

Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos,
a partir de los indicadores
más actuales (2009)



16

INFORME

ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2009)*

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

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P964de

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/
Programa Estado de la Nación.- 16. ed.- San José C.R : El Programa. 2010
380 p. : il, col. ; 28 cm. (Algunas Colecciones).

ISBN 978-9968-806-53-4

1. DESARROLLO HUMANO. 2. EQUIDAD 3. EDUCACION. 4. POBREZA.
5. ECONOMIA. 6. ELECCIONES 7. PARTICIPACION CIUDADANA.
9. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA 10. GESTION AMBIENTAL
11. ORDENAMIENTO TERRITORIAL 12. COSTA RICA. I. Titulo.

CAT.MMR

Primera edición: Octubre, 2010.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia / ng.
Cubierta: Estado de la Nación / Ilustración de Héctor Gamboa G.
Litografía e imprenta: Guilá.

Índices

Índice general

PRESENTACIÓN	29
RECONOCIMIENTOS	33
PRÓLOGO AL DECIMOSEXTO INFORME	35
Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa Estado de la Nación	35
Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano	36
Un método para conocer y pensar un país	36
Características y orientaciones del Informe	36
Algunos desafíos de la gestión pública en Costa Rica cubiertos por el Informe	36
Cuestiones críticas a partir de la experiencia	38
Estructura, inserción institucional y recursos	38
Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación	38
Actitud frente al error u omisión	38
Estilo del Informe y acción del programa	38
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	45
Valoración general	45
Introducción	49
Equidad e integración social	49
Acumulación de capacidades en el 2009	50
<i>Se mantienen principales tendencias en el acceso a una vida larga y sana</i>	50
<i>Mejoras en la asistencia a la educación y la retención de estudiantes</i>	50
<i>Resultados dispares en el acceso a un ingreso digno</i>	51
<i>Retrocesos en el acceso a seguridad ciudadana</i>	52
Desigualdad, pobreza y exclusión social	52
<i>Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso</i>	52
<i>A pesar del estancamiento en la pobreza por ingresos, hay mejoras notables</i>	53
Gestión de la equidad y la integración social	54
<i>Creciente pero insuficiente impacto redistributivo de la inversión social</i>	56
<i>Las transferencias del RNC y de "Avancemos" alivian la incidencia de la pobreza</i>	56
<i>Cambios en la estructura de los hogares plantean desafíos en el tema de cuidado</i>	57
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	57
Comportamientos disímiles de la inversión, las exportaciones y el consumo ante la crisis	58
Se contrae la producción de bienes, pero los servicios muestran un buen desempeño	58
El empleo informal y la mano de obra menos calificada fueron los más afectados por la crisis	59

Política comercial con problemas de coordinación interinstitucional y poca vinculación con la política de desarrollo productivo	60
Mipyme exportadoras no logran impactar la oferta exportable y tienen una corta vida	60
Factores de tipo transitorio favorecieron reducción de la inflación en 2009, pero factores estructurales impidieron una mayor caída	61
Gastos del Gobierno superan niveles observados en las dos últimas décadas y contrastan con la contracción en los ingresos	61
Armonía con la naturaleza	62
Creciente huella de carbono señala al transporte como desafío central	62
Minería metálica y protección ambiental, una frontera conflictiva	63
Manejo de aguas subterráneas sobresale entre los desafíos hídricos	63
Débil infraestructura de saneamiento pone en riesgo las fuentes de agua	65
No se logra reducir la dependencia de agroquímicos	65
Protección marina y conectividad: nuevos horizontes para la conservación	66
Nueva evidencia identifica amenazas del cambio climático	66
Complejo marco para impulsar políticas de ordenamiento territorial	66
Zonas costeras y áreas protegidas son espacios en disputa	67
Fortalecimiento de la democracia	68
Elecciones 2010 con nuevas reglas electorales	68
Resultados electorales: mandato claro en el Ejecutivo, pero no en el Legislativo	68
Algunos desafíos postelección: subrepresentación legislativa y finanzas deficitarias de los partidos	69
Mejoran las relaciones en el Congreso y aumenta la producción legislativa	69
Aumenta la brecha entre oferta y demanda legislativas	69
Responsabilidad política en los errores legislativos	70
La protesta social y los ciclos económicos y políticos	71
Poder Judicial: aumento en la inversión y rendimientos decrecientes	71
Desafíos en torno al principio de justicia cumplida	71
Política exterior: avance en el componente de desarrollo humano	71
PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	73
CAPÍTULO 2	
Equidad e integración social	75
Hallazgos relevantes del 2009	75
Valoración general	77
Valoración del Decimoquinto Informe	78
Aspiraciones	78
Introducción	79
Organización del capítulo y novedades	79
Acumulación de capacidades en el 2009	79
Balance general	79
Acceso a una vida larga y sana	83
<i>Cambios paradójicos en el estado nutricional de los niños preescolares</i>	84
<i>Enfoque de capacidades en salud</i>	87
Acceso al conocimiento	88
Acceso a un ingreso digno	90
<i>Cambios en el ingreso con diferencias importantes entre sectores de ocupación</i>	90
<i>Aumento real en los salarios mínimos y perfil de la población con ingresos inferiores</i>	91
<i>Inversión social mantiene su crecimiento real a pesar de las restricciones económicas</i>	92
Acceso a vivienda digna	93
Acceso a una vida libre de amenazas	94
Desigualdad, pobreza y exclusión social	97
Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso	98
<i>Ingresos no salariales explican aumento en la desigualdad</i>	98
<i>Fuertes contrastes en los ingresos promedio de las clases sociales</i>	99

<i>Se atenuó la desigualdad salarial, aunque sigue en niveles altos</i>	101
No hay avances en el cierre de las brechas económicas de género	102
<i>La inserción laboral femenina sigue aumentando</i>	102
<i>Cambios en la estructura de los hogares plantean desafíos en el tema de cuidado</i>	104
A pesar del estancamiento en la pobreza, hay mejoras notables	105
<i>Pobreza por línea de ingreso vuelve a los niveles de estancamiento</i>	106
<i>Sin cambios en otros indicadores de pobreza y vulnerabilidad por ingreso</i>	107
<i>Importante reducción en el porcentaje de hogares con al menos una NBI</i>	108
<i>Baja el porcentaje de hogares en pobreza crónica</i>	110
<i>Pobreza afecta más a obreros agrícolas, hogares de inactivos y otros trabajadores</i>	110
Percepciones de la población ante la reciente crisis económica	111
Gestión de la equidad y la integración social	112
Distribución socialmente diferenciada de la inversión social pública	112
Creciente pero insuficiente impacto redistributivo de la inversión social	116
La inversión social selectiva es muy progresiva, pese a filtraciones	118
<i>Las transferencias del RNC y de "Avancemos" alivian la incidencia de la pobreza</i>	118
<i>Otros programas sociales selectivos con escalas distintas</i>	120
<i>Coberturas y errores de focalización de los programas sociales selectivos</i>	120
Gestión de la política social	122
<i>Pese a reforma, persiste debilidad en las finanzas del Fodesaf</i>	123
<i>Metas del sector social en el PND 2006-2010: resultados positivos, pero con problemas de gestión</i>	123
<i>Comunidades solidarias, seguras y saludables: la propuesta de la administración Chinchilla (2010-2014)</i>	125
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICA	129
Hallazgos relevantes	129
Valoración general	131
Valoración del Decimoquinto Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	134
<i>Crisis produce fuerte contracción en exportaciones e inversiones</i>	134
<i>Consumo de las familias y del Gobierno con resultados positivos</i>	135
<i>Se contrae la producción de bienes, pero los servicios muestran un buen desempeño</i>	137
<i>El empleo informal, la mano de obra menos calificada y las mujeres, los más afectados por la crisis</i>	137
<i>Diversificación de la economía ayuda a mitigar la crisis</i>	140
<i>Brecha en educación limita crecimiento económico y sus beneficios</i>	142
<i>Se requiere mejorar la calidad de la fuerza laboral y políticas de desarrollo productivo efectivas</i>	142
<i>Política comercial con problemas de coordinación interinstitucional y poca vinculación con política de desarrollo productivo</i>	144
<i>Mipyme exportadoras no logran impactar la oferta exportable del país</i>	146
<i>Empresas exportadoras pequeñas tienen una corta vida</i>	147
<i>Visión de largo plazo ausente en los procesos de planificación nacional</i>	150
<i>Tema especial: el reto de un crecimiento sostenido y la estrategia c-neutral</i>	151
Estabilidad y solvencia económicas	153
<i>Factores de tipo transitorio favorecen reducción de la inflación en 2009</i>	153
<i>Factores estructurales e inerciales impidieron que inflación bajara más en 2009</i>	154
<i>Sostenibilidad de baja inflación depende de factores con alto riesgo de reversión</i>	155
<i>Política monetaria requiere instrumentos alternativos para reducir la inflación</i>	156
<i>Resultados previos a la crisis dieron espacio a la política fiscal en el 2009</i>	157
<i>La mejora de la recaudación tributaria tomará tiempo</i>	158
<i>Gastos del Gobierno superan niveles observados en las dos últimas décadas</i>	161
<i>Fuerte impacto del ciclo político en la política fiscal</i>	161
<i>Deuda pública presionada por deterioro del superávit primario, bajo crecimiento y riesgos de reversión en tasas de interés</i>	162

Infraestructura: un sector estratégico para el desarrollo que no debe desatenderse	165
CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	169
Hallazgos relevantes	169
Valoración general	171
Valoración del Decimoquinto Informe	172
Aspiraciones	172
Introducción	173
Resultados de la gestión ambiental	173
Subsisten patrones insostenibles de uso de los recursos naturales	173
<i>Creciente huella de carbono señala al transporte como desafío central</i>	175
<i>El diésel es la principal fuente de energía utilizada en el país</i>	177
<i>Minería metálica y protección ambiental, una frontera conflictiva</i>	179
<i>Manejo de aguas subterráneas sobrepasa entre los desafíos hídricos</i>	182
<i>Débil infraestructura de saneamiento pone en riesgo las fuentes de agua</i>	184
<i>No se logra reducir la dependencia de agroquímicos</i>	187
<i>Uso de los recursos forestales mantiene tendencias</i>	190
<i>Cuatro años sin información sobre el uso de recursos pesqueros</i>	192
<i>Contaminación de costas y establecimiento de marinas generan preocupaciones</i>	193
<i>Agenda de conservación avanza con nuevos desafíos</i>	194
<i>Protección marina y conectividad: nuevos horizontes para la conservación</i>	194
<i>Conocimiento de la biodiversidad se extiende a la zona marina</i>	196
Riesgo intensivo en el escenario de desastres	197
<i>Nueva evidencia identifica amenazas del cambio climático</i>	198
Procesos de la gestión ambiental	200
Complejo marco para impulsar políticas de ordenamiento territorial	201
<i>Un marco normativo e institucional fragmentado</i>	201
<i>Algunos actores no institucionales participan, con limitado alcance</i>	203
Acciones contradictorias del Estado atizan conflictos ambientales	205
Zonas costeras y áreas protegidas son espacios en disputa	205
<i>Incumplimiento de sentencias vulnera protección del agua</i>	209
<i>Complejidad institucional y conflictos de competencias afectan la gestión hídrica</i>	212
<i>Acción estatal contradictoria en el manejo de conflictos agrícolas</i>	214
Nueva ley para viejos problemas en el manejo de residuos sólidos	215
Cambios institucionales para enfrentar la vulnerabilidad y el riesgo	218
Nuevos instrumentos y retos en gestión del riesgo	218
<i>Acciones sectoriales para adaptación y mitigación del cambio climático</i>	219
Capacidades para la gestión ambiental	220
CAPÍTULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	225
Hallazgos relevantes	225
Valoración general	227
Valoración del Decimoquinto Informe	228
Aspiraciones	228
Introducción	229
Sistema electoral y de partidos políticos	230
Avance importante con las reformas electorales	230
<i>Temas no incluidos en el nuevo Código Electoral</i>	231
Elecciones 2010: mandato claro en el Ejecutivo, gobierno dividido y más fragmentación en el Congreso	233
<i>Leve mejoría de los apoyos partidarios a nivel nacional</i>	235
<i>Se amplía la frontera de información para el análisis sobre irregularidades electorales</i>	238
<i>Buena calificación para el TSE y diferentes razones para decidirse por un partido</i>	240

<i>Subutilización de los beneficios de Internet en la campaña electoral</i>	241
Alta subrepresentación geográfica en el Congreso	242
Finanzas deficitarias en algunos partidos	246
Gestión política responsable	248
Mejoran las relaciones Ejecutivo-Legislativo	248
Legislatura 2009-2010: la más productiva de los últimos años	249
<i>Aumenta la producción de leyes, pero se mantiene una agenda legislativa cargada de asuntos secundarios</i>	249
<i>La mayoría de leyes aprobadas es iniciativa del Legislativo</i>	250
<i>Uso racional de las consultas facultativas por parte de los legisladores</i>	250
Aumenta la brecha entre oferta y demanda legislativa	251
Error legislativo: en última instancia una responsabilidad política	252
Convivencia ciudadana	253
Aumentan las acciones colectivas	255
Nuevos hallazgos a diez años de seguimiento sobre la protesta social	255
El apoyo al sistema político no se recupera	257
Administración de justicia	258
La mayor inversión presupuestaria de toda la década en el Poder Judicial	259
<i>Incremento sostenido del recurso humano y físico en el Poder Judicial</i>	259
Los indicadores de desempeño dan muestras de rendimiento decreciente	260
<i>Las innovaciones del sistema judicial son eficaces, pero aún representan una baja proporción de los casos resueltos</i>	262
Usuarios confían en el Poder Judicial, pero critican lentitud y falta de equidad	263
Bajo cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta	264
Principal reto para resguardar los derechos laborales: focalizar la inspección	265
Política exterior	266
Avance modesto de la agenda en las Naciones Unidas	267
No hay una visión clara y articulada del país hacia Centroamérica	268
Impulso de una agenda de política exterior ambiental	268
Nuevos socios comerciales en regiones estratégicas	269
PARTE II: DEBATES PARA EL DESARROLLO	273
CAPÍTULO 6	
SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA: EL FUTURO DE LA ENERGÍA EN COSTA RICA	275
Introducción	275
<i>¿Es posible una rápida reducción de la dependencia petrolera? Algunas experiencias</i>	276
Sostenibilidad y eficiencia energética en Costa Rica	278
Sostenibilidad energética	278
Eficiencia energética	281
Marco institucional débil y fragmentado	284
Opciones de política	284
Eficiencia: la principal alternativa energética disponible	285
<i>Esfuerzos que deben ampliarse y sostenerse</i>	285
<i>Teletrabajo y arreglos de horario: la mejor energía es la que no se utiliza</i>	287
Alternativas en el sector transporte	287
PARTE III: ANEXO ESTADÍSTICO Y METODOLÓGICO	293
CAPÍTULO 7	
ANEXO METODOLÓGICO	295
Introducción	295
Dinámica de las exportaciones	295
Acciones colectivas en el período 2000-2009	296
La gestión legislativa	296
Clases sociales en Costa Rica	297

Cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional	298
Predictibilidad del voto	299
COMPENDIO ESTADÍSTICO	301
Estadísticas sociales	303
Estadísticas económicas	321
Estadísticas ambientales	329
Estadísticas políticas	333
Indicadores internacionales	339
FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS	343
BIBLIOGRAFÍA	369

Índice de cuadros

1.1 Tipología de la legislación aprobada, por período legislativo. 2002-2010	70
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2009	76
2.2 Indicadores seleccionados para el balance del desempeño nacional en acumulación de capacidades. 1990-2009	81
2.3 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según la posición en el contexto internacional. 2009	83
2.4 Deserción intra-anual en la educación secundaria, según dirección regional. 2009	89
2.5 Indicadores de vivienda. 2008 y 2009	94
2.6 Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso. 1990-2009	98
2.7 Ingreso promedio de los hogares, por deciles de hogares. 2008 y 2009	99
2.8 Ingreso promedio de los hogares por tipo, según deciles. 2008 y 2009	99
2.9 Distribución de los hogares por quintiles, según clases sociales. 2009	100
2.10 Participación de las clases sociales en el total de hogares y en los ingresos de los hogares. 2008 y 2009	101
2.11 Personas ocupadas en el mercado de trabajo, por sexo, según categoría ocupacional y rama de actividad. 2008 y 2009	103
2.12 Dimensiones y criterios utilizados en la estimación de pobreza por NBI	109
2.13 Pobreza estimada según el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). 2000, 2004 y 2009	109
2.14 Pobreza según la medición integrada de pobreza (MIP). 2000, 2004 y 2009	110
2.15 Incidencia de la pobreza y vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza, según clases sociales. 2009	111
2.16 Situación del ingreso del hogar. 2006, 2008 y 2010	111
2.17 Situación del ingreso del hogar en los últimos dos años. 2010	112
2.18 Inversión social pública total y per cápita, según criterio de acceso y programa. 2009	113
2.19 Inversión social pública por clase social, según sector y criterio de acceso. 2009	115
2.20 Inversión social pública por grupo de edad, según sector o criterio de acceso. 2009	115
2.21 Impacto redistributivo de la inversión social pública. 2009	117
2.22 Estimación del impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2009	119
2.23 Estimación del impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2009	120
2.24 Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2009	121
2.25 Indicadores de acceso y enfoque del programa bono familiar de vivienda (BFV). 2009	122
2.26 Ingresos y gastos del Fodesaf. 2002-2010	124
2.27 Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo en el programa "Avancemos" y el régimen no contributivo de pensiones. 2008 y 2009	125
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2005-2009	130
3.2 Crecimiento del PIB, por trimestre, según sectores. 2008 y 2009	138
3.3 Variación absoluta de los ocupados formales, informales y agropecuarios. 2008 y 2009	138
3.4 Características del desempleo en el 2009	140
3.5 Años de educación promedio de los ocupados, por tipo de economía, según clase social. 2009	142
3.6 Valoración de la capacidad institucional existente para la administración del comercio internacional	145
3.7 Variación absoluta del número de empresas exportadoras, según mercado de destino. 2005-2009	146
3.8 Debilidades de las políticas de "emprededurismo", según área temática	150
3.9 Variación interanual y contribución del índice de precios al consumidor, según grupo. 2008 y 2009	153
3.10 Evolución de las finanzas públicas del Gobierno Central en la última década	159
3.11 Crecimiento real de los ingresos del Gobierno Central, por trimestres y por años. 2008 y 2009	159
3.12 Necesidades de inversión en la red vial nacional	165
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2005-2009	170
4.2 ¿Cómo está Costa Rica en cuanto a las aspiraciones de este capítulo?	174

4.3 Cantidad de recursos naturales utilizados por persona. 2005-2009	175
4.4 Generación bruta de electricidad según fuente. 2005-2009	178
4.5 Pozos aprobados, volumen y porcentaje, según sector de aprovechamiento. 2007-2009	183
4.6 Distribución porcentual del volumen de agua, por cuenca hidrográfica, según uso. 2009	184
4.7 Agua requerida para procesar diferentes bienes de consumo o "agua virtual"	184
4.8 ASP por categoría de manejo, según clasificación de UICN. 2009	194
4.9 Número de especies descritas para algunos grupos taxonómicos. 2009	196
4.10 Número de eventos naturales registrados. 2008 y 2009	197
4.11 Evidencias y probables consecuencias del cambio climático en sistemas ecológicos	199
4.12 Cambios esperados y extensión afectada en áreas silvestres protegidas para el año 2030 en relación con el período 1961-1990	200
4.13 Sector institucional del ordenamiento territorial, principales instrumentos y atribuciones. 2010	201
4.14 Algunos conflictos ambientales y acción estatal. 2009 y 2010	204
4.15 Algunos espacios de participación en el ordenamiento territorial. 2010	205
4.16 Algunos conflictos relacionados con territorios y recursos naturales protegidos. 2009	206
4.17 Desarrollo turístico reciente e implicaciones para el desarrollo costero	207
4.18 Número de denuncias por delitos ambientales. 2005-2009	210
4.19 Situación del cumplimiento de sentencias seleccionadas de la Sala Constitucional. 2010	212
4.20 Algunas acciones municipales para la mejor gestión de residuos sólidos. 2009	216
4.21 Número de funcionarios y territorio asignado en áreas de conservación. 2009	221
4.22 Experiencias locales de manejo compartido de áreas silvestres protegidas. 2009	222
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2005-2009	226
5.2 Participación femenina en la Asamblea Legislativa. 1978-2014	230
5.3 Antes y después: reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos	232
5.4 Quiebre del voto, según partido político. Febrero de 2010	235
5.5 Conformación del Congreso por período legislativo, según partido político	235
5.6 Cumplimiento de requisitos en el envío del material electoral, por las juntas receptoras de votos en las elecciones de 2010	239
5.7 Razones aducidas para decidir el voto según partidos políticos. Febrero de 2010	241
5.8 Cantones que no han tenido representación en el Congreso en las últimas cinco legislaturas	245
5.9 Ingresos y gastos totales de los partidos políticos en la campaña electoral 2010	247
5.10 Leyes aprobadas por iniciativa, según tipo de legislación	249
5.11 Leyes aprobadas en las últimas dos administraciones, según iniciativa	250
5.12 Agenda potencial de legislación demandada	252
5.13 Comparación de la legislación aprobada y la legislación potencial. 2006-2010	252
5.14 Muestra de expedientes legislativos con errores	254
5.15 Número de oficinas judiciales, según provincia. 2000 y 2009	260
5.16 Promedio de duración de los casos, según instancia y materia. 2000 y 2009	261
5.17 Opinión sobre algunos aspectos relacionados con el Poder Judicial. 2009	263
5.18 Nivel de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, por vencimiento del plazo, según institución recurrida	265
6.1 Instancias e instrumentos para la eficiencia energética	282
6.2 Potencial de ahorro en electricidad. 2002-2016	283
6.3 Efectos del teletrabajo en el consumo de combustible, las emisiones de gases y los tiempos de traslado	287
6.4 Características energéticas del transporte eléctrico	290
7.1 Principales temas de páginas editoriales y agenda potencial de legislación	296
7.2 Propuesta clasificatoria de clases sociales del Programa Estado de la Nación	297
7.3 Clasificación de los sectores de la economía costarricense	297
7.4 Variables contempladas en la base de datos de la Sala Constitucional	298

Índice de recuadros

1.1 Nuevos instrumentos de recolección de información estadística en el INEC	55
2.1 Ahondar en el conocimiento del desarrollo humano sostenible	80
2.2 Equidad y personas con discapacidad física en Costa Rica	85
2.3 Seguimiento a niños desnutridos muestra debilidades	86
2.4 Balance de la política de vivienda en la administración Arias (2006-2010)	95
2.5 Actualización de la metodología para la medición de la pobreza a partir de julio de 2010	107
3.1 Experiencia de las negociaciones comerciales recientes: Estados Unidos, Unión Europea, China y Singapur	144
3.2 Las Mipyme formales y el uso de las TIC	147
3.3 Reseña de las políticas de “emprendedurismo” en Costa Rica	149
3.4 Esfuerzos por mejorar la gestión tributaria enfrentan importantes barreras	160
3.5 Retos para mejorar la recaudación	163
3.6 Lineamientos que permitieron mejorar el financiamiento de la obra pública: el caso chileno	166
4.1 Principales implicaciones ambientales asociadas a la minería metálica	180
4.2 Costos del agua y “agua virtual”: dos desafíos de investigación	184
4.3 Débil infraestructura sanitaria genera riesgos de contaminación para acuíferos	186
4.4 Proyecto de saneamiento ambiental estudia contexto histórico y social en torno al agua	188
4.5 Reportan contaminación por agroquímicos en una zona hortícola al norte de Cartago	190
4.6 Algunos esfuerzos reportados por el sector agrícola en favor de mejores prácticas	191
4.7 Decreto de ampliación del anillo de contención de la GAM evidencia contradicciones	203
4.8 CGR señala cambios urgentes para la legislación de la ZMT	208
4.9 Señalan riesgos por degradación de áreas protegidas marino-costeras y humedales	209
4.10 Descripción de algunas resoluciones en materia de protección hídrica y su grado de cumplimiento	211
4.11 Conflictos de competencias en la rectoría de las aguas subterráneas	213
4.12 Experta independiente de la ONU señala desafíos para la gestión hídrica	214
4.13 Dos casos de conflicto en torno a la expansión piñera y la gestión estatal	215
4.14 Impactos contradictorios del cierre de botaderos y vertederos en cantones de bajos recursos	217
4.15 Mitigación y adaptación del agro costarricense al cambio climático	219
4.16 Junquillal: paliativos al cambio climático desde la comunidad	220
5.1 Escrutinio. Dos lecturas de un mismo procedimiento	236
5.2 Regulaciones sobre el uso de Internet en la campaña electoral	242
5.3 Utilización de Internet por parte del TSE	243
5.4 Metodología para el análisis de la representación geográfica en el Congreso	244
5.5 Referéndum: unión civil entre personas del mismo sexo	255
5.6 Revisión y actualización de la metodología para el seguimiento de las acciones colectivas	256
5.7 Medidas para mejorar el desempeño del Poder Judicial	260
5.8 Programa Estado de la Nación propone y apoya sistema de seguimiento de sentencias constitucionales	264
5.9 Ampliación de la frontera diplomática del país	267
6.1 Significado del “desarrollo sostenible” y su aplicación al tema energético	276
6.2 Dilemas energéticos en el contexto mundial	279
6.3 La política de “carbono-neutralidad” de Costa Rica	280
6.4 Perfil de la eficiencia energética en el sector industrial	283
6.5 La política energética nacional para el período 2010-2014	284
6.6 La eficiencia energética en los planes y metas internacionales	285
6.7 Algunas perspectivas en debate en torno a la prospección petrolera	288
6.8 Consideraciones sobre la alternativa del transporte eléctrico	290

Índice de gráficos

1.1 Ingreso promedio real mensual de los ocupados e inversión social pública (ISP) real por persona	51
1.2 Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso	53
1.3 Inversión social pública por habitante, según clase social. 2009	56
1.4 Crecimiento del PIB, el consumo, la inversión y las exportaciones, por trimestres	58
1.5 Años de educación promedio de los ocupados, por tipo de economía. 2009	59
1.6 Estimación de la huella de carbono y crecimiento poblacional	63
1.7 Importación de plaguicidas con respecto al área agrícola total	65
1.8 Relación de gastos e ingresos (esperado y estimado) de los partidos políticos en la campaña electoral. 2010	70
2.1. Tasa neta de escolaridad en el sistema educativo tradicional	88
2.2. Ingreso promedio real de los profesionales en enseñanza y otros profesionales	90
2.3 Índice de salarios mínimos reales	91
2.4 Ocupados que reciben menos del salario mínimo <i>minimorum</i>	91
2.5 Evolución de la inversión social pública, total y per cápita	92
2.6 Casos penales entrados al Poder Judicial, según grupo de delitos seleccionados	94
2.7 Víctimas de homicidios y número de ellas que fueron muertas por armas de fuego	95
2.8 Mujeres fallecidas por femicidio o por condición de género	96
2.9 Proporción de personas que sienten al país amenazado, según percepción de seguridad en sus comunidades y zona de residencia	97
2.10 Evolución del índice de Theil	101
2.11 Tasa neta de participación en el mercado de trabajo, por sexo	102
2.12 Tasa de desempleo abierto, por sexo y brecha de género	104
2.13 Estructura de los hogares, por tipo	104
2.14 Escenarios de pobreza si se excluye el ingreso que reciben las mujeres en los hogares biparentales con doble proveedor de ingresos. 2008	105
2.15 Incidencia y número de hogares en pobreza total y extrema	106
2.16 Incidencia de la pobreza en los hogares, por zona de residencia	106
2.17 Porcentaje de hogares vulnerables y el indicador de vulnerabilidad	108
2.18 Ingreso familiar mensual disponible, según deciles de hogares. 2009	117
3.1 Crecimiento real del PIB, las exportaciones y la inversión, por trimestres	134
3.2 Crecimiento real del PIB y del consumo privado	135
3.3 Crecimiento real de los salarios mínimo y promedio, por trimestres	135
3.4 Crecimiento real anual del consumo del Gobierno	135
3.5 Variación absoluta del empleo público y privado	136
3.6 Crecimiento real de los salarios en los sectores público y privado, por trimestres	136
3.7 Crecimiento del índice mensual de actividad económica (IMAE) y tendencia de las tasas de interés internas	136
3.8 Crecimiento real anual de la producción, por sectores	137
3.9 Variación anual absoluta de los ocupados por sector. 2009	138
3.10 Evolución del empleo, calificado y no calificado	139
3.11 Variación absoluta del empleo, por clase social. 2009	139
3.12 Variación absoluta del empleo, según sector de la economía. 2009	141
3.13 Composición porcentual de los ocupados, por clase social. 2009	141
3.14 Variación absoluta de los ocupados en la "vieja" y la "nueva economía", según edades. 2009	141
3.15 Ocupados por tipo de economía, según quintil de ingreso. 2009	142

3.16 Distribución de frecuencias de los años de educación aprobados por la fuerza de trabajo	143
3.17 Intercambio comercial de Costa Rica con México	145
3.18 Intercambio comercial de Costa Rica con Canadá	145
3.19 Número de productos y mercados de destino de las exportaciones	146
3.20 Composición de la oferta exportable, según tamaño de las empresas y valor exportado. 2009	147
3.21 Cantidad de empresas exportadoras, según permanencia en el mercado exportador	148
3.22 Exportaciones anuales promedio, por tipo de empresa	148
3.23 Variación interanual, nominal y real, del crédito al sector privado	154
3.24 Variación interanual de los precios de bienes transables y no transables	154
3.25 Nivel de inflación, según país. 2009	154
3.26 Variación interanual de los índices de precios al consumidor, bienes y servicios regulados y no regulados	155
3.27 Variación interanual del índice de precios al consumidor, según grupos	156
3.28 Crecimiento del PIB e ingresos del Gobierno Central	158
3.29 Crecimiento real de la recaudación tributaria y del IMAE	161
3.30 Evolución de las remuneraciones y los gastos sin intereses del Gobierno Central	161
3.31 Composición del aumento del gasto sin intereses del Gobierno Central. 2009	161
3.32 Ciclo político y gasto en remuneraciones del Gobierno Central	162
3.33 Resultados financiero y primario del Gobierno Central, por cuatrimestre	162
3.34 Evolución de las variables determinantes de la deuda pública	163
4.1 Huella ecológica y biocapacidad per cápita. 2002 y 2009	175
4.2 Estimación de la huella de carbono	176
4.3 Emisiones nacionales totales de gases de efecto invernadero	176
4.4 Emisiones de GEI totales estimadas, según principales fuentes	177
4.5 Curvas de estimación de emisiones de GEI, con y sin medidas de mitigación	177
4.6 Consumo de energía secundaria, según principales fuentes	179
4.7 Evolución de la intensidad energética	179
4.8 Población con acceso a agua potable y control de calidad	185
4.9 Importación de plaguicidas y área agrícola total	189
4.10 Consumo de madera según fuente	192
4.11 Presupuesto real generado por los fondos especiales del Sinac	221
4.12 Presencia institucional en las ASP, por categoría de manejo. 2009	222
5.1 Índice de Nacionalización Partidaria (INP), por elección	238
5.2 Índice de Nacionalización Partidaria (INP) en elecciones presidenciales. 1953-2010	238
5.3 Momento de la decisión del voto, elecciones de febrero de 2010	240
5.4 Solidez del apoyo electoral a los partidos políticos a lo largo de la campaña electoral. 2010	240
5.5 Escazú y Desamparados: sobre y subrepresentación geográfica en el Congreso de las últimas cinco legislaturas	243
5.6 Sobre y subrepresentación geográfica en el Congreso de las últimas cinco legislaturas. 1994-2014	244
5.7 Índice de representación política e índice de desarrollo social. 1994-2010	246
5.8 Gasto en publicidad electoral de los partidos políticos en las últimas tres campañas	246
5.9 Acciones colectivas registradas, por trimestres	256
5.10 Ciclos del IMAE, IPC y acciones colectivas. 2000-2009	257
5.11 Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica	258
5.12 Índice de apoyo promedio al sistema político en América Latina	258
5.13 Presupuesto ejecutado del Poder Judicial, como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central	259
5.14 Indicadores de tipo descriptivo sobre el desempeño del Poder Judicial	261
5.15 Crecimiento real de los casos pendientes en primera instancia	262
5.16 Nivel de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional según vencimiento de plazo y período transcurrido desde su notificación a las partes	265
6.1 Proyección del consumo mundial de energía comercial, por tipo	279
6.2 Aprovechamiento del potencial energético nacional	280
6.3 Composición del consumo de energía secundaria por producto, excluyendo la biomasa	280
6.4 Distribución del consumo de electricidad, por sector. 2008	281
6.5 Demanda esperada de energía	281
6.6 Evolución de la intensidad energética	282

Índice de mapas

1.1 Cobertura forestal y su relación con zonas de potencial minero	64
4.1 Áreas protegidas, corredores biológicos y su relación con zonas de potencial minero	181
4.2 Aptitud hidrogeológica y zonas geológicas con potencial aurífero	182
4.3 Grado de vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos. 2009	187
4.4 Áreas silvestres protegidas y corredores biológicos. 2010	195
5.1 Resultados de las elecciones presidenciales, según partido político ganador, por distrito administrativo. 2006 y 2010	234

Siglas y acrónimos

A

ACA	Área de Conservación Arenal	Adpic	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	AEC	Asociación de Estados del Caribe
ACAM	Academia de Centroamérica	Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	AIDA	Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente
ACG	Área de Conservación Guanacaste	AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
Acepesa	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
Aciplast	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
ACLA-HN	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	Amifotur	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	AMSJ	Área Metropolitana de San José
Acmic	Área de Conservación Marina Isla del Coco	AMUM	Áreas Marinas de Uso Múltiple
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
Acopac	Área de Conservación Pacífico	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
Acophel	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
Acorde	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	Apaco	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
Acosa	Área de Conservación de la Península de Osa	APEC	Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	Apiagol	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
ACT	Área de Conservación Tempisque	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca
Actuar	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	Apreflofas	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
Adapte	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	Apromujer	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
Adefor	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
Adestra	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	ARAO	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica
ADI	Asociación de Desarrollo Indígena		

Arapac	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central	Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses
Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal	CAIS	Centros de Atención Integral en Salud
Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
Asada	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados	CAN	Corporación Arroceras Nacional
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional	Canaeo	Cámara Nacional de Ecoturismo
Asepaleco	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano	Canapep	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña
Aseprola	Asociación de Servicios de Promoción Laboral	Canara	Cámara Nacional de Radio
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional	Canatur	Cámara Nacional de Turismo
Asoingraf	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense	Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
ASP	Áreas silvestres protegidas	Caprosoft	Cámara de Productores de Software
Asoprocarena	Asociación de Protección, Conservación y Sanidad de Recursos de Caño Negro	Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas	CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
B		Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Caturgua	Cámara de Turismo de Guanacaste
BCCR	Banco Central de Costa Rica	CBA	Canasta básica alimentaria
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
BCR	Banco de Costa Rica	CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.	CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.	CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
BEM	Bonos de estabilización monetaria	CCF	Cámara Costarricense Forestal
BFV	Bono familiar de vivienda	CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CCT	Centro Científico Tropical
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	CE	Comunidad Europea
BM	Banco Mundial	Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
BNV	Bolsa Nacional de Valores	Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
BNVITAL	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Cedeco	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Ceeam	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres
BPOPFI	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.	Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
BPOPOP	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción
BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica	Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial
C		Celade	Centro Latinoamericano de Demografía
CAAR	Comités administradores de acueductos rurales	Cemedede	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)
Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología	CEN	Centros de Educación y Nutrición
CAC	Centros agrícolas cantonales	Gen-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centros Infantiles
CACP	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas	Genac	Centro Nacional de la Cultura
Cadeti	Comisión Asesora de Degradación de Tierras	Genadi	Centro Nacional de Didáctica
		Genare	Centro Nacional de Rehabilitación

Cenat	Centro Nacional de Alta Tecnología	CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos	CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
Cence	Centro Nacional de Control de Energía	CNC	Comisión Nacional del Consumidor
Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental	CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica	CNP	Consejo Nacional de Producción
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CNPE	Comisión Nacional de Política de Empleo
Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional	CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia
Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	CNV	Comisión Nacional de Valores
CGN	Corporación Ganadera Nacional	Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible
CGR	Contraloría General de la República	Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal
CI	Conservación Internacional	Codeforsa	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos	Codeca	Confederación de los Ejércitos Centroamericanos
CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical	Coececeiba	Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba- Amigos de la Tierra Costa Rica
CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)	Coenos	Comisión Técnica Consultiva Nacional del Fenómeno ENOS
CICA	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)	COF	Centro de Orientación Familiar
Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas	Comex	Ministerio de Comercio Exterior
Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública	Conac	Consejo Nacional de la Calidad
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	Conace	Comisión Nacional de Conservación y Energía
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas
CIEA	Comisión Internacional de Energía Atómica	Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal
Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)	Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
Ciedess	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social	Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)	Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
Cientec	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología	Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales
CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)	Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CIU	Código Internacional Industrial Unificado	Conape	Comisión Nacional de Préstamos para Educación
Cimar	Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (UCR)	Conare	Consejo Nacional de Rectores
Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos	Conarroz	Corporación Arrocería Nacional
Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
Cindea	Centros Integrados de Educación de Adultos	Conavi	Consejo Nacional de Vialidad
Cinpe	Centro Internacional en Política Económica	Conea	Comisión Nacional de Educación Ambiental
CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
Cites	Convención sobre comercio internacional de especies en peligro de flora y fauna silvestres (sigla en inglés)	Conicit	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CJC / CJC-SC	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional	Coocafé	Consorcio de Cooperativas de Caficultores de Guanacaste y Montes de Oro R.L.
Claeh	Centro Latinoamericano de Economía Humana	Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
		Coopesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos
		Coopesolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social
		Cooprena	Consorcio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
		Corbana	Corporación Bananera Nacional
		Cosevi	Consejo de Seguridad Vial

Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero	E	
Cosore	Consejos sociales regionales	Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
Covao	Colegio Vocacional de Artes y Oficios	Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud
Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales	ECA	Ente Costarricense de Acreditación
CPC	Comisión de Promoción de la Competencia	ECE	Encuesta Continua de Empleo
CPCA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión	Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible
CPI	Corte Penal Internacional	Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas
CPN	Consejo Portuario Nacional	Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad
CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres	Ecpat	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano	ECTI	Estrategia para el Control de la Tala Ilegal
CSA	Certificado de servicios ambientales	ECU	European Currency United (unidad de cuenta europea)
CSE	Consejo Superior de Educación	EEMAG	Estaciones experimentales (MAG)
CST	Certificado de la Sostenibilidad Turística	EFTA	European Free Trade Association
Csua	Consejo Superior Universitario Centroamericano	EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	E-Mipyme	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la Mipyme en Centroamérica (OEA)
CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum	Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela	ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
D		ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos
Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)	Eniso	Encuesta de Inversión Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
Danida	Agencia Danesa de Cooperación Internacional	ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur
Decafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal	ENSA	Encuesta Nacional de Salud
Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe	ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
DGA	Dirección General de Aduanas	ESRM	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración
DGAC	Dirección General de Aviación Civil	Eurep	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (sigla en inglés)
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos	F	
DGF	Dirección General Forestal	FA	Partido Frente Amplio
DGM	Dirección de Geología y Minas	Faico	Fundación Amigos de la Isla del Coco
DGSC	Dirección General de Servicio Civil	FAJ	Fundación Acción Joven
DGT	Dirección General de Tributación	Fanal	Fábrica Nacional de Licores
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (sigla en inglés)
DHS	Desarrollo humano sostenible	FD	Partido Fuerza Democrática
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)	FDA	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)
Digepyme	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa	Fecon	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Fedecoop	Federación de Cooperativas
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	Fedemur	Federación Municipal Regional del Este
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	Fedepriap	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
DON	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>	FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	FEM	Foro Económico Mundial
DSE	Dirección Sectorial de Energía	Fenasco	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)	Fetral	Federación de Trabajadores de Limón

Feucr	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)
Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	GEI	Gases de efecto invernadero
FIA	Festival Internacional de las Artes	GLP	Gas licuado de petróleo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
Fidagro	Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores	GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
Fiderpac	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
Finade	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo	H	
Finca	Fundación Integral Campesina	HNN	Hospital Nacional de Niños
FIS	Ficha de información social (IMAS)	I	
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	IAT	Índice de adelanto tecnológico
FMI	Fondo Monetario Internacional	Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)	ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas	Icafe	Instituto del Café
FNE	Fondo Nacional de Emergencias	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)	ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
FOD	Fundación Omar Dengo	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
Fodemipyme	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Fomic	Fondo de Microproyectos Costarricenses	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Fomude	Fortalecimiento Municipal y Descentralización	ICER	Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica
Fonabe	Fondo Nacional de Becas	ICIC	Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda	Icomvis	Instituto Internacional en Conservación y Manejo en Vida Silvestre (UNA)
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica	IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
Fundebase	Fundación para el Desarrollo de Base	Ideas	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
Fundeco	Fundación para la Economía Popular	Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población
Fundecoca	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas	IDG	Índice de desarrollo relativo al género
Fundecooperacion	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	IDH	Índice de desarrollo humano
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (sigla en inglés)
Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica	IDS	Índice de desarrollo social
Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible	IED	Inversión extranjera directa
Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Funpadem	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia	IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia
Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda	Ifoam	Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (sigla en inglés)
G		IGN	Instituto Geográfico Nacional
GAM	Gran Área Metropolitana	IGR	Índice de gestión del riesgo
GATS	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
		IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos

IIF	Instituto de Finanzas Internacionales (sigla en inglés)	ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense	IVM	Invalidez, vejez y muerte
IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	J	
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)	Japdeva	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	Jasec	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
IMAE	Índice mensual de la actividad económica	JDT	Junta de Defensa del Tabaco
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social	JFA	Junta de Fomento Avícola
IMN	Instituto Meteorológico Nacional	JFP	Junta de Fomento Porcino
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje	JFS	Junta de Fomento Salinero
Inamu	Instituto Nacional de la Mujer	JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad	JNC	Junta Nacional de la Cabuya
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
Incap	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá	Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	Junaforca	Junta Nacional Forestal Campesina
Incofer	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	L	
Incop	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Lacomet	Laboratorio Costarricense de Metrología
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
IND	Ingreso nacional disponible	Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Lapop	Proyecto de opinión pública en América Latina (sigla en inglés)
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Laqat	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
Inisa	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	LA RED	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica
Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales	LASA	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)
Inmarsat	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)	Libor	London Inter Bank Offering Rate
INP	Índice de nacionalización partidaria	LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
Inrecosmar	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos	M	
INS	Instituto Nacional de Seguros	MAC	Museo de Arte Costarricense
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Matpel	Unidad de Materiales Peligrosos (INS)
IPC	Índice de precios al consumidor	MCCA	Mercado Común Centroamericano
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)	MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
IPEC	Instituto Profesional en Educación Comunitaria	MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
IPG	Índice de potenciación de género	MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
IPH	Índice de pobreza humana	MEP	Ministerio de Educación Pública
IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad	Mercosur	Mercado Común del Sur
IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)	Micit	Ministerio de Ciencia y Tecnología
IRI	Índice internacional de regularidad superficial	Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
IRRI	Instituto Internacional de Investigación de Arroz (sigla en inglés)	Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
IRS	Índice de rezago social	Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
ISBN	International Standard Book Number	Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
ISP	Inversión social pública		
Itcer	Índice tipo de cambio efectivo real multilateral		

ML	Partido Movimiento Libertario
MNC	Mesa Nacional Campesina
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

Nafta	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)
NOAA	National Oceanic & Atmospheric Administration
Norad	Agencia Noruega de Cooperación Internacional

O

Ocefs	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)
Odeca	Organización de Estados Centroamericanos
Odres	Asociación de Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega
OEA	Organización de Estados Americanos
OET	Organización de Estudios Tropicales
Ofiarroz	Oficina del Arroz
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
Oirsa	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial de Turismo
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Opanal	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
OPC	Operadora de pensiones complementarias
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
OPS/PAHO	Organización Panamericana de Salud
ORT	Órgano de reglamentación técnica
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
Ovsicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica

P

PAC	Partido Acción Ciudadana
PBAE	Programa Bandera Azul Ecológica
Pacadirh	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
Parlacen	Parlamento Centroamericano
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión
PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático
PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica
PEA	Población económicamente activa
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)
PGR	Procuraduría General de la República
PGSA	Programa Ganadero de Salud Animal
PIB	Producto interno bruto
PIBA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola
PIEG	Política sobre Igualdad y Equidad de Género
PILA	Parque Internacional La Amistad
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
PIN	Partido Integración Nacional
PLN	Partido Liberación Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNGIRH	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico
PNIP	Plan Nacional de Integración Pública
PNMB	Parque Nacional Marino Las Baulas
PNMCACH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano
PNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Pogol	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
PPP	Plan Puebla-Panamá
PRC	Partido Renovación Costarricense
Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental
Presol	Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos
Pretoma	Programa de Restauración de Tortugas Marinas
Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
Procesos	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad

Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	S	
Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria	SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
Prodapen	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya	Saben	Sistema de Atención de Beneficiarios
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)	SADC	Southern Africa Development Community
Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)	SARS	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)
Progai	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (UCR)	SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
Proinder	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural	SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
Promec-CR	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica	SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación	SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses
Promesa	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica	SEM	Seguro de enfermedad y maternidad
Pronaca	Programa Nacional de Centros de Acopio	Semec	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad
Pronace	Programa Nacional de Conservación de Energía	Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa	Senas	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	Senasa	Servicio Nacional de Salud Animal
Prosic	Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento	Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
Prugam	Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana	Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
PSA	Pago por servicios ambientales	SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
PSAGR	Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos	SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
PTA	Parque de Tecnología Ambiental	SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
Puedes	Programa Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible (Csuca)	SIA	Sistema de Información Aduanera
PUN	Partido Unión Nacional	SICA	Sistema de Integración Centroamericana
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana	Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
PYME	Pequeñas y medianas empresas	Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación
R		Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
RAC	Resolución alterna de conflictos	Sieca	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica
Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.	SIEN	Sistema de Información Energética Nacional
RAMT	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas	SIG	Sistema de información geográfica
RC	Partido Renovación Costarricense	SIGIPSS	Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos
Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo	Sigmar	Sistema de información geográfica marina
Redcicla	Red de Reciclaje en Costa Rica	SIL	Sistema de Información Legislativa
Redcom	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas	Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
Riteve	Revisión integral técnica vehicular	SIN	Sistema Interconectado Nacional
RMI	Reservas monetarias internacionales	Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
RN	Partido Restauración Nacional	Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
RNC	Régimen no contributivo de pensiones	Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	Sinafop	Sistema Nacional de Formación Profesional
RSN	Red Sismológica Nacional	Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente
		Sinami	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil
		Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión
		SINE	Sistema Nacional de Evaluación
		Sinetec	Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad
		Sinpe	Sistema de Intercambio de Negociación y Pagos Electrónicos
		SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
		SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)

Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales	Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
SNC	Sistema Nacional para la Calidad	Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas	UNED	Universidad Estatal a Distancia
Solas	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (sigla en inglés)	Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras	Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
Sugeval	Superintendencia General de Valores	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
Supen	Superintendencia de Pensiones	Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo
T			
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo	Uniore	Unión de Órganos Electorales
TAN	Tribunal Aduanero Nacional	Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
TAT	Tribunal Administrativo de Transportes	UPAZ	Universidad para la Paz
TCU	Trabajo Comunal Universitario	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
TFA	Tribunal Fiscal Administrativo	Usaid	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (sigla en inglés)
TIC	Tecnologías de información y comunicación	Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
TLC	Tratado de libre comercio	USTR	United States Trade Representative
TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana	UTN	Universidad Técnica Nacional
TLCAN	Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica	V	
TNC	The Nature Conservancy	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)	W	
TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares	WIDER	World Institute for Development Economics Research
Trips	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)	WRI	World Resources Institute
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	WSPA	World Society for the Protection of Animals
TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente	WTI	West Texas Intermediate (precio del crudo para cotización en bolsa).
U			
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada	Z	
UCR	Universidad de Costa Rica	ZCI	Zona de convergencia intertropical
UDES	Unidades de desarrollo	ZEE	Zona económica exclusiva
UE	Unión Europea	ZMT	Zona marítimo-terrestre
UEN-Cence	Unión Estratégica de Negocios-Centro Nacional de Control de Energía		
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza		
UIP	Unidad de Intervención Policial		
UMF	Unidades de manejo forestal		
UNA	Universidad Nacional		
UNAG	Unión Nacional de Productores Agropecuarios		

DECIMOSEXTO INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

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

Consejo Directivo

Yamileth González, Ofelia Taitelbaum, José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

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

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Subdirector

Jorge Vargas Cullell.

Coordinadora general de investigación

Leda Muñoz.

Investigadores principales

Steffan Gómez, Leonardo Merino, Julio Rosales.
Capítulo especial: Carlos Roldán.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Mariamelia Abellán, Amanda Chaves, Noel Cuevas, Steffan Gómez, Jennifer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Susan Rodríguez, Isabel Román, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Área de Estadística

Natalia Morales, Diego Fernández, Antonella Mazzei, Karla Meneses, Dagoberto Murillo, José Antonio Rodríguez y Rafael Segura.

Área de Difusión

Guido Barrientos, Tracy Correa, Vera Brenes, Tatiana López y Arlene Méndez.

Área de administrativa

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

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz, Ana Lucía Lizano.

Actualización y depuración de los textos digitales

Maryling Montero

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar
Insignia | ng

Presentación

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

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

la era del conocimiento, este debe ser un insumo básico para orientar y evaluar los procesos decisorios en los distintos campos del acontecer nacional.

En cada una de sus entregas, el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a la información recolectada, al mismo tiempo que incluye investigaciones y hallazgos adicionales, aumentando así la base de datos sobre la situación nacional. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense. El *Estado de la Nación* se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional.

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

En el plano institucional el Informe también se ha modificado, para consolidarse como un instrumento objetivo y necesario para conocer la realidad

costarricense. A partir del año 2005, esta iniciativa pasó a ser un programa permanente del Conare -el Programa Estado de la Nación-, que es dirigido en asocio con la Defensoría de los Habitantes. Se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, principalmente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas.

El Primer Informe, publicado en 1995, permitió identificar rasgos fundamentales del ser costarricense y las principales tendencias del desarrollo nacional. Estos aspectos se analizaron con mayor profundidad en el Segundo Informe (1996), a partir de un marco conceptual más preciso sobre el desarrollo humano sostenible. Ambas ediciones contribuyeron a sentar las bases de una iniciativa que ha alcanzado amplia legitimidad social, tal como se evidenció en el Tercer Informe, con la preparación de un capítulo especial titulado “El mundo rural en transición”, que se elaboró a solicitud de organizaciones y representantes de ese sector.

La validación social de este esfuerzo resultó de suma importancia para la realización del Cuarto Informe, correspondiente a 1997, en el que se dedicó un capítulo al análisis de la situación de la región Huetar Norte. Ese estudio permitió identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y tensiones generadas en esa zona por las grandes transformaciones que ha vivido Costa Rica en los últimos años.

En 1998, el Quinto Informe amplió el examen de algunos temas tratados en las ediciones anteriores y procuró una mayor profundidad en la investigación. Además, en ocasión del lanzamiento del *Primer Informe Estado de la Región* -preparado también en el marco del Programa Estado de la Nación- se incluyó la “Sinopsis del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, con la cual se enriqueció el análisis nacional con la perspectiva centroamericana.

En el Sexto Informe (1999) nuevamente se realizó una evaluación subnacional, esta vez sobre la región Chorotega (provincia de Guanacaste). La edición del 2000 (Séptimo Informe) incluyó un capítulo especial titulado “Desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros”, en el cual se sintetizaron los esfuerzos realizados en los seis informes precedentes, para incorporar el enfoque de género en el análisis relativo al desempeño nacional en desarrollo humano sostenible.

El Octavo Informe (2001) enfatizó en la necesidad de gestar propuestas para atender los desafíos del desarrollo humano sostenible señalados en ediciones previas. Con ese propósito, profundizó en temas como la educación y la pobreza, entre otros, y desagregó regionalmente algunas características, aprovechando los datos del Censo Nacional realizado en el año 2000. Se consideró entonces que el contexto de un proceso electoral y el consiguiente inicio de un nuevo período de gobierno ofrecían una oportunidad decisiva para impulsar acciones en esos ámbitos.

El Noveno Informe, publicado en el 2003, incorporó una serie de “miniforos”, en los que diversos actores expusieron sus posiciones sobre temas relevantes de la agenda nacional. En ese Informe, al igual que en el Quinto, se incluyó, como capítulo especial, la “Sinopsis del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”.

El Décimo Informe fue una edición especial con respecto a entregas anteriores; aportó una perspectiva diferente para analizar los temas a los que, año tras año, se ha dado seguimiento. Presentó una valoración de cierre de

una década de trabajo y sumó a sus capítulos usuales cinco aportes especiales.

Como ya se mencionó, el Undécimo Informe (2005) incorporó una nueva sección, denominada “Debates para el desarrollo”, que presentó temas relacionados con las opciones de política para promover el desarrollo humano. En esa oportunidad se analizaron dos asuntos que constituyen importantes desafíos para el país: la universalización y diversificación de la educación secundaria en el mediano plazo y la situación de la prevención, control y sanción de la corrupción.

El Duodécimo Informe (2006) incluyó en la sección antes citada un análisis sobre la infraestructura vial del país, y en la serie de espacios de discusión entre especialistas sobre asuntos puntuales -los “miniforos”- se abordaron dos temas: gobernabilidad del recurso hídrico y reformas políticas y electorales.

El Decimotercer Informe (2007) tuvo tres aportes especiales: “De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006”, “Diversidad de destinos y desafíos del turismo en Costa Rica: los casos de Tamarindo y La Fortuna”, y “Elementos para una reforma del sistema procesal penal costarricense: propuesta y reacciones de expertos”. Este último fue resultado de un amplio diálogo entre un grupo calificado de operadores judiciales, que complementó el diagnóstico presentado en el capítulo 5 y permitió llevar la discusión a un terreno propositivo. Además se incluyó un “miniforo” sobre las opciones y desafíos de la energía eléctrica en Costa Rica.

El Decimocuarto Informe (2008) avanzó en el esfuerzo por ofrecer una mirada en profundidad sobre temas relevantes, mediante un conjunto amplio y diverso de investigaciones. Cuatro de esos estudios se incorporaron como aportes especiales: “Experiencias internacionales en la reducción de la pobreza y la desigualdad”, “Controversias sobre el marco jurídico del referéndum”, “Inconsistencias en el material electoral del referéndum 2007” y

“Limitantes para el desarrollo de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas”. En la sección “Debates para el desarrollo” se presentó, con un enfoque propositivo, el tema centroamericano. Se trató de aportar elementos para responder una pregunta concreta: ¿cuáles son las opciones de política exterior que Costa Rica puede desarrollar en su entorno regional inmediato, dadas las tendencias y desafíos actuales que enfrenta Centroamérica?

El Decimoquinto Informe entregó un primer análisis sobre la crisis económica mundial y sus repercusiones. Adicionalmente, se incurrió de manera novedosa y propositiva en el tema de las clases sociales en Costa Rica. Este enfoque provee una herramienta analítica que no solo fortalece el estudio del desarrollo humano, sino que además abre una nueva línea de investigación, que permite conocer la heterogeneidad de los grupos sociales en el país.

El Decimosexto Informe reporta hallazgos importantes y da seguimiento a las tendencias identificadas en las áreas temáticas cubiertas por cada uno de sus capítulos regulares. Dado que a esta edición corresponde el análisis del 2009, un año electoral y de cierre de un período de gobierno, cobra especial relevancia el capítulo 5, “Fortalecimiento de la democracia”. Además, en los diversos ámbitos de estudio del Informe se exploran los efectos de la crisis económica que afectó recientemente el país y los retos que plantea un panorama de bajo crecimiento, alto desempleo y notable deterioro fiscal. La sección “Debates para el desarrollo” ofrece una contribución especial que muestra 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 en esta área estratégica para la sostenibilidad del desarrollo nacional.

Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Programa, así como

al equipo de investigadores y demás colaboradores que, con él, han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración

del Informe; al personal de OPES; a todas las personas que, por distintos medios, han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del Informe Estado de la Nación.

SAN JOSÉ, COSTA RICA.
OCTUBRE DE 2010



Yamileth González García
Rectora
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
PRESIDENTA DEL CONARE



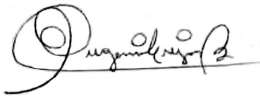
Ofelia Taitelbaum
DEFENSORA DE LOS HABITANTES A.I.
DE LA REPÚBLICA



Luis Guillermo Carpio Malavasi
Rector
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA



Sandra León Coto
Rectora
UNIVERSIDAD NACIONAL



Eugenio Trejos Benavides
Rector
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA



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

Reconocimientos

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

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

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o

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

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

Universidad Nacional. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de su contribución.

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Las reuniones del Consejo Consultivo, celebradas el 4 de marzo y el 16 de

septiembre del 2010, contaron con la asistencia de Humberto Aguilar, Jorge Luis Araya, Laura Arguedas, Miguel Barahona, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Adriana Chacón, Jorge Arturo Chaves, Clotilde Fonseca, Francisco Gamboa, Miguel Gómez, Pedro León, Gabriel Macaya, Guido Miranda, Luis Montero, Eduardo Ulibarri y Verónica Wachong.

Prólogo al Decimosexto Informe Estado de la Nación

Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa Estado de la Nación

El Estado de la Nación es un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible, cuyo fin es dotar a la sociedad costarricense de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación, y contribuir a la construcción de consensos nacionales. Está asentado en un mecanismo de participación informada de la sociedad y en un proceso de investigación participativo, plural y pluralista; no es gubernamental, pero tampoco antigubernamental.

Mediante la publicación anual del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, el Programa busca fortalecer la democracia y la gobernabilidad, al proporcionar a la sociedad un sistema para el seguimiento y evaluación del desempeño nacional, frente a los desafíos y aspiraciones del desarrollo humano sostenible.

El Estado de la Nación fue creado en 1994 por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, como un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en asocio con otros cooperantes internacionales. A partir del 2003 la iniciativa se reestructuró y adquirió el estatus de un programa institucional afianzado enteramente en capacidades institucionales

de Costa Rica. El Conare, órgano de coordinación de la educación superior pública del país, adoptó dos importantes decisiones. Por un lado, decidió otorgar el presupuesto anual necesario para la realización del *Informe Estado de la Nación*, así como apoyar la preparación de informes sobre el sistema educativo costarricense -el *Estado de la Educación*- y sobre la situación de Centroamérica -el *Estado de la Región*-, todos ellos a cargo del equipo técnico del Programa. Por otro lado, delegó la conducción sustantiva de esta iniciativa en los Consejos Consultivos de cada uno de estos Informes. De esta manera quedaron aseguradas la sostenibilidad financiera de las acciones y su independencia.

Esta experiencia ilustra cómo los mecanismos de petición y rendición de cuentas contribuyen a la gestión del desarrollo humano, pues señalan desafíos y fortalecen la definición de metas y prioridades de la acción pública. Los Informes no tienen carácter vinculante, pues ni siquiera son oficiales. Sin embargo, por la legitimidad que han logrado, los temas y problemas que exponen ante la opinión pública son recibidos como planteamientos sustentados y creíbles, a tal punto que numerosas autoridades los consideran de consulta obligada.

En meses recientes el Programa emprendió la tarea de indagar acerca del uso que la ciudadanía hace de sus publicaciones. Hasta ahora, además de los reportajes en medios de comunicación,

se han localizado 185 referencias bibliográficas del *Informe Estado de la Nación* y 215 del *Informe Estado de la Región*, en documentos que han sido recopilados en forma completa y colocados en la página de Internet del Programa. Esas referencias se utilizan para fundamentar proyectos gubernamentales y presentaciones de ministros, viceministros y diputados. También son frecuentes las alusiones a los Informes en seminarios, foros, simposios y talleres en los que se discute sobre políticas públicas y se analiza la situación del país. Asimismo, los resultados de cada edición proveen insumos para la redacción de pactos internacionales -como sucedió en la Cumbre Presidencial extraordinaria de julio de 2010, realizada con el propósito de relanzar el proceso de integración centroamericana-, proyectos de ley, programas de instituciones públicas nacionales (red de cuidado, salarios mínimos, política nacional de seguridad ciudadana, etc.), tesis y tesinas de universidades nacionales e internacionales, y han servido como fuente para numerosos artículos de opinión, investigación y análisis de gran variedad de revistas digitales e impresas. Los Informes están registrados en cuarenta bases de datos y veintidós publicaciones especializadas, y han sustentado documentos estratégicos de organismos internacionales y de la institucionalidad regional (BID, BCIE, SICA, Consejo Consultivo del SICA, Cooperación Danesa, UICN, etc.).

Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano

Desde su creación, el Programa Estado de la Nación ha realizado esfuerzos para promover y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y, luego, en Centroamérica. La preparación del *Informe Estado de la Nación* a lo largo de dieciséis años ha sido la base para lograr tal propósito. Mediante la combinación de procesos de investigación y consulta a diversos sectores sociales, se han articulado redes de investigación que han favorecido la pertinencia y legitimidad del análisis, así como el establecimiento de vínculos que facilitan el acceso a la información y la difusión de los Informes.

El Programa está al servicio de la calidad de la democracia y la rendición de cuentas. El Estado democrático de Derecho asegura las libertades políticas y los derechos civiles de la población, estableciendo redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad. En ese contexto, necesariamente deben existir mecanismos que garanticen un efectivo control político y una amplia rendición de cuentas. Sin embargo, a veces el sistema democrático presenta debilidades como la información restringida, la corrupción, la incompleta independencia de los operadores judiciales y la exigua rendición de cuentas, entre otras.

La ausencia de rendición de cuentas erosiona dos principios básicos de la democracia: la igualdad política de las personas, que se ve amenazada por la creación de ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, y el control ciudadano al que debe estar sometido el poder político. Una expresión de la rendición de cuentas, en el caso costarricense, es el conjunto de prácticas sociales que se realizan alrededor de la preparación y publicación anual del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*.

Un método para conocer y pensar un país

El *Informe Estado de la Nación* de Costa Rica es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo

humano más antiguas del planeta. Se trata, pues, de un informe pionero. Además, tal como consignó el PNUD en su *Informe Anual* del 2001, es uno de los esfuerzos más persistentes en esta materia: a aquella fecha pocos países habían logrado acumular tantos informes sucesivos como Costa Rica (PNUD, 2001).

Desde su primera edición, el Informe conserva una estructura básica, que se modifica y enriquece año tras año, con el fin de seguir tendencias importantes e identificar desafíos en materia de desarrollo humano y exigibilidad de derechos.

Características y orientaciones del Informe

El concepto de desarrollo humano sostenible (DHS) que se utiliza en los Informes está basado en la propuesta del *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD y en las contribuciones de Amartya Sen: el desarrollo humano sostenible es un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones (PNUD, 1994). El concepto de DHS se diferencia del de capital humano, centrado en las posibilidades producción, al insistir en la habilidad de las personas para llevar el tipo de vida que consideren valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección (Sen, 1997).

Dentro de esta visión, el crecimiento económico, al que tanta relevancia se le atribuyó durante los años ochenta como motor exclusivo del desarrollo, pasa a ser un medio para potenciar la verdadera riqueza de los países: las personas. Al poner a los seres humanos en el centro de este proceso, se enfatiza la importancia de que todos los habitantes tengan igual acceso a las oportunidades, tanto en el presente como en el futuro.

La preparación del *Informe Estado de la Nación* se fundamenta en tres orientaciones básicas:

- **rigor académico:** la articulación de capacidades de investigación de instituciones, expertos y sectores sociales, ha permitido obtener análisis confiables y de calidad sin crear estructuras complejas;
- **legitimidad social:** para obtener arraigo, se han diseñado formas de operación que son parte esencial del proceso de elaboración del Informe, tales como la identificación participativa de los temas y aspectos por investigar; la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de procedencia diversa y vocación pluralista, reconocidas por sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en variados sectores de la sociedad, y la realización de talleres de consulta y validación con académicos y actores de la sociedad, entre otras;
- **amplitud en la difusión:** se ha buscado la máxima difusión de los Informes, de otras publicaciones y del Programa como tal. Para ello se ha utilizado una estrategia que incluye: énfasis en la relación directa, mediante presentaciones, talleres y foros con académicos; actividades de promoción de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión, y actividades con el sistema educativo (cursos de actualización para docentes).

Algunos desafíos de la gestión pública en Costa Rica cubiertos por el Informe

El Informe ha profundizado en muy diversas áreas e incidido en la formulación de políticas públicas y la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales. A continuación se repasan algunos ejemplos.

Educación. Desde sus primeros años el *Estado de la Nación* abordó el tema de la educación como un asunto estratégico y crucial. Señaló aciertos históricos logrados desde mediados del siglo XIX y subrayó crasos errores cometidos en los años ochenta del siglo XX, que ocasionaron la pérdida de

cobertura educativa en el peor de los momentos, cuando crecía muy rápidamente la población en edad de cursar la enseñanza secundaria. A este punto, el Programa ha ampliado sus análisis en este ámbito y hoy ofrece una mirada profunda de la educación costarricense, a través del *Informe Estado de la Educación*, que prepara y publica por encargo del Conare, y que en el año 2011 tendrá su tercera edición.

Presupuestos públicos. En coordinación con otras entidades independientes, el Programa Estado de la Nación participa desde hace varios años en la recopilación y análisis de la información que da sustento al índice latinoamericano de transparencia presupuestaria (Fundar et al., varios años). En el 2009 se dieron a conocer los resultados de la última medición, en la cual, por tercera ocasión consecutiva, Costa Rica obtuvo las mejores calificaciones entre los países estudiados. Pese a ello, se volvió a manifestar una brecha entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del índice: fiscalización *versus* rendición de cuentas. Los asuntos mejor evaluados son la fiscalización de los presupuestos, las capacidades del órgano de control externo y la información sobre temas macroeconómicos; los peor evaluados se refieren a la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la asignación de presupuestos. El hecho de que este índice sea elaborado por organismos externos e independientes tiende a legitimar propuestas de mejora en estas líneas, tal como indican algunos de los usos e impactos de este estudio. Así por ejemplo, en la presentación del informe sobre el índice, que se llevó a cabo en la Contraloría General de la República, la jerarca de esa institución asumió compromisos específicos para el mejoramiento de las prácticas asociadas a la fiscalización de los presupuestos, considerando las recomendaciones del informe. En esa oportunidad la cobertura de los medios de comunicación fue amplia, lo mismo que las referencias que en días posteriores se hicieron en la Asamblea Legislativa.

Carga tributaria. En forma reiterada el Informe ha señalado que en Costa

Rica la carga tributaria es insuficiente para satisfacer las aspiraciones ciudadanas. Esta carga es baja según estándares internacionales, y además no hay una correspondencia entre lo que las personas le piden al Estado y lo que están dispuestas a darle. El Duodécimo Informe señaló que: “persistió el deterioro de la solvencia económica que se dio a lo largo de la última década, comprometiendo así la estabilidad; la carga tributaria siguió siendo baja y si bien se redujo el déficit fiscal, ello se logró mediante el recorte de la inversión social y la inversión en infraestructura” (Programa Estado de la Nación, 2006). Esta tendencia se modificó entre 2006 y 2008, como producto de un esfuerzo por mejorar la gestión tributaria. Por primera vez en cincuenta años el Presupuesto Nacional cerró con superávit, lo que posibilitó un aumento de la inversión social y en infraestructura. En los últimos cuatro años el número de contribuyentes se incrementó en más de un 50% y la recaudación real creció muy por encima de la expansión del PIB. No obstante, a raíz de la crisis económica internacional y la desaceleración del crecimiento doméstico, el tema de la insuficiencia tributaria vuelve a cobrar urgencia e importancia. En este sentido, el *Informe Estado de la Nación* insiste en la necesidad de atender este asunto, desde una perspectiva independiente.

Inversión social y en infraestructura. El Decimocuarto Informe advirtió que: “Un crecimiento volátil de los ingresos laborales, y niveles insuficientes de inversión social -que además se filtran hacia estratos superiores de ingreso-, junto a un aumento de ingresos que no se reparte por igual, ni redistributivamente, dibujan un panorama de persistente desigualdad. Las transferencias sociales focalizadas empujan a algunos hogares hacia arriba de la línea de pobreza y contribuyen a aumentar la vulnerabilidad frente a esa condición para los hogares de ingresos un poco superiores. No obstante, la insuficiencia de fondos, que no permite cubrir a todos los potenciales beneficiarios, y las filtraciones, que menoscaban la eficiencia, son factores que limitan la capacidad

de los programas para combatir la pobreza”. Con respecto a la inversión en infraestructura, se ha dado seguimiento a la situación de la red vial, su mantenimiento y las opciones de política existentes. En el Decimotercer Informe se dedicó un capítulo propositivo a precisar los cuellos de botella y obstáculos que han hecho de la concesión de obra una opción poco eficaz en el país, y a identificar posibles modificaciones a la normativa, los mecanismos de control y las prácticas asociadas.

Deuda pública. Otro tema que es objeto de seguimiento por parte del Informe es la deuda pública nacional, sobre la cual en diversas ocasiones se han sugerido transformaciones en cuanto a condiciones financieras, composición, etc. Hoy es posible reconocer el efecto beneficioso de políticas promovidas por el Ministerio de Hacienda en este campo, como lo expresa una proporción decreciente en la razón deuda versus PIB, que descendió a un 40%, cuando tan solo tres años antes era de 56%. Esta mayor holgura para contratar endeudamiento permitió al Gobierno de la República hacerle frente al gasto público anticíclico durante 2008 y 2009, con resultados importantes tanto en lo social como en lo económico: fue posible, mediante incrementos en la inversión social, aminorar el efecto de la crisis en la pobreza nacional y compensar parcialmente las presiones hacia un mayor desempleo.

Cabe señalar, además, que en varias ocasiones el Programa Estado de la Nación ha sido llamado a facilitar procesos de diálogo social, que condujeron a la formulación de políticas públicas. Son los casos de la Política Nacional de Empleo, la Política Nacional y el Plan de Acción de la Persona Joven, y el diseño de un mecanismo para institucionalizar el diálogo social en un Consejo Económico y Social, todo ello en la administración Pacheco, y la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género, durante la administración Arias. Asimismo, el Programa ha apoyado el diálogo para la salida negociada en situaciones de conflicto y deliberación (Concertación Nacional, “Combo

del ICE”, entre otros). Ciertamente, los resultados de los Informes han permitido aclarar las condiciones y límites de la gobernabilidad del país, con aportes conceptuales y resultados específicos.

Con estos ejemplos se pretende ilustrar cómo la identificación de desafíos, y su legitimación desde organizaciones independientes que promueven la petición y rendición de cuentas, puede contribuir a reforzar el cumplimiento de metas y objetivos. Con la falta de conocimiento y transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello.

Cuestiones críticas a partir de la experiencia

La replicabilidad de un programa como el aquí presentado requiere un conjunto de condiciones iniciales, al menos mínimas y que pueden ser reforzadas o ampliadas en el tiempo, tales como arreglos institucionales legítimos en los cuales se asiente, información de cierta calidad y oportunidad, producción científica básica, financiamiento estable, independencia de criterio, conducción y prácticas plurales y pluralistas. La necesidad de contar con mecanismos que den seguimiento al desarrollo, o a temas más delimitados, es casi universal, pero las maneras en que esos mecanismos se organicen son propias de cada país. En este sentido conviene pensar en la reproducción más que en la réplica de las acciones. Lo que sí es claro es que la deliberación informada y la utilidad de los informes son los que acrecientan su credibilidad y arraigo entre tomadores de decisiones, medios de comunicación, organizaciones sociales y población.

El análisis de la experiencia en la producción de informes sobre desarrollo humano durante dieciséis años, sugiere un conjunto relativamente limitado de cuestiones críticas para el desempeño de un programa de formación e información con una importante presencia

pública, que además tiene pretensiones de impacto en la rendición de cuentas y en la exigibilidad de derechos. Esto es, cuestiones cruciales de carácter político, en el tanto su diseño, en más de una oportunidad, puede ser letal o vital para la continuidad misma del programa. Estas se refieren al proceso o a los resultados.

Estructura, inserción institucional y recursos

Parte importante de la legitimidad de un programa como el Estado de la Nación reside en el prestigio de las instituciones que lo respaldan. En este sentido, el contar, al menos inicialmente, con un auspicio de la cooperación internacional puede ser un elemento de apoyo, pero no sustituye una sólida base nacional. Pero a su vez, este sustrato institucional local debe otorgar una amplia autonomía, de preferencia mediante la delegación de la conducción sustantiva a un mecanismo participativo, plural, pluralista, constituido sobre la base de los méritos y la trayectoria personal de sus miembros, y reglas de participación transparentes, claras y precisas. Particularmente importante ha resultado emprender negociaciones multilaterales, en las que los pesos y contrapesos se hacen presentes de manera simultánea y sustituyen las presiones unilaterales o individuales. Estos factores institucionales y de participación social, para ser eficaces, deben acompañarse de recursos, cuyas fuentes no pretendan condicionar los resultados y, además, sean duraderas.

Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación

Otro aspecto crucial se refiere a las fuentes de información, la construcción de variables e indicadores y la crítica a las fuentes. Por un lado es indispensable crear una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, sobre bases de respeto y crítica constructiva, mediante talleres, comunicación fluida y reconocimiento reiterado y explícito de la autoría. Por otro, es necesario separarse de las fuentes mediante el señalamiento de las limitaciones, la sugerencia y el apoyo para la adaptación de variables y la

construcción de indicadores, para así ampliar la frontera de la información y el conocimiento en temas de interés público. El equilibrio entre el uso de fuentes externas, por lo general oficiales, y mantener cierta distancia de ellas, supone una importante capacidad metodológica y de reprocesamiento de esas fuentes, para la cual la disponibilidad de las bases de datos de encuestas, censos y datos altamente desagregados es muy importante. La independencia respecto del Gobierno cobra particular relevancia en lo que a la información se refiere.

Actitud frente al error u omisión

Como cualquier proceso de conocimiento científico, se reconoce como cierto el hallazgo en tanto no ha sido refutado, pero, una vez generado un razonamiento o dato que lo contradice, el primer paso es la aceptación pública y la corrección respectiva. Como principio y resultado, la crítica, sea cual sea, siempre es bien recibida.

Estilo del Informe y acción del programa

No toda actividad del programa puede o debe reflejarse en sus informes. Es posible construir un conjunto de desafíos sobre los que se concentra la atención y que, a la vez, sirven de hilo conductor a lo largo de varias ediciones, sin pretender “resolver” los problemas nacionales, todos y a cada paso. La pregunta es si es necesario proponer para incidir en políticas públicas, o si es posible hacerlo mediante el señalamiento de desafíos (poco más de la mitad del camino hacia la proposición) y facilitar procesos de diálogo. La facilitación de diálogos nacionales sobre bases técnicas preparadas en el marco del programa, que no necesariamente forman parte del informe, han mostrado un alto potencial.



Miguel Gutiérrez Saxe

Director

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

FICHA 1

Estado de la Región: un informe desde y para Centroamérica

Los resultados del proceso de consulta y evaluación realizado durante el segundo semestre del 2009, y las indicaciones recibidas en la reunión de Consejo Consultivo efectuada en enero del 2010, permitieron formular el temario del *Informe Estado de la Región (2011)*, cuya publicación está prevista para mediados del 2011.

La estructura del próximo *Estado de la Región* mantiene algunas características del Informe anterior (2008) e incorpora elementos novedosos, que buscan fortalecer su papel como instrumento para el seguimiento del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Entre las innovaciones cabe destacar las siguientes:

- Se crea una nueva sección, compuesta por seis capítulos breves en los que se ofrece un panorama general de las principales tendencias demográficas, sociales, económicas, ambientales, políticas y de relaciones internacionales de Centroamérica, a la luz de la información incluida en el Compendio Estadístico.
- La integración regional se aborda como un tema transversal en todos los capítulos.
- Se hace un mayor uso de fuentes de información localizadas en los países.
- Los datos del Compendio Estadístico son visibles a lo largo de todo el Informe.
- En la sección "Desafíos del desarrollo humano sostenible" se tratan menos temas, pero con mayor profundidad.

En su cuarta edición, el *Estado de la Región* tendrá cuatro grandes secciones. Además de la "Sinopsis", en la que se realiza una interpretación estratégica de los principales hallazgos de las investigaciones, y el apartado "Panorama Regional", descrito anteriormente, el Informe examinará en detalle tres áreas que han sido identificadas como desafíos para el desarrollo humano sostenible en Centroamérica, a saber:

- Consolidación de Estados de y para la democracia.
- Gestión del riesgo y el cambio climático.
- Impactos sociales de la crisis económica internacional.

Finalmente, la cuarta sección se concentrará en un dilema estratégico regional, que en esta ocasión es el relacionado con la exclusión social y la pobreza; se intentará responder la interrogante ¿cómo reducir de manera sostenible la exclusión social y la pobreza, por medio de acuerdos políticos nacionales y regionales de carácter pluralista? Al igual que en el Informe anterior, este apartado tendrá, además de un diagnóstico, un análisis prospectivo e identificará un menú de opciones de política pública con base en la revisión de lecciones aprendidas y experiencias internacionales.

La red de investigación del Informe está

constituida por más de cien colaboradores de todos los países de la región, algunos de los cuales participan en el marco de ocho convenios de cooperación suscritos con centros académicos y organismos internacionales. A septiembre de 2010, los estudios más avanzados correspondían a los temas de seguridad social, institucionalidad pública, administración de justicia, cooperación internacional, exclusión social y pobreza rural. Estos trabajos, aparte de servir como insumos para el *Estado de la Región*, permitirán emprender acciones de difusión e incidencia dirigidas a grupos meta específicos.

Durante el año 2010, además de desplegar este proceso de investigación, continuó la difusión de los contenidos del Informe publicado en 2008. Como parte de esos esfuerzos se realizaron cerca de treinta presentaciones y conferencias, tanto dentro como fuera de la región, algunas de ellas como parte de actividades de planificación estratégica de organismos como el BID, el BCIE, la UICN, gobiernos nacionales, cancillerías y agencias de cooperación europea.

La preparación, publicación y difusión del *Informe Estado de la Región (2011)* es auspiciada por un amplio y diverso grupo de instituciones y organismos nacionales (Conare y Defensoría de los Habitantes) e internacionales (OPS-OMS, RUTA, Danida, UICN, Aecid). Paralelamente a la difusión de esta nueva entrega, se diseñará un mecanismo para garantizar la publicación periódica de próximos informes regionales.

FICHA 2

Inicia preparación del Tercer Informe Estado de la Educación

Se encuentra en marcha el proceso de investigación del *Tercer Informe Estado de la Educación*, el cual se centra en un temario que recoge las recomendaciones derivadas del proceso de consulta realizado en 2009. La estrategia de investigación fue acompañada de un marco conceptual y un conjunto de aspiraciones nacionales en materia educativa. Estas últimas fueron elaboradas como resultado de una exhaustiva revisión de estudios nacionales e internacionales producidos en los últimos veinte años. Ambos documentos fueron sometidos a discusión y aprobados por el Consejo Consultivo del Informe.

La preparación del Informe involucra a unos treinta investigadores de distintas disciplinas (Economía, Historia,

Sociología, Educación, Estadística, Ciencias, Psicología, Pedagogía), quienes desarrollan proyectos de su propia iniciativa gracias al apoyo del "Fondo Concursable del Estado de la Educación", creado por el Conare con el fin de incentivar la realización de estudios sobre temas relevantes en materia educativa.

El trabajo en torno al *Estado de la Educación* incluye la organización de actividades en las que se presentan avances de investigación y se busca abrir espacios de discusión sobre los desafíos de la educación costarricense. A junio de 2010 se habían efectuado veintitrés encuentros en los que participaron más de 450 personas, representantes de muy diversos sectores sociales: sindicales, empresariales, académicos, jerarcas y funcionarios públicos

del sector educativo y la Contraloría General de la República, docentes de preescolar, primaria y secundaria, autoridades universitarias y organizaciones no gubernamentales.

Paralelamente se ha realizado una labor de divulgación de resultados en distintas partes del país. Asimismo, se ha establecido una serie de alianzas estratégicas con diversas entidades y organismos nacionales e internacionales, con los cuales se espera fortalecer hacia futuro la incidencia de esta iniciativa.

En septiembre del 2010 dio inicio el proceso de redacción final del Tercer Informe Estado de la Educación, que se espera esté listo en el primer trimestre de 2011.

FICHA 3

Reconstrucción, revisión y ampliación de la base de datos para el monitoreo de las acciones colectivas

Desde el año 2000 el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento al tema de las acciones colectivas, gracias al esfuerzo del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación, que en forma conjunta definieron una metodología, diseñaron y estructuraron una base de datos que se actualiza cada año.

En el 2009 las instituciones tropezaron con problemas técnicos que impidieron seguir trabajando con esos registros. Ante tal situación, el Programa Estado de la Nación se abocó a la tarea de recuperar y compilar la información a partir de fragmentos dispersos en distintos documentos de su archivo. El trabajo incluyó además un proceso de revisión y ajuste de los manuales de codificación, pues a lo largo del período se efectuaron cambios en la estructura o los contenidos de la base de datos, y no siempre se homologaron para el período anterior. De esta manera se actualizaron las categorías de registro, y luego se efectuó una detallada revisión y limpieza de los registros incluidos a lo largo de los últimos años.

Finalmente, ya con el instrumento metodológico reconstruido, revisado y actualizado para el período 2000-2008, se procedió a levantar la información correspondiente al 2009 y a hacer los procesamientos estadísticos para este Informe. La nueva base de datos será puesta a disposición del público en el sitio web del Programa.

FICHA 4

Diseño y creación de un sistema de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional: un esfuerzo interinstitucional

En el 2009, el Centro de Jurisprudencia Constitucional, -órgano adscrito a la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia- y el Programa Estado de la Nación, se dieron a la tarea de diseñar y desarrollar un sistema de seguimiento de las sentencias de ese tribunal. En la actualidad, se está terminando la fase de implantación de este instrumento dentro del sistema de gestión de la Sala.

La idea original fue producto de la colaboración entre el profesor Jeff Staton, de la Universidad de Emory, Estados Unidos, y Jorge Vargas Cullell, del Programa Estado de la Nación. Los primeros resultados obtenidos por medio de esta iniciativa se analizan en el capítulo 5 de este Informe, y aportan datos interesantes sobre un área del sistema político-jurídico costarricense que hasta ahora no había sido explorada.

El sistema abre un rico espacio de investigación, inédito y valioso, para el mejoramiento del desempeño nacional en materia de administración de justicia. A través de él será posible identificar fortalezas y debilidades en aspectos centrales como, por ejemplo, el grado de satisfacción de las y los ciudadanos que recurren a la Sala, el nivel de cumplimiento de las sentencias según temas, instituciones recurridas o perfil de los recurrentes, y los asuntos e instituciones más recurridos, entre otros.

FICHA 5

Líneas orientadoras para un plan nacional de empleo juvenil

A solicitud de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa Estado de la Nación está desarrollando un proyecto que, a través de un proceso de consulta, busca identificar las principales líneas orientadoras de un plan nacional de empleo juvenil.

Esta propuesta responde al interés de contar con una política que ordene y guíe

las acciones institucionales, a la vez que promueve la participación privada, en un esfuerzo por lograr que la población joven del país tenga un empleo pleno, productivo y acorde con lo que la OIT denomina “trabajo decente”.

Entre los objetivos planteados están identificar y sistematizar el marco institucional, las políticas y los programas

relacionados con el empleo juvenil desarrollados en los últimos cinco años y caracterizar sus fortalezas y debilidades, de modo que se puedan señalar tareas pendientes para un abordaje eficaz en esta materia.

FICHA 6

Difusión de las publicaciones del Programa Estado de la Nación

El Programa Estado de la Nación produce tres Informes: el *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (anual), el *Estado de la Región*, enfocado en el ámbito centroamericano (cada cuatro años) y el *Estado de la Educación* (cada dos años). Todos ellos parten de tres principios básicos: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

El Área de Difusión del Programa tiene a su cargo la organización de múltiples actividades para divulgar los tres Informes, y para ello sigue una estrategia que incluye dos modalidades de contacto con el público: una relación más cercana por medio de acciones de capacitación, y una comunicación masiva a través de los medios tradicionales y la Internet. Para ambas áreas de trabajo se producen materiales impresos, audiovisuales y digitales.

Los públicos meta son variados: tomadores de decisiones, investigadores, medios de comunicación, sector público, sector educativo, organizaciones sociales y sociedad civil. En las siguientes fichas se comentan las labores de capacitación, producción de materiales y comunicación realizadas en el último año.

FICHA 7

Capacitación

Entre noviembre de 2009 y agosto de 2010 se efectuaron 81 actividades, con una participación de 2.894 personas, como se detalla a continuación.

Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales

Hasta agosto de 2010 se habían realizado veintinueve presentaciones sobre los resultados de los Informes que elabora el Programa, dirigidos a funcionarios públicos, miembros de organizaciones sociales y el público en general. Se contó con una asistencia total de 1.063 personas.

Además, en conjunto con la Dirección General de Servicio Civil se organizaron cuatro talleres de un día y medio, para profundizar en temas centrales de la realidad nacional. Participaron 172 funcionarios públicos y jefes de departamento.

También se atendieron diversas invitaciones para hacer presentaciones sobre temas específicos en foros especializados. Así por ejemplo, a solicitud de la Defensoría de los Habitantes, en Puntarenas se ofreció una charla sobre migración, desempleo y desarrollo integral de la zona de Occidente.

Finalmente, en dos actividades se expusieron los principales hallazgos del *Informe Estado de la Región*. Se contó con un público de 128 personas, que incluyó a representantes sindicales y universitarios.

Se consolida alianza Infocoop-Conare/ Programa Estado de la Nación

En el 2010 se firmó un nuevo convenio que da continuidad a la alianza Infocoop-Conare/Programa Estado de

la Nación, para seguir realizando actividades de capacitación e investigación sobre temas relevantes para el desarrollo nacional y, en particular, para el movimiento cooperativo.

En este marco, se concluyó el estudio exploratorio “Emprendimientos cooperativos: una opción de empleo para estudiantes y egresados(as) de la educación secundaria”, efectuado en los cantones de San Carlos y Pérez Zeledón. En ambos casos se llevaron a cabo talleres de devolución de los resultados y se elaboraron propuestas para mejorar la formación de los jóvenes, así como para ampliar sus opciones de empleo en las regiones respectivas.

También se expusieron los resultados del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* a funcionarios del Infocoop -para apoyar su proceso de planificación para el año 2011- y a miembros de cooperativas interesadas en conocer la situación del país en materia de desarrollo humano. En total se realizaron cuatro actividades, con una participación de 113 personas.

Ciclo de capacitación para comunicadores

El Programa Estado de la Nación y el Sindicato Nacional de Periodistas de Costa Rica unieron esfuerzos a partir de junio de 2010, con el fin de organizar los ciclos de capacitación denominados “Construcción de una agenda para el desarrollo”, dirigidos a comunicadores afiliados a la citada organización.

La iniciativa consiste en la realización de charlas mensuales que abordan diversos temas contemplados en los informes

CONTINÚA >>>

FICHA 7 >>> CONTINUACIÓN

Capacitación

Estado de la Nación, Estado de la Región y Estado de la Educación y, además, proporcionan ideas de cómo utilizar estas publicaciones, consultar fuentes y analizar estadísticas, para satisfacer los requerimientos de información en la labor profesional de las y los periodistas.

El primer ciclo de capacitación comprendió cinco sesiones, cada una de ellas dedicada a un área temática, a saber:

- Paradojas en el desarrollo humano de Costa Rica.
- Desafíos estratégicos en materia de equidad: desigualdad de ingresos y salarios mínimos.
- Uso de los recursos naturales desde la perspectiva de la huella ecológica: bosque, agua y energía.
- Los retos de la democracia costarricense en la gestión y representación política responsables: la eficiencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Desafíos estratégicos en educación: ampliar la inversión y combatir la exclusión estudiantil en secundaria.

Para inicios del 2011 se tiene previsto desarrollar una segunda jornada de capacitación, con base en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*.

Continúan las aventuras didácticas que buscan llevar los Informes a las aulas

El Programa se ha dado a la tarea de promover el uso del *Informe Estado de la Nación*, como material complementario para el abordaje de los contenidos y objetivos establecidos para la asignatura de Estudios Sociales. Con ese propósito, en coordinación con la Asesoría Nacional de Estudios Sociales y las Asesorías Pedagógicas de esta materia se realizaron catorce talleres para profesores y profesoras en las regiones educativas de Pérez Zeledón, San Carlos, Cartago,

Puntarenas, San José, Turrialba, Heredia, Santa Cruz, Liberia, Desamparados, Sarapiquí y Grande de Térraba; estas actividades contaron con la participación de 347 personas. Asimismo, se efectuaron ocho talleres con docentes de primaria de las regiones educativas de Puntarenas, San José, Santa Cruz, Turrialba, Heredia, Los Santos, Aguirre y Sarapiquí.

Además se entregó a 282 profesores y profesoras el texto *Un grano de maíz en la integración centroamericana*, el cual pretende apoyar el abordaje de contenidos del programa de Estudios Sociales que se vinculan con el tema centroamericano. La entrega se coordinó en las regiones educativas de Pérez Zeledón, Puntarenas, San José, Turrialba, Santa Cruz, Liberia, Desamparados, Sarapiquí y Grande de Térraba.

Por otra parte, en el XII Congreso Nacional de Ciencia, Tecnología y Sociedad, coordinado por Cientec, y en el III Encuentro de Enseñanza de la Matemática, organizado por la UNED, se expusieron los avances del *Módulo educativo para Matemática en segundo ciclo*. En los talleres de ambas actividades participaron 32 docentes de diferentes regiones.

Adicionalmente, se realizaron presentaciones del Segundo Informe Estado de la Educación a 173 funcionarios y funcionarias del Ministerio de Educación Pública.

Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria

Siendo el Programa Estado de la Nación parte del Conare y de las universidades públicas del país, una tarea muy importante es la difusión de sus publicaciones en la comunidad universitaria. Este trabajo se logra gracias a que la Comisión de Vicerrectorías de Extensión y Acción Social conformó la Subcomisión de Presentación del Informe Estado de la Nación, que en el 2010 es coordinada por la Universidad de Costa Rica.

A finales del 2009, la Subcomisión organizó la videoconferencia de presentación del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, en la cual participaron 124 miembros de la comunidad universitaria, y

concretó la realización de cuatro foros de reflexión sobre temas clave del desarrollo:

- Armonía con la naturaleza: lo urgente y lo importante”, en el ITCR.
- “Las políticas públicas y el reto de los programas sociales en Costa Rica”, en la UCR.
- “La incidencia política en el desarrollo local”, en la sede de la UNED en Palmares.
- “Desigualdad social. UNA discusión entre iguales”, en la UNA.

A las cuatro actividades asistieron 360 personas. Para lo que resta del año 2010 se tienen previstos varios foros regionales.

Un especial reconocimiento merece el foro realizado en la UNA, para el cual se desarrolló un proceso de varios meses con grupos de alumnos que estudiaron, analizaron e interpretaron el capítulo especial del Decimoquinto Informe, sobre el tema de las clases sociales en el país. Esto les permitió capacitarse para luego dirigir y hacer las presentaciones en la videoconferencia que cerró la actividad, en la cual participaron estudiantes de Heredia, Nicoya, Liberia y Pérez Zeledón.

El Programa Estado de la Nación agradece profundamente a los representantes de las cuatro universidades que integran la Subcomisión, por su empeño y dedicación en esta tarea de abrir espacios de análisis y llevar información a la comunidad universitaria y a la sociedad costarricense. Además cabe resaltar que esta instancia planteó y logró la aprobación de un proyecto que dará continuidad a este esfuerzo conjunto en el período 2011-2013.

FICHA 8

Producción de materiales educativos

El Programa Estado de la Nación busca dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer los desafíos del desarrollo humano y, de este modo, promover la reflexión propositiva y la formación de opiniones fundamentadas. Esto incluye, desde luego, al sector educativo. Cada año el Programa elabora materiales impresos, y más recientemente audiovisuales, en los cuales incorpora una mediación pedagógica que pone al alcance de docentes y estudiantes los principales resultados de sus investigaciones.

Los ejemplos más recientes de esta producción son los textos *Un grano de maíz en la integración centroamericana* y *Módulo educativo para Matemática en segundo ciclo*, ambos basados en el *Informe Estado de la Región (2008)*. El primero es un módulo educativo que pretende mejorar el acceso de la población a información amplia y oportuna sobre la realidad de Centroamérica. Durante el 2010 se ha entregado a profesores de Estudios Sociales de diferentes regiones educativas del MEP y a emisoras culturales del Istmo que son homólogas del Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER). A su vez, la segunda publicación ofrece a maestras y maestros una herramienta complementaria para abordar los objetivos y contenidos del programa de estudios de Matemática, con datos reales y cercanos a la realidad estudiantil. Esta es una iniciativa ejecutada de manera conjunta entre el Programa Estado de la Nación y el MEP, a través de la Dirección de Desarrollo Curricular y su Asesoría Nacional de Matemática de primero y segundo ciclos. Con este material se busca promover un aprendizaje de la Matemática en el que los números adquieren sentido como parte de un contexto social, económico, político y ambiental, y en el que además se incentiva el análisis crítico de la realidad, la reflexión propositiva y la resolución de problemas derivados de situaciones del entorno.

Otra iniciativa innovadora que se está desarrollando es la producción de una serie de vídeos cortos sobre temas sociales, económicos, ambientales y políticos, tanto a nivel nacional como centroamericano. Se proyecta que este material tenga varios usos: como complemento para las actividades de capacitación y las exposiciones -presenciales y virtuales- que realizan los voceros del Programa; como recurso didáctico que los docentes puedan utilizar en el aula, y como fuente de consulta en el sitio www.estadonacion.or.cr y en la cuenta del Estado de la Nación en la página Youtube.

FICHA 9

Comunicación

Entre los avances que reporta el Programa Estado de la Nación en el ámbito de la comunicación destaca la remodelación de su página en Internet. Además se dio continuidad a la producción de foros de análisis en radio Universidad

Página en internet

En junio de 2010 el Programa puso en línea el nuevo diseño de su página en Internet, www.estadonacion.or.cr, que presenta una estructura más amigable con las necesidades de información de sus usuarios. Entre sus novedades está una biblioteca virtual, que brinda acceso directo a más de quinientas publicaciones sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y Centroamérica; los textos pueden ser descargados en forma completa y su localización se facilita por medio de un buscador por palabras clave. Entre los documentos disponibles destacan, claro está, los informes *Estado de la Nación*, *Estado de la Región* y *Estado de la Educación*.

El menú principal del sitio contiene siete secciones: apoyo a toma de decisiones, investigación académica, estadísticas, apoyo educativo, recursos para capacitación, sala de prensa y biblioteca virtual. Además ofrece información institucional del Programa Estado de la Nación.

Los tomadores de decisiones encontrarán documentos referentes al panorama general costarricense y centroamericano, insumos para el análisis de políticas públicas y propuestas sobre temas específicos.

Los investigadores académicos, aparte de consultar las publicaciones del Programa, pueden revisar los estudios o ponencias que sirven como insumos para la elaboración de los distintos Informes, así como su metodología.

La página contiene además una sección de estadísticas en la que se pueden descargar series históricas para Costa Rica, en su mayoría disponibles a partir de 1985. A nivel regional se ofrecen series anuales e indicadores de largo plazo, que delimitan un panorama general de la evolución de Centroamérica en los últimos cincuenta años.

Los visitantes del sitio también tienen a su disposición publicaciones didácticas -conocidas como "módulos"- que motivan al lector a informarse, a actuar de modo autodidacta y a crear una mediación pedagógica para la enseñanza primaria y secundaria, así como para la capacitación de líderes de organizaciones sociales, sobre temas de la realidad costarricense y centroamericana. Estos y otros recursos pueden ser consultados en las secciones de apoyo educativo y capacitación. Hay un apartado especial para estudiantes, denominado "Apoyo a tus tareas".

Otra sección es la "Sala de prensa", donde las y los comunicadores pueden encontrar información útil, como las últimas noticias del Programa Estado de la Nación, estadísticas, carpetas con los principales hallazgos de los Informes y materiales audiovisuales.

Foros en radio Universidad

Se ha dado continuidad a los "Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación", un espacio de una hora de duración que se transmite el último miércoles de cada mes, y en el cual se abordan temas de actualidad y trascendencia nacional.

En este período se mantuvo el formato que se ha utilizado para la producción de estos espacios: dos o tres expertos

FICHA 9 >>> CONTINUACIÓN

Comunicación

invitados analizan el tema propuesto para cada foro, bajo la moderación de un integrante del equipo técnico del Programa Estado de la Nación y con el respaldo de información debidamente documentada y fundamentada.

Entre los temas abordados en las últimas ediciones destacan los siguientes:

- Hallazgos y desafíos del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.
- La crisis económica: su evolución más reciente y perspectivas.
- Desafíos de la enseñanza de las Matemáticas para la Costa Rica que deseamos.
- Los desafíos de la inserción económica de Centroamérica después de la crisis internacional.
- ¿Cuál es el perfil de los conflictos ambientales en el país y el rol de los actores?
- Lectoescritura y éxito escolar: dos caras de una misma moneda.

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.

CAPÍTULO
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 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%¹. 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 rezaño 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

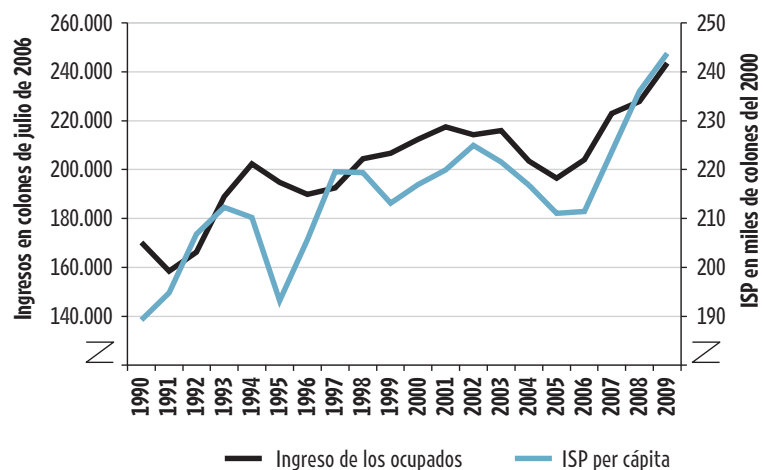
total de los hogares aumentó en términos reales en 7,7% con respecto al 2008, y el ingreso per cápita en 8,2%. En 2008 el ingreso se había reducido en 0,3% y el per cápita había crecido apenas un 1,7%.

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 femicidios², así como aquellos perpetrados por hombres en eventos pasionales, en situaciones de violencia sexual o por ex parejas, llamados homicidios por condición de género³, 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.

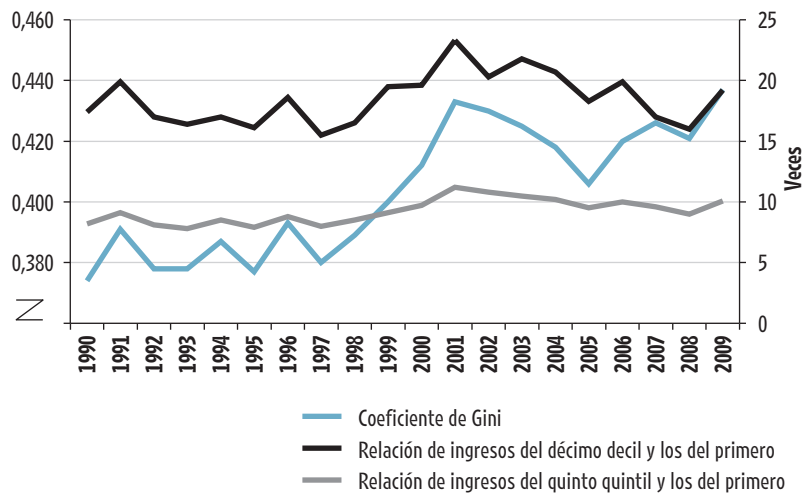
Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso

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 social⁴ 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^{a/}

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”⁵, 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 ISP⁶, 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).

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

Para aproximar el impacto del régimen no contributivo de pensiones

GRAFICO 1.3

Inversión social pública por habitante, según clase social. 2009



(RNC) en la pobreza, en las últimas entregas de este Informe se han comparando las situaciones “sin pensión-con pensión”⁷. 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)⁸, 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.

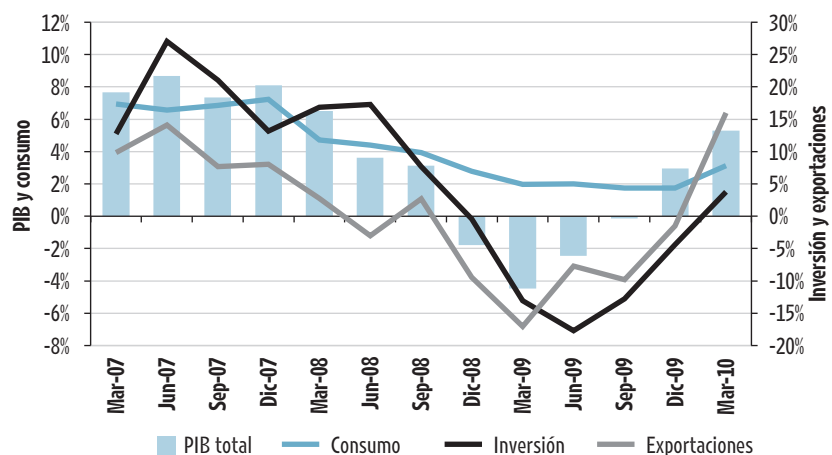
Se contrae la producción de bienes, pero los servicios muestran un buen desempeño

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 agropecuario⁹.

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%)¹⁰.

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^{a/}, 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”¹¹, 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.

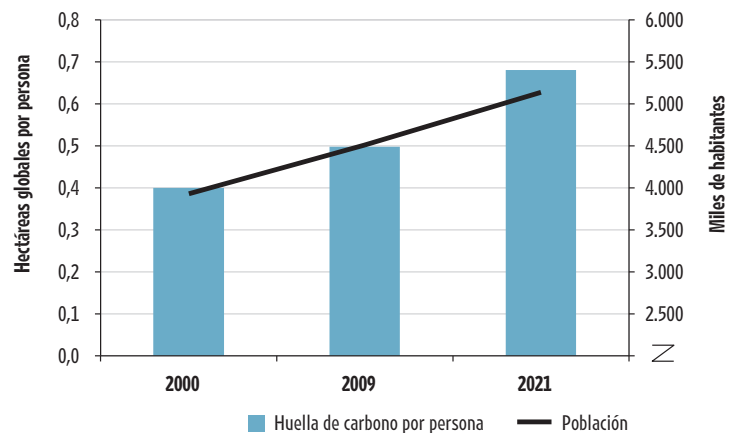
Minería metálica y protección ambiental, una frontera conflictiva

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.

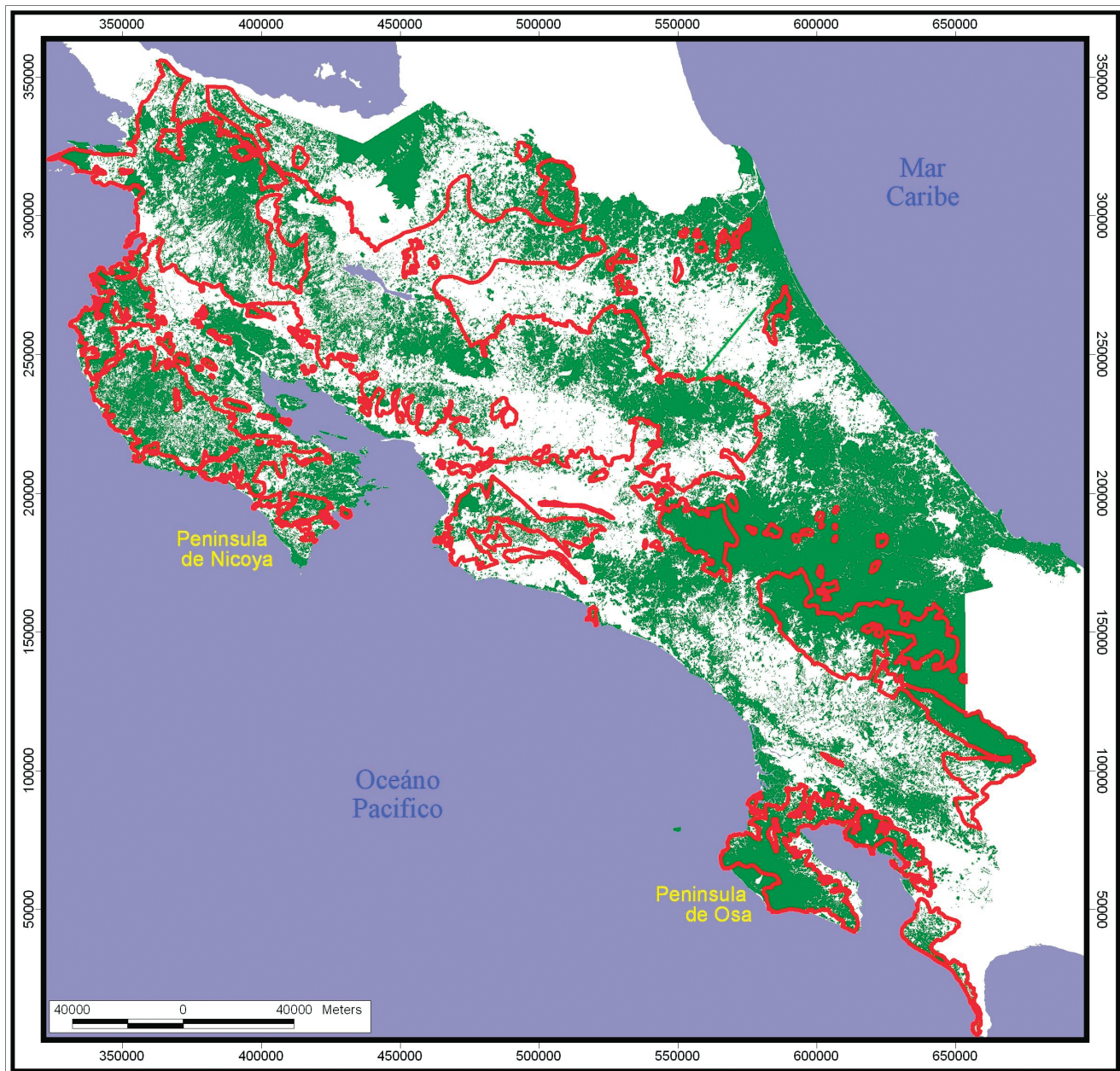
Los territorios continentales del país que muestran potencial de tener yacimientos minerales metálicos, coinciden en un gran porcentaje con zonas importantes desde el punto de vista de la conservación. Según los mapas geológicos, esos territorios se encuentran en un 45% del área continental y se traslapan 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 (E¹²: 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.

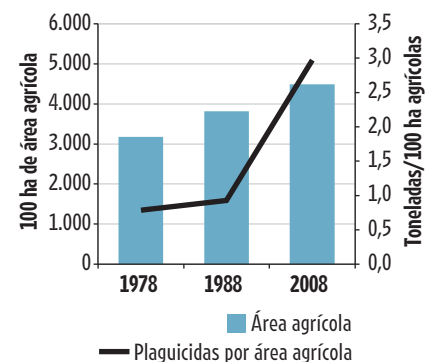
El crecimiento en las importaciones de plaguicidas se contraponen a los avances logrados en el ámbito de la tecnificación agrícola, como el desarrollo de nuevas moléculas y formulaciones, herramientas dosificadoras, técnicas de aplicación más precisas y adelantos científicos en el área de la biotecnología (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 exportación¹³); 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 información¹⁴ 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 veintidós 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).

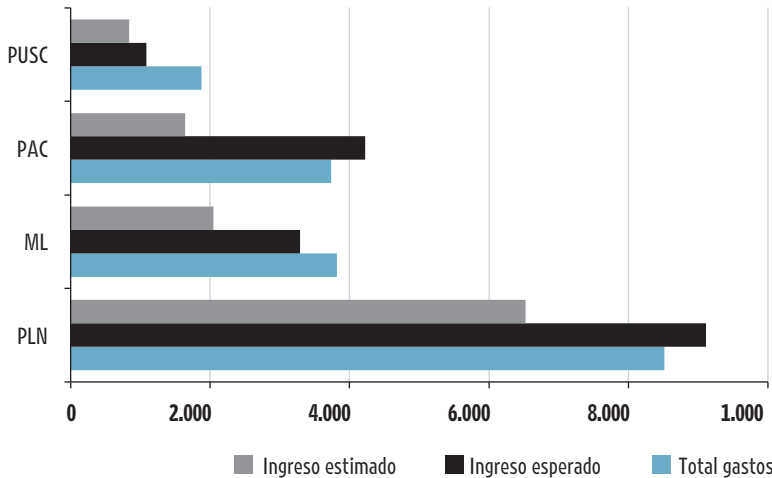
Aumenta la brecha entre oferta y demanda legislativas

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^{a/} e ingresos (esperado^{b/} y estimado^{c/}) 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 ^{a/}	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.

P
A
R
T
E



Seguimiento del desarrollo humano sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	75
Valoración general	77
Valoración del Decimoquinto Informe	78
Aspiraciones	78
Introducción	79
Organización del capítulo y novedades	79
Acumulación de capacidades en el 2009	79
Balance general	79
Acceso a una vida larga y sana	83
Acceso al conocimiento	88
Acceso a un ingreso digno	90
Acceso a vivienda digna	93
Acceso a una vida libre de amenazas	94
Desigualdad, pobreza y exclusión social	97
Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso	98
No hay avances en el cierre de las brechas económicas de género	102
A pesar del estancamiento en la pobreza, hay mejoras notables	105
Percepciones de la población ante la reciente crisis económica	111
Gestión de la equidad y la integración social	112
Distribución socialmente diferenciada de la inversión social pública	112
Creciente pero insuficiente impacto redistributivo de la inversión social	116
La inversión social selectiva es muy progresiva, pese a filtraciones	118
Gestión de la política social	122

HALLAZGOS RELEVANTES

» La pobreza por ingresos se incrementó por segundo año consecutivo, aunque se mantuvo por debajo del promedio del período 2003-2007. La pobreza total pasó de 16,7% en 2007 a 18,5% en 2009 y la extrema de 3,3% a 4,2%.

» El aumento en la pobreza fue amortiguado por las transferencias de asistencia social que recibieron los hogares, específicamente por las pensiones del régimen no contributivo y el programa "Avancemos".

» La inversión social pública (ISP) continuó su tendencia al alza, a pesar de las restricciones económicas. La ISP por habitante creció un 3,3% durante el 2009 y en relación con el PIB representó un 23,4%.

» En el 2009, a diferencia del año anterior, los ingresos crecieron más conforme más alto era el ingreso del hogar: en el primer quintil (los más pobres) se redujeron en 2,5% y en el quinto quintil se incrementaron en 9,8%.

» Se revirtió el estancamiento en los salarios mínimos del período 1999-2008: el índice de salarios mínimos reales creció en 4,5 puntos porcentuales, la cifra más alta desde 1987.

» Volvió a aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos: el coeficiente de Gini alcanzó su nivel más alto desde 1987, al pasar de 0,424 en 2008 a 0,437 en 2009.

» La tasa de desempleo abierto subió 2,9 puntos porcentuales, de 4,9% a 7,8%. En los hombres el incremento fue de 2,4 puntos y en las mujeres de 3,7. Estos niveles son los más altos del período 1990-2009.

» Las mujeres fueron las más perjudicadas con el aumento en el desempleo, especialmente aquellas que residen en las regiones Brunca y Chorotega, cuyos niveles superaron el 10%, aunque el indicador también fue alto en las regiones Central y Pacífico Central.

» Continuó la disminución en la tasa de mortalidad infantil y se alcanzó el nivel más bajo hasta la fecha: 8,8 por mil nacidos vivos.

» Desmejoraron las coberturas de la seguridad social en la población asalariada, tanto en el régimen de enfermedad y maternidad, como en el de invalidez, vejez y muerte.

» Siguen creciendo las coberturas educativas en secundaria. La tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo de la educación regular pasó de 75,9% a 77,7%, y la del ciclo diversificado de 44,2% a 46%, aunque en este último la cobertura se mantiene baja.

» La Asamblea Legislativa aprobó la reforma a la Ley 5662, del Fondo de Asignaciones Familiares (Fodesaf). La propuesta prevé una redistribución de los recursos y le da al Fondo la potestad de cobrar por la vía judicial los recursos que le corresponden. Además, brinda financiamiento permanente al programa "Avancemos".

» Un estudio del IAFA reveló que dos de cada diez estudiantes de secundaria consumen activamente bebidas alcohólicas. La encuesta se efectuó en el 2009, entre más de 5.000 jóvenes en 38 centros educativos del país.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2009

Indicador ^{a/}	1990	2000	2005	2008	2009	Diferencia 1990-2009
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,1	79,1	2,1
Hombres	74,8	75,4	76,8	76,6	76,5	1,7
Mujeres	79,3	80,3	81,5	81,8	81,8	2,5
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	10,2	9,8	9,0	8,8	-5,9
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	64,7	64,6	55,0	66,5	64,8	0,1
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	44,6	48,0	46,8	57,9	56,2	11,6
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	8,0	8,5	8,8	8,9	1,7
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	30,5	34,3	37,1	37,7	12,6
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	16,7	12,0	11,5	11,5	-9,4
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	69,1	79,5	81,3	82,9	24,3
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%) ^{b/}						
Primaria	96,0	99,7	101,3	102,6	103,5	7,5
Secundaria	45,2	54,3	67,2	69,4	71,8	26,6
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		22,3	22,4	23,5	25,8	8,8
Tasa neta de participación laboral (%)	53,5	53,6	56,8	56,7	56,5	3,0
Hombres	77,0	72,8	73,9	72,5	71,5	-5,5
Mujeres	30,3	35,0	40,4	41,7	42,1	11,8
Tasa de participación laboral femenina ampliada (%) ^{c/}	41,4	41,5	48,2	46,4	48,1	6,7
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	6,6	4,9	7,8	3,2
Hombres	4,2	4,4	5,0	4,2	6,6	2,4
Mujeres	5,9	6,9	9,6	6,2	9,9	4,0
Tasa de subutilización total (%)	10,7	12,0	15,0	11,7	15,6	4,9
Hombres	10,1	11,2	12,7	10,2	13,6	3,5
Mujeres	12,5	13,8	19,2	14,3	19,0	6,5
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	113,1	115,0	119,5	18,7
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (julio 2006=100) ^{d/}	168.565	212.415	195.407	226.854	242.833	74.268
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2000)	189,2	216,9	211,1	236,0	243,8	54,6
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) ^{e/}	229	367	385	437	447	218
Tasa delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) ^{e/}	627	1241	1505	1531	1794	1168
Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	6,9	11,1	11,8	7,2
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini	0,374	0,412	0,406	0,421	0,437	0,063
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil (veces) ^{f/}	8,2	9,7	9,4	9,0	10,1	1,9
Tasa de dependencia económica en los hogares ^{g/}						
Pobres		2,9	2,9	2,6	2,5	-0,8
No pobres		1,3	1,0	1,1	1,0	-0,4
Hogares pobres (%)	27,4	20,6	21,2	17,7	18,5	-8,9
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces) ^{h/}	2,1	2,3	1,9	1,9	2,0	-0,1
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja (veces)	1,8	1,7	1,5	1,7	1,6	1,6
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,2	1,3	0,3
Deserción escolar en educación secundaria (%) ^{i/}		11,9	12,5	12,1	10,9	-2,8
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	8,1	7,4	7,9	0,2

a/ Para las variables que tienen como fuente la Encuesta de Hogares (INEC), hay que considerar que las cifras son totalmente comparables a partir del año 2000; para comparar con años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión de las mismas. Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

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

c/ Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados se considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.

d/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según la Encuesta de Hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006.

e/ Considera los casos entrados al Ministerio Público. Se utilizan las proyecciones de población de INEC-CCP.

f/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso familiar per cápita del hogar.

g/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994.

h/ Los datos están disponibles a partir de 1994.

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

VALORACIÓN GENERAL

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 en 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.

Las investigaciones realizadas para el presente Informe agregan nuevos y más detallados conocimientos sobre estos temas. Ya se ha dicho que la inversión social pública (ISP) tiene efectos redistributivos, tanto sobre la pobreza como sobre la desigualdad social, pero 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.

La información disponible ayuda a explicar un resultado aparentemente paradójico observado en el 2009. Por una parte, el ingreso promedio de los hogares creció un 7,7% en términos reales, los salarios mínimos mostraron un incremento real importante y la proporción de trabajadores que perciben remuneraciones por debajo de este mínimo disminuyó; por otra parte, la desigualdad y la pobreza aumentaron (aunque a distintas velocidades). Un enfoque de economía política ayuda a esclarecer la paradoja. En pocas palabras, la expansión real de los ingresos no se distribuyó de manera equitativa. Los hogares más ricos -pertenecientes a la clase alta y la de medianos empresarios y expertos- experimentaron un crecimiento real del 11,6% en sus ingresos, en tanto que los hogares más pobres (constituidos por obreros agrícolas y trabajadores de servicios domésticos, principalmente) más bien sufrieron una caída de 6,9%. Esta situación explica el incremento en la desigualdad en la distribución de los ingresos, que en el 2009 alcanzó el valor más alto en el coeficiente de Gini: 0,437.

Las investigaciones también permiten (re)examinar la afirmación, reiterada en sucesivos Informes, de que en Costa Rica la pobreza está estancada. Si bien el aumento registrado en el 2009 ubica la incidencia dentro del rango que ha sido usual en el país desde 1994, cuando se emplean otros indicadores de pobreza, como el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), la conclusión es que en los últimos años se ha logrado un notable progreso. La proporción de personas afectadas por NBI ha disminuido en 5,1 puntos porcentuales durante la década, sobre todo en lo que concierne a las carencias en salud y educación, y es el poco avance en materia de vivienda lo que ha impedido una reducción mayor. Dicho de otro modo, las condiciones de la pobreza se han atenuado, pese a que los ingresos de muchos hogares aún son insuficientes. Otro argumento en esta línea es la disminución en la brecha de pobreza, esto es, que los

ingresos per cápita de los hogares que siguen siendo pobres se encuentran más cerca de la línea de pobreza que en los años anteriores a 2006, es decir, son menos pobres que en el pasado. Esta situación es consistente con lo indicado líneas arriba, y muestra el resultado de la interacción entre mercados laborales caracterizados por bajos ingresos para muchos, incluso por debajo del salario mínimo, y una creciente ISP con claros efectos redistributivos.

La mejora en los indicadores educativos (mayores porcentajes de aprobación en bachillerato, menor deserción y mayores coberturas en secundaria) augura para los próximos años un progreso sustancial en los niveles de escolaridad de la población económicamente activa. Lo mismo puede decirse de los avances en salud (mortalidad infantil, esperanza de vida) y del hecho de que en el 2009 no hubo deterioros significativos en la cobertura de la seguridad social, pese a la crisis y el consecuente aumento del desempleo y el subempleo. Al crecer el nivel de escolaridad del conjunto de la población, en el mediano plazo se podrían esperar cambios positivos en la desigualdad de la distribución de ingresos. En el mismo sentido opera la ISP total, que en el 2009 mostró una expansión del 4,9%, menor que el 7% registrado en los dos años previos, pero siempre importante. Si se considera el crecimiento de la población, la ISP por habitante se incrementó un 3,3%, en un contexto de severas restricciones fiscales. Ello refleja la decisión política de aumentar esa inversión en un período de grandes limitaciones económicas, como parte del plan para mitigar el impacto de la crisis, que contrasta con lo sucedido a mediados de la década, cuando la preocupación por controlar el déficit de las finanzas públicas privó sobre la protección de la ISP real. Sin embargo, para que todos estos factores en realidad generen un proceso de reducción sostenida de la desigualdad, será necesario complementarlos con acciones en el ámbito de la economía real, particularmente con esfuerzos para fomentar los encadenamientos -sociales, fiscales y productivos- entre la población y los sectores más dinámicos y modernos de la economía.

VALORACIÓN DEL DECIMOQUINTO INFORME

El 2008 fue un año atípico. En el primer semestre se vivió bajo los efectos de un período de alta inflación, inducida por el aumento en los precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos. Estos factores desaparecieron en la segunda mitad del año, justo cuando empezó a sentirse el impacto de un nuevo y más violento *shock* externo, la crisis económica internacional.

El país mostró un buen desempeño en la acumulación de capacidades humanas (aumento en la esperanza de vida, las coberturas educativas y la seguridad social, y reducción de la deserción escolar). Esto fue posible por el incremento de la inversión social pública (ISP), que permitió canalizar recursos hacia áreas clave del desarrollo humano basadas en políticas universales, así como

reforzar programas sociales selectivos como las pensiones del régimen no contributivo, las becas, los comedores escolares y el programa “Avancemos”. A futuro, la ISP puede jugar un papel importante en la protección de los sectores más vulnerables ante nuevas y adversas condiciones.

No obstante, en el 2008 también empezaron a manifestarse señales sociales negativas, como consecuencia de los riesgos asociados a la fuerte desaceleración económica, después del extraordinario crecimiento que había tenido el país en los tres años precedentes (el PIB pasó de crecer un 7,8% en 2007, a 2,6% en 2008). Tampoco hubo avances sustantivos en áreas críticas como seguridad ciudadana o desigualdad en los ingresos y los salarios.

ASPIRACIONES

» EQUIDAD CRECIENTE

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

» INTEGRACIÓN

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

» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

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

» SEGURIDAD HUMANA

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

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde en este capítulo ofrecer un balance del año 2009 sobre el desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de capacidades y oportunidades de las personas para el logro de su bienestar y el de su comunidad, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

Organización del capítulo y novedades

Además de los usuales ejercicios de revisión y verificación de los principales indicadores sociales, en la presente edición se ofrecen dos importantes novedades que permiten afinar el examen de la equidad social en el país. En primer lugar se aplicó el análisis de clases sociales -un novedoso enfoque que se incorporó el año anterior con el capítulo especial titulado “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica, 1988-2008”- al estudio de la pobreza, la desigualdad

y la distribución de la inversión social pública entre la población. Los resultados obtenidos subrayan la utilidad de complementar el análisis de los indicadores con una perspectiva de economía política.

La segunda novedad es el estudio en profundidad de los efectos redistributivos de la inversión social pública, tanto en el corto plazo (coyuntura de crisis) como en la estática comparativa³ de mediano plazo (una o dos décadas, según el caso). Este examen sistemático de la inversión social en su conjunto, y de los diversos programas públicos en particular, sienta bases más sólidas para comprender los alcances del proceso de inclusión social del Estado de bienestar costarricense.

El capítulo está organizado en tres apartados principales. El primero ofrece un balance general de los logros y retrocesos del país en el 2009, en lo que concierne a la expansión de capacidades básicas en desarrollo humano (recuadro 2.1). En la segunda parte se analizan las brechas más relevantes en el acceso a las oportunidades (según ingreso, empleo, edad, sexo y ubicación territorial), así como los temas de pobreza y exclusión social. Finalmente, el tercer acápite examina la capacidad de la inversión social en políticas universales y selectivas para compensar los efectos de la crisis y, en general, para contrarrestar la creciente desigualdad social. Ello permite valorar la vulnerabilidad de la inver-

sión social en coyunturas recesivas y efectuar un recuento de alcances y desafíos de la acción gubernamental en materia de política social.

Acumulación de capacidades en el 2009

Un aspecto central para que las personas puedan tener la vida que desean y valoran es que logren desarrollar capacidades básicas como vivir una vida larga y sana, adquirir destrezas y conocimientos, generar ingresos, acceder a una vivienda digna y desempeñarse en sociedad sin que su integridad física y patrimonial se encuentren amenazadas. Este apartado ofrece un balance sobre las principales tendencias que Costa Rica ha venido mostrando en la acumulación de estas capacidades en sus habitantes, tanto en el largo como en el corto plazo.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, nuevamente se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2009), con respecto a su comportamiento de los últimos dieciocho años⁴, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional⁵. Los indicadores seleccionados se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo. El cuadro 2.2 sintetiza el desempeño del país en el 2009.

RECUADRO 2.1

Ahondar en el conocimiento del desarrollo humano sostenible

El Programa Estado de la Nación evalúa el desempeño de la sociedad a partir del concepto del desarrollo humano sostenible, originalmente formulado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De acuerdo con éste: “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” (PNUD, 1990), y el desarrollo se centra en las capacidades y el aprovechamiento de las oportunidades por parte de las personas.

Desde sus inicios, el Informe ha realizado esta evaluación por dos vías: por una parte, poniendo especial y detallada atención en la disponibilidad de servicios, bienes e inversión en estructura institucional y en programas sociales por áreas, que complementen externamente y den oportunidades para que las personas desarrollen sus capacidades. Por otra parte, estudiando los grandes indicadores nacionales que detectan el avance en los tres pilares básicos del índice de desarrollo humano (IDH): una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos para lograr un nivel de vida decente. Para medir el avance o retroceso en materia de equidad y pobreza, la información ha sido desagregada y relacionada según zonas geográficas, género, regiones de mayor y menor desarrollo humano, clases sociales, niveles de ingreso y otras categorías que se consideran relevantes.

Esta doble aproximación ha sido válida y útil; de hecho su seguimiento acrecienta la posibilidad de lograr el desarrollo humano sostenible, en el tanto señala desafíos y sugiere políticas públicas y acciones a la sociedad y a las personas. Esos han sido aportes del *Informe Estado de la Nación*.

Ahora bien, desde la perspectiva de las capacidades, el desarrollo humano apunta a que las personas ejerzan el poder como agentes responsables, creativos; también da sentido a que se planteen luchas esenciales por la reducción de la pobreza y la ampliación de la equidad, la voz y la participación, el respeto a los derechos humanos y la construcción del bien común. Ejercer

el poder, o “empoderar”, significa generar en las personas capacidades para funcionar (escoger y desarrollar sus opciones de vida libremente) y para lograr su bienestar (Sen, 2009). El seguimiento del desempeño nacional desde este marco es un propósito que los Informes aún no han logrado a cabalidad.

Para completar la evaluación del país, es preciso profundizar y complementar lo que ya se viene haciendo con la doble aproximación antes descrita. En esta nueva dimensión de análisis, el interés prioritario no recae en los bienes primarios, ni en el bienestar en el sentido utilitarista, sino en las características individuales que determinan la conversión de los bienes en capacidades para alcanzar los fines que buscan las personas. El bienestar de una sociedad depende del uso que se da al ingreso, no del nivel del ingreso mismo (PNUD, 1990); del uso que se da a las oportunidades que se brindan con los servicios institucionales y de los logros obtenidos con ellos, y no tan solo de la disponibilidad de acceso a dichos servicios. Por logros se entiende, dentro de este enfoque, no solo el bienestar, sino también el fortalecimiento de la condición de “agente” de las personas (actor que tiene autonomía, que opta y actúa responsablemente).

Completar la valoración del desempeño del país con un enfoque de capacidades, supone contar con información que permitan dar respuestas a interrogantes como cuán sanas están las personas, cuán educadas son, cuán libres están para transformar el ingreso que reciben y los servicios a los que tienen acceso, en mejores opciones para realizarse conforme a los fines que consideran valiosos en su vida. Sin embargo, no se cuenta en Costa Rica con los insumos requeridos para contestar estas y otras preguntas similares, de modo que se pueda delinear un cuadro más completo desde esta perspectiva. En años anteriores esto ha representado para el Programa Estado de la Nación un factor limitante en la valoración del desarrollo humano.

En el país los sistemas de información no están diseñados para obtener de manera directa el tipo de datos que se necesitan

para el estudio del desarrollo humano. Apuntan, más bien, a medir los bienes, servicios y oportunidades que se brinda a la población en áreas clave (salud, educación, ingreso y vivienda dignos). En otros casos buscan dar seguimiento al desempeño institucional. En consecuencia, es con la información así recopilada y procesada que se puede analizar la situación del país en materia de equidad y pobreza. Parece evidente, entonces, que se requiere una inversión sustantiva para mejorar esos sistemas y permitir una evaluación de los logros de las personas en el desarrollo de capacidades.

Estas limitaciones se unen a otras de alcance más extenso señaladas en el Decimoquinto Informe, entre ellas la insuficiencia del sistema nacional de estadísticas en el campo social, que solo actualiza sus datos una vez al año y que de esta forma imposibilita la identificación de cambios de corto plazo en temas tan sensibles como el ingreso y el empleo. El Informe urgió a las autoridades correspondientes a romper esa barrera de información y recomendó hacer, al menos, dos observaciones anuales sobre esas materias. Cabe reiterar el mismo apremio esta vez en lo que se refiere a logros de bienestar y “agencia” en los ámbitos de la salud y la educación.

Por el momento, conforme a estas limitaciones, y por estar aún en proceso el diseño de una adaptación del enfoque de capacidades que resulte operativa para el caso de Costa Rica, éste se tiene que ir aplicando de manera progresiva, según las dos líneas de análisis seguidas por el Estado de la Nación hasta ahora. Esto implica seguir utilizando la aproximación indirecta basada en la renta (o ingreso), ajustada por otros determinantes del uso y disfrute de la misma, pero sin dejar de lado el propósito fundamental de evaluar el desarrollo de capacidades.

Fuente: Miguel Gutiérrez Saxe, basado en expresiones escritas y verbales de Jorge Chaves.

CUADRO 2.2

Indicadores seleccionados para el balance del desempeño nacional en acumulación de capacidades. 1990-2009

Indicador ^{a/}	1990	2000	2008	2009	Valoración en 2009	Valoración en 2008
Acceso a una vida larga y sana						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,1	Se mantiene	Se mantiene
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	10,2	9,0	8,8	Mejora	Mejora
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	64,7	64,6	66,5	64,8	Desmejora	Mejora
Asalariados	72,5	63,7	70,1	66,8	Desmejora	Mejora
No asalariados	37,0	35,8	62,1	65,4	Mejora	Mejora
Acceso al conocimiento						
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	8,0	8,8	8,9	Se mantiene	Se mantiene
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	30,5	37,1	37,7	Se mantiene	Mejora
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	16,7	11,5	11,5	Se mantiene	Se mantiene
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	69,1	81,3	82,9	Mejora	Mejora
Porcentaje de viviendas con línea telefónica fija		58,1	66,0	65,9	Se mantiene	Se mantiene
Porcentaje de vivienda con acceso a Internet		4,0	14,8	18,7	Mejora	Mejora
Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo		60,8	75,9	77,7	Se mantiene	Se mantiene
Tasa neta de escolaridad en educación diversificada		33,7	44,5	46,3	Mejora	Mejora
Acceso a ingresos dignos						
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	4,9	7,8	Desmejora	Desmejora
Hombres	4,2	4,4	4,2	6,6	Desmejora	Desmejora
Mujeres	5,9	6,9	6,2	9,9	Desmejora	Mejora
Tasa de subutilización total (%)	10,7	12	11,7	15,6	Desmejora	Se mantiene
Tasa neta de participación femenina (%)	30,3	35	41,7	42,1	Se mantiene	Se mantiene
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	115	119,5	Mejora	Desmejora
Ingreso promedio real mensual del hogar (colones de julio de 2006)	281.752	370.172	413.902	445.912	Mejora	Desmejora
Ingreso per cápita real mensual del hogar (colones de julio de 2006)	64.696	90.910	114.170	123.554	Mejora	Se mantiene
Incidencia de la pobreza total (%)	27,4	20,6	17,7	18,5	Desmejora	Desmejora
Coefficiente de Gini	0,374	0,412	0,421	0,437	Desmejora	Se mantiene
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	20,1	23,4	Mejora	Mejora
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	189,2	216,9	236	243,8	Mejora	Mejora
Acceso a una vida libre de amenazas						
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes)	228,7	366,7	436,6	446,7	Desmejora	Desmejora
Tasa delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes)	626,7	1.241,30	1.531,30	1.794,30	Desmejora	Desmejora
Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito (por cien mil habitantes)	13,7	17,1	17,8	15,7	Mejora	Desmejora
Tasa de mortalidad por suicidios (por cien mil habitantes)	5,4	6,7	7,3	8,2	Desmejora	Desmejora
Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,1	11,8	Desmejora	Desmejora

Mejora: avanzó más de lo esperado; el cambio en el año es significativo, mayor a la tendencia desde 1990.

Se mantiene: avanzó como se esperaba; el cambio en el año no es relevante, mantiene la tendencia desde 1990.

Desmejora: avanzó menos de lo esperado, el cambio en el año es menor a la tendencia desde 1990.

a/ La valoración del 2009 se realizó con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2008 se compara con el valor obtenido en el 2009, y el crecimiento anual 2008-2009 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2008.

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). Sin embargo, como consecuencia de la recesión económica sufrida ese año, se redujo el porcentaje de población económicamente activa (PEA) inscrita en el seguro de salud de la CCSS, pues la cobertura de los trabajadores asalariados pasó de 70,1% en 2008 a 66,8% en 2009; esto se explica sobre todo por la disminución en el total de trabajadores asegurados de la empresa privada, ya que los del sector público y el servicio doméstico más bien aumentaron. En el grupo de los no asalariados la cobertura se expandió del 62,1% al 65,4%, por el incremento en el número de trabajadores asegurados por cuenta propia.

En la aspiración de acceso al conocimiento hay algunos indicadores que muestran mejoras, combinados con otros que mantienen la tendencia de los últimos dieciocho años, por lo que la valoración general en este ámbito es similar a la del último trienio. Los resultados del 2009 confirman los avances en la asistencia a la educación, pues la población de 12 a 18 años matriculada en el sistema educativo pasó de 69% en el 2000, a 83% en el 2009. 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. No obstante, las tasas de escolaridad muestran una tendencia creciente en la última década. Los indicadores 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 termina la secundaria.

El porcentaje de población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja había disminuido de manera notable entre

2000 y 2005, del 16,7% al 12%, y aunque en años recientes ha continuado esa tendencia decreciente, su ritmo se ha desacelerado. En el 2009 alcanzó un 11,5%, por lo que se valora como una tendencia que se mantiene.

En la aspiración de acceso a un ingreso digno, el 2009 arrojó resultados dispares, con mejoras en indicadores de ingresos reales e inversión social, pero con 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, a raíz de la recesión económica que vivió el país entre octubre de 2008 y agosto de 2009, y que se reflejó en los resultados de la Encuesta de Hogares de julio de 2009. Las mujeres fueron las más perjudicadas, pues su tasa de desempleo ascendió a 9,9%; no obstante, la tasa masculina también aumentó significativamente, al 6,6%. Los problemas de empleo también quedaron manifiestos en la tasa de subutilización total, que pasó de 11,7% en el 2008, a 15,6% en el 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. 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%.

Estos resultados, aunque relevantes, no lograron revertir el aumento en la incidencia de la pobreza, que se incrementó en casi un punto porcentual y afectó al 18,5% de los hogares. Por su parte, el coeficiente de Gini alcanzó su nivel más alto del período 1990-2009, al ubicarse en 0,437; se superó así la cifra del 2001, que figuraba como la de mayor desigualdad (0,433). Un análisis detallado de estos temas se presenta en la segunda parte de este capítulo,

en la sección “Desigualdad, pobreza y exclusión social”.

Otra área que exhibió mejoras en el 2009 fue la inversión social pública (ISP), que tuvo un crecimiento real de 4,9% con respecto al 2008, y aunque esta cifra 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 el 2009, pese a las restricciones fiscales vividas, lo que demuestra el interés del Gobierno por proteger esta inversión. En relación con el PIB, la ISP representó el 23,4%, superior en 3,3 puntos porcentuales al monto registrado en 2008.

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). La tasa de suicidios también se incrementó, al pasar de 7,3 a 8,2 por cien mil habitantes. La tasa de mortalidad por accidentes de tránsito fue el único indicador en esta aspiración que mostró una mejora con respecto al año anterior, al bajar de 17,8 a 15,7 muertes por cien mil habitantes.

El cuadro 2.3 combina el desempeño de los indicadores del 2009 analizados en el cuadro 2.2, con el lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional, tratando de identificar mejoras, persistencias o desmejoras, así como valorar el grado de avance del país (alto, medio o bajo) en el logro de las aspiraciones de desarrollo humano⁶. Lo ideal sería que el mayor número posible de indicadores nacionales se ubicaran en el cuadrante superior izquierdo de la matriz, ya que esa posición hace referencia a una situación en la que se combinan mejoras anuales en la tendencia nacional, con un nivel alto en el contexto internacional. En contraste, el cuadrante inferior derecho denota exactamente lo contrario.

La valoración del 2009 muestra que la tasa de mortalidad infantil es el único indicador que ostenta el doble

CUADRO 2.3

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según la posición en el contexto internacional. 2009

Posición ^{b/}	Desempeño del 2009 con respecto a la tendencia ^{a/}		
	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora
Alto	Tasa de mortalidad infantil	Esperanza de vida	Coberturas de la seguridad social (PEA) Tasa de desempleo Incidencia de la pobreza
Medio	Población de 12 a 18 años que asiste a la educación Viviendas con acceso a Internet Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado Inversión social pública real Ingreso promedio real del hogar Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito	Escolaridad promedio de la población en edad activa Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo Tasa neta de participación laboral femenina	Coefficiente de Gini Tasa de homicidios
Bajo	Salario mínimo real	Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más	

Tipo de resultado:

Muy bueno

Bueno

Intermedio

Malo

Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2008 se compara con el valor obtenido en el 2009, y el crecimiento anual de 2008-2009 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2008.

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

c/ "Se mantiene" significa que el indicador conservó en el 2009 la tendencia mostrada en el período 1990-2008.

mérito de un nivel alto en el contexto internacional y una mejoría en la tendencia nacional. La esperanza de vida también se ubica en un nivel alto desde la perspectiva internacional, pero mantiene un crecimiento similar a la tendencia.

La mayoría de los indicadores que en el 2009 avanzaron más que la tendencia, se ubica en un nivel medio en la comparación con otros países. Entre ellos están la población en edad escolar que asiste a la educación, la tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado, las viviendas con acceso a Internet, el ingreso promedio real de los hogares, la inversión social pública real y la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito. Otros indicadores que ocupan una

posición media en relación con el resto del mundo, pero que mantuvieron la tendencia en el 2009, fueron la escolaridad promedio de las personas en edad activa, la tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo y la tasa neta de participación laboral femenina. Un indicador valorado como bajo en la comparación internacional, pero que mejoró en el 2009, es el salario mínimo real.

Entre los escenarios negativos, cuya tendencia desmejoró en el 2009, aunque se mantienen en un nivel alto en el contexto mundial, están la tasa de desempleo abierto, la cobertura de la PEA en la seguridad social y la incidencia de la pobreza. El coeficiente de Gini y la tasa de homicidios también mostraron retrocesos en los valores del 2009, con

el inconveniente de que se ubicaron en un nivel medio desde el punto de vista internacional. Los indicadores que se encuentran en estos cuadrantes son de cuidado, pues corren el riesgo de bajar un nivel y caer a posiciones medias o bajas.

Acceso a una vida larga y sana

Gozar de buena salud es requisito indispensable para que las personas tengan una vida larga y sana, y puedan realizar sus deseos y aspiraciones. En torno a esta dimensión básica del desarrollo humano, el capítulo examina los resultados obtenidos por el país en términos del estado de la salud de la población y el desempeño del sistema de atención de la salud.

En el 2009 las principales tendencias en este ámbito no mostraron cambios relevantes con respecto a lo que se ha venido señalando en Informes anteriores. La mortalidad infantil siguió disminuyendo, y alcanzó la tasa más baja hasta la fecha: 8,8 por mil nacidos vivos. La esperanza de vida se mantuvo como una de las más elevadas de América Latina y el mundo; se ubicó en 79,3 años para ambos sexos (76,8 los hombres y 81,8 las mujeres). Esta medida, además de expresar la longevidad de la población, resume las condiciones de mortalidad imperantes, en las cuales tampoco hubo variaciones significativas.

En cuanto al dengue, siguió manifestándose el comportamiento cíclico de la epidemia: la incidencia reportada fue la más baja de los últimos nueve años, muy distinta a la de los “picos” sufridos en 1994, 2005 y 2007 (Minsa, 2010). Sin embargo, es de esperar que la enfermedad vuelva a incrementarse en el 2010, salvo que el país realmente se comprometa a poner en marcha una estrategia que combata el dengue de manera sostenida y desde diversos frentes, tal como se recomendó en el Duodécimo Informe.

Un principio básico sobre el cual el sistema de seguridad social sustenta su modelo de atención es el de la universalidad, que garantiza el acceso de toda la población a los servicios de salud, con lo cual se reconoce esta última como un derecho fundamental de las personas. En el 2009 se observaron desmejoras en las coberturas de la seguridad social en la población asalariada. En el seguro de salud de la CCSS, la presencia de la PEA total cayó en 1,7 puntos porcentuales (de 66,5% a 64,8%). La disminución afectó a la PEA asalariada, cuya participación bajó de 70,1% a 66,8%, luego del significativo crecimiento experimentado entre 2005 y 2008 (pasó de 61% a 70%). Por el contrario, la cobertura de la PEA no asalariada aumentó en 3,3 puntos porcentuales (al 65,4%), cifra inferior a la de los últimos años, pero que mantiene la tendencia creciente que se registra desde el 2003.

La cobertura del seguro de invalidez,

vejez y muerte (IVM) también cayó en el 2009. En el caso de la PEA total, pasó de 57,9% a 56,2%, pero fue la PEA asalariada, nuevamente, la que se vio más perjudicada: su aseguramiento se redujo en 3,7 puntos porcentuales y se ubicó en 61,2% en el 2009. Al igual que sucedió con el seguro de salud, la cobertura de la PEA no asalariada en el régimen IVM se incrementó en 4,1 puntos porcentuales con respecto al 2008 y mantuvo la tendencia creciente mostrada desde el 2003, al pasar de 21,2% en ese año, a 46,9% en el 2009.

Otro asunto relevante en el ámbito de esta aspiración es la ausencia de un sistema de información de la salud de las personas, que permita monitorear el avance del país en esta materia, más allá de los servicios médicos o la mortalidad. Los indicadores disponibles, aunque importantes, solo posibilitan la realización de un balance parcial en esta línea (E⁷: Miranda, 2010). Un tema en el cual es notable la falta de información es la situación de las personas con discapacidad física (recuadro 2.2).

Cambios paradójicos en el estado nutricional de los niños preescolares

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, dado que tanto el peso como la talla responden rápidamente a condiciones adversas y son datos fáciles de recabar. El monitoreo del crecimiento de grupos vulnerables ha sido reconocido por los expertos en salud pública como una herramienta útil para la toma de decisiones y para conocer el adelanto de los países.

Las encuestas antropométricas son usadas regularmente por las naciones, tanto desarrolladas como en desarrollo, para valorar sus avances en este campo y orientar sus políticas y programas. En Costa Rica se han realizado seis encuestas en los últimos 44 años, y aunque éstas han significado un gran esfuerzo por parte del Ministerio de Salud y han aportado información relevante para el país, sus alcances se han visto limitados por la falta de periodicidad, los cambios

metodológicos que se han introducido con el tiempo y la ausencia de información socioeconómica sobre la población evaluada, que permita identificar mejor quiénes son y dónde están las personas con problemas de malnutrición (tanto por deficiencia o desnutrición como por exceso o sobrepeso).

En 1966 se efectuó la primera encuesta de nutrición y se encontró que el 57,4% de los niños en edad preescolar presentaba algún grado de déficit de peso. La última medición, realizada en 2008-2009, muestra una realidad muy distinta, con una prevalencia de 16,3% (datos preliminares)⁸. Además, Costa Rica ha logrado reducir en términos absolutos las brechas que reflejaban las primeras encuestas entre las zonas rurales y las urbanas. En 1975 la deficiencia de peso era 6,4 puntos porcentuales mayor en el área rural, pero la distancia ha ido disminuyendo con el tiempo, lo mismo que la prevalencia global de la desnutrición. Sin embargo, persisten diferencias importantes, particularmente al comparar la zona urbana con la zona rural dispersa. Esto evidencia el proceso de urbanización del país, que va abarcando nuevas áreas, antes rurales, y va dejando núcleos más pequeños que se recogen en esta categoría de “rural disperso” (Muñoz, 2010).

Desde 1975 se incluyen mediciones de sobrepeso, que ya en 1978 alcanzaron valores de 12,9% en la población preescolar, según peso para edad. Esto puso por primera vez el tema de la obesidad -a tan temprana edad- en el panorama de salud pública. La comparación de la prevalencia entre zonas de residencia indica que, en el caso de la obesidad, las zonas urbanas son las más afectadas. Datos preliminares del período 2008-2009 revelan, en la población de 5 a 12 años, una prevalencia de sobrepeso y obesidad de 21,4% a partir del índice de masa corporal, es decir, uno de cada cinco niños presenta un problema de exceso de peso. Esta condición es mucho más grave en la población adulta, que muestra prevalencias de casi un 60% en mujeres, mientras que las cifras entre los adultos mayores van de 62,4% en hombres a 77,3% en mujeres.

RECUADRO 2.2

Equidad y personas con discapacidad física en Costa Rica

Costa Rica cuenta con un amplio marco legal que reconoce el derecho de las personas con discapacidad a vivir al máximo de sus posibilidades. Con la aprobación y promoción de la Ley 7600 y la reciente ratificación de la Convención Internacional de Derechos para las Personas con Discapacidad, el país ha hecho explícito su interés en trabajar para eliminar la discriminación y exclusión de este grupo. A nivel estatal, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) es el ente rector en políticas sobre rehabilitación y educación especial, y el encargado de coordinar las intervenciones que se realizan con otros actores del sector social, como los ministerios de Salud, Vivienda, Trabajo y Educación.

El Censo de Población del 2000 reportó que 203.731 personas, un 5,3% de la población, presentaban algún tipo de discapacidad. Sin embargo, el registro de esta información mostró problemas, derivados de la forma en que los encuestadores preguntaron, clasificaron y reportaron los tipos de discapacidad (JICA y CNREE, 2006). Esto demuestra las limitaciones que tiene el país para cuantificar esta población, pues no existen instrumentos para sistematizar datos que resultan de vital importancia a la luz del proceso de transición demográfica que vive Costa Rica. El progresivo envejecimiento de la población, aunado al aumento en la sobrevivencia de bebés prematuros y los avances tecnológicos que favorecen la supervivencia de enfermos graves, genera un amplio contingente de personas que requieren procesos de rehabilitación intensos y prolongados, con frecuencia asociados a secuelas permanentes, físicas o mentales. El incremento de la violencia, tanto doméstica como comunitaria, expresada en situaciones de agresión, abandono,

traumas y accidentes de tránsito, agrega víctimas físicas, emocionales y sociales, que a menudo no se clasifican como personas con discapacidad.

En el campo de la salud, la atención de las personas con discapacidad muestra debilidades en términos de disponibilidad, acceso y cobertura. Los profesionales que atienden a esta población carecen de entrenamiento específico -lo que evidencia un vacío importante en los cursos que se imparten en las carreras de salud y afines-; no se ofrecen servicios de rehabilitación en el primer nivel de atención del sistema público, hay escasez de equipos especializados y confusión con respecto a las actividades que se deben realizar en el segundo nivel. La oferta de servicios está centralizada en el tercer nivel, en hospitales nacionales y especializados, como el Blanco Cervantes y el Centro Nacional de Rehabilitación (Cenare).

Incluso en ese tercer nivel se notan dificultades para que esta población acceda a las intervenciones de rehabilitación. Un ejemplo es el tratamiento con toxina botulínica, un medicamento para disminuir la espasticidad focal, que se aplica en dos centros hospitalarios: el Cenare y el Hospital Calderón Guardia. El Cenare ha reportado problemas de acceso para las personas que residen fuera de la GAM, al encontrar que los pacientes atendidos provienen mayoritariamente de esa región, a pesar de que se estima que la población con discapacidad en áreas urbanas corresponde a un 43,2% del total, frente al 56,8% de las áreas rurales (JICA y CNREE, 2006).

Un estudio sobre necesidades de la población con discapacidad, realizado en el 2006 por el CNREE, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y el Observatorio para el Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, concluyó que

existen importantes limitaciones de información en el área de la salud, debido a la falta de registros de las instituciones que prestan servicios de rehabilitación y la ausencia de estudios sobre el grado de satisfacción de los usuarios y sobre los tiempos de espera según tipo de servicios de apoyo, entre otros. El estudio se complementó con una encuesta aplicada a 805 personas con discapacidad o sus familiares, que detectó varias áreas deficitarias, entre ellas: ausencia de ayuda técnica, problemas de inserción laboral, falta de terapia física y atención clínica, y problemas de transporte. También se efectuaron talleres comunitarios para explorar los problemas que aquejan a esta población e identificar acciones para resolverlos. Según la prioridad asignada, se señalaron necesidades en los siguientes ámbitos: fuentes de empleo, acceso a servicios especializados de salud, personal docente calificado y entrenado para atender a los niños y adolescentes con discapacidad, mayor integración de estos alumnos en las escuelas regulares, más esfuerzos de organización y coordinación a nivel local para el empoderamiento de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos, un papel más activo del Estado en el fomento de la integración comunitaria de este grupo, eliminación de barreras en áreas sensibles como el transporte y mayor formación e información sobre cómo realizar trámites en oficinas gubernamentales. Se concluye que, para las personas con discapacidad, es fundamental que se les dé un trato equitativo para el disfrute de tres derechos primordiales: educación, salud y trabajo remunerado.

Fuente: Gallardo, 2010.

Estos datos advierten sobre la importancia de abordar este tópico de manera prioritaria, y desde los primeros años de vida. El tema ha sido reiterado por los expertos y obliga al país a repensar las acciones que se vienen implementando, dirigidas sobre todo a las personas

en forma individual o a pequeños grupos, con impactos muy limitados, si no nulos (recuadro 2.3). Acciones a escala poblacional pueden tener grandes impactos a costos relativamente bajos, como demuestran experiencias recientes desarrolladas en varios países (Muñoz, 2010).

El retardo en talla: pocos avances en cuatro décadas

La desnutrición puede ocasionar no solo un déficit de peso, sino además un retardo en el crecimiento lineal, medido como rezago en talla (o en longitud, en el caso de niños muy pequeños).

RECUADRO 2.3

Seguimiento a niños desnutridos muestra debilidades

Las encuestas de nutrición no recogen datos sobre variables asociadas a la desnutrición, como son el nivel socioeconómico de las familias, la escolaridad de los padres, las condiciones de las viviendas y otros. Por lo tanto, se tiene muy poca información sobre quiénes son los desnutridos en Costa Rica.

Un estudio realizado en el Área de Salud de Chomes, Puntarenas, encontró que de 133 niños preescolares que en el 2007 habían sido diagnosticados con desnutrición, solo 25 tenían indicadores normales en el 2009. Los niños que habían recuperado un estado nutricional adecuado habían tenido mejores patrones de alimentación en los primeros dos años de vida, que los que aún se mantenían desnutridos. Los niños recuperados tenían madres o responsables con más años de escolaridad que los que no se habían recuperado. Igual patrón se observó en relación con el número de necesidades básicas insatisfechas que reportaban en promedio los hogares: un porcentaje significativamente mayor de niños desnutridos provenía de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas. Esta información confirma el vínculo directo entre pobreza y desnutrición, pero además que esta condición sigue siendo un indicador importante de desigualdades en el acceso de la población a servicios de educación y salud, pese a la existencia de programas universales.

El estudio señala la necesidad de revisar la atención de la población diagnosticada con desnutrición. El seguimiento que las distintas instituciones responsables hicieron de este grupo de niños muestra debilidades importantes, incluyendo el incumplimiento de los protocolos establecidos y poca coordinación interinstitucional. La mayoría de los niños que tuvieron acceso a algún programa de apoyo (Cen-Cinai, IMAS, etc.) lo logró por gestión propia de los hogares.

Fuente: Montoya, 2010.

Por ello resulta preocupante que en el período 2008-2009 se haya reportado una prevalencia de 29,4% en el retardo en talla. Prácticamente uno de cada tres niños sufre esta condición, cifra que casi duplica la del déficit en peso. Las encuestas de nutrición no recogen información que permita identificar a qué grupos sociales pertenecen estos niños, de manera que las políticas públicas se puedan orientar con precisión hacia las poblaciones más afectadas. Recientemente en Brasil se ha puesto en marcha un importante esfuerzo por reducir las brechas en el crecimiento de los niños entre grupos socioeconómicos, como parte de un conjunto amplio de mejoras en factores estratégicos. A futuro será útil conocer los resultados de esa experiencia, a fin de identificar acciones aplicables al caso costarricense.

Una revisión de los patrones de crecimiento, tanto de peso como de talla, en niños de 39 países en desarrollo, muestra grandes coincidencias entre naciones, al tiempo que revela que el déficit en peso y el retardo en talla son comportamientos distintos e independientes, lo que abre un abanico de temas por revisar e investigar (De Onis et al., 2004). El retardo en talla empieza a darse inmediatamente después del nacimiento, y se mantiene por un período prolongado, hasta avanzados los 3 años de edad. La evidencia científica señala que la pobreza afecta más el crecimiento lineal (talla) que el peso corporal, y que el retardo en talla está asociado a mayor morbilidad y mortalidad, menor logro educativo y reducida productividad en la edad adulta, por lo que los patrones de crecimiento en talla son fuertes predictores del capital humano futuro y del progreso social y el estado de salud de una sociedad (Monteiro et al., 2010).

Costa Rica debe prestar atención al estancamiento de los indicadores que miden retardo en talla, una condición con serias implicaciones para la salud y el adecuado desarrollo de su población, y que además parece ser relevante en el marco de una estrategia para enfrentar el sobrepeso y la obesidad. El período prenatal, el peso al nacer, la lactancia

materna y la ablactación y el destete, son etapas clave en las que se da el déficit inicial de peso (que luego se recupera y excede) y comienza el retardo en talla. Acciones en esos ámbitos demandan esfuerzos significativos y eficientes de coordinación interinstitucional, un área que sigue mostrando debilidades.

Más alimentos, pero menos nutrientes

En las últimas cuatro décadas Costa Rica logró disminuir de modo significativo la prevalencia de déficit en peso en la población preescolar. Avances paralelos en pobreza, educación, salud y saneamiento ambiental, entre otros, indudablemente han influido en estos resultados, pero también ha mejorado el acceso a los alimentos y a las condiciones para su adecuada utilización biológica.

En efecto, la disponibilidad de alimentos para la población incluso ha llegado a ser superavitaria, gracias al crecimiento de las importaciones en este rubro. En el año 2008, la fuerte alza de los precios del petróleo y de los alimentos generó preocupación ante la dependencia de granos básicos del país, y las autoridades plantearon entonces el Plan Nacional de Alimentos, con el fin de asegurar la disponibilidad de los productos de la canasta básica. Los datos del 2009 muestran un aumento en la producción nacional de arroz, frijol, yuca y maíz, aunque el precio internacional de los alimentos sufrió una disminución importante con respecto al 2008.

El hecho de que la reducción del déficit en peso haya progresado mejor que la disminución en el retardo en talla, tiene que ver con esa oferta amplia de alimentos a la que, según indican las encuestas, la mayoría de la población tiene un acceso adecuado. El problema no es de disponibilidad de calorías, sino que se relaciona con el valor nutritivo de los alimentos que consumen los hogares. Varios estudios, incluyendo las mismas encuestas de nutrición, señalan un patrón de alimentación deficiente en vegetales, frutas y granos integrales y, a la vez, alto en calorías, azúcares y otros carbohidratos simples, grasas y sal, que son factores de riesgo para muchas

de las patologías predominantes en la población (Ureña, 2006).

Lo anterior resulta preocupante, pues una situación de déficit de peso en los primeros veinticuatro meses de vida, seguida por una rápida recuperación posterior, promueve un aumento excesivo de peso y predispone a la obesidad y a otras enfermedades asociadas en la edad adulta (Barker, 2007). En los países en desarrollo la obesidad se ha convertido en un marcador de pobreza, vinculado a dietas bajas en nutrientes y altas en calorías, y se observan distancias de hasta tres veces en su prevalencia entre grupos sociales.

Enfoque de capacidades en salud

Una forma de valorar la situación de salud de un país la ofrece el enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen, a partir del concepto de los funcionamientos (tener salud) y la libertad (agencia) de las personas (Sen, 2002). Este marco permite evaluar cómo las instituciones afectan la libertad de los individuos, con el fin de detectar desigualdades e inequidades entre grupos o regiones y diseñar planes e intervenciones desde lo institucional, que ayuden a removerlas o modificarlas (Gallardo, 2010).

Al tratar de aplicar al caso costarricense el enfoque de capacidades en salud, se encontraron enormes vacíos de información, pues en el país no se sistematizan cifras que permitan conocer el estado de salud de toda la población, y no solo el de los individuos que asisten al sistema de atención. Tampoco hay registros consolidados del sector privado. No obstante estos problemas, se procuró avanzar en esa tarea con los datos disponibles, muchos de los cuales ya han sido publicados en anteriores ediciones de este Informe (Programa Estado de la Nación, 2007 y 2008).

El sistema de salud y las políticas sociales universales (agua, educación, nutrición, vivienda) han sido elementos clave en el desarrollo de Costa Rica. La seguridad social obligatoria, universal y solidaria, ha permitido avances significativos en la disminución de la mortalidad, la prevención y la atención

de la enfermedad, y ha alcanzado niveles similares a los obtenidos por otros países más desarrollados. A través de la Caja Costarricense de Seguro Social, la población accede a la red de servicios públicos de salud, ya sea como asegurados directos, dependientes de asegurados o miembros de grupos vulnerables, sin que se den diferencias en la atención entre sectores de población con características distintas. Además, asociado al proceso de reforma del sector salud, el número de Equipos básicos de atención integral en salud (Ebais) ha aumentado en los últimos años, en procura de lograr la igualdad en la distribución y disponibilidad de recursos en todo el territorio nacional.

Una valiosa fuente de información sobre el estado de la salud de la población es la Encuesta Nacional de Salud 2006 (ENSA)⁹, efectuada por el programa de Maestría en Economía de la Salud de la Universidad de Costa Rica. Además, en el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* se publicaron los principales hallazgos de varias investigaciones sobre la calidad de salud percibida por la población¹⁰ (Programa Estado de la Nación, 2007). En esa oportunidad se reportó que, en cuanto a la percepción sobre la calidad y el acceso a los servicios de salud, había una calificación “buena” en un elevado porcentaje de las personas (79,8%), lo cual se relaciona con lo que éstas consideraban “buen trato y disponibilidad del personal a contestar preguntas”. La falta de cupo en los consultorios y la carencia de seguro sobresalían como los aspectos que más afectaban la calidad (44,4% y 40,7%, respectivamente).

Un estudio realizado por Morera et al. (2009) trató de detectar las diferencias en los determinantes de la salud entre regiones del país. Utilizó la siguiente pregunta: en los últimos doce meses, ¿cómo era el estado de su salud? Los resultados indicaron que solo un 33% de la muestra válida reportó buena o muy buena salud. Los mejores niveles de salud autopercibida estaban en las poblaciones que residían en las regiones Central, Brunca y Huetar Norte, y los peores correspondían a las regiones Choroteга, Pacífico Central y Huetar

Atlántica. Otra medición con datos de la misma encuesta encontró que, si bien gran parte de los entrevistados manifestó tener buena salud, este porcentaje era significativamente más alto en las personas con mayor escolaridad, lo que sugiere una relación directa entre nivel educativo y auto percepción de salud (Xirinachs et al., 2006).

En cuanto a la atención de poblaciones prioritarias, como los niños y las mujeres embarazadas, es posible darle seguimiento a partir de la información que sistematiza la Dirección de Compra de Servicios de Salud de la CCSS. Datos por regiones de salud para el período 2006-2009 muestran un alto porcentaje de niños menores de un año que son valorados en el primer nivel de atención, pues la cobertura en este grupo de edad se mantiene por encima del 75% en todas las regiones, excepto en la Huetar Atlántica en 2009. Igualmente, en atención prenatal los porcentajes de cobertura son muy altos en todas las regiones (por encima del 70%), salvo en la Huetar Norte en 2009.

Un aspecto relevante en el enfoque de capacidades en salud es cuantificar el grado de conocimiento que tienen las personas sobre los programas existentes en esta área y el uso que hacen de los servicios preventivos. A pesar de la poca información sistematizada y disponible, es posible obtener algunas conclusiones para dos grupos de población: jóvenes y adultos mayores, los cuales evidencian prácticas preventivas en ciertas condiciones, tales como el embarazo, tamizaje de presión arterial, diabetes o dislipidemia, en general determinadas por el acceso a los servicios del primer nivel de atención de la CCSS.

La primera Encuesta Nacional de Juventud (Unfpa, 2009)¹¹ aporta información sobre la población joven del país (de 15 a 35 años de edad) en temas como familia, educación, empleo, salud, visión de mundo, tiempo libre, entre otros. Con respecto a las prácticas de salud, revela que casi la mitad de los jóvenes utiliza los servicios, especialmente por dolencias agudas relacionadas con los sistemas respiratorio, digestivo y genitourinario; las mujeres

son las principales usuarias (40,5% versus 56,8% de hombres). Por edades, se observa una relación directa de mayor uso a mayor edad (41% entre los jóvenes de 15 a 17 años versus 54% entre los de 30 a 35 años).

La encuesta también señala que el período entre los 14 y los 17 años es el más frecuente para el inicio de las relaciones sexuales, aunque algunas mujeres lo posponen hasta los 18. En el grupo de 18 a 24 años de edad, solo un 41% de las jóvenes ha visitado al ginecólogo y un 46% se ha efectuado un examen de tamizaje para cáncer de cuello uterino. En cuanto al autoexamen de mama, la tercera parte de las mujeres en ese rango etario lo han realizado. Las prácticas de autocuidado de la salud están determinadas por el estado civil, pues las personas casadas, independientemente del sexo, reportan mayores actividades preventivas, y por el nivel educativo, que también influye en la edad de inicio de las relaciones sexuales.

En el otro extremo etario, la población adulta mayor presenta el porcentaje más alto de utilización de los servicios de salud, tanto públicos como privados: el 80% de esta población asiste a la CCSS, un 12,9% a servicios privados y un 6,2% a otros establecimientos. El informe *Estado de situación de la persona adulta mayor* documentó porcentajes bajos en la realización de prácticas preventivas (UCR y Conapam, 2008). Son las mujeres las que más acuden a los servicios de salud y la posibilidad de efectuar exámenes preventivos es mayor según ciertas características de residencia habitual y nivel de ingreso de la persona adulta mayor.

El enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen es un marco flexible que podría ser utilizado para evaluar la equidad en materia de salud en Costa Rica, pues permite combinar factores individuales con las condiciones socio-ambientales en que viven las personas. Para implementarlo, dado el carácter multidimensional de la salud, es necesario que el análisis no se limite a aspectos relativos a la prestación de servicios de atención, sino que incorpore, además, elementos asociados a los determinantes sociales de la salud (Gallardo, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CAPACIDADES EN SALUD**, véase Gallardo, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Acceso al conocimiento

Una condición básica para que una sociedad alcance altos niveles de desarrollo humano es que sus habitantes puedan acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permitan vivir la vida que valoran. Costa Rica ha logrado la universalidad de la educación primaria, pero aún no lo consigue en secundaria. Este nivel, sin embargo, mostró recuperaciones importantes en la década de los noventa y actualmente se encuentra en un nuevo ciclo histórico de expansión. La tasa neta de escolaridad en secundaria¹² pasó de 51,4% en 1999 a 71,8% en 2009. No obstante, se mantiene el reto de aumentar la tasa neta de escolaridad del ciclo diversificado, que en el 2009 tan solo alcanzó el 46,3% en la educación tradicional (gráfico 2.1).

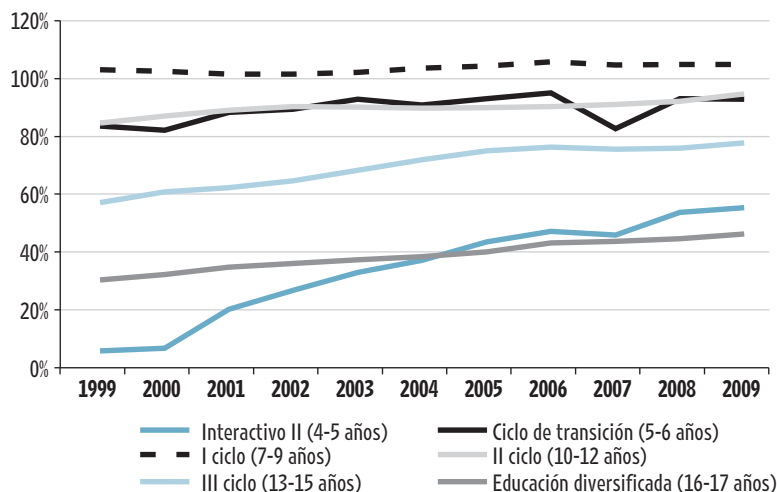
El conocimiento y dominio de otros idiomas forman parte de una educación integral, que ayuda a mejorar la inserción laboral, así como al disfrute de manifestaciones culturales y de otros tipos. La cobertura de estudiantes de primaria que reciben lecciones de Inglés aumentó de 48,4% en 2001 a 80,3% en 2009. En este último año, un

48,9% de las escuelas públicas impartió el programa de segundo idioma. Las direcciones regionales con mayor porcentaje de instituciones con este servicio fueron San José y Heredia (con más del 90%), en contraste con Upala, donde la cobertura es de solo una de cada cinco escuelas (MEP, 2009).

Uno de los principales problemas en la enseñanza secundaria es la desescolarización de los alumnos, vía deserción interanual. Este indicador, sin embargo, muestra ligeras mejoras en los últimos años. Con respecto al 2008, un total de 3.076 estudiantes menos abandonaron la secundaria sin finalizar el ciclo lectivo del 2009, luego de la tendencia creciente que se mantuvo entre 2004 y 2006. El porcentaje de deserción en secundaria disminuyó en 1,2 puntos porcentuales en relación con el 2008 (de 12,1% a 10,9%), con lo cual se acercó a una de las cifras más bajas reportadas desde 1995, como fue la del 2003, cuando se obtuvo la menor tasa: 10,4%. Las mejoras en las coberturas educativas de la población en edad de asistir a este 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 evaluar los resultados, pues es necesario que las tendencias crecientes se sostengan en el tiempo.

GRAFICO 2.1

Tasa neta de escolaridad en el sistema educativo tradicional



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadística del MEP.

La reducción de la desescolarización en el 2009 se dio tanto en el tercer ciclo (un punto porcentual) como en el ciclo diversificado (1,5 puntos porcentuales). Si bien persisten diferencias importantes por niveles, el séptimo año se mantuvo con la tasa más alta de deserción (17,8%), aunque en el año bajo análisis mostró la mayor disminución (2,5 puntos porcentuales con respecto al 2008), seguido por el décimo año (10,4%; 2,1 puntos porcentuales menos). Asimismo, hay regiones educativas que siguen reportando altos porcentajes de deserción en séptimo año, como se observa en el cuadro 2.4. Entre ellas destacan 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.

Otro reto del sistema educativo es el rendimiento de las y los estudiantes y la culminación exitosa del ciclo escolar, pues datos de seguimiento de cohortes al 2007 estiman que solo un 43% de los alumnos que entraron a 7º año lograrán graduarse de secundaria.

Al combinar la condición de estudio y trabajo para la población con edades escolares, se observa un aumento en los jóvenes de entre 15 y 17 años que se dedican exclusivamente al estudio: 75% en el 2009 *versus* 59% en el 2001. Al mismo tiempo, el porcentaje de adolescentes que solo trabajan y no estudian se ha reducido en 9,7 puntos porcentuales, al pasar de 16,1% a 6,4% entre 2001 y 2009.

En cuanto a los motivos que tienen las y los jóvenes de entre 13 y 17 años de edad para no asistir a la educación formal, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) la falta de interés en el aprendizaje y la carencia de recursos económicos se mantienen como los más importantes, y en el 2009 representaron un 30,2% y un 15,9%, respectivamente. Si se suman otras razones similares, las de tipo académico equivalen a un 39,2% y las de tipo económico a un 24,5%. Al analizar la tendencia desde el año 2001, se observa una disminución importante en el porcentaje de jóvenes que no asiste a la educación por problemas

CUADRO 2.4

Deserción intra-anual en la educación secundaria^{a/}, según dirección regional. 2009

Dirección regional ^{b/}	Total		7º año	
	Estudiantes	Porcentaje	Estudiantes	Porcentaje
Total del país	37.210	10,9	17.909	17,8
Sarapiquí	1.093	20,7	634	34,4
Aguirre	984	19,4	470	31,1
Cañas	997	18,1	413	25,0
Coto	2.027	17,2	863	24,5
Grande de Térraba	1.151	16,3	486	23,1
Guápiles	2.146	15,5	1.036	23,8
Upala	728	13,7	365	19,2
Limón	2.413	13,5	1.193	20,8
Cartago	3.574	11,9	1.860	21,0
San Carlos	1.757	11,6	1.009	20,3
San Ramón	1.830	11,4	963	21,0
Puriscal	759	11,4	299	17,9
Liberia	950	11,0	487	18,1
Nicoya	706	10,8	250	14,9
Pérez Zeledón	1.531	10,8	645	16,2
Puntarenas	1.431	10,7	655	15,9
Santa Cruz	708	10,2	382	19,0
San José	5.417	8,5	2.516	13,9
Alajuela	2.455	8,4	1.270	15,6
Los Santos	250	8,3	103	12,7
Desamparados	1.885	8,1	855	12,6
Heredia	2.003	7,2	934	12,2
Turrialba	415	6,2	221	11,4

a/ Educación secundaria diurna y nocturna. Incluye pública, privada y privada subvencionada.

b/ En orden decreciente, según la tasa de deserción total.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadística del MEP.

económicos, ya sea porque no puede pagar los estudios (pasó de 18,9% a 15,9%), o porque debe trabajar (de 10,7% a 4,4%). Otra de las razones aducidas por los jóvenes es que prefieren trabajar (7,5% en el 2009).

El programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos” es la iniciativa gubernamental más relevante desarrollada en los últimos quince años para enfrentar el problema de la desescolarización en secundaria¹³. En el 2009 esta iniciativa pasó a ser parte del Programa de Asistencia y Promoción Social del IMAS, el cual reportó 167.209 estudiantes beneficiados para el primer semestre del 2010; esto equivale a 125.926 familias y a un monto entregado

de 24.407 millones de colones. Las regiones con mayor cantidad de beneficiarios fueron la Central Noreste, Brunca, Cartago y Huetar Atlántica, en tanto que la Central Suroeste, Heredia, Chorotega y Puntarenas fueron las que registraron menos estudiantes atendidos. Por nivel cursado, los años séptimo y octavo acumulan el 43,7% del total de estudiantes inscritos, mientras que undécimo y duodécimo, en conjunto, representan el 18,3%. Del total de estudiantes beneficiados, el 52% son mujeres y el 48% hombres (para más detalle sobre los programas sociales selectivos, véase la sección de “Gestión de la equidad y la integración social”, en la tercera parte de este capítulo).

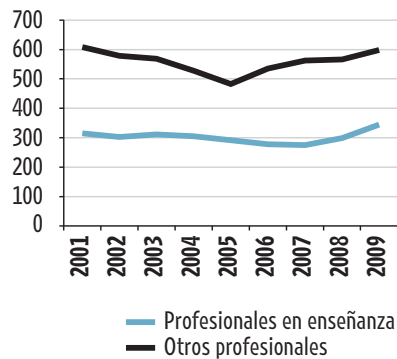
Durante el período 2006-2010 los salarios de los docentes experimentaron un significativo aumento, a raíz del incremento en el salario base que se realizó con el fin de reducir la brecha con respecto a las remuneraciones de otros profesionales del sector público. También se dieron cambios en los incentivos salariales y otros beneficios negociados con las organizaciones gremiales del sector. Las cifras del Área de Salarios e Incentivos de la Dirección General de Servicio Civil, muestran que el salario base de un profesor de enseñanza general básica 2, del grupo PT5, pasó de 166.050 a 377.550 colones entre enero de 2006 y julio de 2009 (ajuste del percentil 45), lo que en términos reales equivale a un incremento del 21,3%. En la educación secundaria, el salario base de un profesor de enseñanza media del grupo MT5 aumentó de 232.067 a 565.800 colones en el mismo período, equivalentes a un crecimiento de 26,6% en términos reales. Estos ajustes constituyen un esfuerzo importante del MEP para mejorar las condiciones laborales de los docentes y contribuir a cerrar la brecha que persiste entre este gremio y otros profesionales del país, como se observa en el gráfico 2.2.

Aunque las organizaciones gremiales reconocen estos aumentos, insisten en señalar la persistencia de otros problemas, tales como: retrasos en el pago de salarios por problemas administrativos, inestabilidad salarial por el reconocimiento de incentivos, disparidades en la modalidad de remuneración entre primaria y secundaria, pues en la primera no se reconocen las horas de planeamiento de las lecciones y en la segunda no siempre se obtiene un número suficiente de lecciones para tener un salario aceptable, además de abuso en la distribución de las horas que realizan los directores, pues según una directriz del MEP esa asignación es discrecional, pese a que la Ley de Carrera Docente establece que se debe hacer con base en la categoría profesional del docente.

Se suma a lo anterior el problema de los interinazgos, pues el sistema educativo no garantiza estabilidad laboral a los docentes, especialmente

GRAFICO 2.2

Ingreso promedio real de los profesionales en enseñanza y de otros profesionales (miles de colones de julio de 2006)



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

en secundaria, donde el porcentaje es el más alto (alrededor del 56% en la educación secundaria académica). Solamente para el caso de la educación técnica las autoridades han presentado, en declaraciones a la prensa, una justificación razonable sobre esta situación, en el sentido de que muchas materias son especialidades que van cambiando con el tiempo, por lo que no se pueden hacer nombramientos en propiedad. Asimismo, una parte de estas contrataciones interinas se debe a permisos temporales o incapacidades.

Acceso a un ingreso digno

Para desarrollar sus capacidades, las personas requieren tanto su propio esfuerzo como el apoyo de la sociedad de la cual forman parte. Generar ingresos para llevar una vida digna depende de que los individuos tengan un conjunto de capacidades básicas y acceso a las oportunidades. El ingreso puede ser monetario o no monetario. El ingreso laboral es el más importante para los hogares costarricenses, y adicional a éste, las familias reciben apoyo mediante la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población.

En este apartado se analizan las principales tendencias del país en lo que concierne al acceso de las personas a un ingreso digno, obtenido de manera autónoma por medio de sus ingresos laborales, y de modo colectivo mediante la inversión social pública. Entre los hallazgos más relevantes en esta materia está el crecimiento en términos reales que mostraron en el 2009 los ingresos de los ocupados, el ingreso total de los hogares y la inversión social pública.

Cambios en el ingreso con diferencias importantes entre sectores de ocupación

A pesar de la recesión económica, en el 2009 el ingreso promedio de los ocupados aumentó un 7% en términos reales con respecto al año previo. Este hecho, combinado con un fuerte incremento en los ingresos no laborales, explica el aumento en el ingreso total del hogar, que en promedio creció un 7,7%, muy superior al cambio anual registrado en el 2008, de -0,3%.

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% (Sauma, 2010).

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 otra parte, en el sector agropecuario la mayor expansión correspondió a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, 19,7%, mientras que los patronos y empleados asalariados presentaron variaciones de 0,5% y -0,3%, respectivamente. 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 año 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. En 1990 la relación era de 2,1 veces, y tras algunas fluctuaciones a lo largo de la década, hubo un fuerte aumento en el período 2000-2002, que luego se redujo -aunque sin llegar a los niveles previos- y finalmente se registró el notable incremento del 2009. Como se ha destacado en ediciones anteriores de este Informe, el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso tiene entre sus principales determinantes la ampliación de la brecha de ingresos laborales entre trabajadores calificados y no calificados.

En este sentido, el proceso económico en marcha en Costa Rica -a diferencia de otros países latinoamericanos- se caracteriza por haber generado suficientes empleos formales, como para que la proporción de estos con respecto al empleo total no solo se mantenga, sino que se incremente. Sin embargo, el resultado de ello ha sido también una ampliación de la brecha de ingresos laborales entre los ocupados en este sector y los ocupados informales y agropecuarios, lo cual incide en el aumento de la desigualdad (Sauma, 2010).

Aumento real en los salarios mínimos y perfil de la población con ingresos inferiores

Se revirtió el estancamiento que venía mostrando el índice de salarios mínimos reales desde 1999, al registrarse un crecimiento de 4,5 puntos porcentuales, la cifra más alta desde 1987 (gráfico 2.3). Esta mejora en términos reales fue consecuencia de la baja inflación que experimentó el país durante el 2009, situación que no fue prevista en las políticas de fijación de salarios mínimos del año y que permitió un crecimiento real mayor al esperado en los ingresos de las personas y los hogares. Esto porque no se han dado cambios en el mecanismo de fijación de salarios mínimos que utiliza el Consejo Nacional de Salarios¹⁴, el cual ha sido insistentemente cuestionado por las organizaciones sindicales.

En el Decimocuarto Informe se documentó que un 32,7% de la población ocupada costarricense recibía como retribución menos del salario mínimo *minimorum*¹⁵ (SMM), un tema relevante para el país, por cuanto se trata de los sectores ubicados en la base de la pirámide social, los trabajadores menos calificados (Programa Estado de la Nación, 2008). En el 2009, los ocupados que se encontraban en esa situación representaron un 29,8% del total, lo que en términos absolutos equivale a 544.880 personas¹⁶. El gráfico 2.4

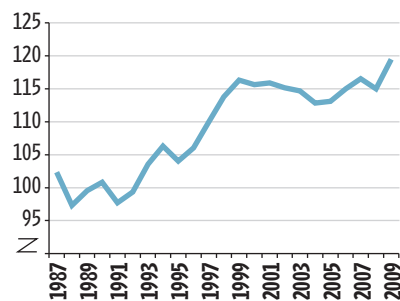
muestra la tendencia de estos ocupados desde 1987 y permite observar que el porcentaje del 2009 es uno de los más bajos del período, aunque, por el crecimiento de la población, el número de personas en esta condición se mantiene elevado.

El ingreso mensual promedio de los ocupados que se encontraban por debajo del SMM ascendió a 123.942 colones en el 2009, mientras que el de los ocupados que ganaban más del salario mínimo fue de 408.109 colones. La tendencia del ingreso real de estos grupos desde el 2001 muestra una leve recuperación a partir del año 2006, aunque los cambios en términos reales difieren entre ambos, siendo mayor el aumento en los ocupados que están por encima del SMM. Además, en el 2009 los ocupados por debajo del SMM experimentaron una disminución real de sus ingresos con respecto al 2008 (-0,8%), a diferencia del resto de ocupados, cuyo aumento fue del 4,1%.

Si se considera únicamente a los trabajadores asalariados del sector privado, a quienes por ley el patrono debe garantizarles el salario mínimo, los datos del 2009 muestran que 299.572 empleados recibieron un salario por debajo del mínimo *minimorum*. Esto equivale al 30,7% del total de asalariados privados y el 16,4% del total de ocupados en el país.

GRAFICO 2.3

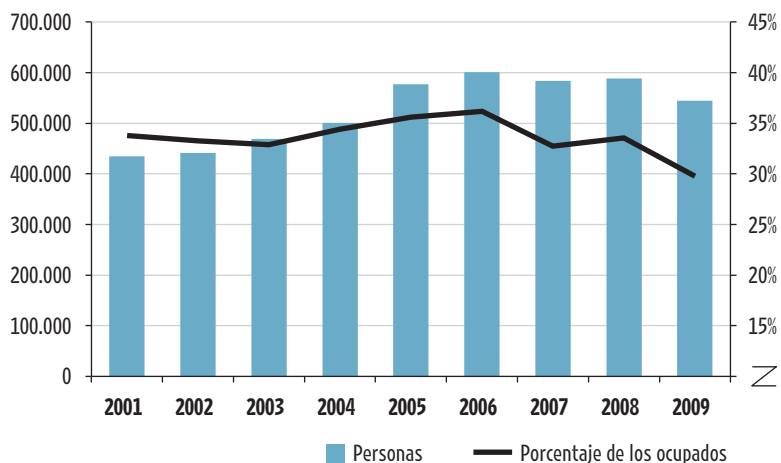
Índice de salarios mínimos reales (base 1984=100, promedio del año)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 2.4

Ocupados que reciben menos del salario mínimo *minimorum* (total y porcentaje de ocupados)



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

El perfil de los trabajadores asalariados en el sector privado que se encuentran por debajo del SMM muestra que estos son principalmente hombres (72%), ubicados en las regiones periféricas (sobre todo en la Huetar Atlántica, la Brunca y la Huetar Norte), aunque la región Central concentra a la mitad (pues absorbe dos tercios del total de ocupados del país). Hay regiones en las que estos trabajadores representan casi la mitad de los asalariados del sector privado, como es el caso de la Brunca (48%) y las Huetares (Atlántica con un 45% y Norte con un 43%). Un tercio de los ocupados que reciben menos del SMM es menor de 24 años; el 58% tiene primaria o menos de educación y un 27% secundaria incompleta; su escolaridad promedio es de siete años (en los que ganan más del salario mínimo es de 9,8 años). Un 22,5% está en condiciones de pobreza (entre los que ganan más del SMM la pobreza alcanza un 5%), un 3,6% vive en extrema pobreza (entre los que están por encima del SMM prácticamente no hay pobres extremos), lo que demuestra el significativo impacto que tiene el pago del salario mínimo para que la población se aleje de la pobreza. Un 30% de los ocupados por debajo del SMM no está asegurado y solo el 56,5% es asegurado directo, en contraste con el 84% de los ocupados que reciben más del SMM.

Las características de inserción en el mercado de trabajo muestran que el 40,5% de los trabajadores que devengan salarios inferiores al mínimo laboran en establecimientos de cinco personas o menos, pero un 34,3% está en unidades productivas de veinte personas o más. La mayoría trabaja jornadas completas (85,1%) y las actividades con mayor presencia de estos trabajadores son agricultura (25,7%) y comercio (22,3%), seguidas por industrias manufactureras (13,8%) y construcción (9%).

Un estudio realizado por Trejos y Gindling (2010) analizó a los trabajadores que ganaban menos del salario mínimo en un año determinado y les dio seguimiento en el tiempo, para ver si se mantenían “permanentemente” en esa situación o eran capaces de superarla. Los autores construyeron un

conjunto de datos de panel que permitió estudiar a los mismos trabajadores durante cuatro años consecutivos como máximo. Encontraron una importante movilidad de los ocupados alrededor del salario mínimo. Después de un año, la mitad de los que ganaban menos del SMM había sido capaz de alcanzar o superar ese mínimo, y pasados tres años, tres cuartas partes de ellos lo habían logrado. Sin embargo, un 6% de todos los trabajadores de Costa Rica se mantuvo “permanentemente” por debajo del salario mínimo.

También se observaron importantes movimientos de trabajadores hacia arriba o hacia abajo del salario mínimo. “A pesar de que algunos trabajadores ven sus salarios aumentar por encima del mínimo, aproximadamente el mismo número de trabajadores que inicialmente ganaban más, ven sus salarios caer por debajo de éste” (Trejos y Gindling, 2010).

Los trabajadores con más probabilidades de superar el salario mínimo son los asalariados que laboran en medianas y grandes empresas, y cuyos patronos pagan los seguros sociales. En otras palabras, en los empleos del sector formal es más probable que se exceda el SMM que en los informales. Esto también es cierto para los trabajadores de zonas urbanas, los que tienen mayor nivel de educación, los hombres (con

respecto a las mujeres) y los más jóvenes (en comparación con los mayores de 50 años). El estudio también estima que solo el 56% de los trabajadores se encuentra en el ámbito de aplicación directa del salario mínimo¹⁷ (Trejos y Gindling, 2010).

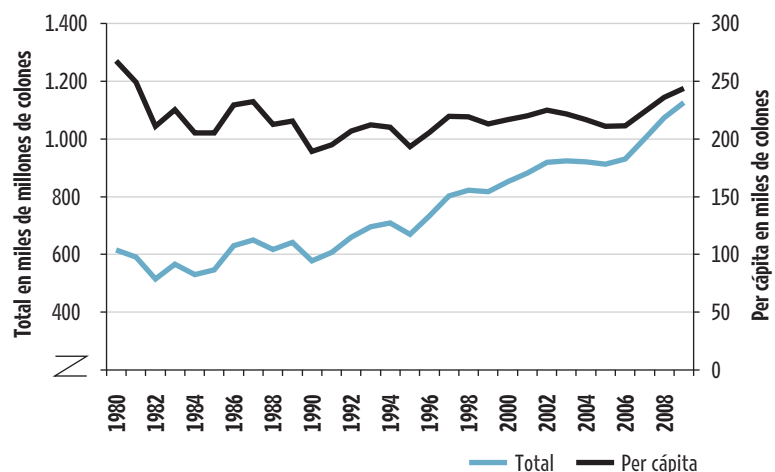
Inversión social mantiene su crecimiento real a pesar de las restricciones económicas

La inversión social pública (ISP) total¹⁸ logró crecer durante el 2009, a pesar de las restricciones económicas (gráfico 2.5). Si bien el crecimiento real (4,9%) fue menor que en los dos años previos (por encima del 7%), siguió siendo significativo y representó una expansión acumulada en los últimos cuatro años (2006 a 2009) del 21,6%, lo que implica un aumento medio anual del 5,4%. Esta ISP total es un 83% mayor que la existente treinta años atrás.

Si se considera el crecimiento de la población, la ISP por habitante también mostró una expansión durante del 2009, en este caso del 3,3%, lo que refleja el interés del Gobierno por proteger la ISP. Al igual que para el conjunto de la ISP, este crecimiento es menor al de los dos años previos (por encima del 5%), pero siempre significativo. Pese a la fuerte recuperación del último cuatrienio, la ISP por habitante

GRAFICO 2.5

Evolución de la inversión social pública, total y per cápita (colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2010, con datos de la STAP, Corec II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

aún se mantiene por debajo de los niveles alcanzados tres décadas atrás: la ISP real por habitante del 2009 resulta un 9% inferior a la ejecutada en 1980 (Trejos, 2010).

Para el 2009, la ISP total representó el 23,4% del PIB, tres puntos porcentuales por encima del monto alcanzado en 2008 y algo más de cinco puntos porcentuales superior a las cifras de cuatro años atrás (2005). Ello refleja una decisión política de aumentar esa inversión en un año de restricciones fiscales, como parte de un plan para enfrentar el impacto de la crisis económica internacional, que contrasta con lo sucedido a mediados de la década, cuando la preocupación por controlar el déficit privó sobre la protección de la ISP real.

La ISP total superó los 3,5 billones de colones en el 2009 y en términos per cápita se ubicó en torno a los 769.000 colones por año. Para una familia de cuatro miembros esto representa a un monto mensual cercano a los 256.000 colones, equivalente al salario mínimo de un trabajador especializado.

La distribución por sectores muestra que la educación absorbe un tercio de la inversión social y, dentro de ese rubro, la educación general representa casi dos tercios, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los incentivos para estudiar que se aplican en ese ámbito. En el 2009 se alcanzó y superó la norma constitucional del 6% del PIB dedicado a la educación, aun excluyendo al INA, y este renglón de gasto es el que más se expandió. El crecimiento real de la ISP del sector educativo se concentró en el nivel básico, incluyendo los incentivos, mientras que las universidades enfrentaron una contracción real, lo mismo que la formación profesional (INA).

El segundo en importancia, con un 29% de la ISP, es el sector salud, donde algo más de la mitad de los recursos corresponde a los servicios hospitalarios y casi tres cuartos a los servicios curativos (consulta médica y hospitalización). Esto implica una inversión anual en salud cercana al 6% del PIB, aunque el sector sufrió una leve contracción real durante el 2009¹⁹.

El sector de seguridad social absorbe una porción similar (27%), de modo que, en conjunto con los dos anteriores, es responsable de casi el 90% de la ISP total. A su interior, los pagos por pensiones contributivas representan el 80% de la ISP del sector y un 22% de la ISP total, aunque este rubro es el que menos se expandió en términos reales. La seguridad social muestra un crecimiento real de sus recursos y los programas más dinámicos son los relacionados con el apoyo a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación.

El sector de vivienda y territorio, por el contrario, exhibió un comportamiento desfavorable, al contraerse en términos reales durante el 2009 en cerca del 5% en la ISP total y un 6% en la ISP por habitante. Su componente principal son los servicios municipales, que absorbieron el 58% de la ISP y tuvieron una evolución similar a la media del sector. Fue en los servicios de vivienda, entre los que predomina el subsidio del bono familiar de la vivienda (BFV), donde se observó una mayor contracción y donde el monto corriente de bonos pagados en el 2009 resultó ligeramente inferior al del 2008. En cambio, la ISP asociada al suministro de agua para consumo humano mostró una ampliación real en el 2009. Por último, los servicios culturales y recreativos, si bien no representan siquiera el 1% de la ISP, experimentaron un notable crecimiento durante el 2009, aunque ello fue insuficiente para modificar su marginal posición.

Si se compara la distribución de la ISP por sectores en los años 1990, 2003 y 2009, se constata que el sector educativo fue el de mayor prioridad en todo ese lapso, ya que ganó participación en la ISP total. Por el contrario, el sector salud mostró una débil expansión, de modo que perdió terreno y frenó la ampliación de la presencia de los programas universales en la ISP total entre 2003 y 2009. Entre 1990 y 2003 se fortaleció el sector de seguridad social debido al aumento de las pensiones contributivas, pues los programas selectivos, incluidos los de vivienda, enfrentaron una contracción. En el período siguiente (2003 a 2009) la evolución fue inversa: las pensiones

contributivas crecieron poco y los programas selectivos tuvieron una notable expansión, pero sin recuperar el peso que tenían en 1990.

Acceso a vivienda digna

Que las personas puedan tener una vivienda digna en la cual vivir y desarrollar sus capacidades, forma parte de las aspiraciones fundamentales del desarrollo humano. En este apartado se da seguimiento a los indicadores básicos del país en esta materia.

Los datos del año 2009 reflejan una tendencia creciente en la brecha entre viviendas individuales ocupadas (VIO) y el número de hogares. Como se ha expuesto en anteriores Informes, la cantidad de hogares está aumentando a un ritmo mayor que la expansión de las viviendas individuales. Así, mientras entre 2008 y 2009 los hogares crecieron en 37.729 unidades (3%), las viviendas individuales ocupadas lo hicieron en 33.572 (2,7%), lo que da como resultado un incremento en el faltante natural, o déficit cuantitativo, de 4.157 unidades (cuadro 2.5).

Una situación similar se presenta con el déficit cualitativo tradicional, que creció en 6.695 unidades (4,2%) entre los mismos años. Este aumento se debió a la situación de las viviendas en mal estado, que sumaron casi 10.000 unidades más, aunque ello fue contrarrestado por la disminución de las viviendas regulares y buenas con hacinamiento. Si al indicador de déficit cualitativo se le agregan las viviendas en estado regular, y las viviendas buenas con alguno de sus componentes en estado regular pero que requieren mejoras²⁰, se estima un déficit cualitativo real que afectaría al 55% de las VIO.

El 2009 fue un año difícil para el sector construcción en general y para el de vivienda en particular. Esto repercutió también en la cantidad de bonos entregados, que se redujeron significativamente en 2009 y representaron un 75% de la cifra registrada en 2008 (se pasó de 12.714 a 9.642 bonos). La distribución por modalidad de presupuesto muestra que los bonos “regulares” sufrieron una fuerte caída, de más de un 50% (de 10.229 a 4.941).

Sin embargo, dos tipos experimentaron crecimientos importantes: los bonos de atención de los asentamientos en precario y los de extrema necesidad. Los primeros pasaron de 182 bonos entregados en el 2008 a 1.548 en el 2009, y los segundos más que se duplicaron (de 1.188 a 2.437). En cuanto al monto total de los bonos formalizados, para el año 2009 fue de poco más de 56.000 millones de colones, lo que representa una disminución del 9% con respecto al 2008.

Acceso a una vida libre de amenazas

El derecho de las y los ciudadanos a tener seguridad personal para llevar una vida libre de amenazas a su patrimonio y su integridad física ha experimentado retrocesos en los últimos años.

En el Poder Judicial, la entrada neta de denuncias en materia penal en el 2009 ascendió a 231.178 casos, un 31,6% más que en el 2008. Esta cifra representa el crecimiento anual más alto de la última década y equivale, en promedio, a 633 denuncias por día. Tres cuartas partes de ese total se concentraron en cuatro tipos: delitos contra la propiedad (35%), infracciones a la Ley de Psicotrópicos (28,4%), delitos contra la vida (8,7%) e infracciones a la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer (4,5%). La figura delictiva más común denunciada en las oficinas que integran el Ministerio Público fue el robo (simple o agravado), con 46.693 denuncias (128 diarias), seguida por la tenencia de drogas (44.167 denuncias) y el hurto, con 18.181 casos (gráfico 2.6).

Los delitos contra la vida son la manifestación máxima de la violencia y mostraron un aumento significativo en los últimos tres años, al pasar de 16.179 denuncias en el 2006 a 20.141 en el 2009. Los delitos más comunes fueron las agresiones con arma y las lesiones culposas, con 6.826 y 6.445 denuncias en el 2009.

Otro dato preocupante es el relativo a la tasa de víctimas de homicidios, cuya tendencia de aumento en la última década se aceleró en los últimos tres años, al pasar de 8,2 homicidios por cien mil habitantes en el 2007, a 11,8

CUADRO 2.5

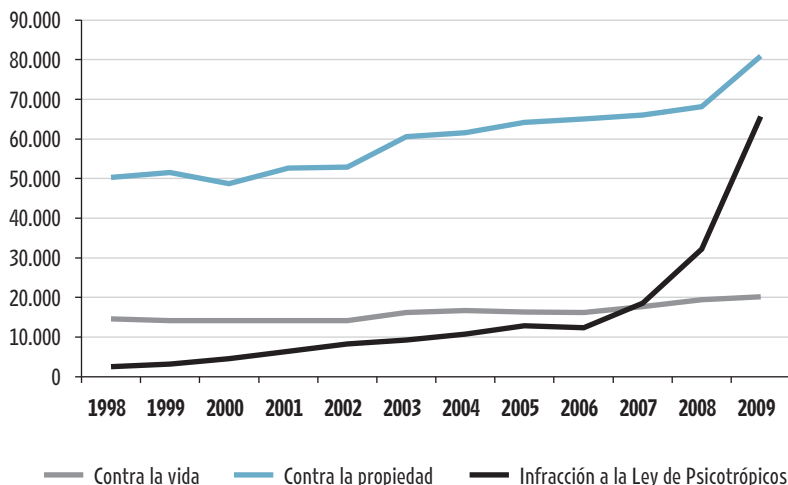
Indicadores de vivienda. 2008 y 2009 (total de viviendas y porcentajes)

	2008	2009	Cambio absoluto	Cambio porcentual
Total de hogares	1.241.561	1.279.290	37.729	3,0
Viviendas individuales ocupadas	1.223.129	1.256.701	33.572	2,7
Faltante natural	18.432	22.589	4.157	22,6
Déficit cualitativo	157.759	164.454	6.695	4,2
Viviendas regulares hacinadas	20.389	18.560	-1.829	-8,9
Viviendas buenas hacinadas	9.639	8.404	-1.235	-12,8
Viviendas malas	127.731	137.490	9.759	7,6
Déficit habitacional	176.191	187.043	10.852	6,1
Déficit cualitativo real	623.438	689.815	66.377	10,6
Viviendas malas	127.731	137.490	9.759	7,6
Viviendas regulares	363.070	401.749	38.679	10,6
Viviendas buenas regulares	125.916	144.347	18.431	14,6
Viviendas buenas hacinadas	6.721	6.229	-492	-7,3
Déficit habitacional real	641.870	712.404	70.534	11,0
Viviendas buenas	732.024	717.462	-14.562	-2,0

Fuente: Fuprovi, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

GRAFICO 2.6

Casos penales entrados al Poder Judicial, según grupo de delitos seleccionados



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

en el 2009. Si se considera el sexo de los perpetradores, se observa que la tasa de hombres homicidas ha venido creciendo de manera notable desde la década de los noventa, pero lo hizo aun más entre 2007 y 2009, pues pasó de un promedio de 10,8 homicidas por cien mil habitantes en el trienio 1998-2000, a 18,7. La tasa de mujeres homicidas, por

el contrario, creció poco en los años de análisis (de 1,8 por cien mil habitantes en el trienio 1998-2000, a 2,4 en el período 2007-2009).

Por móvil o causa del delito, se han incrementado los homicidios cometidos en ocasión de robo o asalto (uno de cada cuatro homicidios en el 2009), así como las víctimas muertas por arma de

RECUADRO 2.4

Balance de la política de vivienda en la administración Arias (2006-2010)

Una de las principales acciones estratégicas propuestas por la administración Arias fue la creación del Sector social y de lucha contra la pobreza, que bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) sería el encargado de la política habitacional y del combate a la pobreza (decreto ejecutivo 33151). Con este enfoque se buscaba atender las necesidades de vivienda desde una perspectiva más integral, entendiendo que los problemas del sector no están referidos solamente a la falta de paredes y techo, sino que forman parte de una dinámica más compleja, que tiene que ver con las malas condiciones de vida de un grupo importante de la población costarricense. Luego de cuatro años de administración, el balance en esta materia permite identificar un conjunto de aciertos y desaciertos.

Entre los aciertos más relevantes sobresalen cambios normativos que le dan al sector nuevos instrumentos y recursos para trabajar. Destacan en esta línea la reforma del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que aumenta de un 20% a un 40% los recursos del Fosuvi que se dedican a la atención o

erradicación de asentamientos en precario y tugurios (Ley 8534), la modificación de la Ley del Fodesaf, que destina mayores recursos al Fosuvi, la creación de un impuesto a las casas de lujo y la implementación del bono colectivo de vivienda. Este último, en particular, permite mejorar las condiciones de infraestructura y servicios de las familias que habitan en asentamientos consolidados, aprovechar mejor los recursos disponibles, ampliar el número de beneficiarios y agilizar los trámites administrativos.

En materia de desaciertos destacan tres principales. En primer lugar están los problemas político-administrativos del sector, que se manifestaron no solo en el manejo y gestión de la estructura y los puestos directivos del Mivah, el Banhvi y el INVU, sino también en la imposibilidad de concretar, al final del Gobierno, la creación del llamado Sector social y de lucha contra la pobreza, bajo la rectoría del Mivah. En segundo lugar figuran las dificultades de la administración Arias para cumplir las metas planteadas originalmente en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la erradicación de precarios. De un objetivo original de erradicar el 50% de las familias en asentamientos en precario y

tugurios (19.127 familias), la información oficial del Banhvi indica que entre 2006 y 2009 solo se entregaron 2.061 bonos bajo esa modalidad. Las metas propuestas por el Gobierno no se alcanzaron y probablemente por ello sufrieron modificaciones en el transcurso de la gestión²¹. En tercer lugar se encuentran los problemas asociados a decisiones estratégicas que afectan el desarrollo urbano del Área Metropolitana de San José (AMSJ), tal como lo ejemplifica la discusión en torno al decreto ejecutivo 35748-MP-Minaet-Mivah, que pretendía ampliar el “anillo de contención” que restringe la expansión urbana del AMSJ. Asimismo, sobresale la polémica surgida alrededor de los impactos y alcances del Programa de planificación regional y urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), desarrollado con recursos externos y que debía articularse dentro del marco institucional del INVU. Al final de la administración Arias, esa institución rechazó la propuesta del Prugam, lo que a su vez afectó la aprobación de los planes reguladores urbanos elaborados al amparo de ese programa.

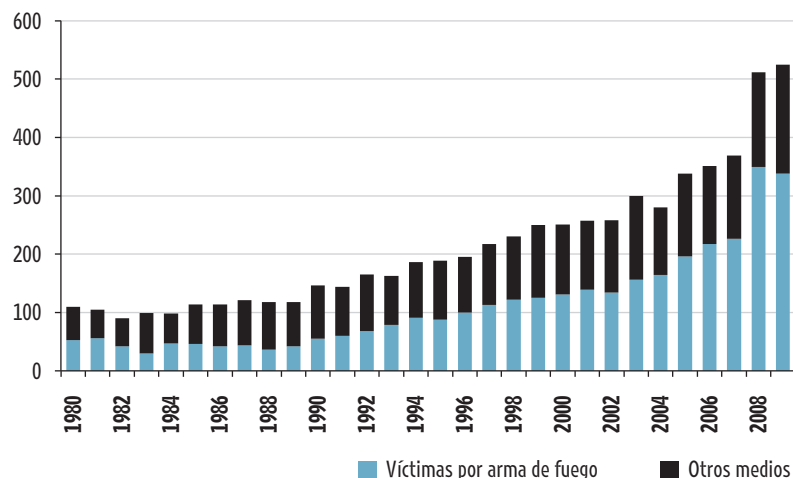
Fuente: Fuprovi, 2010.

fuego, por droga y por venganza. En la medida en que aumentan los porcentajes de homicidios en los que intervienen armas de fuego, se eleva también la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (gráfico 2.7).

Cuando se analiza la ocurrencia de los homicidios según zona geográfica, algunos distritos del cantón Central de San José y los cantones de Guácimo y Limón centro figuran como los lugares con las mayores tasas. En el 2009 el distrito Catedral tuvo una tasa de homicidios por diez mil habitantes de 6,3; le siguieron los distritos Hospital, Merced y Carmen, con tasas superiores a 5. En Guácimo y el cantón Central de Limón las tasas de homicidios fueron de 3,8 y 3,7.

Analizados por grupos de edad, predominan los homicidios en perjuicio de personas de 20 a 29 años (uno de cada tres homicidios se da en este grupo),

GRAFICO 2.7

Víctimas de homicidios y número de ellas que fueron muertas por armas de fuego

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

aunque hasta los 40 años siguen siendo altos. Un aspecto inquietante en este tema es el conocimiento previo entre víctima y victimario, pues los casos de homicidios en los que existía algún tipo de relación entre ambos constituyen el 56% del total.

Los homicidios cometidos contra mujeres por sus parejas, denominados femicidios²², así como aquellos perpetrados por hombres en eventos pasionales, en situaciones de violencia sexual o por ex parejas, llamados homicidios por condición de género²³, 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 (gráfico 2.8). En el último año, ambos tipos de delitos dieron cuenta del 59,3% del total de mujeres víctimas de homicidio. El 45% de los homicidios por condición de género fue cometido por desconocidos (atacante sexual), situación que en años anteriores rondaba el 30%. Las ex parejas representaron el 30% de los perpetradores en el 2009, a diferencia de años anteriores, cuando esa cifra oscilaba entre 40% y 55%.

En otro orden de ideas, los datos del Hospital Nacional de Niños revelan que 1.509 personas menores de edad fueron diagnosticadas como casos de abuso confirmados en el 2009, cifra que aumentó con respecto a años anteriores: en el 2006 se reportaron 907 menores atendidos, 719 en el 2007 y 914 en el 2008. Los cantones con mayor incidencia fueron el Central de San José, Desamparados y Alajuelita (en el 2009 una de cada cuatro víctimas residía en esas localidades). Las principales categorías de abuso identificadas en los últimos cuatro años son: negligencia (27,8%), abuso emocional (24,8%), violación de derechos (8,6%), abuso sexual (7,8%) y abuso físico (5,2%) (Hospital Nacional de Niños, 2010).

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 año 2004. Estas mediciones encontraron que los años 2004 y 2006 fueron los 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).

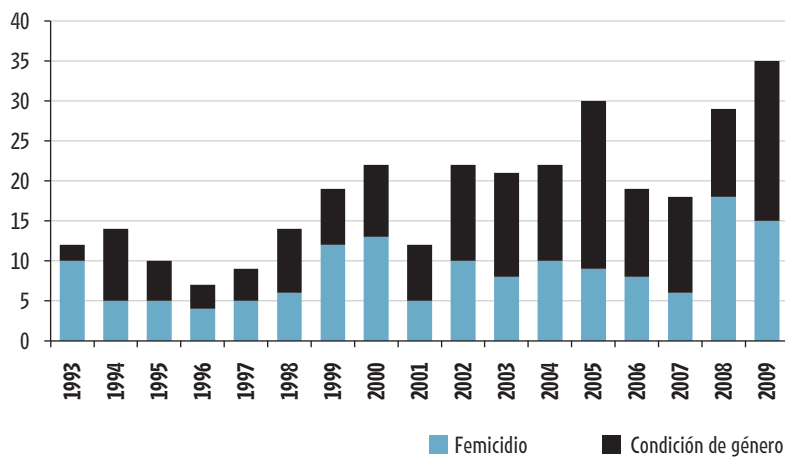
La proporción de personas que sentían al país amenazado por la delincuencia y, al mismo tiempo, percibían sus barrios como inseguros, se incrementó en casi diez puntos porcentuales entre 2004 y 2006, hasta representar casi la mitad de la población. No obstante, en 2008 y 2010 esta situación se revirtió, 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.

Los resultados muestran diferencias según la ubicación geográfica: la percepción de inseguridad es siempre más extendida entre los habitantes de la Gran Área Metropolitana (GAM), que en la zona rural. En el año 2010, un 28% de los residentes de la GAM manifestó sentirse amenazado en los dos planos, frente al 19% de los habitantes de áreas rurales (gráfico 2.9). La brecha también se refleja en las percepciones de seguridad en el ámbito de las comunidades: 53 puntos porcentuales en las zonas rurales *versus* 28 puntos en la GAM.

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 delictual más común fue el robo, mencionado por cuatro de cada cinco personas. Los robos sin arma y sin agresión o amenaza física fueron los más frecuentes, con el 34%, seguidos por el robo con arma, con el 27% de los

GRAFICO 2.8

Mujeres fallecidas por femicidio^{a/} o por condición de género^{b/}

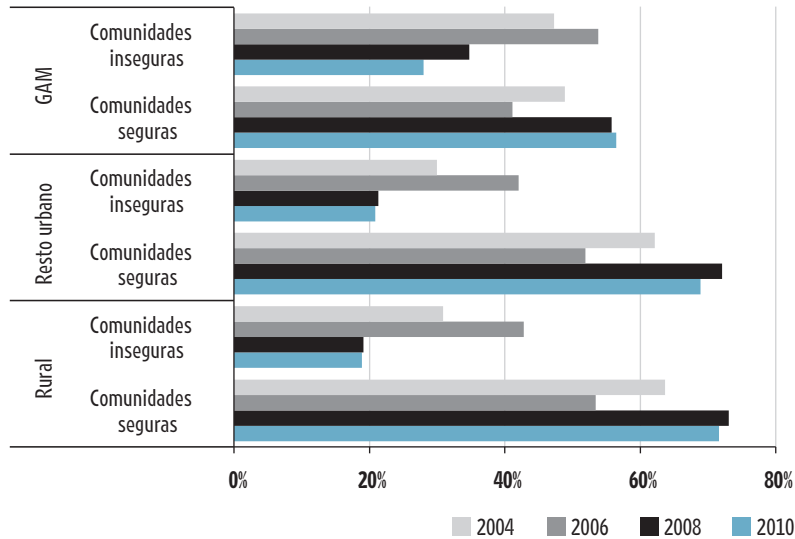


a/ Evento perpetrado contra mujeres y por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. Se excluyen ex esposos y ex concubinos.

b/ Homicidios dolosos contra mujeres, perpetrados por hombres, cuyo móvil o causa es de naturaleza pasional o sentimental. Incluye las relaciones con ex concubinos y ex esposos, así como atacantes sexuales y acosadores.

GRAFICO 2.9

Proporción de personas que sienten al país amenazado, según percepción de seguridad en sus comunidades y zonas de residencia



Fuente: Rodríguez, 2010, con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

casos, y los robos sin arma con agresión física, con el 23%. Otros delitos reportados fueron el robo a las casas (7%) y los daños a la propiedad (6%). En comparación con los años 2004 y 2006, los robos sin arma y sin agresión han perdido peso relativo, pues representaban la mitad de los delitos en esos años. Por el contrario, los robos con armas han aumentado significativamente, pues en el mismo período constituían apenas el 4% de los casos.

La distribución de los delitos por sexo de la víctima muestra diferencias. Los hombres fueron afectados principalmente por robos con arma (38%) y robos sin arma y sin agresión física (28%), mientras que las mujeres sufrieron robos sin arma y sin agresión física (40%) o con agresión física (26%). Por zona de residencia, en la rural prevalecen los robos sin armas, ya sea sin agresión física (40%) o con ella (25%). En la zona urbana el acto delictivo más reportado es también el robo sin arma y sin agresión física, solo que tiene un peso menor (31%) y es seguido de cerca por el robo con arma (29%).

El miedo ha pasado a formar parte de la vida de muchos ciudadanos en Centroamérica y México, en virtud

de los altos niveles de criminalidad y violencia que sufre la región. De acuerdo con Seligson y Córdova (2010), la sensación de inseguridad ciudadana afecta la manera en que las personas se ven a sí mismas, el modo en que ven a los otros y su relación con el sistema político. Esto disminuye la calidad de vida de los ciudadanos y erosiona el tejido social sobre el cual descansa la democracia, conocido como confianza interpersonal.

Desigualdad, pobreza y exclusión social

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

Desde un plano normativo, la expansión de las capacidades debe ser acompañada por una mejora en la equidad social. Por ello, la manera en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como la desigualdad de oportunidades por razones de género, edad, etnia y lugar de residencia, son ejemplos de los aspectos que se han analizado en este Informe y que están estrechamente relacionados con el examen del desempeño del país en desarrollo humano (Programa Estado de la Nación, 2004).

Como novedad en esta edición se incorpora el análisis de clases sociales al estudio de la desigualdad y la pobreza, utilizando como base el marco teórico desarrollado en el capítulo 6 del Decimoquinto Informe, titulado “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica, 1988-2008”, que permite explicar mejor la persistencia de estos fenómenos en el país. Se define las clases sociales como 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).

Esta sección da seguimiento a los indicadores nacionales en materia de desigualdad del ingreso, pobreza y otras brechas importantes en el acceso a las oportunidades. La principal conclusión es negativa: 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 lo que inicialmente se esperaba.

Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso

En el año 2009 la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mostró un fuerte incremento, que se refleja en los tres indicadores utilizados tradicionalmente en este capítulo para monitorear el tema. La relación entre los ingresos de los hogares más ricos y los de los más pobres aumentó entre 2008 y 2009, 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 decil (10% más rico), y de 9,0 a 10,1 veces entre los quintiles quinto y primero (cuadro 2.6). El coeficiente de Gini, a su vez, pasó de 0,421 en 2008 a 0,437 en 2009, el valor más elevado de todo el período considerado (1990-2009).

Ingresos no salariales explican aumento en la desigualdad

Para comprender mejor el fuerte incremento en la desigualdad de los ingresos que se registró en 2009, es necesario explorar en profundidad la situación de los hogares. En términos generales, en el año bajo análisis el ingreso promedio de los hogares aumentó en 7,7%, situación que revirtió la caída de -0,3% en términos reales observada entre 2007 y 2008 (cuadro 2.7). Este resultado es muy llamativo, tanto por lo elevado del crecimiento (el segundo más alto de la década, después de 2007), como por el contraste con las estimaciones de Cuentas Nacionales, que mostraron un contracción del -1,1% del PIB y un incremento en el ingreso nacional disponible (bruto) de apenas 0,9%. En la explicación de esa diferencia definitivamente influyen los rubros que se miden con la EHPM.

Si bien es cierto que la EHPM no es una encuesta de panel (que da seguimiento a la situación de los mismos hogares a lo largo del tiempo), se sabe que la mayoría de los hogares no presenta variaciones bruscas de un año a otro en su posición relativa dentro de la población total. Por lo tanto, pese a la inconveniencia señalada, es posible aproximar los determinantes del

CUADRO 2.6

Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso^{a/}. 1990-2009

	X/I decil ^{b/}	V/I quintil ^{c/}	Coefficiente de Gini ^{d/}
1990	17,4	8,2	0,374
1991	19,9	9,1	0,391
1992	17,0	8,1	0,378
1993	16,4	7,8	0,378
1994	17,0	8,5	0,387
1995	16,1	7,9	0,377
1996	18,6	8,8	0,393
1997	15,5	8,0	0,380
1998	16,5	8,5	0,389
1999	19,5	9,1	0,400
2000	19,6	9,7	0,412
2001	23,3	11,2	0,433
2002	20,3	10,8	0,430
2003	21,8	10,5	0,425
2004	20,7	10,2	0,418
2005	18,3	9,5	0,406
2006	19,9	10,0	0,420
2007	17,0	9,6	0,426
2008	16,0	9,0	0,421
2009	19,2	10,1	0,437

a/ Excluye los hogares con ingreso igual a cero o ignorado. Los hogares fueron ordenados según su ingreso familiar per cápita.

b/ Relación entre los ingresos promedio de los hogares del décimo decil y los del primero.

c/ Relación entre los ingresos promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero.

d/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar, calculado según deciles de ingreso per cápita.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

aumento en la desigualdad (Sauma, 2010).

Como se observa en el cuadro 2.7, 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 que significa que la participación de estos grupos

dentro del ingreso total, al igual que la de los deciles primero y segundo, disminuyó con respecto al año anterior. Así, mientras en el 2008 la mitad de los hogares del país percibía el 21,5% del ingreso nacional, en el 2009 su participación conjunta se redujo al 20,3%, 1,2 puntos porcentuales menos. En cambio, en el extremo superior, la participación del décimo decil pasó de 32,9% en 2008, a 34,1% en 2009, casualmente un aumento de 1,2 puntos porcentuales.

Para entender mejor el comportamiento de los ingresos de los hogares, estos se desagregan en los ingresos laborales y los "otros ingresos" (ingresos de capital, pensiones, becas y otras transferencias). En términos reales, los ingresos laborales promedio por hogar aumentaron en 4,5% en 2009 con respecto al 2008, y los "otros ingresos" lo hicieron en 28,1%. Pese a la recesión

CUADRO 2.7

Ingreso promedio de los hogares, por deciles de hogares^{a/}. 2008 y 2009

Deciles de hogares ^{a/}	Colones de julio de 2006			Estructura porcentual	
	2008	2009	Variación (%)	2008	2009
Todos los hogares	413.910	445.923	7,7	100,0	100,0
I decil	85.199	79.293	-6,9	2,1	1,8
II decil	142.286	141.815	-0,3	3,4	3,2
III decil	174.973	180.132	2,9	4,2	4,1
IV decil	223.078	232.870	4,4	5,4	5,2
V decil	266.455	268.133	0,6	6,4	6,0
VI decil	317.937	353.254	11,1	7,7	7,9
VII decil	388.811	423.664	9,0	9,4	9,5
VIII decil	490.905	528.200	7,6	11,9	11,9
IX decil	686.691	728.541	6,1	16,6	16,3
X decil	1.362.953	1.521.478	11,6	32,9	34,1

a/ Hogares con ingreso conocido. Ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

CUADRO 2.8

Ingreso promedio de los hogares^{a/}, por tipo, según deciles. 2008 y 2009

Deciles de hogares ^{a/}	2008			2009		
	Total	Ingresos laborales	Otros ingresos	Total	Ingresos laborales	Otros ingresos
Total	100,0	86,4	13,6	100,0	83,8	16,2
I decil	100,0	70,9	29,1	100,0	67,5	32,5
II decil	100,0	81,7	18,3	100,0	77,8	22,2
III decil	100,0	82,6	17,4	100,0	81,0	19,0
IV decil	100,0	87,9	12,1	100,0	85,1	14,9
V decil	100,0	86,9	13,1	100,0	84,3	15,7
VI decil	100,0	89,4	10,6	100,0	88,4	11,6
VII decil	100,0	88,6	11,4	100,0	87,6	12,4
VIII decil	100,0	88,8	11,2	100,0	87,7	12,3
IX decil	100,0	87,7	12,3	100,0	86,6	13,4
X decil	100,0	85,1	14,9	100,0	80,5	19,5

a/ Hogares con ingreso conocido. Ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

económica mundial, las remesas captadas por la EHPM no solo no decrecieron -como en otros países receptores de remesas-, sino que más bien se incrementaron en términos reales (Sauma, 2010).

El porcentaje que representan los “otros ingresos” en el ingreso total pasó

de 12,7% en 2006, a 16,2% en 2009 (cuadro 2.8). En este último año las pensiones contributivas aportaron casi la mitad de los “otros ingresos” (47,9%), y el segundo en importancia fue el rubro de intereses y rentas, con 22,7%. Un aspecto relevante es que el aumento en la participación de los “otros ingresos”

se dio en todos y cada uno de los deciles, aunque el mayor incremento se produjo en el decil de los hogares más ricos, es decir, el décimo.

Por deciles de hogares, hay diferencias en la variación de los “otros ingresos” por rubros o tipos entre los grupos extremos de la escala, pues mientras en el primero lo que más aumentó fueron las becas (50,7%), en el décimo las remesas y los intereses y rentas tuvieron fuertes incrementos (163,6% y 136,3%, respectivamente). Es importante destacar que las variaciones en rubros de ingreso de poca importancia relativa, o que son percibidos por muy pocos hogares, deben tomarse con cautela, pues por errores muestrales entre un período y otro pueden aumentar o disminuir su participación de modo significativo.

Para los hogares del primer decil, el rubro más importante fueron las becas (23,8%), seguidas por las pensiones alimentarias (21,6%), las pensiones no contributivas (18,8%) y las contributivas (15,9%). Para los relativamente más ricos (décimo decil), las pensiones contributivas representaron el 49% del total de los “otros ingresos”, seguidas por los intereses y las rentas, con 38,2% (Sauma, 2010).

El peso de los ingresos laborales disminuyó en los hogares de todos los deciles, pero, como se mencionó, los cambios fueron mayores en los extremos. Una explicación es que la caída del empleo registrada en 2009 afectó con mayor fuerza a los hogares más pobres, pues la tasa de desempleo abierto en el primer quintil aumentó en 7,2 puntos porcentuales (al pasar de 13,2% en el 2008, a 20,4%), mientras que 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.

Fuertes contrastes en los ingresos promedio de las clases sociales

A partir de la clasificación de los hogares en clases sociales²⁴, es posible analizar las diferencias en su distribución relativa y los ingresos familiares

que perciben. El cuadro 2.9 muestra que en el 2009 -al igual que en los años anteriores- los grupos de hogares más numerosos son los de las clases intermedias y los pequeños propietarios, que equivalen a un 18,5% y un 18,0%, respectivamente, del total de hogares. Les siguen en importancia los hogares de obreros en servicios y los obreros industriales (con 12,6% y 10,3%, en cada caso), así como los medianos empresarios y expertos (10,7%). Los grupos más pequeños son los obreros agrícolas (7,5%), otros trabajadores (5,8%) y el menor de todos, la clase alta, que representa un 3,6% del total de hogares. El grupo de hogares de inactivos y no clasificables abarca un 13%.

Cuando se considera la ubicación de los hogares en la estructura de distribución del ingreso, en este caso ordenando los hogares según quintiles de ingreso per cápita, no sorprende que el 76% de los hogares de la clase alta se sitúe en el quinto quintil, y el 90,1% en los dos últimos quintiles. Siguiendo el orden de mayores a menores ingresos, prácticamente dos de cada tres hogares (64,5%) de la clase de medianos empresarios y expertos se localizan en el quinto quintil, y el 87,1% en los dos últimos quintiles.

Los hogares de las clases intermedias se ubican sobre todo en los tres quintiles de mayores ingresos. Un caso interesante son los pequeños propietarios, que se distribuyen de manera casi uniforme en los cuatro primeros quintiles, con un pequeño porcentaje en el quinto. Este resultado es relevante, porque pone en evidencia que el calificativo de pequeño propietario no se debe asociar directamente con bajos ingresos, sino que hay hogares de pequeños propietarios en todos los niveles de ingreso.

Los hogares de obreros industriales y obreros en servicios se encuentran principalmente en los quintiles segundo y tercero, aunque también en el cuarto. Por último, los hogares de obreros agrícolas y otros trabajadores (así como los hogares de inactivos y no clasificables), se ubican en su mayoría en el primer quintil, es decir, en el de menores ingresos.

En resumen, la distribución de los hogares en la estructura por quintiles

CUADRO 2.9

Distribución de los hogares por quintiles, según clases sociales. 2009 (porcentajes)

Clases sociales	Total de hogares	Quintiles de ingreso ^{a/}					
		Total	I	II	III	IV	V
Total de hogares	100,0	100,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Clase alta	3,6	100,0	2,1	1,1	6,8	14,1	76,0
Medianos empresarios y expertos	10,7	100,0	1,5	3,6	7,8	22,6	64,5
Clases intermedias	18,5	100,0	6,0	15,5	21,7	29,6	27,1
Pequeños propietarios	18,0	100,0	23,9	21,8	22,4	20,5	11,4
Obreros agrícolas	7,5	100,0	42,8	29,7	16,5	9,8	1,2
Obreros industriales	10,3	100,0	18,0	28,1	28,1	19,1	6,6
Obreros en servicios	12,6	100,0	16,5	25,4	27,2	24,3	6,6
Otros trabajadores	5,8	100,0	34,0	27,2	23,2	13,2	2,4
Otros hogares ^{b/}	13,0	100,0	39,4	22,9	15,0	10,5	12,2

a/ Excluye los hogares con ingreso igual a cero o ignorado. Los hogares fueron ordenados según su ingreso familiar per cápita.

b/ Hogares de inactivos, más los no clasificables.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

de ingreso, permite reordenar las clases sociales de mayor a menor ingreso, de la siguiente forma: 1) clase alta, 2) medianos empresarios y expertos, 3) clases intermedias, 4) obreros en servicios, 5) obreros industriales, 6) otros trabajadores y 7) obreros agrícolas. La clase de pequeños propietarios podría ocupar la cuarta posición, en lugar de los obreros en servicios; sin embargo, por lo ya indicado, se trata más bien de una clase “transversal”, es decir, que cruza todos los niveles de ingreso (Sauma, 2010).

En su análisis sobre la evolución de la desigualdad de ingresos desde la perspectiva de las clases sociales, el Decimoquinto Informe comparó los ingresos mensuales de los hogares según su pertenencia a una clase social. Encontró que, entre 1987 y 2008, los ingresos promedio de los hogares los diversos grupos crecieron en términos reales, pero con diferencias muy marcadas entre ellos. Mientras la clase alta casi duplicó sus ingresos, los obreros, los otros trabajadores y hasta los pequeños propietarios tuvieron incrementos muy leves, casi un estancamiento. Los medianos empresarios y expertos también aumentaron sus ingresos de forma

importante, en tanto que las clases intermedias mostraron un desempeño positivo, pero más modesto.

Este año el Informe avanza en el análisis de la desigualdad según clase social y su participación en el ingreso. El cuadro 2.10 muestra que, en 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 prácticamente una cuarta parte del ingreso total (24,6%), para una relación de 2,3 entre ambas proporciones.

El otro grupo cuya participación dentro del ingreso total supera su peso relativo dentro del total de hogares son las clases intermedias, con 22,4% y 18,5% en cada caso, para una relación de 1,2. Los hogares de pequeños propietarios reciben un 14% del total de ingresos, y representan un 18% del total de hogares, para una relación de 0,8. Las demás clases sociales tienen participaciones muy reducidas, independientemente de su proporción numérica dentro del total de hogares.

CUADRO 2.10

Participación de las clases sociales en el total de hogares y en los ingresos de los hogares^{a/}. 2008 y 2009

Clases sociales	Porcentaje de los hogares		Porcentaje del ingreso total		Cambio en la participación en el ingreso por 1% hogares
	2008	2009	2008	2009	
Total de hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	
Clase alta	3,0	3,6	9,1	10,9	
Medianos empresarios y expertos	11,9	10,7	25,5	24,6	0,2
Clases intermedias	17,0	18,5	18,7	22,4	0,1
Pequeños propietarios	18,2	18,0	15,4	14,0	-0,1
Obreros agrícolas	7,6	7,5	3,7	3,2	-0,1
Obreros industriales	11,9	10,3	9,0	7,2	-0,1
Obreros en servicios	12,6	12,6	9,8	9,4	
Otros trabajadores	4,9	5,8	2,8	2,9	-0,1
Otros hogares ^{b/}	12,9	13,0	6,1	5,3	-0,1

a/ Excluye los hogares con ingreso igual a cero o ignorado.

b/ Hogares de inactivos, más los no clasificables.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

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 en el ingreso: los medianos empresarios y expertos, con 0,2 puntos porcentuales por cada 1% de hogares, y las clases intermedias, con 0,1 puntos porcentuales por cada 1% de hogares. Todas las demás disminuyeron su participación, con excepción del estrato alto y los obreros en servicios (cuyas variaciones fueron mínimas). Es importante hacer notar que esta comparación se hizo tomando en cuenta la participación por cada 1% de los hogares, puesto que, como las clases sociales tienen tamaños distintos, no es posible hacer la comparación de manera directa (Sauma, 2010).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS**, véase Sauma, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Se atenuó la desigualdad salarial, aunque sigue en niveles altos

Este capítulo ha dado seguimiento a la desigualdad salarial mediante el

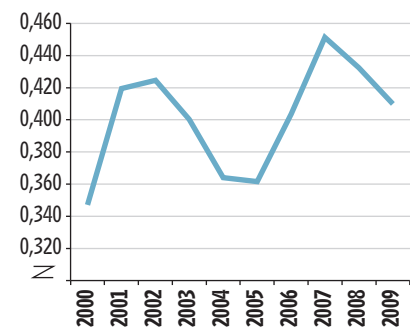
cálculo del índice de Theil, que mide la desigualdad de los salarios, entendidos estos como el pago monetario que recibe un trabajador por realizar una tarea²⁵. Para la década de los noventa, el Noveno Informe constató el aumento de la inequidad en la distribución de los salarios (Programa Estado de la Nación, 2003) y en posteriores entregas se reportó el fortalecimiento de esa tendencia creciente en el período 2000-2007, especialmente a partir de 2005. Los datos de 2008 y 2009 muestran una leve disminución con respecto a los años anteriores, pues la desigualdad pasó de 0,451 en 2007 a 0,410, aunque se mantiene en niveles altos (gráfico 2.10).

La atenuación de la desigualdad salarial y la ampliación en la desigualdad de los ingresos son resultados en apariencia contradictorios que, sin embargo, son consistentes con los hallazgos comentados en el apartado anterior. En efecto, los rubros que más han contribuido al crecimiento de la desigualdad total son los “otros ingresos” (rentas, intereses, etc.), cuyo origen es no salarial.

Una de las ventajas del índice de Theil es que permite examinar las causas que podrían explicar este fenómeno²⁶.

GRAFICO 2.10

Evolución del índice de Theil



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

Cuando se analizan las variables que tuvieron mayor influencia en la desigualdad salarial durante el período 2000-2009, se comprueba que el nivel educativo y el tipo de ocupación fueron los factores que más contribuyeron a acentuar las inequidades, tendencia que se mantuvo en todo el período y que se intensificó en el 2009. Otras variables importantes fueron la rama de actividad y la categoría ocupacional.

Al desagregar los componentes del índice de Theil es posible observar las categorías que están por encima o por debajo del ingreso promedio nacional, y ver así cuáles contribuyeron al aumento del índice y cuáles lo atenuaron. Los resultados del 2009 muestran que las categorías que más favorecieron la ampliación de las inequidades salariales fueron los trabajadores con educación universitaria, el grupo de profesionales, los empleados del Estado, los patronos, los que residen en las zonas urbanas y en la región Central del país, así como el sexo masculino.

No hay avances en el cierre de las brechas económicas de género

Una de las desigualdades más persistentes es la relacionada con las brechas de género, en virtud de las cuales ciertos grupos de mujeres sistemáticamente obtienen resultados más negativos que los hombres. En el 2009 las condiciones estructurales que explican esta situación no mostraron cambios relevantes, lo cual reitera la necesidad que tiene el país de promover acciones deliberadas que modifiquen esas condiciones, tales como la ampliación de la infraestructura de cuidado, para favorecer una inserción laboral femenina de mayor calidad.

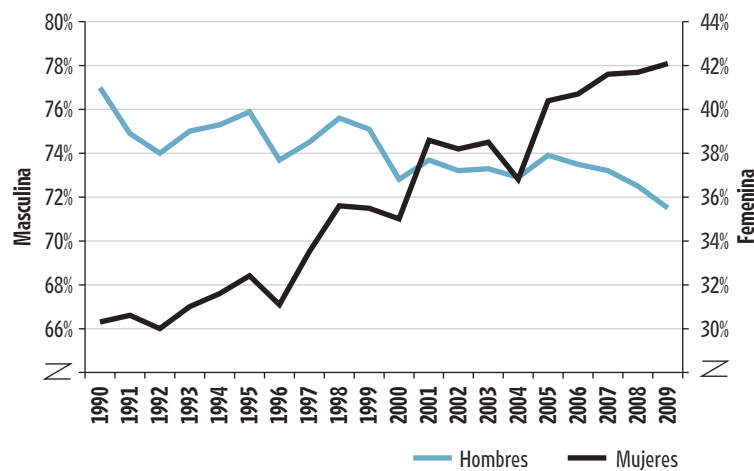
La inserción laboral femenina sigue aumentando

En la década de los setenta, la participación femenina en el mercado laboral costarricense era menor al 20% de las mujeres en edad de trabajar. Esa proporción se ha modificado de manera sustancial y en el 2009 alcanzó su máximo hasta la fecha: 42,1% (gráfico 2.11). Un rasgo distintivo de la fuerza de trabajo femenina es su gran dinamismo. En los últimos diez años su crecimiento anual fue mayor que el de la fuerza de trabajo masculina (5,9% versus 3,6%), y lo mismo sucede cuando solo se considera la población ocupada.

En 2009 en el mercado laboral costarricense había 726.908 mujeres y 1.228.599 hombres ocupados. Las mujeres se concentraban en el sector terciario (85,7%), especialmente en comercio, servicio doméstico, industria

GRAFICO 2.11

Tasa neta de participación en el mercado de trabajo, por sexo



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

manufacturera y enseñanza, mientras que los hombres estaban distribuidos en los tres sectores de actividad (60% en el terciario, 17% en el primario y 23% en el secundario). Por ocupaciones, las no calificadas fueron las más importantes para ambos sexos (una de cada cuatro personas ocupadas).

Con una perspectiva de largo plazo, los datos de los últimos veinte años muestran que, en épocas de crecimiento económico, en Costa Rica se reduce el desempleo para ambos sexos. Sin embargo, el cierre de la brecha de género es lento, y la ventaja de ingresos a favor de los hombres aumenta, por lo que ellos obtienen los mayores beneficios en estas épocas, aun cuando los indicadores de empleo e ingresos para las mujeres también mejoren (Román y Morales, 2009).

Los logros en épocas de bonanza pueden, sin embargo, ocultar la necesidad de avanzar en el cierre de las brechas de género. En los períodos de bajo crecimiento económico se reafirman las desigualdades de género y pueden revertirse los logros alcanzados previamente. Aunque los problemas de desempleo aumentan para ambos sexos, las mujeres resultan más perjudicadas. En efecto, como se verá más adelante, en el 2009 la recesión económica impactó el mercado de trabajo y generó un fuerte incremento en las tasas de des-

empleo, tanto masculinas como femeninas²⁷, pero más en el último caso. En una situación de crisis se intensifican los problemas de precariedad laboral, jornadas parciales, inestabilidad, no aseguramiento y bajas retribuciones, que suelen afectar más a las mujeres de menor ingreso, en especial en el servicio doméstico, una de las actividades en las que más se inserta la población femenina.

Ya se ha dicho que en el 2009 no se generaron nuevos empleos, sino que más bien se redujo el número de personas ocupadas. Mujeres y hombres fueron afectados de manera similar por la falta de empleo (mil puestos menos en cada caso). Estos datos contrastan con los resultados del período 2005-2007, época de alto crecimiento económico en la que se generaron en promedio 90.000 puestos de trabajo, de los cuales el 53% fue ocupado por mujeres. El cuadro 2.11 muestra la creación (o pérdida) de empleos femeninos en el 2009, por ramas de actividad. Allí se observa que las mayores pérdidas netas se dieron en industria (10.000 ocupadas), agricultura (5.500) y servicio doméstico (4.000). En contraste, las actividades que absorbieron más mano de obra femenina fueron el comercio (11.000 ocupadas adicionales), la administración pública (7.500) y los servicios de salud (6.000).

Dos actividades que registraron con pérdidas significativas de empleo femenino en el 2009 absorben una cantidad importante de las mujeres ocupadas: la industria manufacturera y el servicio doméstico. La primera es una de las ramas en las que el empleo tiene mayor vinculación con el comportamiento del PIB, por lo que generó un número importante de empleos femeninos en el período de crecimiento económico (2005-2007), pero es también uno de los sectores más perjudicados en épocas de desaceleración. El servicio doméstico venía mostrando disminuciones en el número de mujeres ocupadas desde el año 2007 y es de los primeros afectados en las fases de recesión económica.

Una estrategia que ayudó a amortiguar el impacto de la recesión en el 2009 fue el crecimiento del empleo público, que se reflejó en el aumento de las ocupadas en administración pública

y en servicios de salud. Comercio, que es la actividad que capta más mujeres, continúa generando puestos de trabajo, pero estos se caracterizan por ser informales y de mala calidad (no respetan jornadas y salarios mínimos, y no brindan aseguramiento).

Los indicadores de problemas de empleo también evidencian el impacto de la recesión en el 2009, pues todas las tasas se incrementaron. El desempleo abierto creció en 2,9 puntos porcentuales, con lo cual alcanzó la cifra más alta de los últimos veinte años (gráfico 2.12). La tasa de desempleo masculino llegó al 6,6% (2,4 puntos porcentuales más) y la femenina al 9,9% (3,7 puntos adicionales). El desempleo femenino del 2009 superó el máximo alcanzado en el 2005 (9,6%). La tasa de subutilización total también se expandió: en los hombres pasó de 10,2% a 13,6%, y en las mujeres de 14,3% a 19%. La tasa de subempleo

visible en las mujeres, es decir, la de aquellas que desean trabajar más horas por semana pero no consiguen trabajo, también aumentó con respecto al 2008 (de 5,4% a 6,6%), aunque se mantuvo por debajo de los niveles del período 2003-2006.

Las mayores tasas de desempleo del 2009 corresponden a las mujeres que residen en las regiones Brunca y Chorotega, con niveles superiores al 10%, aunque en las demás regiones también se dieron aumentos significativos. La brecha de género en el desempleo, que había aumentado en 2005-2007 a pesar de la reducción en las tasas femeninas, disminuyó notablemente en el 2008 y se mantuvo en el 2009, pero a costa de un deterioro para ambos sexos. Esto indica que en las épocas de crecimiento económico el empleo masculino se beneficia más, aun cuando las mujeres también mejoran, por lo que

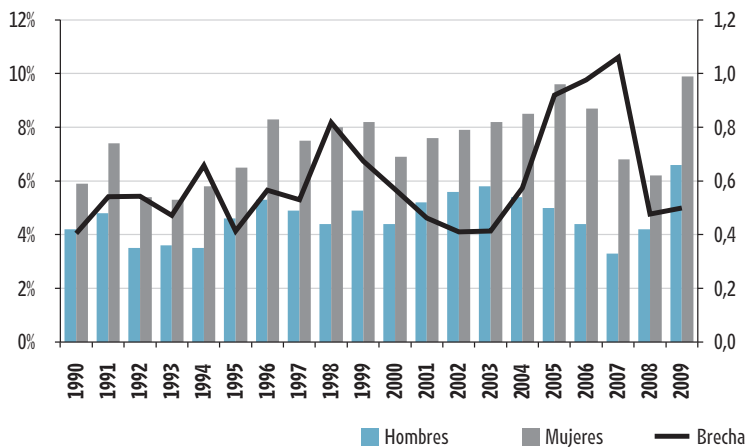
CUADRO 2.11

Personas ocupadas en el mercado de trabajo, por sexo, según categoría ocupacional y rama de actividad. 2008 y 2009

	Hombres			Mujeres		
	Ocupados en 2009	Variación		Ocupadas en 2009	Variación	
		2007-2008	2008-2009		2007-2008	2008-2009
Total de ocupados	1.228.599	6.942	-940	726.908	25.114	-1.261
Patrón	126.269	4.565	10.729	38.205	2.919	7.038
Cuenta propia	210.219	662	-14.978	128.048	8.595	-791
Asalariados	877.601	6.068	107	543.700	13.910	-5.381
No remunerados	14.510	-4.353	3.202	16.955	-310	-2.127
Rama de actividad						
Agricultura y ganadería	206.722	-7.500	-4.544	24.870	-5.466	-5.496
Industria manufacturera	158.721	-15.298	3.463	74.197	3.267	-10.083
Construcción	123.958	1.795	-24.373	4.428	-1.138	314
Comercio mayor y menor	243.691	5.485	866	146.441	5.612	11.658
Hoteles y restaurantes	47.647	-2.560	5.911	58.091	-5.402	-482
Transporte y comunicaciones	122.213	10.715	2.649	26.519	6.606	3.038
Intermediación financiera	25.733	490	-546	23.307	3.377	-3.753
Actividades inmobiliarias	85.348	4.407	-3.393	44.930	11.556	-3.910
Administración pública	69.927	3.992	11.319	42.817	1.086	7.663
Enseñanza	35.288	-3.279	4.262	79.340	5.090	-2.186
Servicios sociales y salud	25.163	-236	2.072	47.903	894	6.323
Otras actividades de servicio	37.821	7.548	-5.672	37.963	888	324
Hogares con servicio doméstico	16.621	-5.754	8.243	106.546	-3.851	-4.032
Otras actividades	29.746	7.137	-1.197	9.556	2.595	-639

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

GRAFICO 2.12

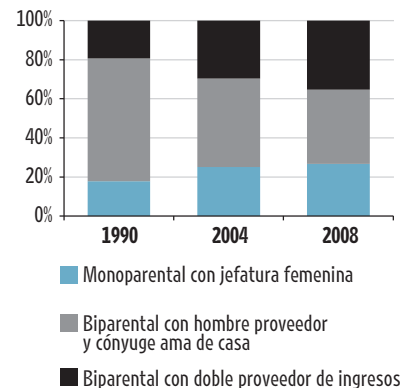
Tasa de desempleo abierto, por sexo y brecha de género^{a/}

a/ La brecha de género es la relación de la tasa de desempleo femenina dividida entre la masculina. Cuanto más se acerque a 0, menor es la brecha.

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

GRAFICO 2.13

Estructura de los hogares, por tipo



Fuente: Román y Morales, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

las brechas de género se amplían. En contraste, en las épocas de recesión el impacto es generalizado, y las brechas se reducen o se mantienen, pero como resultado de mayores problemas de empleo para ambos sexos.

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. El cuidado de los menores de 12 años se resuelve en el ámbito privado y no se asume como una responsabilidad social, en la que el Estado y el mercado deben contribuir de manera significativa.

En el 2009, en el marco de un convenio entre el Inamu y el Programa Estado de la Nación para desarrollar un programa de investigación que diera seguimiento a la Política Nacional para

la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG), se realizó un estudio cuyos objetivos fueron determinar si se habían dado cambios en la composición y en la tipología de los hogares en los últimos quince años, y conocer los arreglos familiares en la responsabilidad del cuidado. El análisis demostró que la estructura familiar en Costa Rica se ha modificado significativamente en los últimos veinte años. El país se aleja del esquema tradicional de hogares con hombre proveedor y mujer ama de casa, y son más bien los hogares biparentales con doble proveedor de ingresos, así como los monoparentales con jefatura femenina, los que muestran el mayor crecimiento (gráfico 2.13).

Entre los principales hallazgos de la investigación destaca el hecho de que los hogares biparentales con doble proveedor (BPDP) tienen los mayores ingresos, en comparación con los biparentales con solo el hombre proveedor (BPHP) o los monoparentales con jefatura femenina (MPJF). Además, la pobreza en los hogares BPDP es significativamente menor (10%) que en los otros tipos de hogares (donde la incidencia va del 23% al 25%). Sin embargo, aunque los hogares biparentales con doble proveedor mejoran el

ingreso de las familias, la inserción laboral de las mujeres que forman parte de ellos mantiene los problemas de precariedad laboral y brechas de género.

Si bien la existencia de un número creciente de hogares monoparentales con jefatura femenina y presencia de niños pone al descubierto un sector vulnerable que urge atender, es claro que la demanda potencial de cuidado no es un asunto exclusivo de este tipo de hogares, sino una necesidad de todos. Cerca de 143.815 mujeres no trabajan más horas por atender obligaciones familiares. De ellas, 7.302 (5%) pertenecen a hogares monoparentales con jefatura femenina y las restantes 136.513 (95%) a hogares biparentales con doble proveedor. Obviar esta situación entorpece el acceso de las mujeres a las oportunidades y la consecución de mayores grados de competitividad y productividad en el país. Las mujeres que no pueden trabajar todas las horas que desean, o con la tranquilidad suficiente para desempeñar sus labores, difícilmente podrán desplegar sus capacidades para contribuir al logro de esos objetivos.

Si a los hogares con doble proveedor se les quitara el ingreso en la ocupación principal de las mujeres, la pobreza

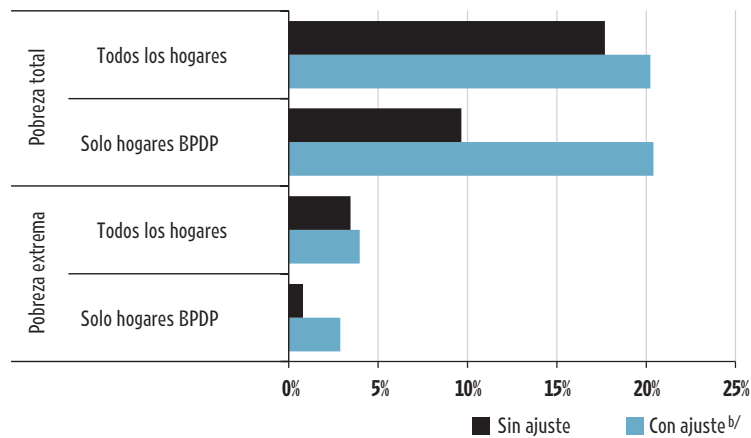
total del país aumentaría en 2,6 puntos porcentuales (de 17,7% a 20,2%; gráfico 2.14). Si solo se consideran los hogares con doble proveedor, la pobreza total en este grupo se duplicaría: de 9,7% a 20,4%, es decir, aumentaría en 10,7 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema afectaría al 2,9% de los hogares BPDP (subiría en 2,1 puntos porcentuales).

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. La creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, sin que el cuidado sea asumido como una responsabilidad colectiva, genera nuevos riesgos sociales que las fuerzan a hacer arreglos privados para poder cumplir con sus obligaciones familiares y laborales. 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.

Dos iniciativas destacan entre las acciones de política pública que podrían generar avances en esta materia. Por un lado, está la PIEG, promovida por el Inamu en la administración anterior y vigente hasta el 2017, la cual plantea entre sus objetivos estratégicos que: “al 2017 toda mujer que requiera servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico” (Inamu, 2007). Por otro lado está el decreto ejecutivo 32020-MP, emitido por la administración Chinchilla como una de sus primeras acciones, que declara de interés público la conformación y desarrollo de una red nacional de cuidado y desarrollo infantil. De esta manera se reconoce la atención de personas dependientes como un tema de responsabilidad social y no individual,

GRAFICO 2.14

Escenarios de pobreza si se excluye el ingreso^{a/} que reciben las mujeres, en los hogares biparentales con doble proveedor de ingresos. 2008



a/ Se considera solamente el ingreso de las mujeres en la ocupación principal. No incluye otros ingresos.

b/ Corresponde al nivel de pobreza total estimado cuando se elimina el ingreso en la ocupación principal de las mujeres en hogares biparentales con doble proveedor.

Fuente: Román y Morales, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

del que deben ocuparse no solo el Estado, sino también el sector privado y otros actores la sociedad civil. Al darle el carácter de componente estratégico de su política social, el nuevo Gobierno coloca el tema en un lugar prioritario de la agenda nacional y le da un mandato a las instituciones sociales para que, en adelante, comiencen a abordarlo de un modo sistemático y coordinado (E: Román, 2010).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DEMANDA POTENCIAL DE CUIDO, véase Román y Morales, 2010, en www.estadonacion.or.cr

A pesar del estancamiento en la pobreza, hay mejoras notables

Los hogares pobres, es decir, aquellos que no perciben un ingreso suficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas, son la más grave expresión de la desigualdad. La persistencia de esta situación pone de manifiesto las dificultades que ha tenido la sociedad costarricense, para integrar a una proporción significativa de su población al progreso económico y social que se ha experimentado en las últimas décadas.

En este Informe, el análisis tradicional sobre pobreza (por ingreso) se complementa con la aplicación de otras metodologías. En primer lugar se estudia la pobreza estimada según línea de ingreso, que es el método aplicado oficialmente por el INEC para el monitoreo anual de la pobreza en el país. En segundo lugar se presenta una aproximación por el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En tercer lugar se combinan ambas metodologías para obtener una medición integrada de la pobreza. Y por último se explora la incidencia de este fenómeno desde la perspectiva de las clases sociales.

La principal conclusión del análisis es que, bajo la tendencia al estancamiento de la pobreza (medida por ingresos)-tendencia que evoca una parálisis- 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. En síntesis, se observa que la pobreza, medida por las necesidades básicas insatisfechas y el método integrado, ha disminuido de manera significativa. Por otra parte, el estudio revela que la pobreza por ingreso se concentra en ciertas clases

sociales, en especial en los obreros agrícolas y los otros trabajadores (muchos de ellos con ocupaciones informales).

Pobreza por línea de ingreso vuelve a los niveles de estancamiento

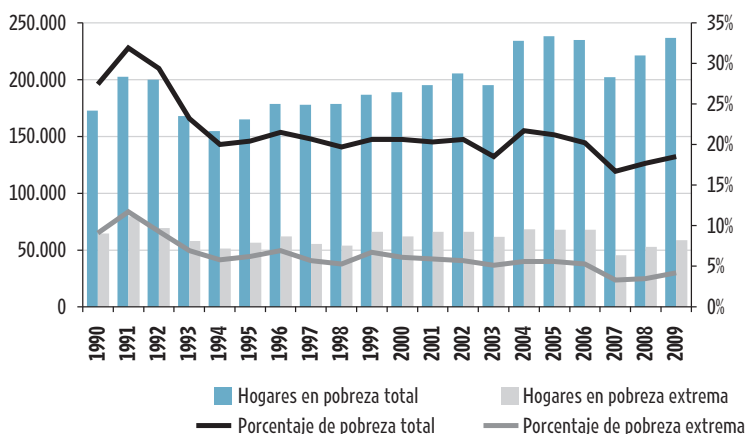
Costa Rica inició la década de los noventa con elevados niveles de pobreza, vista como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios que les permita a los hogares satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, en 1992 inició un proceso de reducción de este fenómeno, que en 1994 afectó a un 20% de los hogares. A partir de ese año y hasta el 2006 la pobreza se estancó en ese mismo porcentaje, más o menos 1,5 puntos porcentuales. Luego de trece años de estancamiento, en 2007 la incidencia descendió hasta el 16,7% de los hogares, la cifra más baja de todo el período estudiado. Esta reducción estuvo directamente relacionada con los elevados niveles de crecimiento económico registrados en el 2007 y los dos años previos (crecimiento del PIB de 5,9% o más), acompañados de incrementos en el empleo total, sobre todo el formal, así como en los ingresos laborales. En el 2007 se sumó a estos factores el impacto del aumento en las pensiones del régimen no contributivo y, en menor medida, de las becas del programa “Avancemos”.

En el año 2008, en un contexto de menor crecimiento económico asociado al fuerte aumento en los precios internacionales del petróleo y algunos insumos básicos, incluyendo alimentos, así como al inicio de la recesión económica en los países desarrollados, la incidencia de la pobreza tuvo un leve incremento, de un punto porcentual, y se ubicó en 17,7%. En el 2009, ya en un contexto claramente recesivo a nivel nacional, la incidencia volvió a crecer, en este caso en 0,8 puntos porcentuales; al llegar a 18,5% se colocó en el límite inferior establecido para el denominado período de estancamiento.

La pobreza extrema mostró un comportamiento similar. Después del estancamiento observado entre 1994 y 2006, cuando se mantuvo en 6% de

GRAFICO 2.15

Incidencia y número de hogares en pobreza total y extrema



Fuente: Sauma, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

los hogares, más o menos un punto porcentual, en el 2007 experimentó una notable reducción, hasta 3,3%, pero luego aumentó a 3,5% en 2008 y a 4,2% en 2009. Los valores de esos tres años son los más bajos del período 1990-2009, y la incidencia del 2009 siguió siendo inferior al mínimo de la fase de estancamiento.

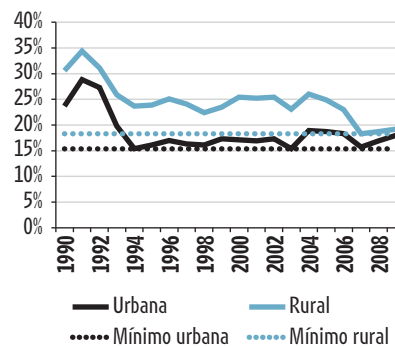
El aumento en la incidencia de la pobreza total y extrema en los años 2008 y 2009 implicó también, dada la dinámica poblacional, un incremento en el número de hogares pobres. Una estimación realizada por Sauma²⁸ (2010) calcula que 236.800 hogares están en situación de pobreza, y de ellos 58.800 se encuentran en pobreza extrema (gráfico 2.15). Esto equivale a un crecimiento de casi 35.000 hogares en pobreza total entre 2007 y 2009, y de poco más de 13.000 en pobreza extrema en el mismo período.

Otro hallazgo relevante del análisis es que las brechas entre la pobreza rural y la urbana prácticamente han desaparecido. En los últimos veinte años, la incidencia de este fenómeno entre los residentes del área rural había sido mayor que la mostrada por los residentes urbanos (gráfico 2.16); sin embargo, en el 2009 la diferencia entre ambos grupos fue de apenas 1,2 puntos porcentuales, luego de que entre 1990 y 2003 fue, en promedio, de 7 puntos porcentuales.

Es importante señalar que la inci-

GRAFICO 2.16

Incidencia de la pobreza en los hogares, por zona de residencia



Fuente: Sauma, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

dencia de la pobreza total en la zona rural en 2007 (18,3%) fue la menor del período estudiado, y aunque en 2008 y 2009 se incrementó (a 18,7% y 19,2%, respectivamente), los valores de esos tres años son los más bajos del período. En cambio, la pobreza total urbana mostró las menores incidencias en 1994 (15,5%), 2003 (15,4%) y 2007 (15,7%). A partir de este último año aumentó, a 16,9% en 2008 y a 18% en 2009, magnitud esta última que, si bien es similar a la prevaleciente entre 2004 y 2006, es superior a los registros del período 1994-2003.

En el 2009 la pobreza total aumentó en cuatro de las seis regiones del país. Respecto al año previo, la incidencia se redujo en -3,1 puntos porcentuales

en la Huetar Atlántica y en -1,9 puntos porcentuales en la Chorotega, pero se incrementó en 0,5 puntos en la Pacífico Central, 0,8 en la Huetar Norte, 1,3 en la Central y 6,3 en la Brunca.

Dos aspectos merecen ser resaltados. En primer lugar, que luego de que en el 2008 se diera un importante avance hacia el cierre de la brecha en la incidencia de la pobreza en las regiones Chorotega, Pacífico Central, Huetar Atlántica y Brunca (con una diferencia máxima entre ellas de 1,4 puntos porcentuales), en el 2009 hubo un retroceso y se amplió nuevamente la brecha (a 9,3 puntos porcentuales entre los extremos -Huetar Atlántica y Brunca-). En segundo lugar, que aunque la incidencia de la pobreza en la región Chorotega ha continuado la tendencia a la reducción en el largo plazo (aunque con altibajos), en el 2009 ocupó el tercer lugar entre todas las regiones.

En lo que concierne a la pobreza extrema, en el 2009 se registraron pequeños descensos en las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica (-0,2 y -0,1 puntos porcentuales, en cada caso) y aumentos en las demás, de entre 0,8 y 1,8 puntos porcentuales; el mayor incremento correspondió a la región Brunca, que alcanzó una incidencia del 8,5%, la más elevada entre todas las regiones, y poco más del doble de la incidencia nacional. Es importante destacar que la fuerte variación en este último caso se asocia principalmente con el impacto de la recesión económica en esa región, que se refleja en el notorio aumento en la tasa de desempleo abierto, de 4,2% en 2008 a 8,2% en 2009. Si bien la tasa neta de participación también creció (de 48,6% a 49,7%), lo cual explica en parte lo sucedido con la tasa de desempleo abierto, al mismo tiempo disminuyó la ocupación en términos absolutos (pasó de 122.781 ocupados en el 2008 a 121.921 en el 2009). El número de ocupados por hogar, que se vincula con la pobreza, se redujo de 1,35 a 1,32.

Prácticamente dos de cada tres hogares y personas pobres del país (63,3%) residen en la región Central. En segundo lugar se encuentra la Huetar Atlántica, con un 10,4% de los hogares

y personas pobres. Las regiones Chorotega y la Brunca, a pesar de la mayor incidencia, son las que muestran menor número de pobres. En el caso de la pobreza extrema la situación varía, pues la región Central alberga a un 46,3% de los hogares en esa condición y las regiones Brunca y Chorotega aparecen en la segunda posición.

Sin cambios en otros indicadores de pobreza y vulnerabilidad por ingreso

El *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a las dos dimensiones que son relevantes en la medición de la pobreza, además de su incidencia: la intensidad del fenómeno (también llamada brecha de 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) y la severidad de la pobreza, que muestra lo que sucede con la desigualdad entre los pobres: aumentos en el valor del indicador reflejan mayores desigualdades en el ingreso de este grupo, y viceversa.

Luego de haber alcanzado en el 2007 su mínimo valor desde 1990, la intensidad de la pobreza aumentó en el 2008, de 0,054 a 0,056 a nivel nacional, y en el 2009 lo hizo de nuevo, hasta 0,063. Sin embargo, estas cifras son inferiores a las observadas en 1990-2006, lo cual es muy favorable, pues aunque la incidencia de la pobreza volvió a los niveles del período de estancamiento, la brecha de pobreza es menor que antes; esto significa, que los ingresos per cápita de los hogares pobres se encuentran más cerca de la línea de pobreza que en los años anteriores a 2006, 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.

Con la severidad de la pobreza sucede algo similar, esto es, se registró un aumento en el 2009 con respecto a 2007 y 2008, pero a nivel nacional el indicador del 2009 sigue siendo inferior a los prevalecientes en el período 1990-2006,

RECUADRO 2.5

Actualización de la metodología para la medición de la pobreza a partir de julio de 2010

El método de "línea de pobreza" o "método de ingreso" ha sido el instrumento oficial utilizado por el INEC para monitorear, cada año, la pobreza en el país. Según este enfoque, la pobreza ocurre cuando los ingresos son menores que el costo de los bienes y servicios requeridos para mantener un nivel mínimo de subsistencia.

Junto con la nueva Encuesta Nacional de Hogares, que comenzó a aplicarse en julio del 2010, la metodología de estimación de la pobreza tendrá modificaciones importantes a partir de este año. Una de ellas es el reajuste de los parámetros de medición, que obedece a los cambios en los patrones alimentarios y de consumo de la población, surgidos en los últimos veinte años a raíz de los cambios demográficos, económicos, sociales y culturales de los hogares costarricenses. En consecuencia, se modificó la composición de la canasta básica alimentaria (CBA), que es la que permite definir la línea de pobreza extrema. A continuación se resumen los principales aspectos que se incorporan en los nuevos parámetros:

- Se actualizó el requerimiento calórico mínimo de la población, para las zonas urbana y rural, a partir de la estructura de edades dada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004.
- Se definió la nueva canasta básica alimentaria y, por ende, una nueva línea de extrema pobreza, para las zonas urbana y rural, cuya composición responde al patrón de consumo de los hogares para cubrir el requerimiento calórico mínimo.
- Se estableció una nueva canasta básica no alimentaria, a partir de la proporción del gasto no alimentario de los hogares del estrato de referencia, lo que lleva a una nueva línea de pobreza.
- Se mejoró la forma de actualizar el valor de la línea de pobreza, así como la estimación del ingreso de los hogares.

Fuente: INEC, 2010.

lo que significa que hoy la desigualdad entre los pobres es menor.

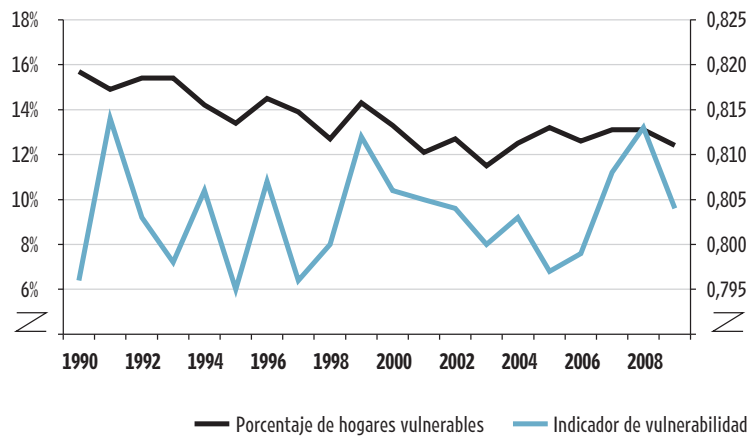
El indicador de “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”, que desde hace varios años se utiliza en este capítulo²⁹, pretende determinar la vulnerabilidad que enfrentan los hogares a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en sus ingresos per cápita. Se busca conocer si los cambios en estos ingresos ubican a los hogares por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma³⁰, es decir, si los han alejado o acercado a la situación de pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad, respectivamente.

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 los años 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 en el 2009, de forma tal que al sumar ambos valores (pobres y vulnerables) el total es prácticamente idéntico al del 2008 (30,8% en 2008 y 30,9% en 2009), pero más de un punto porcentual superior al de 2007. En todo caso, el porcentaje conjunto de hogares pobres y vulnerables del 2009 es más bajo que el observado para cada uno de los años del período 1990-2006, con excepción del 2003.

El análisis permite 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. El indicador de vulnerabilidad se redujo (de 0,813 en 2008 a 0,804 en 2009), lo cual significa que el ingreso per cápita de los hogares que se mantuvieron como vulnerables se alejó de la línea de pobreza, comportamiento consistente con la hipótesis anterior, en el sentido de que los hogares vulnerables en 2008 y con ingreso per cápita más cercano a la línea de pobreza, fueron los

GRAFICO 2.17

Porcentaje de hogares vulnerables^{a/} e indicador de vulnerabilidad^{b/}



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

b/ El indicador asume valores entre 0 y 1, para determinar si el ingreso promedio de los hogares de referencia se aleja (0, menor vulnerabilidad) o se acerca a la línea de pobreza (1, mayor).

Fuente: Sauma, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

que en el 2009 cayeron en esa situación (gráfico 2.17).

Importante reducción en el porcentaje de hogares con al menos una NBI

En la medición de la pobreza por el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), los dos aspectos más relevantes son las necesidades por considerar y los criterios de satisfacción/insatisfacción para cada una de ellas. Una familia se clasifica como pobre si tiene al menos una necesidad insatisfecha. El cuadro 2.12 detalla los aspectos que se tomaron en cuenta en la medición realizada para este Informe, a partir de la EHPM 2009.

En el cuadro 2.13 se presentan los resultados obtenidos para el 2009, y se comparan con estimaciones para 2000 y 2004, publicadas en Informes anteriores. El principal hallazgo es una importante disminución en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, pues pasó de 25,5% en 2004 a 21,6% en 2009, es decir, -3,9 puntos porcentuales. En el 2000 se encontraba en esa situación un 26,7% de los hogares, por lo que la caída es mayor cuando se com-

para el 2009 con ese año (-5,1 puntos porcentuales).

La reducción se dio tanto en los hogares con una sola necesidad básica insatisfecha, como en aquellos con dos o más, aunque fue mayor en los primeros. Entre 2004 y 2009 la disminución fue de -2,5 puntos porcentuales para los hogares que tienen una NBI y de -1,5 puntos porcentuales para los que presentan dos o más NBI.

En el año 2009 el 15,9% de los hogares urbanos y el 29,9% de los rurales tenían al menos una NBI (cuadro 2.13), lo que evidencia mayores niveles de insatisfacción en esta última área, cuya tasa casi duplica la urbana.

Por dimensiones no hubo cambios en los tres años considerados en el orden de las NBI, pues a nivel nacional la calidad de la vivienda se mantuvo como el principal problema, seguido por el aseguramiento de los jefes de hogar, el hacinamiento, el agua potable y los demás servicios; los que sí variaron fueron los grados de insatisfacción (cuadro 2.13).

En el caso de la calidad de la vivienda no se registran cambios significativos en el nivel de insatisfacción desde el 2000, lo que parece indicar que los

CUADRO 2.12

Dimensiones y criterios utilizados en la estimación de pobreza por NBI

Dimensión	Criterios de insatisfacción
1. Calidad de la vivienda	- Si el tipo de la vivienda corresponde a "tugurio", o - Si al menos dos elementos, entre el piso, las paredes y el techo de la vivienda, están contruidos con material de desecho o su estado aparente es "malo".
2. Hacinamiento	- Si el número de personas en la vivienda por cada dormitorio es mayor de tres.
3. Agua potable	- Si el agua proviene de río, quebrada o naciente, de la lluvia o de otra fuente. - En área urbana se añade el agua obtenida de pozo.
4. Disposición de excretas	- Si no tiene, o - Si el sistema es diferente a alcantarillado o cloaca, tanque séptico o pozo negro o letrina.
5. Asistencia escolar	- Si hay en el hogar niños y jóvenes de 7 a 15 años que no asisten a algún centro educativo en área urbana. - En el área rural el rango de edad es de 7 a 12 años.
6. Salud	- Si el jefe del hogar no tiene seguro y el ingreso per cápita del hogar es inferior al ingreso per cápita mediano (110.000 colones).

Fuente: Sauma, 2010.

CUADRO 2.13

Pobreza estimada según el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). 2000, 2004 y 2009 (porcentajes)

	2000	2004	2009		
	Total	Total	Total	Urbano	Rural
Porcentaje de hogares pobres	26,7	25,5	21,6	15,9	29,9
Con una NBI	18,8	18,9	16,4	12,5	22,1
Con dos o más NBI	7,9	6,7	5,2	3,5	7,8
Porcentaje de insatisfacción por necesidad					
Vivienda					
Calidad de la vivienda	10,3	11,1	10,6	8,0	14,4
Hacinamiento	6,8	6,8	4,1	3,0	5,8
Servicios básicos					
Agua potable	5,0	2,7	2,1	0,4	4,5
Evacuación de excretas	1,0	1,0	0,5	0,5	0,4
Electricidad	2,2	1,0	0,6	0,1	1,3
Educación	3,2	1,6	0,9	1,3	0,4
Salud	8,8	10,1	9,5	7,3	12,7

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

esfuerzos que se han realizado en la materia durante estos años han servido apenas para contener la situación, pero no para mejorarla en forma sustancial. En la otra dimensión de vivienda, que es el hacinamiento, hay una reducción

importante, que en buena medida se relaciona con la disminución del tamaño de los hogares y la migración. Hay notorios avances en agua potable y electricidad, debidos sobre todo a la ampliación de los servicios en el área rural.

También es relevante el descenso de NBI en educación, probablemente asociado al incremento en el monto y número de becas (Fonabe y "Avancemos", aunque también algunas otorgadas por municipalidades y otros).

Baja el porcentaje de hogares en pobreza crónica

Como era de esperar, dadas las reducciones en la pobreza por insuficiencia de ingresos y por NBI en el 2009 con respecto a los años previos, 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% y 11% en 2000 y 2004, a 8,6% en 2009. La pobreza coyuntural (solo por línea de ingreso) también tuvo una pequeña reducción (de 10,2% y 10,7% a 9,9%, entre los mismos años), mientras que la estructural (solo por NBI) registró un descenso importante (de 17,1% a 14,5% y a 13%, respectivamente).

Por áreas, la incidencia de la pobreza total y por tipos en el 2009 fue mayor en la rural que en la urbana, excepto en la pobreza coyuntural, que fue mayor en la urbana. Sin embargo, en los casos de la pobreza crónica y la estructural, las diferencias entre las áreas son más amplias (en contra de la rural).

Cuando se analiza la distribución de los hogares pobres por áreas, la pobreza crónica se divide casi en partes iguales entre los urbanos y los rurales (51,5% y 48,5% respectivamente; cuadro 2.14), pero hay diferencias en los otros dos tipos de pobreza: tres de cada

cinco hogares pobres coyunturales se encuentran en el área urbana (62,5%, frente a 37,5% en el área rural), mientras que en la pobreza estructural la situación es la inversa (38,6% y 61,4%, en cada caso).

Pobreza afecta más a obreros agrícolas, hogares de inactivos y otros trabajadores

Desde la óptica de las clases sociales, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares de inactivos (y no clasificables), así como en los hogares de otros trabajadores y de 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 se encuentran en una situación ligeramente más favorable. Sin embargo, un importante número de hogares de estas clases se ubica en el segundo quintil de ingresos, como se analizó en el apartado sobre desigualdad, por lo que es probable que se trate de hogares vulnerables desde la perspectiva de este Informe. Como se esperaba, las clases intermedias, de medianos empresarios y expertos y

alta, muestran incidencias de la pobreza muy bajas, sobre todo las dos últimas (cuadro 2.15).

Con respecto a la vulnerabilidad, como se mencionó en la sección anterior, un 12,4% de los hogares se encontraba en esa situación en el 2009. El porcentaje de hogares vulnerables en cada clase social fue mayor entre los obreros agrícolas (23,7%), los cuales además registraron una alta incidencia de la pobreza (29,8%), es decir, que poco más de la mitad de estos hogares está en situación de pobreza o vulnerabilidad; esta elevada proporción representa el 7,5% del total de hogares del país, y debe llamar la atención para efectos de la formulación de las políticas públicas. Las demás clases mostraron incidencias de entre 10,1% y 16,6%, con excepción de las clases alta y de medianos empresarios y expertos, cuyas tasas fueron muy reducidas.

No obstante, cuando se analiza la distribución de los hogares vulnerables entre clases sociales, resulta que prácticamente uno de cada cinco es de pequeños propietarios. Las demás clases representan entre un 11,8% y un 15,5% de los hogares vulnerables, con excepción de los otros trabajadores (7,8%), y las clases alta y de medianos empresarios y expertos, que tienen participaciones muy pequeñas.

CUADRO 2.14

Pobreza según la medición integrada de pobreza (MIP). 2000, 2004 y 2009 (porcentajes)

	2000		2004		2009	
	Total	Total	Total	Urbano	Rural	
Total de hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Pobres	37,7	36,2	31,5	26,5	38,8	
Por ambos métodos	10,4	11,0	8,6	7,5	10,1	
Solamente por insuficiencia de ingresos	10,2	10,7	9,9	10,5	9,1	
Solamente por NBI	17,1	14,5	13,0	8,5	19,5	
No pobres	62,3	63,8	68,5	73,5	61,2	
Total de hogares						
Pobres			100,0	49,7	50,3	
Por ambos métodos			100,0	51,5	48,5	
Solamente por insuficiencia de ingresos			100,0	62,5	37,5	
Solamente por NBI			100,0	38,6	61,4	
No pobres			100,0	63,4	36,6	

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

CUADRO 2.15

Incidencia de la pobreza y vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza, según clases sociales^{a/}. 2009 (porcentajes)

Clases sociales	Pobreza		Vulnerabilidad ^{b/}	
	Incidencia ^{c/}	Distribución ^{d/}	Incidencia ^{c/}	Distribución ^{d/}
Total de hogares	18,5	100,0	12,4	100,0
Clase alta	1,3	0,3	0,9	0,3
Medianos empresarios y expertos	1,5	0,9	2,4	2,0
Clases intermedias	6,2	6,2	10,1	15,2
Pequeños propietarios	22,6	22,0	13,1	19,0
Obreros agrícolas	29,8	12,1	23,7	14,4
Obreros industriales	17,5	9,8	14,2	11,8
Obreros en servicios	16,7	11,4	13,6	13,9
Otros trabajadores	34,2	10,7	16,6	7,8
Otros hogares ^{e/}	38,0	26,6	14,8	15,5

a/ No incluye a los hogares con ingreso igual a cero o ignorado.

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

c/ Porcentaje de hogares en condición de pobreza.

d/ Distribución porcentual de los hogares pobres.

e/ Hogares de inactivos y no clasificables.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POBREZA,

véase Sauma, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Percepciones de la población ante la reciente crisis económica

La encuesta *Barómetro de las Américas*, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, incorporó en su edición del 2010 varias preguntas sobre las percepciones de la población ante la reciente crisis económica³¹. A la pregunta “¿qué piensa de la crisis económica actual?”, el 55,2% de 1.483 entrevistados respondió que “estamos sufriendo una crisis económica, pero no es muy grave”, mientras que un 28,8% mencionó que “estamos sufriendo una crisis económica muy grave” y el restante 16,0% indicó que “no hay crisis económica”. Predominó, pues, una apreciación atenuada de la crisis.

Con respecto al principal culpable de la crisis económica actual, una tercera parte de los entrevistados mencionó que son “los países ricos” (20,3%) o “el sistema económico del país” (13,3%); poco menos de otra tercera parte cree

CUADRO 2.16

Situación del ingreso del hogar. 2006, 2008 y 2010

	2006	2008	2010
Les alcanza bien y pueden ahorrar	18,1	12,3*	20,6
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	46,8*	38,5	37,8
No les alcanza y tienen dificultades	27	36,9*	28,2
No les alcanza y tienen grandes dificultades	8,1*	12,4	13,4
	n= 1.490	n= 1.400	n= 1.484

Nota: Los valores con asterisco (*) son significativamente diferentes en $p < 0,05$ en la prueba de igualdad bilateral de proporciones de las columnas. Las pruebas asumen varianzas iguales. Se utilizó la corrección de Bonferroni y se ajustaron las pruebas para todas las comparaciones por pares dentro de una fila para cada subtabla situada más al interior.

Fuente: Rodríguez, 2010, con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

que el culpable es “el Gobierno” (el “actual” con un 16,9%, o el “anterior” con un 11,0%), un 16,2% la atribuye a “nosotros los costarricenses” y un 5,7% a los “ricos de nuestro país”.

También se indagó “si el ingreso total de su hogar les alcanza para vivir”. Esta pregunta se tiene para los años 2006, 2008 y 2010, y sus resultados se muestran en el cuadro 2.16. El grupo mayor es el constituido por aquellos a los que el ingreso “les alcanza justo, sin

grandes dificultades”, seguido por las personas a las que “no les alcanza y tienen dificultades”, luego por aquellas a las que “les alcanza bien y pueden ahorrar” y finalmente por quienes declaran que “no les alcanza y tienen grandes dificultades”.

La comparación entre años muestra que las diferencias más importantes se dieron entre 2006 y 2008, cuando bajó significativamente el porcentaje de personas que sienten que el ingreso les

alcanza justo, sin grandes dificultades. Al mismo tiempo, aumentó de modo sustancial la proporción de aquellos a los que no les alcanza el ingreso y tienen dificultades. En contraste, el porcentaje de personas que manifestaron que el ingreso les alcanza bien y pueden ahorrar se había reducido entre 2006 y 2008, pero en el 2010 la situación se revirtió. Estos resultados permiten afirmar que la población percibió los efectos económicos adversos sobre todo en el año 2008 y que en el 2010, para algunos, la situación económica de su hogar más bien mejoró.

En la encuesta de 2010 también se le preguntó a los entrevistados cómo se comportó el ingreso de su hogar en los últimos dos años. El 57,1% de los consultados respondió que permaneció igual, un 21,9% que aumentó y el restante 21% que disminuyó. El cuadro 2.17 combina esta información con la situación económica actual y arroja resultados que refuerzan el hallazgo anterior: que la mayoría de las personas no reportó un empeoramiento de su situación económica en el año 2010. Los grupos que están en peores condiciones, pues sus ingresos disminuyeron o permanecieron iguales en los últimos dos años, y además no les alcanzan, representaron el 36,5%.

Los datos de la situación económica del hogar permiten visualizar los perfiles de los grupos más afectados por la reciente crisis. Entre los individuos que consideraron que se vivió una

crisis económica muy grave, aproximadamente un 30% pertenecía a los “afectados”, es decir, aquellos a los que el ingreso de su hogar no les alcanza. De estos, el 77% indicó que ya desde hacía dos años su ingreso era insuficiente. En el otro extremo, entre quienes señalaron que no hubo crisis, un 26% era parte del grupo de los “beneficiados”, es decir, aquellos a los que el ingreso de su hogar les alcanza bien.

Los “afectados” fueron sobre todo trabajadores por cuenta propia, tanto en la zona urbana como en la rural -aunque el impacto en esta última fue mayor-; asalariados del sector privado de las zonas rurales y ocupados con altos niveles de educación. No obstante lo anterior, la significativa cantidad de mano de obra que tiene secundaria incompleta o menos, provocó que las personas en esta condición representaran dos de cada tres “afectados”.

Una de cada tres personas “afectadas” indicó que perdió su trabajo, aunque el 56% había encontrado uno nuevo. Entre quienes continuaban desempleados, la mitad señaló que el ingreso de su hogar no les alcanzaba y tenían dificultades.

Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. En

esta sección el análisis se enfoca en la inversión social pública, su financiamiento, estrategias e impactos, en el entendido de que constituye la principal herramienta para compensar las desigualdades generadas por la dinámica económica y para establecer una mejor plataforma para el desarrollo humano. Cabe recordar que muchos de los logros alcanzados por Costa Rica en equidad e integración social se deben en buena medida a una inversión social sostenida en el tiempo, con efectos redistributivos progresivos. Sin embargo, lograr esto no siempre ha sido fácil y posible. En los años ochenta, por efecto de la crisis económica, la inversión social se redujo, y aunque en los años noventa volvió a crecer, el país no ha podido recuperar los niveles de inversión per cápita que tenía en la década de los setenta. En los últimos cuatro años se registró un aumento sostenido en la inversión social pública; sin embargo, para el 2009 la inversión por persona fue un 9% inferior a la ejecutada en 1980.

Este apartado ofrece un panorama sobre los avances, retrocesos y desafíos nacionales en la promoción del desarrollo humano mediante la inversión social pública. Se abordan tres temas principales: en primer lugar, la distribución de la inversión social entre la población; en segundo lugar, el impacto redistributivo que ésta tiene dentro de la sociedad costarricense y, en particular, en el combate a la pobreza y, en tercer lugar, la gestión de la política social.

Distribución socialmente diferenciada de la inversión social pública

Como se mencionó en la primera parte del capítulo, la inversión social pública (ISP) total supera los 3,5 billones de colones y en términos per cápita es cercana a 769.000 colones por año. Para una familia de cuatro miembros ello representa un monto mensual próximo a los 256.000 colones, equivalentes al salario mínimo de un trabajador especializado. Sin embargo, no todos los habitantes reciben esa cantidad por concepto de prestaciones sociales, por lo que este apartado analiza la distribución de la inversión social pública

CUADRO 2.17

Situación del ingreso del hogar en los últimos dos años. 2010

Situación actual del ingreso del hogar	Situación del ingreso del hogar en los últimos dos años			Total
	Aumentó	Permaneció igual	Disminuyó	
Les alcanza bien y pueden ahorrar	7,1	12,6	0,9	20,7
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	9,6	22,1	6,0	37,7
No les alcanza y tienen dificultades	3,6	15,0	9,6	28,1
No les alcanza y tienen grandes dificultades	1,5	7,4	4,5	13,5
Total	21,9	57,1	21,0	100,0

Fuente: Rodríguez, 2010, con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

entre grupos de personas beneficiarias, y según clases sociales, grupos de edad, sexo y lugar de residencia.

La metodología seguida para estimar la inversión social depura la información de la STAP y la desagrega utilizando datos de las instituciones involucradas, por lo que difiere de las cifras presentadas en “Balance general” de este mismo capítulo³². La estimación realizada de la ISP por habitante para el Gobierno General ajustado no modifica la tendencia, pero el desempeño en el 2009 resulta un tanto menor que el cálculo de la STAP para el sector público en su conjunto (Trejos, 2010). Una vez estimada la inversión social, es posible clasificar los programas a través de los cuales los recursos se transforman en prestaciones para las personas, según los criterios aplicados para su acceso. De este modo se distinguen

cuatro tipos de programas: universales, restrictivos, contributivos y selectivos. La principal conclusión de este análisis es que, en Costa Rica, el grueso de la ISP se canaliza por medios programas universales, aquellos a los que todos los residentes del país tienen derecho a acceder.

Los programas o servicios universales representaron el 57% de la ISP total en el 2009 y tuvieron una expansión durante ese año. Los servicios educativos (educación general) absorbieron un 37% de la ISP en este tipo de programas y mostraron un amplio crecimiento real, al igual que el suministro de agua. Los servicios de salud, que abarcan casi la mitad de la ISP en este grupo, se contrajeron, lo mismo que los servicios municipales, pero sin anular la expansión de los programas en crecimiento (cuadro 2.18).

Los programas o servicios restrictivos, aquellos que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos previos (educación superior) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos), son limitados, pues recibieron un décimo de la ISP total. En su interior el rubro dominante fue la educación postsecundaria, con el 69% de la ISP, porcentaje que sube al 87% cuando se agregan los programas de capacitación. Si bien los servicios educativos fueron los de mayor peso y experimentaron una contracción, el fuerte crecimiento de los servicios culturales y recreativos y de la regulación del trabajo hizo que el conjunto creciera, aunque por debajo de los programas universales.

Los servicios contributivos corresponden a los programas de pensiones contributivas, que representaron algo

CUADRO 2.18

Inversión social pública total y per cápita, según criterio de acceso y programa. 2009 (total en millones de colones corrientes, per cápita en colones corrientes y porcentajes)

Criterio de acceso y programa	Inversión social pública (ISP)			ISP con respecto al PIB	Variación real 2008-2009	
	Total	Per cápita	Distribución		Total	Per cápita
Sector social total	3.554.893	769.194	100,0	21,2	3,2	1,6
Servicios universales	2.017.318	436.500	56,7	12,0	3,9	2,3
Educación general	738.650	159.826	20,8	4,4	14,4	12,6
Salud pública	37.002	8.006	1,0	0,2	-20,1	-21,4
Atención primaria	218.863	47.357	6,2	1,3	-0,6	-2,1
Atención curativa	750.573	162.406	21,1	4,5	-0,1	-1,6
Suministro de agua	68.283	14.775	1,9	0,4	4,9	3,2
Servicios municipales	203.947	44.129	5,7	1,2	-4,5	-6,0
Servicios restrictivos	353.739	76.541	10,0	2,1	2,1	0,5
Educación postsecundaria	245.635	53.149	6,9	1,5	-1,0	-2,6
Formación profesional	62.386	13.499	1,8	0,4	-3,6	-5,1
Servicios culturales y recreativos	32.085	6.942	0,9	0,2	38,5	36,4
Regulación del trabajo	13.634	2.950	0,4	0,1	32,7	30,6
Servicios contributivos	775.431	167.785	21,8	4,6	1,7	0,1
Pensiones IVM-CCSS	330.637	71.542	9,3	2,0	3,2	1,6
Presupuesto Nacional	444.794	96.243	12,5	2,6	0,6	-1,0
Servicios selectivos	408.404	88.369	11,5	2,4	3,5	1,9
Incentivos para estudiar	130.115	28.154	3,7	0,8	9,7	8,0
Nutrición (Cen-Cinai)	21.165	4.580	0,6	0,1	1,5	0,0
Pensiones no contributivas	84.810	18.351	2,4	0,5	3,6	2,0
Apoyo a grupos vulnerables	91.627	19.826	2,6	0,5	11,8	10,1
Servicios de vivienda	80.686	17.459	2,3	0,5	-11,7	-13,0

Fuente: Trejos, 2010, con base en información de la STAP y las instituciones involucradas.

más de una quinta parte de la ISP total en el 2009. Si bien su expansión fue modesta, ello se debió a la evolución de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional, que absorben el 57% del gasto y que disminuyeron en términos reales per cápita durante ese año (Trejos, 2010).

Finalmente, los programas o servicios selectivos, dirigidos a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, fueron los que más crecieron durante el 2009, después de los programas universales. Estos representaron el 11,5% de la ISP total y solo los vinculados con vivienda sufrieron una contracción. Ello refleja un esfuerzo por proteger la creación de capital humano entre la población infantil (programas universales y selectivos).

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. Para ello se recurre a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC, para identificar a los usuarios efectivos de los programas sociales. La distribución de la inversión en prestaciones (consumo o transferencia recibida, según el caso) parte del supuesto de que existen costos medios iguales dentro de cada programa para los diferentes usuarios, independientemente de sus lugares de residencia. La asignación se realiza por clase social, grupo de edad, área geográfica y sexo.

La asignación de la ISP por clase social indica que, como era de esperar, hay importantes diferencias entre clases, pero que éstas no obedecen a un patrón muy definido de redistribución progresiva ni regresiva, aunque ciertamente las clases obreras tienden a recibir menos inversión que el resto. Como el tamaño poblacional de las clases es muy disímil, el análisis empleó el indicador de la ISP por persona (Trejos, 2010). 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 y por las mismas fuentes: 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. Desde el punto de vista de la teoría social, estas clases no están ubicadas en posiciones preferentes de poder económico o político, aunque poseen una estrecha relación con el Estado, pues en ellas hay una fuerte presencia de empleados o ex empleados públicos. Sorprende que para ambos grupos el sector de seguridad social, y en particular las pensiones contributivas, sea la principal fuente de la inversión social pública recibida, complementada en los hogares de inactivos con programas selectivos del mismo sector. Cabe agregar que estos son los grupos con menor uso de los programas universales.

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 las prestaciones que reciben las clases obreras. Tienen tamaños poblacionales similares (cerca del 19% cada una) y obtienen alrededor del 18% de la ISP total. En ambos predominan los programas universales, aunque las clases intermedias acceden a mayores recursos de la seguridad social y en especial de las pensiones contributivas y la educación superior, como cabe esperar debido a la presencia de un importante contingente de funcionarios públicos dentro de ellas (cuadro 2.19).

Las clases obreras 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. Tienen en común que los programas universales son su principal fuente de ISP. Cerca de tres de cada cuatro colones captados provienen de programas universales. Los obreros urbanos muestran un mayor acceso a programas contributivos y restrictivos, en tanto que los agrícolas obtienen mayores recursos de los programas selectivos. Finalmente, los otros trabajadores, como categoría residual y pequeña (6% de la población), también reciben por debajo de

la media nacional y comparten con los obreros el gran peso de los programas universales en la canasta de ISP recibida (61%), aunque en una proporción un tanto menor que estos. La otra fuente importante para ellos son los programas selectivos, aunque muestran un mayor acceso a los programas contributivos que los grupos obreros, lo que de paso sugiere que son un segmento más heterogéneo.

El estudio de la distribución de la ISP según el ciclo de edad de las personas es importante, pues permite examinar si las políticas públicas están o no relegando a grupos que, por su situación vital, no tienen “voz” ni poder político (niños, por ejemplo) y concentrándose en los que sí los tienen (adultos o personas mayores). De nuevo, el análisis parte de un supuesto: que el miembro del hogar que recibe el beneficio de la inversión es el que se apropia de éste, lo cual no necesariamente es cierto en el caso de las transferencias. Se trata, sin embargo, de un supuesto indispensable en ausencia de información acerca del funcionamiento de las economías familiares (Trejos, 2010). Tal como se hizo con las clases sociales, el indicador empleado es la ISP por persona. Los resultados muestran 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” (cuadro 2.20).

Ciertamente, la primera infancia (niños menores de seis 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 a 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 ISP proviene sobre todo de los servicios educativos (71%) y los programas universales (87% y 79%, respectivamente).

Los adultos en edades de entre 18 y 49 años, en principio los más involucrados

CUADRO 2.19

Inversión social pública por clase social, según sector y criterio de acceso. 2009
(total en millones de colones corrientes, per cápita en colones corrientes y porcentajes)

Indicador	Total del país	Clase social ^{a/}									
		CA	MEE	CI	PP	OA	OI	OS	OT	HI	NC
ISP total	3.554.893	94.274	398.763	609.673	649.624	260.171	340.660	404.698	182.908	546.218	67.903
Distribución relativa	100,0	2,7	11,2	17,2	18,3	7,3	9,6	11,4	5,1	15,4	1,9
ISP per cápita	769.377	559.044	849.323	697.105	729.107	700.921	665.747	639.359	669.273	1.502.830	1.058.233
Índice total país=100	100,0	72,7	110,4	90,6	94,8	91,1	86,5	83,1	87,0	195,3	137,5
Composición											
Por sector	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	33,1	37,3	28,9	36,1	38,5	36,2	36,5	42,6	39,4	13,5	27,9
Salud	28,9	15,8	16,6	24,7	36,4	41,5	39,0	34,1	24,5	18,2	53,4
Seguridad social	27,2	33,6	45,5	26,9	13,5	9,8	10,3	11,7	23,7	62,9	8,3
Vivienda y territorio	9,9	11,8	8,1	11,1	10,7	11,9	13,1	10,4	11,3	4,9	9,7
Cultura y recreación	0,9	1,4	0,9	1,1	0,9	0,6	1,1	1,1	1,0	0,4	0,7
Por criterio de acceso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas universales	56,7	39,2	34,5	53,9	68,2	71,8	73,4	74,1	61,1	30,5	82,0
Políticas restrictivas	10,0	26,2	18,8	14,8	10,1	3,8	7,4	8,1	6,4	3,0	4,0
Políticas contributivas	21,8	32,4	44,8	24,1	10,1	2,2	6,6	6,1	9,1	51,3	5,6
Políticas selectivas	11,5	2,2	1,9	7,2	11,6	22,2	12,6	11,6	23,4	15,2	8,4
Población (EHPM)	4.620.482	168.634	469.507	874.579	890.987	371.185	511.696	632.975	273.293	363.460	64.167
Distribución relativa	100,0	3,6	10,2	18,9	19,3	8,0	11,1	13,7	5,9	7,9	1,4

a/ Siglas del encabezado: CA: clase alta, MEE: medianos empresarios y expertos, CI: clases intermedias, PP: pequeños propietarios, OA: obreros agrícolas, OI: obreros industriales, OS: obreros en servicios, OT: otros trabajadores, HI: hogares de inactivos, NC: no clasificables.

Fuente: Trejos, 2010, con base en información de la STAP, instituciones involucradas y las EHPM, del INEC.

CUADRO 2.20

Inversión social pública por grupo de edad, según sector o criterio de acceso. 2009
(total en millones de colones corrientes, per cápita en colones corrientes y porcentajes)

Indicador	Total del país	Niños (0 a 5 años)	Escolares (6 a 11 años)	Colegiales (12 a 17 años)	Adultos (18 a 49 años)	Mayores (50 o más)
ISP total	3.554.893	235.661	487.430	518.563	1.146.360	1.166.879
Distribución relativa	100,0	6,6	13,7	14,6	32,2	32,8
ISP per cápita	769.377	574.228	1.068.076	957.818	502.756	1.251.784
Índice total país=100	100,00	74,60	138,80	124,50	65,30	162,70
Composición						
Por sector	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Educación	33,10	20,30	71,80	71,40	34,20	1,50
Salud	28,90	64,70	20,00	15,80	41,20	19,20
Seguridad social	27,20	0,10	0,00	4,10	8,10	72,90
Vivienda y territorio	9,90	13,80	7,60	8,20	15,10	5,80
Cultura y recreación	0,90	1,10	0,60	0,60	1,40	0,60
Por criterio de acceso	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Políticas universales	56,70	87,10	87,40	78,50	60,90	24,00
Políticas restrictivas	10,00	1,10	0,60	1,50	27,50	2,20
Políticas contributivas	21,80	0,00	0,00	0,20	1,70	64,70
Políticas selectivas	11,50	11,80	11,90	19,80	9,90	9,10
Población (EHPM)	4.620.482	410.397	456.363	541.400	2.280.150	932.172
Distribución relativa	100,0	8,9	9,9	11,7	49,3	20,2

Fuente: Trejos, 2010, con base en información de la STAP, instituciones involucradas y las EHPM, del INEC.

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 (65% de la ISP recibida), aunque también captan mayores recursos absolutos provenientes de los programas de salud. Esto plantea un problema distributivo, ya que los pagos por pensiones contributivas se concentran en el quintil más rico de la escala social. Este grupo, entonces, capta un tercio de toda la ISP, pese a que representa solo la quinta parte de la población nacional. Esto 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).

Cabe agregar que, entre 1990 y 2003, la ISP total creció en mayor medida a favor de la población de mayor edad, acorde con la expansión de las pensiones contributivas. No obstante, cuando se considera el crecimiento de la población en cada grupo de edad, se comprueba que la ISP per cápita tuvo un comportamiento más favorable hacia la población infantil, apoyada por el aumento de la ISP educativa. En el período más reciente (2003 a 2009), la sostenida prioridad en la inversión educativa y el incremento de los programas selectivos relacionados con los incentivos para estudiar, apoyan esta tendencia hacia una mayor inversión social en la población infantil (menores de 18 años). Vistos los últimos veinte años, la población infantil figura como el grupo que recibe la mayor proporción de la ISP total, particularmente aquella vinculada con el ciclo escolar (escolares y colegiales), pues la primera infancia sigue mostrando cierto estancamiento relativo.

El estudio de la distribución de la inversión social pública por zona de residencia no muestra diferencias importantes: las magnitudes de la ISP total captadas por las zonas urbanas, ya sean de la región Central o del resto del país, son similares. Los datos sugieren que entre 1990 y 2003 se favoreció más claramente a las zonas rurales y a las regiones periféricas (expansión de la educación general), mientras que entre 2003 y 2009 las zonas urbanas parecen más beneficiadas y por regiones el panorama es más disperso. Los programas universales aportan en mayor medida a las regiones periféricas, los programas restrictivos tienen mayor presencia en la región Central, en tanto que los programas selectivos aumentan su importancia relativa y su volumen de inversión en las regiones periféricas.

La región Chorotega es la que ostenta la mayor ISP por habitante (10% por encima de la media), mientras que las Huetares (Norte y Atlántica) son las que aparecen con un menor apoyo estatal por persona. Además, al comparar los años 1990, 2003 y 2009 la región Chorotega exhibe el mayor crecimiento de la ISP per cápita en el período. Esto le ha permitido pasar de una situación relativamente relegada en 1990, a convertirse en la región con mayor ISP por habitante, superando desde inicios de la década a la región Central. En el mismo período, las regiones Brunca y Norte mostraron una amplia expansión de la ISP por habitante, en tanto que la región Huetar Atlántica tuvo una contracción real de su ISP per cápita.

Por sexo, la población femenina en su conjunto recibe una ISP mayor que la de su contraparte masculina, sobre todo por un mayor uso de los servicios de salud, que más que contrarresta el mayor acceso de los hombres a la seguridad social y, en particular, a las pensiones contributivas. La población en hogares a cargo de una mujer también recibe una ISP mayor que cuando un hombre está al frente, pero debido a una más amplia cobertura de los programas selectivos y las pensiones por viudez. Comparativamente, en el período las mujeres han visto crecer la ISP dirigida hacia ellas con más rapidez

que los hombres. Esto ha permitido pasar de una ISP por persona menor para las mujeres en 1990, a la situación contraria desde inicios del 2000. En el primero de esos años ellas recibían una ISP por habitante que equivalía al 94% de lo percibido por los hombres; para el 2003 ya los superaban en un 7% y para el 2009 la diferencia a su favor resultó del 12% (Trejos, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL**, véase Trejos, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Creciente pero insuficiente impacto redistributivo de la inversión social

El estudio de la distribución de la ISP entre los hogares según su nivel de ingreso 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 efectos de la ISP en 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. El cuadro 2.21 presenta la estimación para el año 2009, la cual corrobora que, durante el período 2002-2009, las tendencias encontradas para la década anterior continuaron desplegándose (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”, pues se calcula sobre el ingreso familiar total y los hogares se ordenan según el ingreso familiar per cápita. En el 2009, el cuasi Gini del ingreso autónomo fue de 0,45, en contraste con 0,37 en 1990 y 0,43 en 2002.

CUADRO 2.21

Impacto redistributivo de la inversión social pública. 2009

(colones corrientes por familia al mes)

	Ingreso familiar total mensual ajustado ^{a/}			
	Autónomo	Inversión social	Disponible	Variación ^{b/}
Familia promedio	716.114	180.883	896.997	25,3
Coefficiente de Gini ^{c/}	0,4524	-0,186	0,3236	-0,1287
Relación de ingresos				
Relación entre el décimo decil y el primero	31,2	0,3	6,9	
Relación entre el quinto quintil y el primero	12,3	0,4	4,6	

a/ Ingreso ajustado por subdeclaración, según estimación exógena a partir de las Cuentas Nacionales por fuente de ingreso.

b/ Se refiere a la variación porcentual del ingreso familiar disponible, con respecto al ingreso familiar autónomo.

c/ Más estrictamente es un "cuasi Gini", pues se calcula sobre el ingreso familiar total y las familias se ordenan en deciles según su ingreso familiar per cápita.

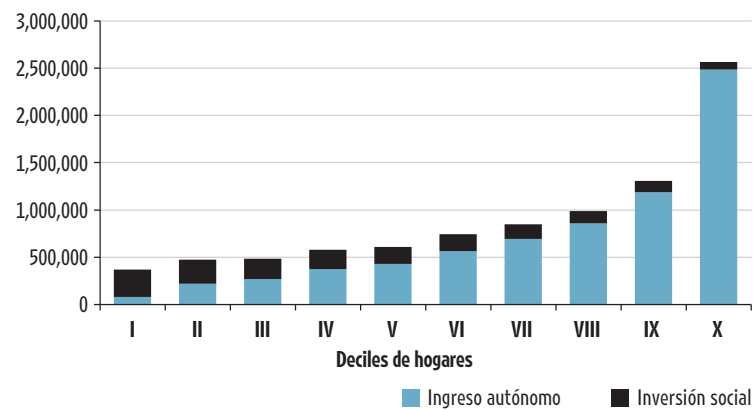
Fuente: Trejos, 2010, con base en la EHPM del INEC, e información de STAP, BCCR y otras instituciones públicas.

El segundo paso es el examen de la distribución de la ISP, neta de las pensiones contributivas pues éstas son parte del ingreso autónomo, entre las familias. Esta distribución 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, pero positivo (0,02) y para el 2002 resultó también cercano a cero, pero negativo -0,004. Esto implica una distribución de la ISP bastante proporcional y 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. Se concluye entonces que el efecto redistributivo de la inversión social logró revertir el aumento de la desigualdad observado entre 2002 y 2009 en el ingreso

GRAFICO 2.18

Ingreso familiar mensual disponible, por fuente, según deciles de hogares^{a/}. 2009



a/ Hogares ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita autónomo, del 10% más pobre (primer decil) al 10% más rico (décimo decil).

Fuente: Trejos, 2010, con base en la EHPM del INEC, e información de STAP, BCCR y otras instituciones públicas.

disponible de los hogares, aunque esa desigualdad se mantuvo por encima de la que existía en 1990.

El impacto redistributivo se refleja en un incremento de más de tres veces en el ingreso familiar del primer decil y de más del doble en el segundo (gráfico 2.18). Ello reduce las distancias entre los ingresos extremos, como se observa en las relaciones entre los deciles y quintiles extremos. Los primeros pasan

de 31 veces a 7 veces, y por quintiles se pasa de 12 a 5 veces.

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).

La inversión social selectiva es muy progresiva, pese a filtraciones

Este acápite pone atención a un modo específico mediante el cual la inversión social pública compensa la desigualdad social: los programas selectivos, dirigidos a grupos relegados del acceso a las oportunidades. Aunque, como se ha visto, estos programas son minoritarios dentro de la política social (concentran cerca del 10% de la ISP), son importantes por estar orientados a poblaciones vulnerables. El análisis permite determinar si programas diseñados para mejorar las condiciones de vida de ciertos segmentos de la población tienen, efectivamente, los impactos esperados. La principal conclusión es que, pese a las distorsiones -denominadas aquí “filtraciones”, es decir, captación de recursos por parte de personas que no pertenecen a la población meta- los programas focalizados tienen efectos significativos y positivos en el esfuerzo por abatir la pobreza.

El apartado se organiza en tres partes. En la primera se analizan los dos principales programas de focalización utilizados por la administración Arias (2006-2010) para combatir la pobreza: el régimen no contributivo de pensiones (RNC), que atiende a adultos mayores en condición de pobreza, y el programa “Avancemos”, que otorga becas a estudiantes, generalmente de hogares de bajos ingresos, para que concluyan sus estudios secundarios. La segunda parte examina los demás programas focalizados que, pese a no haber tenido una alta prioridad en el Gobierno anterior, desde hace décadas son instrumentos importantes, ya afianzados, para combatir la pobreza. Por último, la tercera parte se centra en determinar la magnitud de las filtraciones existentes en los programas focalizados.

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

El programa de RNC cobró relevancia como instrumento para combatir la pobreza a partir de julio del 2006, cuando por instancia del Gobierno la CCSS elevó el monto mensual de la pensión:

ésta se duplicó, al pasar de 17.500 a 35.000 colones. La pensión vigente a partir de febrero del 2009 ascendió 66.125 colones. Según cifras oficiales, a julio del mismo año el total de pensionados era de 81.743 personas, para un costo anual del programa de 78.431 millones de colones³³ (0,47% del PIB).

La EHPM del 2009 identificó 82.729 personas beneficiarias del RNC, cifra bastante similar al registro administrativo. Para aproximar el impacto de estas pensiones en la pobreza, en las últimas entregas del Informe se han comparado las situaciones “sin pensión con pensión”³⁴. El 2009 no fue la excepción, y los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 2.22, que además incluye las cifras registradas a partir del 2006, con fines comparativos. En el año 2009 las pensiones no contributivas redujeron la pobreza total en -1,9 puntos porcentuales con respecto a la situación “sin pensión”, 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).

Al estimar para el 2009 el impacto del RNC sobre la pobreza, por zona y regiones, se perciben efectos claramente diferenciados. La repercusión de las pensiones en el área rural es casi el doble que en la urbana, tanto en la pobreza total como en la extrema. Por regiones el mayor efecto se presenta en la Chorotega, también en ambos indicadores. En la pobreza total el segundo lugar lo tiene la región Pacífico Central, mientras que en la pobreza extrema corresponde a la Brunca. El menor impacto de este programa se da en la región Central, seguida por la Huetar Atlántica.

Por último, el análisis de la progresividad del RNC arroja que, en efecto, se trata de un programa muy progresivo: su inversión está concentrada en las personas de menores ingresos. A esta conclusión se llegó luego de ubicar a los hogares según deciles de ingreso per cápita “sin pensión”, a fin de conocer la situación del hogar del pensionado no contributivo sin considerar el monto

de la transferencia. En el 2009 casi la mitad de los pensionados pertenecía al primer decil, es decir, eran personas que estaban en pobreza extrema o cerca de ella, y un 13,2% se ubicaba en el segundo decil, de forma tal que el 60,5% de los pensionados eran pobres. Un 9,2% correspondía al tercer decil, es decir, eran personas vulnerables según lo expuesto anteriormente en este Informe. Sin embargo, cerca de un 25% de los beneficiarios del RNC (es decir, uno de cada cuatro), se encontraba en los deciles cuarto a décimo, por lo que deben considerarse como filtraciones. Este porcentaje no ha tenido variaciones significativas desde el 2006 (Sauma, 2010).

El segundo programa de transferencias que se examina en este apartado es “Avancemos”, creado en 2006 para promover la universalización de la educación secundaria. Hay que destacar que esta iniciativa no tiene como objetivo central reducir la pobreza, sino ayudar a los hogares pobres para que mantengan a sus hijos e hijas en el sistema educativo, como principal mecanismo para romper el ciclo de transmisión intergeneracional de ese fenómeno. No obstante, se considera importante conocer su impacto inmediato sobre la pobreza. Para ello, nuevamente se aplicó la metodología que compara la situación “sin transferencia (beca)-con transferencia (beca)”. Los montos mensuales de la transferencia en el 2009 fueron iguales a los del 2008: 15.000 colones para séptimo año, 20.000 para octavo, 25.000 para noveno, 35.000 para décimo, 45.000 para undécimo y 50.000 para duodécimo. Para el año 2009, los registros administrativos documentaron que había alrededor de 150.000 beneficiarios activos y un costo total cercano a 50.000 millones de colones (0,30% del PIB). La cobertura entre los estudiantes que asisten a la educación media pública alcanzó a un tercio de ellos, en contraste con un 9% en el 2006 (Sauma, 2010).

La EHPM del 2009 incluyó específicamente a “Avancemos” entre las becas que reciben los hogares; sin embargo, en la información recabada no siempre hay coincidencia entre el

CUADRO 2.22

Estimación del impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2009

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}
2006				
Sin pensión	20,7		6,3	
Con pensión de 17.500 colones	20,2	-0,5	5,3	-1,0
Con pensión 35.000 colones	19,3	-1,4	4,4	-1,9
2007				
Sin pensión	18,3		5,3	
Con pensión de 40.250 colones ^{c/}	16,7	-1,6	3,3	-2,0
Con pensión de 50.000 colones	16,1	-2,2	3,1	-2,2
2008				
Sin pensión	19,6		5,5	
Con pensión de 57.500 colones	17,7	-1,9	3,5	-2,0
2009				
Sin pensión	20,4		6,5	
Con pensión de 66.125 colones	18,5	-1,9	4,2	-2,3
Por zona (2009)				
Urbana				
Sin pensión	19,4		5,0	
Con pensión	18,0	-1,4	3,4	-1,6
Rural				
Sin pensión	21,9		8,6	
Con pensión	19,2	-2,7	5,3	-3,3
Por regiones (2009)				
Central				
Sin pensión	16,7		4,6	
Con pensión	15,3	-1,4	3,1	-1,5
Chorotega				
Sin pensión	27,9		12,5	
Con pensión	24,1	-3,8	7,7	-4,8
Pacífico Central				
Sin pensión	29,3		9,1	
Con pensión	26,2	-3,1	5,6	-3,5
Brunca				
Sin pensión	33,6		13,1	
Con pensión	30,9	-2,7	8,5	-4,6
Huetar Atlántica				
Sin pensión	23,5		7,2	
Con pensión	21,6	-1,9	4,7	-2,5
Huetar Norte				
Sin pensión	19,9		7,1	
Con pensión	17,2	-2,7	4,2	-2,9

a/ Porcentaje de hogares con ingreso conocido en condición de pobreza total o extrema.

b/ Impacto medido según la cantidad de puntos porcentuales en que cambia la incidencia de la pobreza total o extrema.

c/ El ajuste de las pensiones a 50.000 colones comenzó a regir en junio de 2007, pero se aprobó después de la fecha de pago de ese mes, por lo que se hizo un pago retroactivo de 15.000 colones. Sin embargo, al momento de la encuesta no todos los pensionados habían retirado esa diferencia, por lo que el 65% de los entrevistados declaró haber recibido 35.000 colones y el 35% restante reportó 50.000, para un promedio de 40.250 colones.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

monto de la transferencia y el año cursado por los estudiantes³⁵. Para efectos del presente Informe, se seleccionaron solo aquellos casos en que se daba plena congruencia entre ambas variables. El total considerado es de 72.961 beneficiarios, cifra inferior a la reportada por la Secretaría Técnica del programa, de 125.524 estudiantes activos en el mes de julio. No obstante, aquí resulta prioritario sustentar el análisis en casos sobre los que se tiene total certeza de su participación en “Avancemos” (Sauma, 2010).

El impacto del programa en el 2009 se muestra en el cuadro 2.23, junto con los resultados de 2007 y 2008, que se incluyen con fines comparativos. En el año bajo análisis “Avancemos” 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 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.

Un aspecto relevante es que las mayores filtraciones se dan entre los estudiantes más avanzados. En el 2009, cerca de un 25% de los becados de séptimo y octavo grados pertenecía a hogares de los deciles cuarto a décimo, pero el porcentaje ascendía a alrededor de 40% para los de noveno, décimo y undécimo, y el máximo se presentaba en los estudiantes becados de duodécimo grado en los colegios técnicos, donde casi dos de cada tres (65,2%) provenían de esos hogares.

CUADRO 2.23

Estimación del impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2009

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}
2007				
Sin beca	17,0		3,5	
Con beca	16,7	-0,3	3,3	-0,2
2008				
Sin beca ^{c/}	17,9		3,7	
Con beca	17,7	-0,2	3,5	-0,2
2009				
Sin beca	18,9		4,4	
Con beca	18,5	-0,4	4,2	-0,25

a/ Porcentaje de hogares con ingreso conocido en condición de pobreza total o extrema.

b/ Impacto medido según la cantidad de puntos porcentuales en que cambia la incidencia de la pobreza total o extrema.

c/ Estimación ajustada con respecto a la estimación publicada en el Decimoquinto Informe (18,2% y 3,9%, respectivamente).

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

Otros programas sociales selectivos con escalas distintas

Este apartado caracteriza la cobertura y el perfil de los beneficiarios de otros programas sociales selectivos, utilizando los datos del módulo de programas sociales incorporado en las EHPM más recientes.

Los Centros de Educación y Nutrición-Centros Infantiles, conocidos como Cen-Cinai, atienden especialmente a los menores de 6 años no escolarizados. Durante el 2009, los datos de la EHPM reportaron que 79.104 personas fueron beneficiarias de alguna de sus modalidades de atención. La cobertura de estos centros siguió expandiéndose, tanto en lo que concierne al número de usuarios como a los servicios brindados, aunque se mantuvo el predominio de la modalidad extramuros (entrega de leche y paquetes de alimentos). El perfil de la población atendida no mostró mayores cambios, aunque aumentó el sesgo en favor de las mujeres. Dado que el mayor crecimiento se ha dado en la atención extramuros, el sesgo rural en las regiones periféricas también se ha acrecentado, pese a que, en términos relativos, este programa es el que tiene más beneficiarios en esas localidades.

Los comedores escolares atienden sobre todo, aunque no en forma exclusiva, a los alumnos de educación primaria, ya que el 76% de los beneficiarios en el 2009 correspondió a ese nivel. Según los datos de la EHPM, 489.927 estudiantes recibieron los beneficios de este programa. En el último año se produjo un aumento de la cobertura, que permitió recuperar parcialmente las contracciones de los dos años previos. Al parecer este incremento favoreció más a los alumnos de preescolar y secundaria. Todos estos resultados llevaron a que los comedores escolares se constituyeran en el programa selectivo con mayor cobertura, ya que en el 2009 el 58% de los estudiantes de centros públicos informó que estaba asistiendo a ellos.

El bono familiar de la vivienda es uno de los pocos subsidios dirigidos al grupo familiar y el único que implica una transferencia de capital cuyos beneficios se mantienen y disfrutan en el largo plazo. Los beneficiarios, hogares o personas, aumentaron en el último año, y alcanzaron un acumulado de 215.907 hogares según la EHPM. Sin embargo, este incremento es igual al ritmo de crecimiento de los

hogares con problemas de vivienda, de modo que la cobertura del programa permaneció en torno al 39% de la población meta. El perfil de los jefes de los hogares beneficiados señala que el bono tiende a favorecer más a los encabezados por un hombre, pero ello es reflejo de la composición por sexo de la jefatura. También muestra un sesgo a favor de los hogares más jóvenes y es el programa selectivo con menos presencia relativa en las regiones periféricas (Trejos, 2010).

Coberturas y errores de focalización de los programas sociales selectivos

Al igual que en Informes anteriores, en esta sección se actualizan los indicadores de cobertura, filtraciones y exclusiones de los programas sociales selectivos más grandes y con mayor información en el tiempo, que corresponden a los analizados en el apartado anterior. Se utiliza la información de la EHPM, pues permite detectar posibles errores de focalización. Para este Informe las estimaciones se realizaron con base en el ingreso familiar autónomo per cápita (sin inversión social), y no con el ingreso familiar total per cápita empleado en ediciones pasadas, por lo que los resultados no son estrictamente comparables, en particular para el caso de las pensiones no contributivas y, en menor medida, para las becas y otras ayudas para estudiar. La valoración se hizo para dos poblaciones meta alternativas: los pobres (primer quintil o 20% más pobre) y los pobres más los vulnerables (40% más pobre).

Como ya se mencionó, el programa con mayor cobertura efectiva es el de comedores escolares, particularmente en la educación primaria, donde alcanza el 81,9%, mientras que los programas de transporte escolar, beca inicial y las ayudas del IMAS, sin considerar "Avancemos", son los de menor cobertura efectiva (cuadro 2.24). Esta situación es en general similar, ya sea que se tome el 20% o el 40% más pobre, lo que significa que tanto los grupos pobres como los vulnerables tienen beneficiarios en las mismas proporciones.

CUADRO 2.24

Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2009 (porcentajes)

Programa	Cobertura efectiva ^{a/}		Cobertura potencial ^{b/}		Filtraciones ^{c/}		Exclusiones ^{d/}	
	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre
Asegurado por Estado en seguro de enfermedad y maternidad (SEM)	36,2	31,5	59,9	37,5	39,6	16,1	63,4	68,3
Centros infantiles (Cen-Cinai)	24,7	21,4	46,3	25,9	46,6	17,2	75,2	78,6
Comedores escolares	60,8	58,5	159,5	86,9	61,9	32,7	39,1	41,5
Preescolar	67,0	71,7	194,4	107,7	65,5	33,5	33,0	28,4
Primaria	81,9	80,8	212,1	117,9	61,4	31,5	18,1	19,2
Secundaria	28,0	24,7	75,1	39,7	62,7	37,8	71,9	75,3
Becas para estudiar y "Avancemos"	39,0	34,3	79,8	42,9	51,1	20,0	60,5	65,4
Primaria	31,6	28,1	57,9	32,2	45,5	12,7	68,1	71,7
Secundaria	50,3	42,9	105,7	55,5	52,4	22,6	49,2	56,8
Universitaria	44,1	40,2	180,6	73,7	75,6	45,5	53,8	57,9
Bono o beca inicial	8,6	7,9	18,0	9,8	52,3	19,8	91,4	92,1
Primaria	9,1	8,6	18,5	10,3	50,8	16,1	90,9	91,4
Secundaria	7,8	6,8	17,4	9,2	54,9	25,7	92,1	93,2
Transporte escolar en zona rural	8,2	8,4	20,0	11,2	59,0	24,8	91,8	91,6
Primaria	1,0	1,4	3,3	1,8	69,0	25,1	99,0	98,6
Secundaria	25,9	26,4	61,0	35,2	57,6	24,8	74,1	73,6
Ayudas del IMAS (hogares)								
Sin "Avancemos"	7,2	5,8	14,6	7,1	50,9	19,0	92,7	94,1
Con "Avancemos"	20,3	15,9	41,9	20,5	51,6	22,5	79,2	83,8
Pensiones no contributivas	52,0	42,2	80,8	51,2	35,7	17,7	45,8	56,5

a/ Beneficiarios de la población meta como porcentaje de la población meta. Las poblaciones meta consideradas son: personas no aseguradas o aseguradas por el Estado (SEM), menores de 7 años no atendidos por el MEP (centros infantiles), estudiantes de la educación básica en centros públicos (comedores escolares y otros incentivos para estudiar), hogares pobres (IMAS) y personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas).

b/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta.

c/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales.

d/ Porcentaje de la población meta no atendida por el programa.

Fuente: Trejos, 2010, a partir de la EHPM, del INEC.

Las diferencias más marcadas se dan en las becas y el RNC, que corresponden a programas con coberturas efectivas intermedias. Los Cen-Cinai se mantienen como un programa con poca cobertura, ya que solo atienden efectivamente a cerca de una cuarta o quinta parte de su población meta, aunque con mejoras en el último año.

La cobertura potencial, es decir, el número de beneficiarios totales como porcentaje de la población meta, muestra que algunos programas podrían atender a la totalidad de la población meta si ésta se limitara al 20% más pobre. Estos serían los casos de los comedores escolares (excepto en secundaria) y las ayudas monetarias

para estudiar (salvo en primaria). Los comedores escolares mantendrían la capacidad de atender a la totalidad de los escolares aun si la población meta se ampliara al 40%.

En el resto de los programas, su tamaño (número de beneficiarios) resulta insuficiente para atender a la totalidad de la población meta, incluso restringiéndola al 20% más pobre. Esto revela la existencia de problemas de escala en los programas y torna relevante el tema de quién decide y cómo decide a quién se atiende y a quién no (Trejos, 2010).

Las filtraciones, expresadas en el porcentaje de beneficiarios que no pertenecen a la población meta, exhiben

niveles elevados cuando esta última se restringe al 20% más pobre. Las becas en la educación superior son las que muestran más filtraciones, seguidas por los comedores escolares, aunque en general los incentivos para estudiar se mantienen como los programas con más deficiencias en este ámbito. Las ayudas del IMAS presentan filtraciones cercanas al 50%, mientras que los programas con menos problemas de este tipo son los Cen-Cinai, el aseguramiento por parte del Estado y las pensiones no contributivas. En este caso la definición de la población meta sí importa, y cuando se amplía al 40% las fluctuaciones se reducen a cerca de la mitad en la mayoría de los programas.

Solo en los comedores escolares y las becas en la educación superior se observan reducciones menores.

Finalmente, las exclusiones, entendidas como el opuesto de la cobertura efectiva, aumentan en la medida en que decrece la cobertura efectiva. Entonces, son menores en los comedores escolares (excepto en secundaria) y alcanzan valores altos (por encima del 90%) en incentivos para estudiar como el transporte escolar, la beca inicial y las ayudas del IMAS (sin “Avancemos”).

El bono familiar de vivienda (BFV) requiere un tratamiento especial por dos razones: la primera es que existe una amplia diferencia cuando la atención se pone en el acumulado de los beneficiarios o en los beneficiarios recientes; la segunda es que la legislación identifica a la población meta con base en el ingreso total y no en el per cápita y en tramos de salarios mínimos. En concreto, la población meta está constituida por los hogares con ingresos familiares totales inferiores a cuatro salarios mínimos del trabajador no calificado de la construcción. Dadas estas particularidades, se ha preparado un cuadro especial (2.25).

Solo cuando se consideran el 20% más pobre de los hogares y los beneficiarios acumulados, el programa aparece sobredimensionado. Cuando se pasa al 40% más pobre los bonos entregados desde 1987 ya no alcanzan para atender a la población meta, y cuando se compara con la población meta de ley, solo se habría podido cubrir a cerca de la mitad de ella. Cuando se miran solo los beneficiarios recientes, la cobertura potencial no llega al 20% en el mejor de los casos.

Por el contrario, la cobertura efectiva es bastante similar cuando se analiza el acumulado sin distinción de la población meta de que se trate, lo que refleja una distribución muy proporcional entre los distintos estratos. Cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes, la cobertura potencial sí muestra ciertas diferencias, y por ende exclusiones, pero ambas se caracterizan por ser muy limitadas (por debajo del 10%), lo que hace de este uno de los programas con menor cobertura efectiva anual.

Las filtraciones pasan del 73% para el 20% más pobre, al 15% para los

cuatro estratos cuando se considera el acumulado de beneficiarios, pero son menores cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes, acorde con lo señalado anteriormente. Sin embargo, las filtraciones siguen siendo significativas, pues llegan al 57% cuando se establece como población meta el 20% más pobre, aunque resultan de solo un 7% cuando se utiliza la población meta legal (Trejos, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS, véase Trejos, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Gestión de la política social

Luego de examinar los efectos redistributivos de la inversión social pública y sus distorsiones, este apartado se centra en la gestión de la política social, un tema de gran importancia porque afecta la sostenibilidad y la eficacia de la acción pública a lo largo del tiempo. El tema es muy amplio y complejo, debido a la gran cantidad de instituciones y programas mediante los cuales el Estado costarricense canaliza la inversión social, por lo que no resulta posible una evaluación comprensiva. Además, como se comenta más adelante, los sistemas de información de las instituciones públicas no poseen un componente de monitoreo y seguimiento de impactos específicos ni de valoración del costo/beneficio de las acciones emprendidas. La única fuente para evaluar algunos impactos es la EHPM, pero ella no permite un estudio en profundidad de los programas. Dada a esta situación, el presente apartado aborda el tema de la gestión de manera selectiva, centrandolo en temas singulares y sin efectuar inferencias para el conjunto. En esta oportunidad se analizan tres temas relevantes: la situación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), una herramienta de política pública clave para el financiamiento de los programas sociales selectivos; la evaluación realizada por la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de

CUADRO 2.25

Indicadores de acceso y enfoque del programa bono familiar de vivienda (BFV). 2009 (porcentajes)

Indicador	Poblaciones meta alternativas ^{a/}		
	20% más pobre ^{b/}	40% más pobre ^{b/}	Primeros cuatro estratos ^{c/}
Beneficiarios acumulados			
Cobertura potencial	162,1	83,3	48,4
Cobertura efectiva	43,4	44,1	41,0
Filtraciones	73,2	47,1	15,3
Exclusiones	56,6	55,9	59,0
Beneficiarios en el último año y medio			
Cobertura potencial	19,4	10,3	5,7
Cobertura efectiva	8,4	6,7	5,3
Filtraciones	56,7	34,5	7,4
Exclusiones	91,6	93,3	94,7

a/ Hogares en viviendas no propias, propias en tugurio o propias por BFV, más el criterio adicional de ingreso.

b/ Según ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir transferencias estatales.

c/ Según salario mínimo del trabajador no calificado e ingreso familiar total.

Fuente: Trejos, 2010, a partir de la EHPM, del INEC.

la administración Arias, y un esbozo general de la propuesta del nuevo Gobierno para atender el tema social.

Pese a reforma, persiste debilidad en las finanzas del Fodesaf

En anteriores ediciones este Informe llamó la atención sobre la debilidad que mostraron las finanzas del Fodesaf durante buena parte de la década del 2000, cuando las administraciones sistemáticamente incumplieron la obligación de asignarle los recursos estipulados por ley, equivalentes al 20% de la recaudación del impuesto sobre las ventas. En forma simultánea, a través de distintas leyes se establecían destinos específicos para los recursos del Fondo, y se limitaban sus potestades de evaluación y seguimiento.

Cuando la administración Arias decidió impulsar ciertos programas selectivos (pensiones no contributivas, “Avancemos”, comedores escolares y Cen-Cinai) cuya fuente de financiamiento es el Fodesaf, se encontró que cerca del 80% de los recursos estaba comprometido por ley; en otras palabras, que el Fondo no podía financiar estos programas pues sus recursos se diluían en otros destinos no prioritarios para el Gobierno de turno. Ello llevó a transferir directamente los fondos necesarios, mientras en forma paralela se promovía la aprobación legislativa de una reforma al marco legal del Fodesaf, cosa que se logró a finales del 2009. La reforma entró en vigencia en el 2010 (Trejos, 2010).

La nueva normativa reduce las asignaciones específicas del Fodesaf a cerca del 50% de lo estipulado en la ley original, aunque este porcentaje resulta difícil de cuantificar, pues se imponen límites mínimos y por medio de transitorios se fijan límites absolutos reales a los programas existentes (en sus transitorios V y VI, la Ley 8783 establece que “los montos no pueden ser menores a los asignados en el 2009”). Además se sustituye el financiamiento transferido desde el Gobierno Central, al desligarlo del impuesto de ventas y establecerlo como un múltiplo del salario base del Poder Judicial. Ello no resuelve necesariamente la vulnerabilidad del finan-

ciamiento proveniente del Presupuesto Nacional, pues resulta en una asignación adicional del gasto del Gobierno, sin contraparte de ingresos frescos. También se busca dotar de recursos a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) para mejorar su capacidad de evaluación, y se le entregan algunas herramientas legales para que avance en la recuperación de las deudas de patronos morosos con el impuesto del 5% sobre las planillas, que se mantienen.

El cuadro 2.26 muestra la evolución del Fodesaf en la última década, incluyendo los recursos presupuestados para el 2010 bajo la nueva ley. Allí se aprecia que la administración anterior, si bien realizó transferencias fuera del Fondo, también le aportó ingresos reales adicionales, en particular durante 2007 y 2008, y además volvió a efectuar giros del Presupuesto Nacional. No obstante, los recursos y los gastos se contrajeron de nuevo en el 2009, de modo que el Gobierno no logró proteger al Fondo de las restricciones fiscales de ese año. El giro por fuera de Fodesaf es claro al constatar la pérdida de participación de éste en el financiamiento de los programas selectivos, pues pasó del 77% en el 2000 a solo el 41% en el 2009.

Para el 2010 se observa un fuerte aumento de los recursos, particularmente de los provistos por el Presupuesto Nacional, que pasan a representar el 44% de los ingresos totales del Fondo. Esto significa que este año Fodesaf verá incrementados sus recursos en un 88%, aunque parte de ese crecimiento proviene de la incorporación de los fondos que se estaban transfiriendo para financiar las pensiones no contributivas y el programa “Avancemos”. En todo caso, el Gobierno parece estar cumpliendo con el mandato presupuestario, pues a junio del 2010 había girado el 45% de los recursos, aunque el Fondo estaba más rezagado en el giro a las instituciones (38%). Si se asume que las instituciones podrán ejecutar todos los montos asignados, esto implicaría una casi duplicación del gasto, aunque con la salvedad señalada de que existe sustitución de fuentes. De cualquier forma, es claro que la estructura del gasto por

programas para el 2010 se ha modificado (Trejos, 2010).

Metas del sector social en el PND 2006-2010: resultados positivos, pero con problemas de gestión

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, en la sección correspondiente al Sector social y de lucha contra la pobreza (SSLCP) se incluyeron diez acciones estratégicas y 36 metas³⁶. Hacia fines del 2009, la Contraloría General de la República realizó tres estudios sobre el cumplimiento de algunas metas seleccionadas. El primero versó sobre la meta de la primera acción estratégica³⁷, referida al programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos”. El segundo trató dos metas de la séptima acción estratégica³⁸, dirigidas a aumentar la cantidad y el monto de las pensiones del régimen no contributivo. Por último, el tercer estudio examinó las metas de la décima acción estratégica, orientadas a la reducción de la cantidad de familias que habitan en asentamientos en precario y condición de tugurio³⁹ (Montiel, 2010).

Las evaluaciones realizadas indagaron aspectos como el cumplimiento de las metas, el origen y la veracidad de las cifras de ejecución reportadas, los criterios de pobreza utilizados para definir la población meta, la cobertura de la población objetivo y la existencia de filtraciones. El tercer estudio, sobre las metas en materia de asentamientos en precario y condición de tugurio, solo abarcó el primer aspecto mencionado. En el presente apartado se sintetizan los resultados obtenidos por la CGR, pero sin hacer referencia a los criterios de pobreza y al tema de las filtraciones, pues este último fue tratado en detalle en una sección anterior de este capítulo.

Para los programas “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones (RNC) se constataron cumplimientos de las metas en 2008 y 2009 (cuadro 2.27). En la reducción de la cantidad de familias que habitan en asentamientos en precario y condición de tugurio, se concluyó que en la contabilización de las metas se podrían estar reportando datos que corresponden a segmentos

CUADRO 2.26

Ingresos y gastos del Fodesaf. 2002-2010
(millones de colones del 2000 y porcentajes)

Rubro	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^{a/}
Ingresos efectivos reales	61.197	54.820	51.481	48.662	47.870	50.939	54.901	50.514	95.225
Variación porcentual	0,8	-10,4	-6,1	-5,5	-1,6	6,4	7,8	-8,0	88,5
Composición por fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,1
Recargo sobre las planillas	61,5	75,7	82,4	89,6	95,7	96,6	92,2	93,7	54,1
Transferencias del Gobierno	37,9	20,9	10,1	6,5	2,2	0,0	6,8	5,1	44,0
Recursos no utilizados	0,4	2,8	7,3	3,7	1,9	3,4	1,0	1,2	0,0
Intereses y recuperaciones	0,2	0,6	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Porcentaje recibido del impuesto de ventas	8,1	2,7	0,6	0,0	0,4	0,0	1,2	1,1	
Ingresos como porcentaje del PIB	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	
Gastos efectivos reales	60.673	50.886	50.210	48.453	46.069	50.737	54.589	48.524	95.223
Variación porcentual	-0,1	-16,1	-1,3	-3,5	-4,9	10,1	7,6	-11,1	96,2
Composición por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono familiar de vivienda	32,4	36,5	34,3	33,9	34,7	34,9	34,3	33,2	19,8
Régimen no contributivo de pensiones	23,5	20,7	20,2	20,0	20,8	19,9	20,1	20,1	25,8
Comedores escolares	10,4	9,2	11,5	12,0	11,0	10,0	10,0	10,7	6,1
Centros infantiles (Cen-Cinai)	6,5	5,0	4,5	3,9	4,6	4,1	4,6	5,0	3,3
Programas del IMAS	6,9	6,8	6,7	7,7	7,4	7,0	7,5	7,5	22,7
Programas del PANI	7,0	5,9	6,9	5,1	5,3	5,0	5,0	5,0	3,0
Resto de programas	13,3	15,9	16,0	17,4	16,2	19,1	18,4	18,5	19,3
Porcentaje del gasto asignado por leyes específicas	72,3	79,9	81,9	80,2	81,2	87,9	83,4	82,5	
Superávit	525	3.935	1.271	210	1.801	202	312	1.990	
Porcentaje de gastos efectivos	0,9	7,7	2,5	0,4	3,9	0,4	0,6	4,1	

a/ Cifras presupuestadas.

Fuente: Trejos, 2010, con información de Fodesaf.

de población diferentes a la población objetivo originalmente establecida, pues ni el Ministerio de Vivienda ni el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), cada uno dentro de sus competencias, implementaron los procedimientos y sistemas de información para atender con prioridad a la población meta del programa. Los datos específicos de ejecución que entregó el Banhvi a la Rectoría del SSLCP -y ésta al Mideplan- ascendieron a 14.961 familias durante el período 2007-2009, de las 19.127 que constituían la meta, lo que representa un logro del 78,2%. También se reportaron 6.023 familias atendidas mediante el bono colectivo, de 10.000 que conformaban la meta, lo que equivale a un 60,2% de cumplimiento.

En el caso de la meta relacionada con el programa “Avancemos”, las cifras

reportadas por el IMAS a la Rectoría y a Mideplan se sustentan en los registros administrativos y sistemas de información de la entidad, en particular en el Sistema de Atención de Beneficiarios (Sabén). Para el año 2009 el órgano contralor corroboró que, si bien ese sistema contiene la información de los estudiantes que se han beneficiado con los subsidios del programa, algunos campos de la base de datos requieren depuración y codificación. Además se determinó que 11.139 personas (de un total de 165.749) recibieron giros por montos que superan lo correspondiente a un año, suponiendo que estuvieron en el programa los doce meses, lo que llama a mejorar los controles internos. Por último, se identificaron dos elementos que interfieren con la continuidad en el recibo del dinero por parte de las familias: la norma que establece que

la transferencia no se puede realizar si la ficha de información social (FIS) de la familia se encuentra vencida, y la práctica de no efectuar las verificaciones requeridas cuando se suspende una resolución aprobada, sino cuando el beneficiario llega a consultar por qué no se le ha girado el subsidio (Montiel, 2010).

Las cifras sobre pensiones no contributivas son generadas por el Sistema Integrado de Pensiones (SIP) de la CCSS. Sin embargo, la Gerencia de Pensiones de esa institución emite datos distintos según la fecha en que se realice la consulta y no conserva respaldos de los reportes, por lo que la CGR no pudo verificar la información que en su momento se remitió a la Rectoría del SSLCP y a Mideplan, por lo que concluyó que existen inconsistencias y debilidades en este ámbito. En cuanto

CUADRO 2.27

Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo en el programa "Avancemos" y el régimen no contributivo de pensiones 2008 y 2009

	2008	2009
Programa "Avancemos"		
Número de estudiantes ^{a/}		
Meta	130.000	150.000
Logro	156.909	165.749
Relación logro/meta	120,7	110,5
Régimen no contributivo de pensiones		
Número de pensionados ^{b/}		
Meta	55.416	59.461
Logro ^{c/}	56.269	59.576
Relación logro/meta	101,5	100,2
Crecimiento del monto de la pensión		
Meta	13,9	4,1
Logro ^{c/}	15,0	15,0
Relación logro/meta	107,9	370,4

a/ Incluye a las personas que habían recibido al menos un mes de subsidio.

b/ Adultos de 65 años y más.

c/ Datos reportados a la CGR; difieren de los reportados a la Rectoría del SSLCP y a Mideplan.

Fuente: Montiel, 2010, con datos de la CGR.

a la meta asociada al monto de la pensión, se determinó que su superación con creces obedeció a que el criterio utilizado para definir el crecimiento no fue la tasa de inflación, tal como se estableció en el diseño original de la meta, sino la relación entre el monto de la pensión ordinaria del régimen no contributivo y el de la pensión mínima del régimen de invalidez, vejez y muerte. No obstante, el ente contralor reconoce que los incrementos de las pensiones realizados durante el período 2006-2009 eran necesarios para aumentar el poder adquisitivo del subsidio y ayudar a superar la condición de pobreza de los adultos mayores, por lo que el cambio de criterio fue apropiado para los pensionados, sobre todo en el año 2009, que tuvo una inflación muy baja (Montiel, 2010).

Comunidades solidarias, seguras y saludables: la propuesta de la administración Chinchilla (2010-2014)

La recién instalada administración Chinchilla ha formulado, como propuesta principal para articular las acciones de combate a la pobreza de

las instituciones sociales, el programa denominado "Comunidades solidarias, seguras y saludables", que tiene como objetivo central "promover el desarrollo local sostenible, en el marco de una cultura de paz, solidaridad y equidad, especialmente en aquellas comunidades urbanas y rurales con altos niveles de pobreza, violencia, vulnerabilidad y exclusión social, por medio de una acción integral, sistemática, intensiva y sinérgica del Estado" (Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, 2010).

En términos territoriales, la iniciativa propone atender con prioridad quince cantones rurales que ostentan los peores índices de desarrollo social y veinticinco comunidades urbano-marginales con altos niveles de pobreza, exclusión social y violencia, ubicadas en la GAM y en las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste. En ellas se espera realizar intervenciones en salud, vivienda, educación, seguridad ciudadana, cuidado y protección de la niñez y los adultos mayores, fomento de la cultura y el deporte, empleo, producción, infraestructura local y mejora del transporte público.

En términos de recursos, el programa planea trabajar con fondos provenientes de los presupuestos de las distintas instituciones públicas, responsables de ejecutar las actividades incorporadas en los planes de desarrollo local definidos por las comunidades, así como de aquellas encargadas de brindar los servicios públicos universales y selectivos. Adicionalmente se propone asignar al menos 5.000 millones de colones por año para reforzar la inversión social en programas prioritarios, como las redes de cuidado, atención de hogares en extrema pobreza, acueductos rurales, capacitación en desarrollo humano, organización comunitaria, financiamiento de proyectos productivos, formación de microempresas y generación de empleo (Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, 2010).

En términos organizativos, la administración Chinchilla creó el Consejo Presidencial Social de Bienestar Social y Familia, adscrito directamente a la Presidencia de la República, que junto con otro consejo, denominado de Seguridad Social, son los encargados del programa. En estas instancias participan los ministros de Seguridad, Justicia, Vivienda y Asentamientos Humanos, Salud y Educación, así como los ministros sin cartera de Desconcentración y Bienestar Social, nombrados por el nuevo Gobierno. En este último caso, el jerarca es al mismo tiempo el Presidente Ejecutivo del IMAS, desde donde realiza su trabajo. De esta manera se abandona la idea de la administración anterior, de establecer un Ministerio de Desarrollo Social como una entidad con personería jurídica propia. En la escala local, el esquema organizativo aún se estaba definiendo al momento de prepararse este Informe, pero se tenía conocimientos de que sus principales lineamientos se orientarán a concentrar el trabajo en los "consejos cantonales" integrados por las instituciones presentes en cada localidad. Estos consejos deberán convocar a líderes comunales, para que conformen un equipo local que realice un diagnóstico de necesidades y proponga un plan de trabajo que se someterá a aprobación del Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia.

Este tipo de programa, con enfoque local e identificación de comunidades prioritarias, se inscribe en una modalidad similar de iniciativas impulsadas en administraciones pasadas, como el Plan de Combate a la Pobreza de la administración Figueres Olsen (1994-1998) y el Triángulo de Solidaridad de la

administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), en las cuales se seleccionaron comunidades de alta vulnerabilidad y se definieron ejes de trabajo para orientar la acción institucional. Los resultados del nuevo programa y sus diferencias con respecto a las experiencias anteriores se verán en los próximos años.

El texto final de este capítulo fue preparado por Natalia Morales y Jorge Vargas Cullell. Natalia Morales fue la investigadora asociada.

Se elaboraron los siguientes insumos: "La inversión social durante la recesión del 2009", de Juan Diego Trejos; "Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de menor crecimiento económico", de Pablo Sauma; "Balance del 2009", de Natalia Morales; "Incorporación del enfoque de capacidades para evaluar la equidad en salud en Costa Rica", de María José Gallardo; "Diagnóstico de la economía social en Costa Rica", de Marco Otoya; "Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2009", de Fuprovi.

Se prepararon los siguientes aportes especiales: "Cambios paradójicos en el estado nutricional de los niños preescolares durante las últimas cuatro décadas hablan de una historia dispareja", de Leda Muñoz; "Evaluación de metas de los Contratos con la Ciudadanía, del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el Sector Social y Lucha contra la Pobreza, por parte de la Contraloría General de la República", de Nancy Montiel (CGR) y "Aportes desde el Estado de la Educación", de Isabel Román. Los procesamientos de la encuesta Lapop fueron realizados por José Antonio Rodríguez (Programa Estado de la Nación).

Se agradece al Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), de la Universidad de Vanderbilt, el haber facilitado el reprocesamiento del *Barómetro de las Américas*.

Se agradecen los comentarios de: Helio Fallas, Milena Grillo, Guido Miranda, Jacqueline Castillo, Miguel Gómez, Miguel Gutiérrez y Leda Muñoz.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 10 de junio y 17 de agosto de 2010, con la participación de: Laura Arguedas, Paula Arias, Norma Ayala, Wilson Campos, Idaly Cascante, Jacqueline Castillo, Adriana Chacón, Helio Fallas, Margarita Fernández, María José Gallardo, Cecilia Gamboa, Orlando García, Miguel Gómez, Javier González, María Elena González, Milena Grillo, Miriam León, Pedro León, Sandra Longado, Guido Miranda, Nancy Montiel, Marjorie Murillo, Marco Otoya, Arodys Robles, Adolfo Rodríguez, Keynor Ruiz, Ana Rosa Ruiz, Sergio Salazar, Rafael Sánchez, Pablo Sauma, Giselle Segninni, Leonardo Soto, María Ethel Trejos, Luis Santiago Vindas y Verónica Wachong.

La edición técnica la realizaron Natalia Morales, Jorge Vargas Cullell e Isabel Román.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Natalia Morales.

NOTAS

- 1** Para efectos operativos de esta aspiración se entiende por *entorno* la situación “macro” del país.
- 2** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo 2 (la igualdad de oportunidades para ser y actuar), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de ser y actuar de las personas.
- 3** El método de estática comparativa consiste en comparar una situación inicial con otra posterior, pero sin analizar el período intermedio que ha determinado el paso de una situación a otra.
- 4** El criterio de selección de los indicadores fue el seguimiento a las aspiraciones nacionales en materia del desarrollo humano. Se construyó una serie anual desde 1990 para la mayoría de ellos.
- 5** En la comparación con el resto del mundo, se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, PNUD, Unesco, OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan un rango de 120 a 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (25 a 30 países). Para determinar el grado de avance del país con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir de los intervalos que señalan la ubicación de Costa Rica.
- 6** Una de las limitaciones que tiene la selección de los indicadores para valorar de acumulación de capacidades es la disponibilidad de información comparable para un *ranking* de países a nivel mundial, por lo que en algunas aspiraciones no ha sido posible incorporar un mayor número de indicadores.
- 7** 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.
- 8** 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 morbi-mortalidad 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.
- 9** La Encuesta Nacional de Salud 2006 (ENSA) fue organizada por el programa de Maestría en Economía de la Salud de la UCR, con el apoyo del Centro Centroamericano de Población (UCR), el Programa Estado de la Nación, el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (Inciensa). Se seleccionó un total de 2.004 hogares en 167 segmentos distribuidos en todo el país, tomando como unidad de análisis el hogar y todos los residentes habituales del mismo, a los cuales se les realizó una entrevista personal. Se entrevistaron 7.522 personas del 1º de julio al 9 de agosto de 2006.
- 10** Para detalles sobre el tema consúltense las páginas 89 a 96 del *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, donde se desarrollaron los siguientes contenidos: percepciones sobre la calidad de la salud percibida por la población, diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud y distribución del gasto entre regiones y áreas de salud del país.
- 11** La Encuesta Nacional de Juventud, de diseño aleatorio estratificado, se realizó entre abril y mayo de 2007 y abarcó una muestra de 2.500 hombres y mujeres de todo el país, entre los 15 y 35 años de edad.
- 12** La tasa neta de escolaridad considera la proporción de jóvenes de 13 a 17 años que se encuentran matriculados en secundaria con respecto al total de población de esas edades. Las cifras presentadas contemplan la educación secundaria tradicional y la no tradicional (educación abierta).
- 13** El programa “Avancemos” fue creado mediante decreto ejecutivo el 8 de mayo de 2006, con el propósito de promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo formal, por causas económicas. La población meta son estudiantes de secundaria, adolescentes y jóvenes entre los 12 y 25 años de edad, a quienes se les asegura el acceso a la educación y la permanencia en el sistema educativo bajo conceptos de equidad, género, con perspectiva de desarrollo personal y social, para promover la movilidad social ascendente dentro de un contexto familiar y comunal (IMAS, 2010).
- 14** Para las revisiones de los salarios mínimos se utiliza el mecanismo establecido en el Acuerdo de Concertación del año 1999, que prevé ajustes semestrales por inflación pasada. Aunque el Acuerdo contempla considerar otras variables, ello no ha sucedido (Trejos y Gindling, 2010).
- 15** El salario mínimo *minimumum* es el salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en alguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos (INEC, 2009).
- 16** La estimación del salario mínimo *minimumum* por hora se obtiene al dividir dicho salario mensual (vigente en el momento de la encuesta de hogares, 170.950 colones en julio de 2009) entre 47 horas semanales y entre 4,33 semanas por mes.
- 17** Los salarios mínimos en Costa Rica se aplican a todos los empleados del sector privado. Sin embargo, aproximadamente un 20% de los ocupados son trabajadores por cuenta propia, un 8% patronos y un 2% familiares no remunerados, cuyos salarios mínimos no se pueden hacer cumplir. Estos trabajadores constituyen un sector no protegido (Trejos y Gindling, 2010).
- 18** Corresponde a las cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) para el conjunto del sector público y con una consolidación al interior de cada función.
- 19** La contracción real del sector salud se explica principalmente por el Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados, y se origina en el hecho de que, para el año 2008, se presupuestaron en este ministerio cerca de 8.000 millones de colones para indemnizar a la empresa a la cual, durante la administración Calderón, se le concesionó el relleno sanitario de Esparza, acuerdo que la administración siguiente (Figueres) derogó (Trejos, 2010).
- 20** Se trata de viviendas que en general están en buen estado, pero que tienen alguno de sus componentes en estado regular.
- 21** La meta original fue modificada de la siguiente manera: “Mejorar la calidad de vida de 22.000 familias, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura, con recursos del Fondo de Subsidio para la Vivienda o del Programa de Bono Colectivo” (Mideplan, 2010).
- 22** Evento perpetrado contra mujeres y por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos; se excluyen los ex esposos y ex concubinos.
- 23** Homicidios dolosos contra mujeres, perpetrados por hombres, cuyo móvil o causa es de naturaleza pasional o sentimental. Aquí se incluyen las relaciones de ex concubinos y ex esposos, así como atacantes sexuales y acosadores.
- 24** Para clasificar los hogares según clases sociales se utilizó en primer lugar la clasificación del jefe. Si el mismo era un inactivo, se clasificó al hogar según la clase social correspondiente a la de su principal sostén económico. Pero además, si ese principal sostén no vivía en el hogar, se tomó como referencia a la persona que generaba al menos el 60% del ingreso de las personas que convivían cotidianamente. Por último, cuando el hogar no se adecuaba a los criterios anteriores, se consideró la clase social del miembro de mayor rango por parentesco.
- 25** Mediante este indicador es posible explorar los factores socioeconómicos y demográficos que más afectan la distribución de los salarios. El mismo varía de 0 a $\ln(n)$, donde 0 es la situación de máxima igualdad.
- 26** Al descomponer el índice de Theil se obtienen las variaciones “entre” y “dentro” de los grupos. La desigualdad “entre” grupos refleja el grado en que las diferencias salariales entre los grupos contribuyen a la desigualdad total. La desigualdad “dentro” de los grupos mide la contribución a la desigualdad total, dependiendo de la proporción del ingreso total del grupo y de la desigualdad del grupo medida en términos de individuos (Programa Estado de la Nación, 2008).

27 La fuente oficial para monitorear el empleo en Costa Rica es la Encuesta de Hogares, que se realiza una vez al año, en el mes de julio. Por tanto, no es posible valorar el impacto que tuvieron los meses de recesión (finales del 2008 y principios del 2009) sobre la estructura del empleo. El análisis de esta sección se basa en las cifras de empleo correspondientes al mes de julio de cada año.

28 La estimación consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC, y que incluyen solamente los hogares con ingresos conocidos, una estimación de los hogares pobres dentro de los hogares con ingreso desconocido, que en este caso corresponden al 18,8% de esos hogares (10,6% en situación de pobreza extrema). Además, los factores de expansión de las EHPM de 1990-1999 se modificaron para que fueran comparables con los de 2000-2008, que incorporan el ajuste poblacional con base en los resultados del Censo de Población del año 2000 (Sauma, 2010).

29 La primera medición se incluyó en el Quinto Informe, pero en el Sexto se realizaron algunos cambios en las definiciones y la fórmula de cálculo, que se continúan utilizando hasta el presente.

30 El límite se definió tomando en cuenta el impacto sobre la pobreza de la situación recesiva más grave que se dio en los años noventa, la de 1991 (Sauma, 2010).

31 El trabajo de campo se realizó entre enero y febrero de 2010.

32 La depuración implica eliminar instituciones que no son próximas al Gobierno General, como Conape e IFAM, y otras

que no eran parte del sector social en el pasado, como las juntas administrativas de la Imprenta Nacional y del Archivo Nacional. También implica eliminar gastos que no son parte del gasto social, como los relacionados con las empresas comerciales del IMAS, los premios de lotería pagados por la JPSS o el programa de ahorro y crédito del INVU. También se agregan instituciones como el IDA y el MTSS y se reacomodan otras entre sectores. Finalmente, se efectúa una consolidación a nivel del sector social y no de cada función, como se hace para la información analizada en la sección "Balance general", en la primera parte de este capítulo. Para la desagregación se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como CCSS, MEP, Ministerio de Salud, JPSS, IMAS, Fodesaf, Fonabe, OCIS, CTAMS. Ello arroja una ISP total que resulta menor a la presentada en el gráfico 2.1 en cerca de un 9% en el 2009 y que equivale a cerca de dos puntos porcentuales menos del PIB. La mayor diferencia se produce en el sector de seguridad social, por la consolidación del Fodesaf y la depuración del IMAS y la JPSS (Trejos, 2010).

33 De ese total, 68.119 millones de colones corresponden propiamente a pensiones, y el resto al pago del seguro de salud de los pensionados (8.781 millones de colones) y a los costos administrativos (1.531 millones de colones) (Sauma, 2010).

34 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).

35 Las EHPM no permiten separar claramente las transferencias monetarias procedentes de otras becas y las del programa "Avancemos", por lo que éstas se analizan en conjunto.

En el 2009 la encuesta registró como beneficiarios a 251.542 estudiantes. Pese a que el crecimiento en el número de becados se desaceleró en ese año, siguió mostrando un aumento significativo (53%). El incremento es más pronunciado en primaria, pues con el traslado de "Avancemos" al IMAS se permite que Fonabe, que mantiene una participación importante en las becas otorgadas, transfiera recursos para apoyar ese nivel educativo. La pertinencia de esta acción requiere debate, dado que la asistencia a la enseñanza primaria ronda el 100% desde hace varios años, cuando las becas no existían o tenían una limitada cobertura.

36 El número de metas corresponde a la situación existente al 31 de diciembre de 2008.

37 La meta 3.1 es "Atender a 130.000 estudiantes adolescentes provenientes de familias en condiciones de pobreza", en el período 2007-2010. Luego se replanteó para atender a 130.000 estudiantes en el 2008, 150.000 en el 2009 y 160.000 en el 2010 (CGR, 2010a).

38 La meta 7.5.1 establece que, al finalizar el período gubernamental, habrá 59.461 personas adultas mayores en condición de pobreza con pensión del RNC, y la meta 7.5.2 define que la tasa de crecimiento de la pensión del RNC será acorde con la inflación anual (CGR, 2010b).

39 La meta 10.1 establece un "50% (19.127) de reducción de familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurio". Luego se incorporó también la meta 10.1.2, "Atención de 10.000 familias de las 19.127 que habitan en asentamientos en precario y en tugurio, mediante el bono colectivo" (CGR, 2010c).

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes del 2009	129
Valoración general	131
Valoración del Decimoquinto Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	134
Crisis produce fuerte contracción en exportaciones e inversiones	134
Consumo de las familias y del Gobierno con resultados positivos	135
Se contrae la producción de bienes, pero los servicios muestran un buen desempeño	137
El empleo informal, la mano de obra menos calificada y las mujeres, los más afectados por la crisis	137
Diversificación de la economía ayuda a mitigar la crisis	140
Brecha en educación limita crecimiento económico y sus beneficios	142
Política comercial con problemas de coordinación interinstitucional y poca vinculación con política de desarrollo productivo	144
Mipyme exportadoras no logran impactar la oferta exportable del país	146
Visión de largo plazo ausente en los procesos de planificación nacional	150
Tema especial: el reto de un crecimiento sostenido y la estrategia c-neutral	151
Estabilidad y solvencia económicas	153
Factores de tipo transitorio favorecen reducción de la inflación en 2009	153
Factores estructurales e inerciales impidieron que inflación bajara más en 2009	154
Resultados previos a la crisis dieron espacio a la política fiscal en el 2009	157
Gastos del Gobierno superan niveles observados en las dos últimas décadas	161
Deuda pública presionada por deterioro del superávit primario, bajo crecimiento y riesgos de reversión en tasas de interés	162
Infraestructura: un sector estratégico para el desarrollo que no debe desatenderse	165

HALLAZGOS RELEVANTES

» El PIB decreció a una tasa anual del 1,1%, situación que no se observaba desde 1982 (-7,2%). La economía de Estados Unidos (el principal socio comercial del país) decreció en 2,5% y la de América Latina en 1,8%.

» Los principales canales de contagio de la crisis internacional fueron la inversión extranjera directa (cayó un 35,2%), las exportaciones (disminuyeron un 7,5%), la entrada de turistas (se redujo en 9%) y las remesas (el saldo de remesas familiares decreció un 19,7%).

» La economía se contrajo en el primer semestre del 2009, pero mostró signos de recuperación en el segundo, especialmente en la industria y la agricultura.

» Los efectos de la crisis se sintieron con mayor fuerza en los sectores de construcción, comercio, restaurantes y hoteles e industria manufacturera; todos ellos experimentaron tasas de crecimiento negativas superiores al 3%. Los servicios y el sector financiero fueron los menos afectados.

» Con la crisis aumentó la tasa de desempleo en casi tres puntos porcentuales (7,8%). El número de ocupados se redujo en 2.201 personas. Este es el resultado neto de un aumento de 29.144 ocupados en el sector público, combinado con una caída de 31.345 en el sector privado.

» El déficit de cuenta corriente registró una fuerte caída, al pasar de 9,2% del PIB en 2008, a 1,8% en 2009. Esto se explica mayormente por una contracción del 25,9% en las importaciones.

» El tipo de cambio mostró importantes fluctuaciones, por lo cual la tasa promedio anual de devaluación fue de 8,9%.

» Se aprobaron importantes créditos externos para infraestructura y para fortalecer las reservas monetarias internacionales. Estas últimas contabilizaron 260,5 millones de dólares más que en el 2008.

» El nivel de inflación (4%) fue el más bajo registrado desde los años setenta.

» Se incrementó el poder adquisitivo de los hogares. El crecimiento del ingreso real de los ocupados fue de 7,0%, superior al 2,1% de 2008.

» La tasa básica pasiva tendió al alza en la primera parte del año, pero cayó en el segundo semestre.

» El crédito interno neto total creció un 6,6%. Esta tasa es inferior al promedio de los últimos diez años (21,8%). El sector privado fue el más afectado, pues su crecimiento en este rubro fue de 3,5%, muy por debajo del 32,3% observado en el 2008.

» Se revirtió el resultado financiero del Gobierno Central. El déficit fiscal fue 3,4% del PIB, contrario al superávit del 0,2% de 2008.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2005-2009

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio 1998-2008
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	4,3	7,2	6,4	1,4	-2,3	3,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	2,2	6,4	6,1	0,8	-0,4	2,2
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,3	20,7	22,7	24,2	21,5	21,6
Crédito al sector privado (% crédito total)	79,9	85,6	92,2	92,6	89,9	79,1
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,5	8,5
Tasa de desempleo abierto (%)	6,6	6,0	4,6	4,9	7,8	5,8
Tasa de subutilización total (%)	15,0	15,0	12,0	11,7	15,6	13,7
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	105,3	107,0	108,5	107,0	111,2	107,0
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100)	92,0	95,7	104,6	106,8	114,3	98,8
Índice de términos de intercambio (1991=100)	88,9	86,1	83,7	82,0	88,0	95,0
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	14,1	9,4	10,8	13,9	4,0	11,3
Déficit comercial/PIB (%)	10,8	12,1	11,3	16,8	6,9	7,1
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,9	4,5	6,3	9,2	1,8	5,0
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{c/}	107,6	105,7	99,9	89,4	89,4	101,4
Déficit del Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-2,1
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	10,1	12,5	13,0	11,0	7,4	9,7
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	4,0	4,6	5,1	3,8	5,6	3,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	25,1	22,9	20,1	17,5	21,5	25,0
Deuda externa/PIB (%) ^{g/}	18,2	16,0	13,8	12,2	12,5	18,2
Gasto público en educación/PIB (%)	5,2	5,0	5,2	5,7	6,8	5,1

a/ Exportaciones FOB; incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

d/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. El total de gastos es el obtenido a la fecha.

e/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año. Las importaciones no incluyen las compras de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

f/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

g/ Denominado en moneda nacional. El dato de 2001 incluye 20,0 millones de dólares en certificados de depósito a plazo adquiridos por el banco BICSA de Panamá, y excluye 74,9 millones de dólares en títulos de propiedad denominados en dólares (TPS) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para el 2004 se excluyen 10 millones de dólares de TPS del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR..

VALORACIÓN GENERAL

En el 2009 el país vivió, por segunda vez, un año de contrastes. Pero, a diferencia del 2008, ese período terminó mejor que como empezó, ya que 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, en especial aquellos que emplean mano de obra menos calificada. Por el contrario, los servicios asociados a actividades no tradicionales (servicios empresariales, *call centers*) mostraron un buen desempeño. Los trabajadores informales, los obreros y las mujeres fueron los más perjudicados. Cabe indicar que estos grupos se ubican principalmente en las actividades que el Decimoquinto Informe agrupó bajo la denominación de “vieja economía”, donde se registran los mayores rezagos en materia educativa.

La importante diversificación que ha tenido la economía costarricense en las últimas décadas ha dado paso a la “nueva economía”, en la cual se encuentran las actividades de servicios que ayudaron a mitigar la reciente crisis e impulsan la recuperación que se observa desde finales del 2009. Los sectores relacionados con la “nueva economía” ofrecen mayores ganancias en términos de empleo e ingresos a sus ocupados y en ese sentido, en el esquema de desarrollo implementado desde mediados de los años ochenta ha dado buenos frutos. No obstante, esas oportunidades 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 ubican 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.

La reactivación que se registra desde el segundo semestre del 2009 evidencia que los favorecidos son los grupos con mayores niveles de escolaridad. Los ocupados

en las actividades tradicionales tardarán más tiempo en percibir esa recuperación y para otros las secuelas podrían ser permanentes. Atender factores estructurales, como las brechas de educación antes señaladas, es una tarea esencial para evitar que se repita, guardando las proporciones del caso, una situación como la ocurrida durante la crisis de los años ochenta, cuando muchos costarricenses abandonaron las aulas. Esas generaciones constituyen hoy una proporción significativa de la fuerza laboral y explican en buena medida la persistencia de los niveles de pobreza y el aumento de la desigualdad social que muestra la sociedad costarricense en materia de educación e ingresos. Sobre esta realidad es que la reciente crisis podría cobrar su mayor factura al país.

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 Mipyme exportadoras han crecido en número, mantienen una reducida importancia relativa en las exportaciones totales y constituyen la mayoría de las firmas exportadoras que surgen y desaparecen cada año. Para revertir esta situación es indispensable que los programas de apoyo a las Mipyme estén encadenados con fuerza a las políticas de comercio y de desarrollo productivo del país. Estas políticas, a su vez, necesitan estar insertas en un fortalecido sistema nacional de planificación, a fin de que cuenten con un horizonte de largo plazo que permita superar los múltiples problemas de coordinación interinstitucional existentes, que generan respuestas parciales y temporales ante los retos del desarrollo, así como ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

En relación con los impactos de la crisis reciente, también hay que señalar que la activa política de contrataciones laborales que aplicó el Gobierno en el 2009 no se dirigió hacia los grupos vulnerables mencionados, sino que benefició sobre todo a las clases intermedias. Además, la expansión del gasto público respondió en buena parte al ciclo político-electoral, favoreciendo de manera notable rubros que son inflexibles a la baja, como los salarios. Históricamente estos gastos han sido muy difíciles de reducir y, en tiempos de crisis fiscal, han provocado un “estrujamiento” de la inversión pública y el gasto social. Por esta vía se podría estar comprometiendo a futuro la cobertura del programa “Avancemos” y la del régimen de pensiones no contributivas, en las cuales se dieron importantes progresos en los últimos

años y, con ello, se logró mitigar el efecto de la crisis sobre la pobreza.

Las presiones inerciales que generan los gastos permanentes plantean el dilema de cómo atender el creciente deterioro fiscal sin afectar la inversión pública y social. Para el 2010 los empréstitos externos parecen ofrecer cierto alivio. Pero hacia adelante la situación es compleja. 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 este ámbito.

Por otra parte, la aspiración de tener una inflación menor de dos dígitos, como la que se alcanzó en el 2009, enfrenta importantes riesgos en el mediano plazo. Factores como la caída en los precios internacionales de los alimentos y el petróleo, así como la desaceleración del crédito, contribuyeron de manera significativa a la disminución de la inflación en el país. Pero estas condiciones no son permanentes. La mayoría se revertirá tarde o temprano, a medida que la recuperación económica internacional se vaya fortaleciendo. Además, el reducido número de importadores en algunos mercados de materias primas sugiere la existencia de ciertas condiciones de organización industrial, que limitan el traslado de los menores precios internacionales a los precios locales.

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 reduce la efectividad de la política monetaria, la cual hasta ahora ha estado focalizada en el control de los agregados monetarios en colones. Es claro que la meta de una inflación baja y sostenible obliga a contar con instrumentos adicionales a los de la política monetaria tradicional.

Las presiones fiscales también restarán margen de acción a la política monetaria, que fue favorecida en el 2009 por la menor inflación importada, la contracción del crédito al sector privado y la notable reducción que experimentaron los desequilibrios en la balanza de pagos.

VALORACIÓN DEL DECIMOQUINTO INFORME

El Decimoquinto Informe se elaboró en medio de un contexto de crisis internacional y en un momento en el que la economía costarricense culminaba su fase expansiva del período 2005-2007. Situado en esta prospectiva, el Informe indicó que los nubarrones que se anunciaron a finales del 2007 no se aclararon durante el 2008, pero que tampoco las peores previsiones se cumplieron. La trayectoria, que se vislumbraba tormentosa, siguió una ruta inesperada y trajo consigo severas e imprevistas limitaciones a las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas y, con ellas, al desarrollo humano sostenible en el país. El 2008 fue un año con menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil.

Este contexto exigió una revisión de los fundamentos y preguntas esenciales del capítulo, de modo que fuera posible informar y

valorar con oportunidad. Se intentó responder cuál fue el desempeño nacional en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas y, además, aportar elementos para determinar si los resultados eran una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron a finales del 2007, se desplegaron en los meses siguientes y continúan manifestándose hasta hoy. Además, fue un buen momento para reconsiderar factores de largo plazo que inciden en las fortalezas de la sociedad. Así por ejemplo, se destacó de manera particular la importancia de la inversión física y en educación, que de posponerse o simplemente eliminarse, tendrá muy graves consecuencias. La crisis de los años ochenta, distinta en muchos sentidos, dejó enseñanzas fundamentales, que no se deben olvidar, sobre las graves y prolongadas repercusiones de desatender acciones estratégicas como las mencionadas.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos "decentes", los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad "auténtica"² y en el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, aunque no a costa de recortes en inversiones básicas en servicios sociales y de infraestructura.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit "razonable" de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingresos, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

» POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambiental y energética que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

Oportunidades, estabilidad y solvencia son los conceptos centrales que se evalúan en este capítulo, a partir del análisis de la evolución de diversos indicadores económicos y sociales y sus efectos sobre el desarrollo humano sostenible.

El acceso de la población a bienes y servicios de calidad, así como la creación de más y mejores empleos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país representan oportunidades. Son consecuencia del crecimiento económico y su distribución, los que a su vez son el resultado de los procesos de inversión, la formación de recursos humanos, el aumento de la productividad y el uso racional de los recursos naturales. De ahí que las oportunidades se evalúen no solo con base en su cuantía, sino también desde la perspectiva de la equidad de su distribución.

La estabilidad se expresa en reducidos desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y externos (balanza comercial y balanza de pagos) y permite el crecimiento económico sin comprometer las oportunidades de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad del país para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar el crecimiento, sin afectar la estabilidad. Ambas son fundamentales para el desarrollo y su análisis debe realizarse con una visión de mediano plazo, a fin de determinar su sostenibilidad.

Las aspiraciones en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia

económicas son el parámetro contra el cual se contrastan los resultados del desempeño económico del país y sus repercusiones sociales. Para el presente Informe se planteó una revisión de esas aspiraciones, a fin de acercarnos más a la realidad cotidiana de las personas. Con ese propósito se complementaron algunas de las ya existentes y se agregaron nuevas.

Para ofrecer un panorama actual del desarrollo humano sostenible en Costa Rica y su evolución en el transcurso de dos años afectados por la crisis internacional, en los dos últimos Informes este capítulo se apartó de su marco temporal de estudio (el año inmediato anterior y las tendencias de los últimos diez años) e introdujo algunas cifras de los primeros meses del año siguiente, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva al análisis de los acontecimientos. En este sentido, el Decimoquinto Informe adelantó algunas conclusiones para el 2009, que se confirman y amplían en la presente edición, en la cual también se incorporan algunas cifras de los primeros meses del 2010.

En efecto, este Informe corrobora que los efectos de la crisis fueron disímiles entre sectores productivos y grupos sociales, y que ésta afectó principalmente a las actividades de producción de bienes, en comparación con las de servicios. En lo que respecta al empleo, el menos calificado, el informal y el femenino fueron los más golpeados. Además, la desaceleración económica

contrajo los ingresos del Gobierno y esto, unido a un mayor gasto público, condujo a un aumento del déficit fiscal. También se dio una caída significativa en la inflación, lo mismo que en el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, debido a que las importaciones resultaron más perjudicadas que las exportaciones.

También se mantiene vigente el llamado de atención para que no se descuiden la inversión social y en infraestructura, como sucedió en la crisis de los años ochenta, pues son de sobra conocidas las serias limitaciones para el desarrollo humano sostenible que las decisiones en este sentido le impusieron al país en las dos décadas siguientes. Asimismo, se sigue insistiendo en la importancia de vincular y articular las diferentes políticas de fomento productivo y planificar el desarrollo nacional con una visión de largo plazo.

Este año el capítulo analiza un conjunto de temas relevantes que impactan de diversas maneras las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas, y que dan cuenta de qué tan lejos o cerca está el país del logro de las aspiraciones en estos ámbitos. Los ejes de investigación que guiaron la elaboración de esta entrega son: caracterización e impactos sectoriales y sociales de la crisis económica; evolución del empleo; el ciclo de los tratados de libre comercio y el enfoque de la política de comercio exterior para los próximos años; dinámica del sector exportador y Mipyme; resultados fiscales y deuda

pública, sostenibilidad de la inflación y retos de la política monetaria, y alternativas de financiamiento de la obra pública. Se incluyen un tema especial relacionado con la estrategia conocida como “carbono neutral” y valiosos aportes de la Dirección General de Tributación, la Contraloría General de la República, Fundes, el Observatorio Mipyme, la CCSS y Procomer.

Oportunidades

En el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* se afirmó que el ciclo recesivo que experimentó la economía costarricense desde inicios del año 2008 respondió principalmente a la crisis financiera internacional. Asimismo, se señalaron diversos factores causantes de esa crisis, entre ellos:

- Tasas de interés reales negativas por un tiempo prolongado en Estados Unidos.
- Deficiencias o ausencia regulatoria en algunos segmentos financieros, como el de la banca de inversión.
- Incentivos inadecuados en el sistema financiero y alto riesgo moral.
- Prácticas crediticias de elevado riesgo: calificaciones erróneas e instrumentos de inversión poco transparentes.
- Intervención tardía de las agencias reguladoras para corregir deficiencias.

A nivel mundial, la producción, el comercio y los flujos de capitales se contrajeron en un plazo muy corto, lo que condujo a un alto desempleo y a un aumento importante de la deuda pública en varios países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, esto último asociado a diversas medidas fiscales implementadas para contrarrestar la crisis.

En Costa Rica la crisis internacional se transmitió a la producción principalmente por los siguientes canales: exportaciones, turismo, disponibilidad de crédito y flujos de capitales privados.

La contracción de las economías desarrolladas redujo significativamente sus compras en el exterior, y ello tuvo un impacto negativo en las exportaciones costarricenses, tanto de bienes como de servicios. El endurecimiento del crédito en los mercados internacionales propició una considerable disminución de los flujos de capitales financieros hacia el país, así como de las entradas de inversión extranjera directa (IED), sobre todo la relacionada con proyectos inmobiliarios. Esto detuvo por completo, y en un lapso muy corto, el auge inmobiliario que se venía registrando desde alrededor del año 2004, en especial en las zonas costeras, lo cual golpeó con mucha fuerza al sector de la construcción. Estos efectos se abordan en detalle en las siguientes secciones.

Crisis produce fuerte contracción en exportaciones e inversiones

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 contracción en su demanda por bienes y servicios del exterior, así como en los flujos de

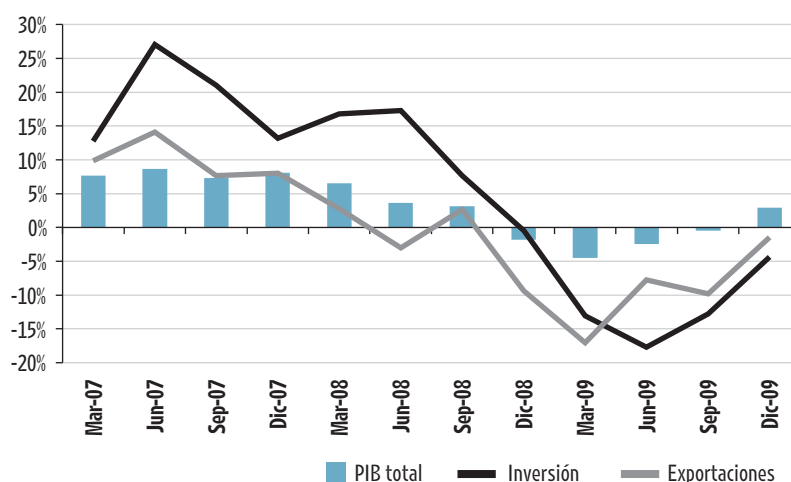
capitales privados hacia las economías en desarrollo, especialmente los financieros y los relacionados con el sector inmobiliario. De este modo, las caídas en las exportaciones y en la inversión privada explican en gran parte la contracción que registró la producción costarricense en el año 2009 (gráfico 3.1).

El fuerte descenso de la inversión en el 2009 estuvo en buena medida asociado a los menores flujos de IED, los cuales pasaron de 2.078,2 millones de dólares en el 2008 a 1.346,5 millones en el 2009, es decir, cayeron un 35,2%. En términos del PIB se contrajeron 2,4 puntos porcentuales, al pasar 7% a 4,6% de la producción entre 2008 y 2009. Esta caída contribuyó a la merma que experimentó la formación bruta de capital fijo, que se redujo en 2,7 puntos porcentuales del PIB entre estos años (de 24,2% a 21,5 %).

La recuperación que empezó a mostrar la economía costarricense en la segunda parte del 2009, particularmente en el último trimestre, coincidió con un mejor desempeño del sector exportador, en contraposición con las inversiones, que siguieron deprimidas a lo largo de todo el año. Esto sugiere que las empresas decidieron reducir sus inventarios y posponer sus planes de inversión, en espera de signos más claros⁵ de reactivación.

GRAFICO 3.1

Crecimiento real del PIB, las exportaciones y la inversión, por trimestres



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

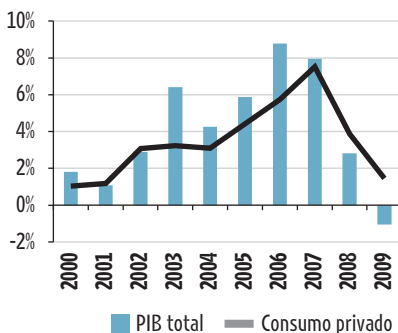
Un resultado que cabe destacar es que si bien las exportaciones disminuyeron considerablemente, las importaciones lo hicieron aun más, lo que generó un efecto fuerte y positivo en la balanza comercial, cuyo déficit se redujo en 2.986,7 millones de dólares entre 2008 y 2009⁶. Esto llevó a una caída de 2.214 millones de dólares en el déficit de cuenta corriente en el mismo período, lo que en términos del PIB representó pasar de 9,2% a 1,8% entre 2008 y 2009. Esta notable mejora cubrió la caída equivalente al 5,5% del PIB que se dio entre estos años en los flujos de capitales privados y permitió un aumento del 0,9% del PIB en las reservas monetarias internacionales. De este modo, pese al severo *shock* externo, la economía recibió más divisas que las que tuvo que erogar.

Consumo de las familias y del Gobierno con resultados positivos

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 3.2).

GRAFICO 3.2

Crecimiento real del PIB y del consumo privado



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

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. La brusca caída que sufrieron los precios internacionales del petróleo y los alimentos favoreció, a través de una menor inflación, el poder adquisitivo de los costarricenses⁷ (gráfico 3.3). También tuvo un notable impacto sobre los términos de intercambio (cuyo índice pasó de 82 a 88 entre 2008 y 2009).

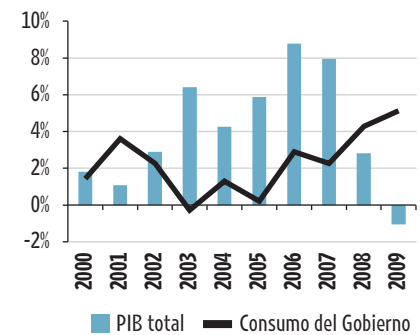
El otro factor que ayudó a amortiguar el efecto de la crisis sobre la producción nacional fue la mayor actividad del Gobierno. Este muestra un dinamismo creciente desde el 2008, y en el 2009 alcanzó un nivel que sobrepasó el observado en los últimos diez años (gráfico 3.4). Si bien este mayor consumo podría asociarse a una política fiscal contracíclica, hay que tener presente que se dio en un año preelectoral. En un estudio reciente, Rosales y Sánchez (2009) señalan que los gastos públicos, en especial los relacionados con planillas y pensiones, históricamente han tendido a expandirse con los ciclos políticos. De igual forma, en varias ediciones del *Informe Estado de la Nación*

se ha dado seguimiento a estos indicadores que actúan como “disparadores” del gasto público.

El comportamiento del empleo público en el 2009 refleja una política fiscal muy generosa en este ámbito. Entre los meses de julio de 2008 y julio de 2009, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC reporta 29.144 nuevas plazas en el sector público, en contraste con el sector privado, donde se perdieron 31.345 puestos de trabajo. Así, la economía registró una

GRAFICO 3.4

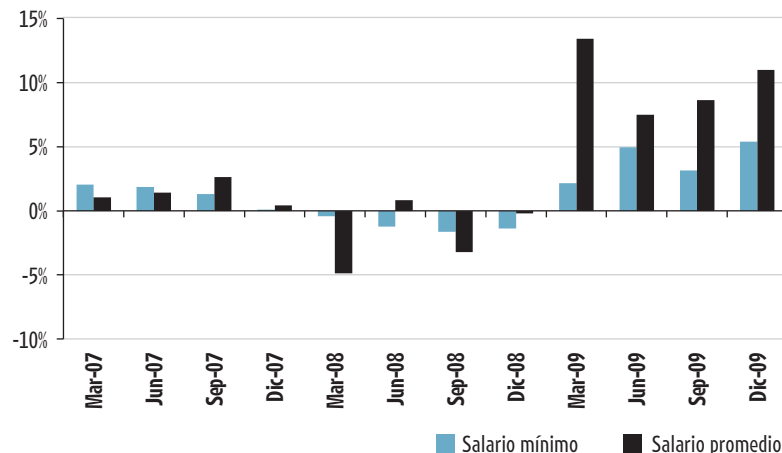
Crecimiento real anual del consumo del Gobierno



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.3

Crecimiento real de los salarios mínimo y promedio, por trimestres



Fuente: Rosales, 2010, con datos de la CCSS.

disminución de 2.201 empleos (gráfico 3.5). Según datos de la Autoridad Presupuestaria, el incremento del empleo en los ministerios y poderes del Gobierno Central (11.025), se concentró principalmente en las áreas de educación (31,1%), ambiente y energía (24,3%), salud (17,8%) y seguridad ciudadana (14,0%). En el sector social y de lucha contra la pobreza el aumento representó solo un 0,8% del total, en tanto que en el de infraestructura y transporte la cifra fue de 2,6%.

La política fiscal expansiva del 2009

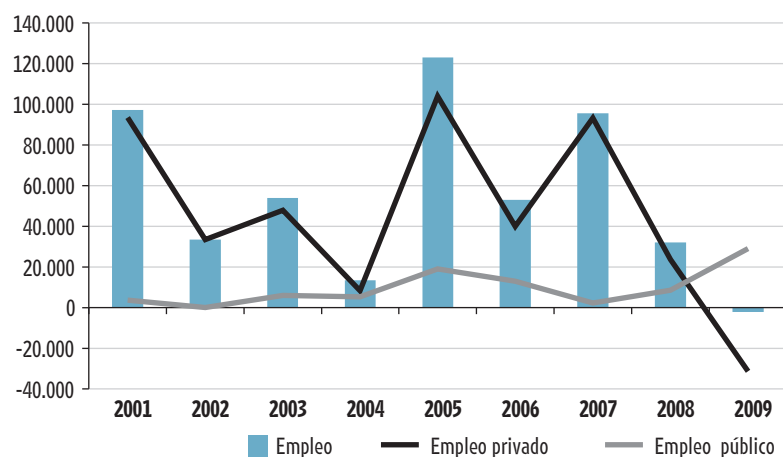
también se reflejó en un importante aumento de los salarios del sector público, proveniente en buena parte de ajustes extraordinarios por concepto de equiparación salarial a profesionales y técnicos en el Gobierno Central (BCCR, 2010a). Estos ajustes y el efecto generado por la imprevista baja en la inflación, llevaron a que los salarios reales en el sector público se incrementaran en más del 10% en el 2009, mientras que en el sector privado el crecimiento fue de poco más del 2% (gráfico 3.6).

Contrario a la política fiscal antes descrita, el comportamiento de las tasas de interés domésticas durante el período de recesión que experimentó la economía nacional (último trimestre del 2008 y primer semestre del 2009), sugiere que la política monetaria fue más de naturaleza contractiva.

La tasa básica pasiva (TBP) real mostró una tendencia al alza mientras la actividad económica se encontraba en recesión (gráfico 3.7). El carácter restrictivo de la política monetaria es reconocido por el BCCR en su *Memoria Anual* del 2009 (BCCR, 2010a), en la cual indica que “en el primer semestre, pese a la baja de los precios internos, la Institución dispuso mantener el carácter restrictivo de la política monetaria (...) Esto por cuanto consideró que: i) la reducción observada en los precios no era un comportamiento generalizado, ii) se requería que las tasas de interés retornaran a niveles positivos, en términos reales, iii) las expectativas de inflación se ubicaban por encima del objetivo inflacionario, y iv) el mercado de negociación de divisas reflejaba presiones alcistas sobre el tipo de cambio y expectativas crecientes de devaluación, que llevaron al Banco Central a proveer divisas al tipo de cambio de intervención de venta (límite superior de la banda cambiaria)⁸⁷”.

GRAFICO 3.5

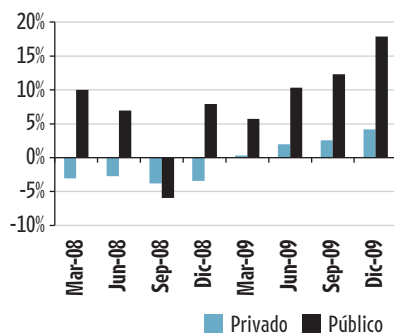
Variación absoluta del empleo público y privado (período de julio a julio de cada año)



Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

GRAFICO 3.6

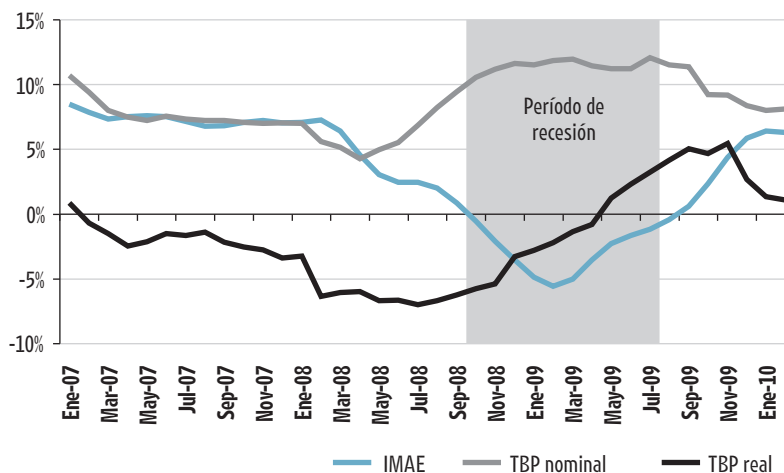
Crecimiento real de los salarios en los sectores público y privado, por trimestres



Fuente: Rosales, 2010, con datos de la CCSS.

GRAFICO 3.7

Crecimiento del índice mensual de actividad económica (IMAE) y tendencia de las tasas de interés internas



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

En resumen, la crisis generó una importante contracción en las exportaciones y las inversiones del país. El consumo se desaceleró, pero mantuvo cifras positivas de crecimiento, favorecido por el incremento en los salarios reales y por una política fiscal expansiva. Adicionalmente, la fuerte reducción de las importaciones compensó la caída en las exportaciones, el turismo y la entrada de capitales privados, lo que permitió una notable mejora en los desequilibrios del sector externo. La política monetaria enfrentó limitaciones para actuar de forma contracíclica.

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.

La menor demanda externa de economías desarrolladas como la de Estados Unidos afectó a la agricultura y la industria. A su vez, la fuerte caída en los flujos de inversión extranjera hacia proyectos inmobiliarios generó un importante decrecimiento en la construcción, a pesar de que la mayor inversión pública en infraestructura fue un factor positivo, e incluso provocó que la formación bruta de capital del sector público creciera en términos reales un 10,1%, lo que equivale a un aumento de casi medio punto del PIB (0,43) con respecto al 2008. El menor ingreso de IED y el deterioro de la construcción repercutieron en el comercio, golpeado también por el menor crecimiento del crédito al sector privado. En lo que respecta al turismo, el impacto de la crisis sobre el empleo, la riqueza y el crédito en las economías desarrolladas, implicó un recorte en los gastos de viajes al exterior, así como la reorientación de los destinos a favor de opciones más baratas.

Por el contrario, hubo resultados positivos en servicios internacionales como los centros de llamadas y de negocios (*call centers* y *back offices*), los cuales se agrupan en el rubro “servicios prestados a las empresas”. La inversión en estas actividades se mantuvo positiva gracias a los flujos de IED que siguieron llegando al país, de manera consistente con la necesidad que la crisis le impuso a las multinacionales, de abaratar costos mediante la subcontratación en países en desarrollo. También mostraron dinamismo los servicios de telecomunicaciones y seguros, favorecidos por la expectativa de apertura de sus mercados. Además, tal como se indicó, la administración pública, impulsada por el mayor gasto fiscal, y los servicios comunales, sociales y personales, registró un buen desempeño (gráfico 3.8).

En el cuadro 3.2 se presentan los resultados anteriores por trimestres, a fin de hacer notar que el impacto 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.

En el comercio, la construcción y el turismo la contracción se presentó más tarde que en la industria y la agricultura. Cabe destacar que en el último de estos sectores el efecto de la crisis

internacional fue más prolongado (se extendió casi por dos años) y, como se verá más adelante, tuvo repercusiones sociales particulares. En lo que respecta a la recuperación que comenzó a gestarse en el segundo semestre del 2009, se manifestó primero en la industria y luego en la agricultura, mientras se mantenía la contracción en el comercio, el turismo y la construcción. Los sectores de servicios y el Gobierno siguieron creciendo positivamente a lo largo de los cuatro trimestres del 2009. La reactivación continuó mostrándose en los primeros meses del 2010: el crecimiento del PIB en el primer trimestre, en relación con el mismo período del año anterior, fue del 5,3%, y salvo la construcción, todos los sectores exhibieron un mejor desempeño.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CARACTERIZACIÓN E IMPACTOS SECTORIALES DE LA CRISIS ECONÓMICA 2008-2009

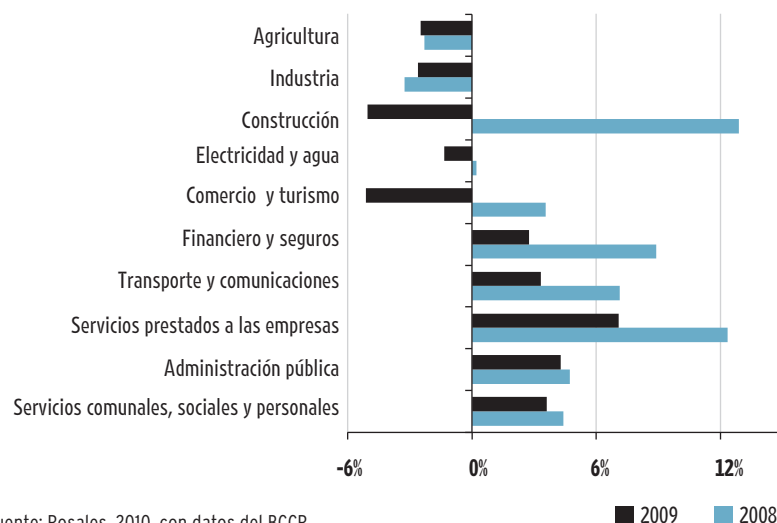
véase Rosales, 2010, en www.estadonacion.or.cr

El empleo informal, la mano de obra menos calificada y las mujeres, los más afectados por la crisis

La crisis repercutió principalmente en el empleo informal y el agrícola. En

GRAFICO 3.8

Crecimiento real anual de la producción, por sectores



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

CUADRO 3.2

Crecimiento del PIB, por trimestre, según sectores. 2008 y 2009 (crecimiento intertrimestral)

Sector	Trimestres del 2008				Trimestres del 2009			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Agricultura	-2,9	-2,8	1,8	-4,8	-6,8	-1,0	-5,9	4,6
Industria	6,0	-4,0	-3,0	-11,8	-14,3	-6,0	2,1	9,6
Construcción	19,0	14,9	10,7	7,8	-3,3	-5,3	-6,0	-3,8
Electricidad y agua	0,3	2,0	-0,3	-1,1	-3,9	-2,8	-0,2	1,6
Comercio y turismo	7,7	6,5	3,9	-2,8	-7,4	-7,6	-4,4	-1,6
Financiero y seguros	10,7	10,9	9,4	5,0	4,6	4,5	3,1	3,5
Transporte y comunicaciones	9,3	8,5	5,5	5,3	3,5	1,9	3,4	4,6
Servicios prestados a las empresas	11,6	12,4	12,6	12,7	8,0	6,3	5,6	8,5
Administración pública	3,5	4,4	5,1	5,8	5,1	4,7	4,1	3,3
Servicios comunales, sociales y personales	4,7	4,5	4,4	4,1	3,8	3,5	3,6	3,6

Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

CUADRO 3.3

Variación absoluta de los ocupados formales, informales y agropecuarios. 2008-2009

Sector	2008	2009	Diferencia
Total	1.957.708	1.955.507	-2.201
Formal			
Privado	800.286	795.359	-4.927
Público	276.146	305.290	29.144
Informal			
Cuenta propia	262.958	264.376	1.418
Microempresa	268.182	244.210	-23.972
Trabajadores no remunerados	16.678	18.744	2.066
Servicio doméstico	91.900	95.936	4.036
Agropecuario			
Cuenta propia y familiar no remunerado	59.505	62.063	2.558
Patronos y asalariados cinco o menos empleados	71.703	63.956	-7.747
Patronos y asalariados seis o más empleados	110.350	105.573	-4.777

Fuente: Sauma, 2010, con datos del INEC.

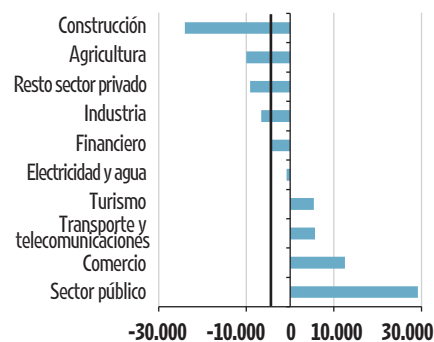
el sector privado no agropecuario se perdieron 16.452 trabajos informales, asociados a la microempresa. Por su parte, el sector agropecuario sufrió la reducción de 9.966 plazas. En el cuadro 3.3 se observa que la caída del empleo formal en el sector privado fue menor. Es importante rescatar que si bien la microempresa informal fue la más afectada por la pérdida de empleo, en el sector formal (según los registros de la CCSS), este segmento fue el único que generó nuevos puestos de trabajo.

Debido a que las actividades que fueron 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 empleos perdidos, el 62% correspondió a los sectores de construcción y agricultura (gráfico 3.9).

Por su parte, la información sobre empleo formal de la CCSS revela datos interesantes en comparación con las cifras de empleo total de la Encuesta

GRAFICO 3.9

Variación anual absoluta de los ocupados^{a/} por sector. 2009 (período de julio a julio de cada año)



a/ La línea vertical corresponde a la reducción total de ocupados.

Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Las dos fuentes muestran que el mayor efecto de la crisis se dio en el sector de la construcción. La EHPM sugiere que, en el caso de la agricultura, el trabajo informal fue el más afectado, pues es en ese sector donde este tipo de condición laboral es más frecuente. Por el contrario, en la industria la caída del empleo formal (asegurados en la CCSS) fue superior, lo cual indica que la crisis pudo haber propiciado otras modalidades de ocupación en este sector, tales

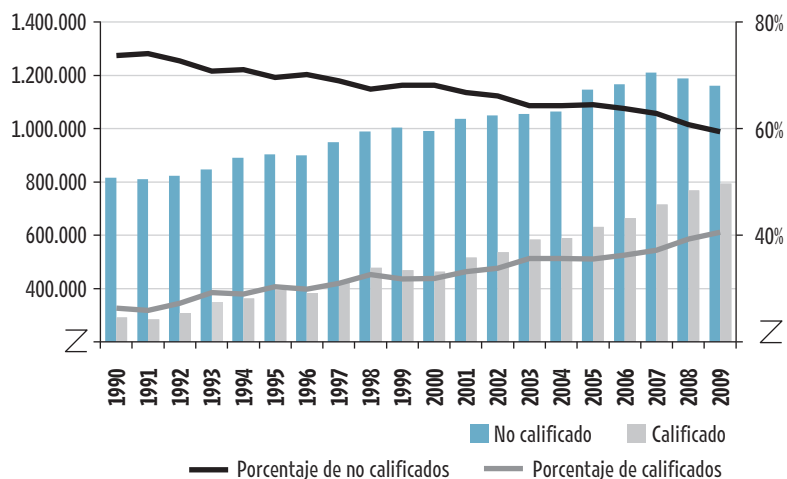
como el trabajo por cuenta propia y los servicios profesionales. Algo similar se observa en comercio, turismo, transporte y comunicaciones. En el sector público las dos fuentes reportan un aumento importante en las contrataciones laborales, aunque con cifras distintas⁹, pues hay que recordar que los datos de CCSS son registros administrativos y los del INEC provienen de la citada encuesta.

La crisis afectó especialmente a los ocupados no calificados. En 2009 el número de estos se redujo en 26.900 personas, mientras el de calificados aumentó en 24.699 (gráfico 3.10). A lo largo del período 1990-2009, el empleo calificado, es decir, de personas con once años o más de educación formal (secundaria completa o más), creció en forma sostenida, tal como se documentó en ediciones anteriores de este Informe. Esta situación se refleja en el porcentaje de ocupados calificados con respecto al total de ocupados, que pasó de 26,3% en 1990 a 40,6% en 2009 (Sauma, 2010).

Otro gran sector de la población que se vio seriamente afectado con la crisis fue el de las mujeres. Para ellas el aumento en el desempleo abierto fue mucho mayor, pues pasó de 6,2% a 9,9% entre 2008 y 2009. Debido a que su participación dentro de la fuerza laboral ha venido creciendo con el tiempo, y el 2009 no fue la excepción, las cifras de desempleo antes señaladas significan que, aunque más mujeres se incorporaron a la fuerza de trabajo en ese año, muchas de ellas no consiguieron empleo. En el caso de los hombres el incremento del desempleo abierto fue de 4,2% a 6,6% en el mismo período (en el capítulo 2 se presenta un análisis más detallado sobre el empleo femenino).

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 reducción del empleo en este grupo se presentó en la construcción. También se identifican resultados

GRAFICO 3.10

Evolución del empleo, calificado^{a/} y no calificado

a/ Los ocupados calificados corresponden a los que tienen once o más años de estudios.

Fuente: Sauma, 2010, con datos del INEC.

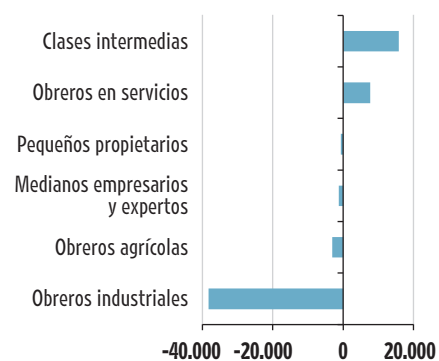
negativos en la industria tradicional (12,6%) y las zonas francas (12,6%). Por el contrario, se observa un aumento significativo del empleo en las clases intermedias, donde se ubican técnicos, jefes de departamento sin bachillerado universitario, empleados de comercio y los funcionarios administrativos 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 (gráfico 3.11). Estos dos sectores también explican la mayor parte del incremento en el empleo de los obreros de servicios (Rosales, 2010).

Entre los obreros agrícolas, la reducción del empleo se dio principalmente en la agricultura de exportación no tradicional y, en segundo término, en la agricultura orientada al mercado interno.

Los pequeños propietarios se vieron más afectados en los servicios tradicionales y el comercio, pero experimentaron una mayor demanda en los servicios internacionales, el desarrollo de *software* y el turismo, entre otras actividades. En el caso de los medianos empresarios y expertos¹⁰, el efecto negativo provino esencialmente de los servicios

GRAFICO 3.11

Variación absoluta del empleo, por clase social. 2009



Fuente: Rosales, 2010.

tradicionales, pero fue compensado en buena parte por el Gobierno, que contrató mano de obra de este grupo.

En otro orden de ideas, Segura (2010) realizó un estudio de pánal para el Programa Estado de la Nación y el INEC, en el cual distribuyó a las personas desempleadas en el 2009 en

tres grandes grupos. El primero, que representa el 51,1%, corresponde a individuos que estuvieron ocupados en el 2008 y desempleados en el 2009; entre ellos, la mayoría trabajaba jornadas inferiores a las 48 horas semanales en el 2008, lo que sugiere que esta flexibilidad no ayudó en mucho a mitigar el efecto de la crisis. El segundo grupo en importancia lo constituyen las personas que en el 2008 estaban inactivas (36,3%), y que en su mayoría eran estudiantes concentrados en la región Central. Esto evidencia que la crisis complicó la incorporación de las y los jóvenes al mercado laboral. El último grupo lo componen las personas que estaban desocupadas en el 2008 y mantuvieron esa condición en el 2009, con el 12,6% restante (cuadro 3.4).

Diversificación de la economía ayuda a mitigar la crisis

La diversificación que ha venido experimentando la economía costarricense desde hace casi tres décadas, cuando se comenzó a implementar un nuevo estilo de desarrollo orientado a los mercados externos, tanto de bienes como de servicios, permitió mitigar en parte los efectos de la reciente crisis. En este sentido destacan particularmente el dinamismo de los servicios empresariales internacionales. Además, las expectativas creadas por la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros generaron resultados positivos en la inversión.

En todas estas actividades, que se agrupan bajo la categoría de “nuevos servicios”, el empleo creció en el 2009.

Por el contrario, las contrataciones se redujeron en los servicios tradicionales, exceptuando el comercio y el Gobierno. En lo que respecta a las actividades productoras de bienes, la crisis generó pérdidas de puestos de trabajo tanto en las tradicionales como en las no tradicionales (gráfico 3.12).

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 las actividades productivas no tradicionales (10.241), que en adelante se agrupan bajo el título “nueva economía”, y en las actividades productivas tradicionales (8.151), reunidas en la categoría de “vieja economía”. Si bien estas cifras

CUADRO 3.4

Características del desempleo en el 2009

Grupo

Personas que estaban ocupadas en el 2008 y pasaron a ser desocupadas en el 2009

Características

- Mayoría residía en la región central (62,9%).
- Casi la mitad (42,1%) se desempeñaba en ocupaciones no calificadas y más de la mitad (64,4%) laboraba en los sectores de construcción, comercio, agricultura e industria manufacturera.
- El 73,3% se desempeñó en el 2008 como empleado de la empresa privada.
- La mayoría de los ocupados trabajaba jornadas inferiores a las 47 horas semanales. Por ejemplo, en los niveles directivos y profesionales el porcentaje rondaba el 73%; en los patronos, los empleados de servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia las proporciones eran de 51,0%, 58,1% y 69,8%, respectivamente.
- En el 2008 el nivel de pobreza de estos hogares era de 15,6% (4,4% en extrema pobreza y 11,1% en pobreza no extrema)."

Personas que estaban inactivas en el 2008 y pasaron a ser desocupadas en el 2009

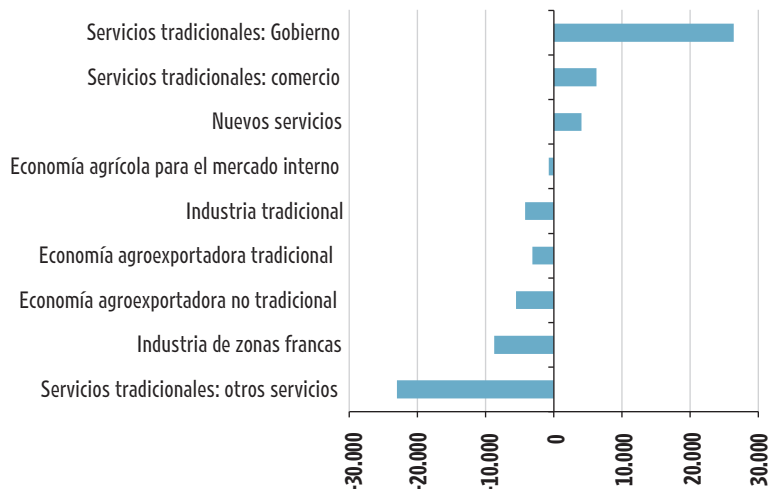
- El 67,1% se concentró en la región Central.
- El 65,4% correspondió a “inactivos no disponibles” y un 26,5% a “inactivos con deseos de trabajar”.
- En el 2008 el nivel de pobreza de los hogares era de 21,2% (5,6% en extrema pobreza y 15,6% en pobreza no extrema).

Personas que estaban desocupadas en el 2008 y mantuvieron esta condición en el 2009

- El 59,3% de los desocupados en ambos años no tenía la secundaria completa.
- El 80,6% correspondió a personas cesantes, es decir, que tenían alguna experiencia laboral. Dentro de este grupo, las más afectadas en el 2008 fueron las personas en ocupaciones no calificadas (24,9%), seguidas por los niveles técnicos y profesionales medios (17,1%).
- El 20,2% de este grupo (desocupados en ambos años) declaró en el 2009 que tenía un año o más de estar buscando trabajo. El 35,4% llevaba buscando trabajo entre cuatro meses y menos de un año.
- El nivel de pobreza en estos hogares era de 29,1% (2,5% en extrema pobreza y 26,6% en pobreza no extrema).

GRAFICO 3.12

Variación absoluta del empleo, según sector de la economía^{a/}. 2009



a/ 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).

Fuente: Rosales, 2010 con datos del INEC.

GRAFICO 3.13

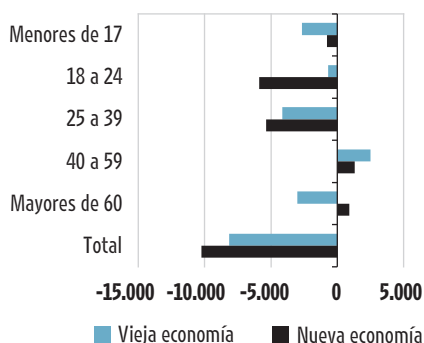
Composición porcentual de los ocupados, por clase social. 2009



Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

GRAFICO 3.14

Variación absoluta de los ocupados en la “vieja” y la “nueva economía”, según edades. 2009



Fuente: Rosales, 2010 con datos del INEC.

tipo de economía, es posible observar que las categorías de los obreros y los pequeños propietarios, en conjunto, representan el 81,4% en la “vieja economía” (gráfico 3.13). En la “nueva economía”, por el contrario, estas dos categorías tienen una importancia menor (59,4%).

Además de las diferencias en la participación porcentual de las clases sociales entre los dos tipos de economía, existe una notable disparidad en los ingresos percibidos. Por ejemplo, en 2009 las clases intermedias y de medianos propietarios percibieron casi el doble del ingreso promedio nacional, mientras que los obreros agrícolas y los pequeños propietarios solo alcanzaron un 0,5 y un 0,7 de este promedio, respectivamente. Además, en la “nueva economía” las categorías con un mayor ingreso relativo representan más del doble que en la economía tradicional (35,5% versus 14,9%).

Por otra parte, las repercusiones sociales de la crisis fueron menores en la “nueva economía”. Como se comentó en el apartado anterior, en términos de empleo el efecto más severo recayó en la mano de obra menos calificada, en especial sobre los obreros industriales y, en segunda instancia, los obreros agrícolas, categorías laborales que se ubican mayormente en la “vieja economía”¹¹. En cambio, la activa política de empleo público que se impulsó en el 2009 benefició sobre todo a las clases intermedias y a los expertos, grupos que registraron un mayor ingreso relativo. Cabe indicar además que, en la “vieja economía”, el 53,5% de los empleos que se perdieron estuvo relacionado con grupos vulnerables, específicamente con trabajadores cuyas edades superan los 59 años y jóvenes menores de 18 (gráfico 3.14).

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

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).

Si se analiza la composición porcentual de los ocupados al interior de cada

mayor participación que tienen estos dos grupos en la “nueva economía”, el ingreso real de sus ocupados aumentó en promedio un 7,1% en ese año, el doble de la expansión que registraron los ocupados de la “vieja economía” (3,5%)¹².

También debe considerarse que en la “nueva economía” el nivel de educación formal y las destrezas de los ocupados son mayores. Esto facilita la movilidad laboral entre actividades, hacia negocios propios o hacia modalidades contractuales más flexibles. Este es un factor importante para mitigar situaciones de crisis (Rosales, 2010).

Brecha en educación limita crecimiento económico y sus beneficios

El dinamismo que han experimentado en la última década las actividades de alto contenido tecnológico y los servicios empresariales internacionales, ha favorecido la demanda por mano de obra con mayor nivel educativo y más destrezas en la “nueva economía”.

La generación de empleo en estas actividades ha beneficiado de manera creciente a los trabajadores más jóvenes. Además, la distribución porcentual de las categorías laborales entre los dos tipos de economías analizadas muestra que, en la última década, la “nueva economía” ha sido más atractiva para los pequeños y medianos propietarios y expertos, especialmente las nuevas actividades de servicios¹³. Por ejemplo, la participación de los pequeños propietarios en la “nueva economía” se incrementó en 5,7 puntos porcentuales, en tanto que en la “vieja economía” ésta se redujo en 5,1 puntos.

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 2001 la escolaridad promedio en la “nueva economía” era de 8,7 años, mientras que en la “vieja economía” era de 6,2 años, y en el 2009 estas cifras ascendieron a 9,5 y 6,5

respectivamente. El cuadro 3.5 muestra que en todas las categorías laborales, con excepción de los obreros agrícolas, existen disparidades entre ambas economías en los años de educación formal. 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; en este caso la brecha es de casi diez años de educación formal en promedio.

Estas diferencias 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”.

En el 2009 el ingreso promedio de los ocupados en la “vieja economía” fue más de un 30% inferior al de los que se encontraban insertos en la “nueva economía”, distancia que ha tendido a ampliarse en la última década. Durante este período el ingreso principal de los ocupados en las ocupaciones no tradicionales creció a una tasa promedio real del 1,9% anual, casi el doble de la tasa observada en las ocupaciones tradicionales (1,0%). Además, superó la expansión del 1,5% registrada en los “servicios de apoyo”.

Los resultados anteriores permiten entender por qué, en el 2009, el 24,1% de los ocupados en la “vieja economía” se ubicó en el primer quintil de ingreso, mientras que en la “nueva economía”

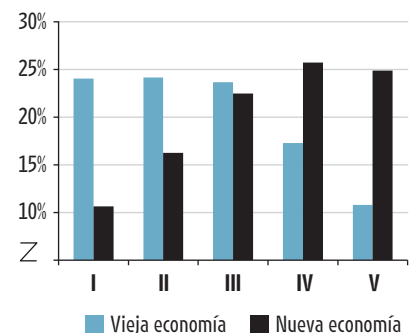
esa cifra fue del 10,6%. Estas proporciones se invierten en el último quintil, con 10,8% y 24,9%, respectivamente (gráfico 3.15).

Se requiere mejorar la calidad de la fuerza laboral y políticas de desarrollo productivo efectivas

Como se ha dicho, la transformación que ha tenido la economía costarricense en la última década ha llevado a una mayor diversificación del aparato productivo, dando paso a las nuevas actividades que ayudaron a mitigar la crisis (actividades de servicios y de alta tecnología) y han favorecido la recuperación (Rosales, 2010).

GRAFICO 3.15

Ocupados por tipo de economía, según quintil de ingreso. 2009



Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

CUADRO 3.5

Años de educación promedio de los ocupados, por tipo de economía, según clase social. 2009

Clases sociales	Vieja economía	Nueva economía
Medianos empresarios y expertos	13,5	15,2
Clases intermedias	9,8	11,5
Pequeños propietarios	6,2	7,7
Obreros agrícolas	5,1	5,1
Obreros industriales	7,0	7,9
Obreros en servicios	6,6	7,5

Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

Esta transformación, sin embargo, no genera beneficio para todos. Las oportunidades han sido mayores para quienes cuentan con más educación y destrezas, en particular para los expertos y los pequeños y medianos propietarios en la “nueva economía”, y las clases intermedias en los “servicios de apoyo”. Entre tanto, las actividades tradicionales han seguido concentrando a los ocupados con menor ingreso relativo (obreros agrícolas).

Las limitaciones de escolaridad en los trabajadores de menores ingresos dificultan su movilidad y versatilidad, lo cual los hace más vulnerables ante las crisis económicas. Mejorar la educación y las destrezas de la fuerza laboral resulta entonces esencial para aumentar la productividad nacional y para lograr que el crecimiento económico brinde oportunidades más amplias a la población. Este es el principal factor que explica las brechas de ingresos y beneficios que existen entre la “vieja” y la “nueva economía” (Rosales, 2010).

Además, los avances del país han sido modestos si se considera la escolaridad de la fuerza laboral como un todo. Sobre este particular, entidades como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la Universidad Técnica Nacional (UTN) deben jugar un papel más activo para ayudar a superar las brechas mencionadas. Como señalan Jiménez et al. (2009), si bien los esfuerzos de las últimas dos décadas han permitido mejorar los niveles de escolaridad de los jóvenes, la crisis de inicios los ochenta llevó a que muchos costarricenses que tenían que cursar la secundaria en esos años desertaran del sistema educativo e ingresaran al mercado laboral con solo la educación primaria. Esas generaciones, que hoy forman parte de la fuerza laboral y que tienen entre 31 y 43 años, presentan una severa desventaja en su capital humano, que limita su movilidad hacia las actividades más dinámicas, así como la productividad de la “vieja economía”. Dentro de esta última, tan solo el 35% de la población económicamente activa en el rango de edades antes indicado, terminó la enseñanza secundaria.

Esta situación tiene profundas implicaciones sociales que han sido tratadas en varias ediciones de este Informe, en las cuales se ha demostrado el papel crucial que juega la educación en la capacidad de las personas para incrementar su ingreso (Programa Estado de la Nación, 2009). Sin embargo, como se indicó, los avances en esta materia son lentos; por ejemplo, la moda¹⁴ en los años de escolaridad de la fuerza de trabajo del país, después de tres décadas, continúa ubicándose en seis años (gráfico 3.16).

Además de mejorar la educación formal y técnica, es necesario implementar políticas de desarrollo productivo bien articuladas entre sí, para lograr con ello incrementos en la productividad que, a su vez, se traduzcan en un crecimiento económico sostenido con generación de empleos de calidad. Esto permitiría extender los beneficios de la “nueva economía” a las actividades de la “vieja economía” y los “servicios de apoyo” rezagados, a fin de superar las brechas antes expuestas y conseguir avances sustantivos en la disminución de la desigualdad y la pobreza.

No obstante, en materia de políticas de desarrollo productivo el país enfrenta grandes retos. A partir del análisis de cinco políticas públicas, Monge et al.

(2010) concluyen que la efectividad de las mismas se encuentra limitada por su escasa integración institucional. De ahí que se recomiende como prioridad la creación de un mecanismo de alto nivel para vincular este tipo de iniciativas.

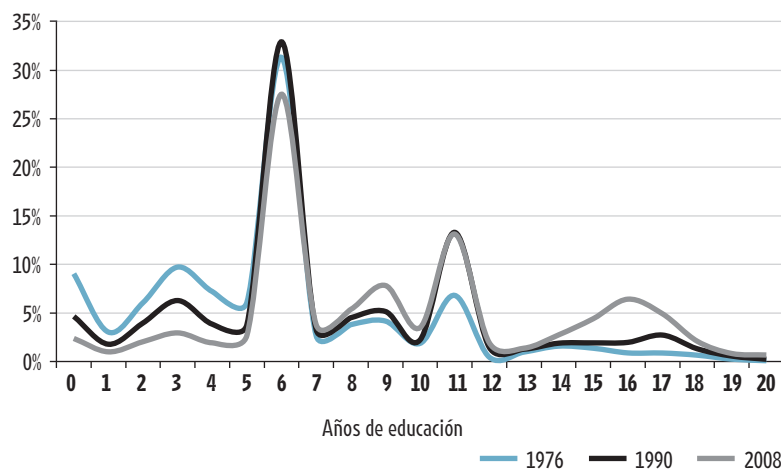
En línea con lo señalado en párrafos anteriores, a continuación se abordan dos retos específicos: la integración de la política comercial con programas de desarrollo productivo y la vinculación de estos esfuerzos con las Mipyme. Esto, conjuntamente con la mejora en la calidad de la mano de obra, es indispensable para alcanzar la aspiración de un crecimiento sostenible basado en incrementos de la competitividad, que genere efectos favorables en la creación de empleos y en los salarios reales, en las oportunidades de los distintos grupos de la sociedad y en la distribución de los beneficios del crecimiento, especialmente para aquellos costarricenses que se ubican en los quintiles más bajos de ingreso.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DEL EMPLEO,

véase Sauma, 2010 y Rosales, 2010, en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 3.16

Distribución de frecuencias de los años de educación aprobados por la fuerza de trabajo



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

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

El esfuerzo por impulsar tratados de libre comercio 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 y el tratado con China, aproximadamente el 90% de su comercio internacional se encuentre bajo esta modalidad. En el recuadro 3.1 se sistematizan las experiencias recientes del país en esta materia.

Una valoración reciente de Alonso (2010), sin embargo, revela que los beneficios de los tratados de libre comercio (TLC) vigentes han sido en algunos casos limitados; específicamente señala resultados poco satisfactorios en la generación de una dinámica oferta exportable hacia países como México, Canadá y Chile (gráficos 3.17 y 3.18). Si bien parte de las ventajas de un TLC provienen de los flujos de inversiones y la adquisición de materias primas a menores costos, el incrementar la oferta exportable es también uno de los objetivos centrales de la firma de un tratado (para más detalle sobre la evolución del comercio entre Costa Rica y los países con los que se han firmado tratados comerciales, véase Alonso, 2009).

Varias razones explican estos resultados, entre ellas la existencia de problemas de coordinación interinstitucional. Para el mejor aprovechamiento de los TLC se requiere disponer de mecanismos que permitan velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ellos. Con ese propósito, en el año 2000 se creó la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Daaci), la cual tiene por ley la obligación de verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, actuando de oficio o por denuncia. Sin embargo, muchas de las tareas que ello implica las tienen que ejecutar otras instituciones del Estado, de acuerdo con sus competencias. De ahí que la Daaci deba coordinar constantemente con la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda,

RECUADRO 3.1

Experiencia de las negociaciones comerciales recientes: Estados Unidos, Unión Europea, China y Singapur

Las negociaciones para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) y para los tratados de libre comercio (TLC) con China y Singapur se realizaron en un clima de mucha mayor cooperación entre las entidades estatales, y entre éstas y los diferentes sectores productivos, en comparación con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC-CA). Este último generó una fuerte discusión a nivel nacional, en buena medida porque incluyó temas negociación que anteriormente no habían sido abordados, tales como los asuntos ambientales y laborales, además de la ampliación en el tema de los servicios, para discutir la apertura de los mercados de telecomunicaciones y de seguros.

Las diversas posiciones y la amplia participación de la sociedad civil alrededor del TLC-CA, que culminó con la convocatoria a un referéndum, hace pensar que el proceso de aprendizaje en las negociaciones comerciales puede dividirse en dos etapas: antes y después del TLC-CA.

Las lecciones aprendidas de ese proceso, relacionadas con la necesidad de informar más y mejor, y de establecer relaciones más fuertes con el sector privado antes de las negociaciones, así como el mayor interés de la sociedad civil en los temas involucrados, se pusieron en práctica en las negociaciones con la UE. Todo ello facilitó un clima de mayor confianza

entre los negociadores y los sectores productivos, que permitió la consecución más expedita de acuerdos.

Pero las negociaciones con la UE también tuvieron sus particularidades, al ser multilaterales y entre dos regiones (Centroamérica y Europa), al incluir el componente de diálogo político y por el hecho de que los países no negociaban de manera individual el acceso al mercado, sino que el acuerdo debía ser igual para todos.

Un aspecto muy importante que se debe destacar es que, a diferencia de los tratados anteriores al TLC-CA, en los acuerdos negociados más recientemente se ha incluido un capítulo de cooperación, en el cual se contemplan áreas fundamentales para las políticas de desarrollo productivo, tales como el fomento de las PYME, asuntos relacionados con ciencia, tecnología e innovación, transferencia de tecnología, "emprendedurismo", fomento de encadenamientos productivos, infraestructura y salud.

Otro rasgo distintivo, que llama la atención, es que en las negociaciones con la UE, China y Singapur, se dieron numerosas exclusiones de productos sensibles, lo cual puede interpretarse como una forma de complacer a ciertos sectores productivos y así reducir la oposición política a los tratados, que podría entorpecer posteriormente su aprobación en el Congreso.

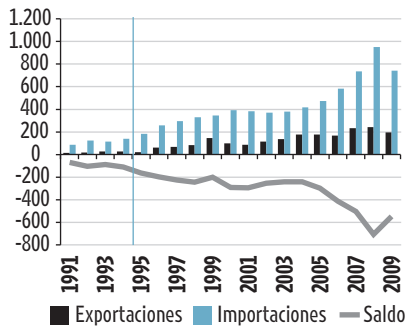
Fuente: Alonso, 2010.

la Dirección de Regulación de la Salud del Ministerio de Salud, la Oficina de Prácticas Desleales, el Órgano de Reglamentación Técnica y la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC, y el Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa) y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del MAG. Con la entrada en vigencia del TLC-CA se unieron a este grupo los ministerios de Justicia, Trabajo y Ambiente y Energía, así como las superintendencias de Seguros y de Telecomunicaciones (Alonso, 2010).

Se ha venido 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 nacionales 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. Sin embargo,

GRAFICO 3.17

Intercambio comercial de Costa Rica con México^{a/}
(millones de dólares)

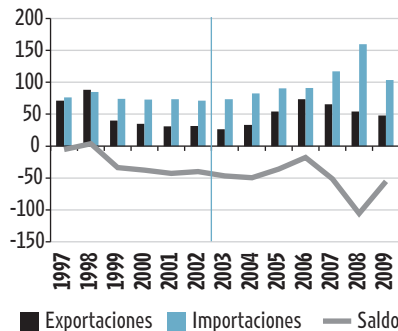


a/ La línea vertical indica el año de la firma del tratado.

Fuente: Alonso, 2010, con datos de Procomer

GRAFICO 3.18

Intercambio comercial de Costa Rica con Canadá^{a/}
(millones de dólares)



a/ La línea vertical indica el año de la firma del tratado.

Fuente: Alonso, 2010, con datos de Procomer

los esfuerzos que se han realizado, y que han contribuido a mejorar la coordinación interinstitucional, 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 afectan las deficiencias institucionales y la falta de recursos financieros (cuadro 3.6).

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 al fortalecimiento de las existentes, mediante el fomento de la productividad. Por ejemplo, Paus

CUADRO 3.6

Valoración de la capacidad institucional existente para la administración del comercio internacional

Factores	Fortalezas	Debilidades
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> Existen todas las instituciones requeridas para atender los diferentes compromisos. 	<ul style="list-style-type: none"> Con excepción de la Daaci, las instituciones públicas no están estructuradas en función del desarrollo de capacidades para cumplir con sus obligaciones en materia de comercio exterior.
Recurso humano y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> SFE y Senasa cuentan con personal y presupuesto suficientes para cumplir con sus obligaciones. En el Ministerio de Salud cuenta con personal y presupuesto para registro de productos. La Dirección de Aduanas cuenta con personal y presupuesto para atender los compromisos comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> El MEIC (Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Dirección de Apoyo al Consumidor) no cuenta con recurso humano en calidad y cantidad suficientes, ni tiene presupuesto para atender adecuadamente los temas de prácticas de comercio desleal y verificación de mercados. Falta de conocimiento en aduanas acerca de los compromisos de los acuerdos comerciales (contingentes y preferencias arancelarias). Los criterios que aplica Senasa no siempre se ajustan a los compromisos de comercio. El Ministerios de Salud no cuenta con personal para verificación de mercados
Red institucional y coordinación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> La Ley para las Negociaciones Comerciales, n° 8056, crea una comisión interministerial de carácter consultivo con colaboración obligada al Ministerio de Comercio Exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> En algunos casos ha sido difícil obtener la colaboración obligada de otras entidades estatales para el cumplimiento de los compromisos comerciales. No hay coordinación interinstitucional entre el MEIC y el Ministerio de Salud para la verificación de mercados.

Fuente: Alonso, 2010, con base en entrevistas institucionales.

y Gallagher (2008) y Paus y Cordero (2007) señalan dificultades importantes para el desarrollo de encadenamientos productivos entre empresas que operan bajo el régimen de zonas francas y empresas locales. Por su parte, Monge et al. (2010) identifican una escasa integración entre el programa “Costa Rica Provee”, cuyo objetivo es promover vinculaciones productivas entre multinacionales y PYME, y el programa “Propyme”, que tiene como objetivo apoyar a las PYME con recursos financieros y aportes en las áreas de investigación, desarrollo e innovación.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EL CICLO DE LOS TLC Y EL ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

véase Alonso, 2010, en www.estadonacion.or.cr

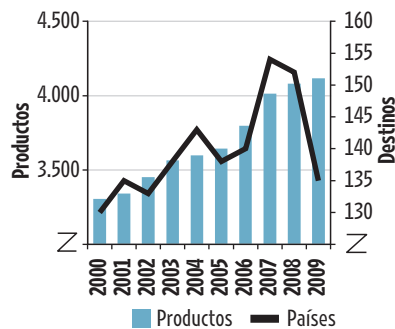
Mipyme exportadoras no logran impactar la oferta exportable del país

El sector exportador costarricense mantuvo una senda de crecimiento durante casi toda la década pasada, lo cual 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 importante contracción que se dio a principios de la década y el impacto de la reciente crisis, que provocó una caída de 7,5% en las exportaciones del 2009.

Este positivo desempeño se caracteriza por un creciente número de bienes exportados y mercados de destino. Esta tendencia fue impactada con mayor fuerza por la crisis internacional en el 2009, específicamente en lo que respecta a la cantidad de mercados, toda vez que el número de productos exportados siguió aumentando (gráfico 3.19). Además cabe anotar que los destinos que ocasionaron la reducción¹⁵ tenían un peso relativo muy bajo en las exportaciones; el monto de lo enviado a esos lugares en el 2008 fue de aproximadamente 635.000 dólares, equivalentes al

GRAFICO 3.19

Número de productos y mercados de destino de las exportaciones



Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

0,01%¹⁶ de las exportaciones totales de ese año.

A pesar del crecimiento que se observa en la cantidad de productos, el valor de la oferta exportable costarricense depende fundamentalmente de un grupo de veinte artículos¹⁷, que en el 2009 llegaron a representar el 70% del total de las ventas al exterior y que se han consolidado en el tiempo como los más dinámicos. Entre los años 2005 y 2009 este grupo alcanzó una tasa de crecimiento promedio anual del 7,6%, muy por encima de la tasa de expansión del 3,0% registrada por los demás productos. En 2009 experimentó una caída del 5,7%, pero para el resto el descenso

fue de 17%. Este conjunto de bienes destaca por el crecimiento del número de empresas que los producen y de los destinos hacia los que se dirigen, y es responsable de la creciente variedad de productos que componen las exportaciones totales (Rivera, 2010).

En lo que concierne a la cantidad de empresas exportadoras, la reciente crisis condujo a que disminuyeran principalmente las que destinan su producción a Estados Unidos, la Unión Europea, Centroamérica y América del Sur, donde la desaceleración para las tres primeras regiones comenzó desde el 2008 (cuadro 3.7).

También es importante mencionar que son más las empresas que exportan a Centroamérica que las que venden a Estados Unidos y la Unión Europea, pese a que el valor de las exportaciones al Istmo es casi la mitad del que registra Estados Unidos y similar al de la Unión Europea. Estos resultados son consistentes con el hecho de que la región centroamericana es el principal mercado de exportación para las micro, pequeñas y medianas empresas, en tanto Estados Unidos es el destino más importante para las empresas grandes, seguido por la Unión Europea. Incluso en los últimos años se observa una mayor preferencia de las Mipyme exportadoras por este nicho natural, en contraposición con el mercado estadounidense.

Como se ha señalado en Informes anteriores, el valor de la oferta exportable

CUADRO 3.7

Variación absoluta del número de empresas exportadoras, según mercado de destino. 2005-2009 (número de empresas)

Destino	2005	2006	2007	2008	2009
Estados Unidos	-16	89	3	-9	-61
Centroamérica y Caribe	125	55	16	-31	-49
América del Sur	15	12	21	66	-16
Unión Europea	34	17	37	5	-25
Asia	43	-3	33	10	3
Total	120	123	53	45	-113

Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

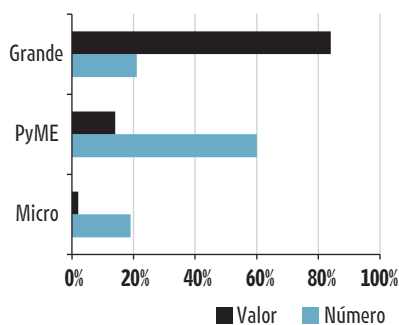
del país está concentrado en empresas grandes. Un grupo pequeño de ellas (1,5% del total) exporta más de 25 millones de dólares y representa el 70% de las ventas al exterior. Por su parte, las empresas más pequeñas, que exportan menos de un millón de dólares, constituyen el 82,2% de las firmas existentes, 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. En el año 2000, del total de empresas exportadoras, las más pequeñas representaron el 82,3% y su aporte al valor exportado fue igual al registrado en 2009 (3,1%).

Si se utiliza la cantidad de empleados como criterio para definir el tamaño de las empresas¹⁸ (gráfico 3.20), los resultados, tanto en número como en valor, son similares a los anteriores. Las firmas grandes concentran el valor de la oferta exportable, situación que ha sido casi invariable en la última década.

Por el contrario, 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.

GRAFICO 3.20

Composición de la oferta exportable, según tamaño de las empresas y valor exportado. 2009



Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

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 aprove-

chamiento de las tecnologías de información y comunicación (recuadro 3.2). 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). A esto se agrega que las empresas pueden enfrentar costos de hasta 400.000 dólares para lograr consolidarse en los mercados externos (Das et al., 2007).

Empresas exportadoras pequeñas tienen una corta vida

Si se analizan las empresas que continúan siendo exitosas, según su permanencia en los mercados internacionales, se observa que su número se ha

RECUADRO 3.2

Las Mipyme formales y el uso de las TIC

El informe *Estado nacional de las micro, pequeñas y medianas empresas formales*, realizado por Brenes et al. (2010), señala que en Costa Rica el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC) por parte de este sector es limitado e inferior al de naciones de mayor desarrollo. Si bien el uso de computadoras e Internet por parte de las Mipyme ha crecido en los últimos cinco años, la brecha sigue siendo alta en relación con los países desarrollados. Por ejemplo, en el año 2007, en veinticinco países de la OCDE más del 89% de los negocios usaba Internet, en comparación con el 61,6% de Costa Rica en el 2008. De igual forma, según el índice global sobre las tecnologías de la información, elaborado por el Foro Económico Mundial, en 2009 Costa Rica se ubicó en el lugar 49 entre 133 naciones.

Por otra parte, el *Diagnóstico Nacional de las Mipyme* reporta que cuatro de cada cinco empresas costarricenses tienen computadoras y tres de cada cinco las tienen conectadas a Internet. Su aprovechamiento varía según la actividad productiva. Los servicios superan a la industria, el comercio y el agro en el uso de esta herramienta para el pago de servicios básicos, salarios

e impuestos, la creación de sus propios sitios web y la capacitación de su personal. A su vez, la industria aventaja a las otras actividades en el empleo de Internet para recepción de pedidos y venta de productos. El comercio la utiliza para pago a otras empresas, identificación de proveedores, uso de programas o *software* e investigación de la competencia. Finalmente, las Mipyme dedicadas a la agricultura son las más rezagadas, pues no superan a ninguno de los otros sectores en el uso de Internet (Brenes et al., 2010).

De los resultados obtenidos se concluye que, en general, el aprovechamiento de las TIC por las Mipyme es aún incipiente, pero presenta avances sustanciales en relación con el comercio electrónico. Para mejorar la situación en este ámbito se requiere un proceso de fortalecimiento construido a partir de la definición e implementación de políticas públicas estratégicas, que se plasmen en programas y proyectos que surjan de la articulación y trabajo en equipo de los sectores público y privado, considerando a los empresarios como protagonistas y no solo como población objetivo.

Fuente: Brenes et al., 2010.

venido reduciendo con el tiempo, pues pasaron de 2.403 a 732 entre los años 1998 y 2008¹⁹. También requiere atención la marcada dinámica de surgimiento y desaparición de firmas exportadoras que se presenta cada año (gráfico 3.21). 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). Es importante resaltar que este análisis se refiere a las exportaciones de bienes, ya que el país todavía no cuenta con un adecuado registro del sector servicios, en el cual las Mipyme también participan. Tampoco contempla las exportaciones indirectas asociadas a los todavía incipientes encadenamientos entre Mipyme y multinacionales.

Al revisar las exportaciones promedio, se identifica 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 (gráfico 3.22).

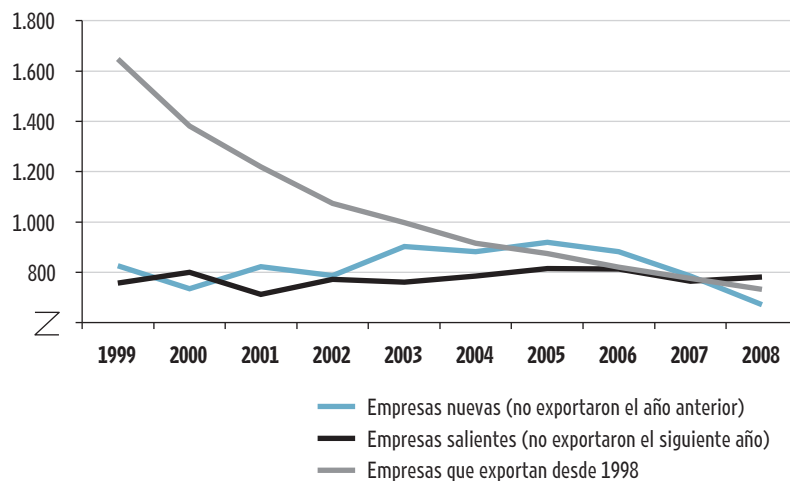
Utilizando el número de empleados como criterio para definir el tamaño de las empresas exportadoras, y con base en información brindada por la CCSS, se obtienen hallazgos similares a los antes expuestos. Un resultado que destaca es que la gran mayoría de las empresas que dejan de exportar tiene menos de treinta empleados.

Un reciente estudio de Benavides y Sánchez (2010), sobre competitividad e innovación empresarial, concluye que los tres factores que aumentan la probabilidad de que una Mipyme se convierta en exportadora son los esfuerzos de innovación, la efectividad de las políticas de fomento exportador del sector público (en particular de las alianzas con universidades e instituciones públicas) y la transferencia de tecnología. En este sentido, se estima que realizar procesos de innovación aumenta en más del 50% la probabilidad

de que una empresa sea exportadora. Otro hallazgo interesante es que las firmas que llevan a cabo iniciativas de transferencia tecnológica son 3,1 veces más proclives a transformarse en exportadoras que aquellas que no lo hacen. La ventaja es de 2,2 veces para las empresas que emprenden alianzas (Benavides y Sánchez, 2010).

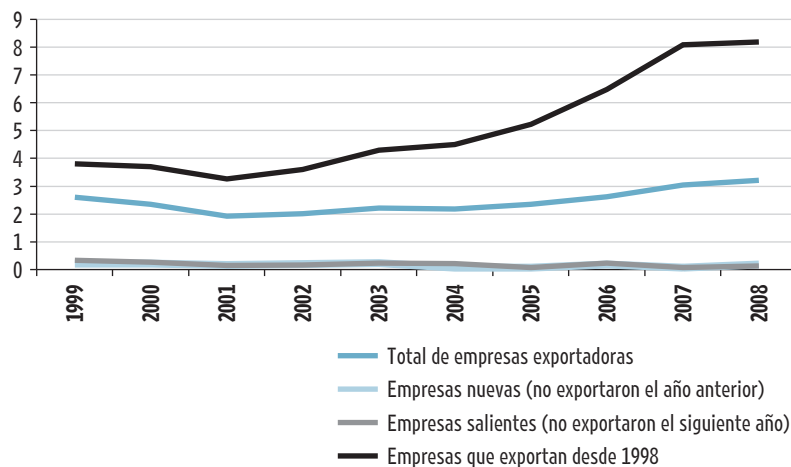
En los últimos años se registran mayores esfuerzos para la internacionalización de las Mipyme. El estudio de Chaves y Segura (2010) determinó que los factores de éxito en la búsqueda de este objetivo son: a) la dedicación a la calidad del producto, b) la innovación y la creatividad, c) la diversificación de los productos, d) la tecnología de

GRAFICO 3.21
Cantidad de empresas exportadoras, según permanencia en el mercado exportador
 (número de empresas)



Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

GRAFICO 3.22
Exportaciones anuales promedio, por tipo de empresa
 (millones de dólares)



Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

RECUADRO 3.3

Reseña de las políticas de “emprendedurismo” en Costa Rica

La asociación incubadora de empresas ParqueTec, con el apoyo del BCIE y la GTZ, publicó recientemente su *Diagnóstico sobre la situación del emprendedurismo en Centroamérica*. Para ello desarrolló una metodología novedosa que estructura el análisis del “ecosistema emprendedor” a partir de cuatro ejes temáticos: marco legal y regulatorio, marco financiero, marco institucional y marco de educación, capacitación y formación. Estos ejes se estudiaron a lo largo del proceso emprendedor, que comprende las siguientes etapas: fomento de la cultura emprendedora, gestación del emprendimiento y consolidación del emprendimiento.

En términos generales, el diagnóstico evidencia un rezago importante en la consolidación de un ambiente adecuado para promover emprendimientos innovadores. En este sentido se indica que: “Los procesos emprendedores que se encontraron están más enfocados en emprendimientos que surgen por necesidad de subsistencia que por haber visualizado oportunidades innovadoras en los mercados” (ParqueTec, 2010). La región centroamericana muestra importantes debilidades en factores centrales de la competitividad, como lo son los bajos índices de escolaridad, la insuficiencia de infraestructura y logística, y la escasez de apoyo financiero novedoso (el existente mantiene un esquema tradicional de endeudamiento bancario). Además, existe un sesgo o segmentación del apoyo de desarrollo productivo hacia ciertas etapas del proceso emprendedor, lo que limita la creación de empresas innovadoras y con oportunidades de acceso a mercados.

Los resultados para Costa Rica no difieren en mucho de las conclusiones y recomendaciones planteadas para la región. Sin embargo, los casos de Costa Rica y Panamá deben analizarse de forma distinta a los otros países del Istmo. Según la tipología utilizada en el diagnóstico²¹, Costa Rica es una economía basada en eficiencia, al igual que Panamá, mientras que las otras economías del área se basan en recursos. Según los lineamientos de esta tipología, las economías basadas en la eficiencia muestran, en general, una menor propensión a emprender, debido a que el nivel relativamente alto de salarios da lugar a una zona de confort y desincentiva que se creen empresas y que los individuos estén dispuestos a asumir riesgos en nuevos emprendimientos. Por ello, las políticas públicas en Costa Rica, a diferencia de otros países de la región, deben centrarse en incentivar a que se generen emprendimientos con fondos de capital semilla, que no endeuden patrimonialmente al emprendedor en la fase inicial de la gestación de su empresa y lo motiven a asumir riesgos en el desarrollo de ésta.

En particular, el diagnóstico señala que las políticas públicas en Costa Rica se enfocan sobre todo en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) que tienen por lo menos un año de existencia, dejando de lado todas las iniciativas de gestación incipiente, fundamentalmente por no ser éstas sujetos de crédito en el sistema bancario nacional. Según el estudio, esa situación no incentiva la generación de nuevas empresas y, por ende, no impulsa la creación de una nueva riqueza social que favorezca el rejuvenecimiento del

tejido productivo del país y el combate a la informalidad económica, sobre todo de las fronteras hacia adentro, en zonas como Limón, Puntarenas y Osa. El modelo de atracción de IED y el fomento a las exportaciones no ha permeado a las diferentes provincias, y es allí donde se requieren esfuerzos para apoyar el emprendimiento y la creación de empresas, permitiendo que la inversión que Costa Rica ha realizado en educación e infraestructura retorne a la base de la pirámide social y genere más recursos para apoyar el desarrollo económico local. Algunas de las debilidades encontradas en cada eje temático se resumen en el cuadro 3.8.

Las consideraciones anteriores señalan la importancia de poner en marcha acciones de política pública dirigidas al desarrollo de nuevos emprendimientos en el país, con base en una propuesta de lineamientos de política y de coordinación interinstitucional consensuada entre todos los actores, que promueva: el desarrollo de un programa nacional de emprendimiento; el establecimiento de una red de incubadoras empresariales en las zonas rurales; la creación de incentivos fiscales y cuasi fiscales, así como la canalización de fondos de capital semilla que no endeuden al emprendedor en la fase inicial de la gestación de la empresa, y procesos de sensibilización sobre la importancia del emprendimiento en el sistema educativo y de formación académica.

Fuente: Lebediker, 2010, con información de ParqueTec, 2010.

punta en el proceso productivo y e) el “emprendedurismo”²⁰.

Si bien se reconocen los intentos y la preocupación por el fomento productivo, los retos de articulación y planificación siguen latentes. Un estudio de Mideplan (2008) encontró una débil vinculación de las políticas de desarrollo productivo y, en particular, de aquellas dirigidas a las Mipyme. Existe una amplia oferta de iniciativas para atender este segmento: se identificó un total de

373 programas, proyectos o servicios, a cargo de 34 instituciones públicas. Además, la rectoría del sector productivo muestra importantes deficiencias en el cumplimiento de su función y persisten serios problemas de coordinación y articulación entre los diferentes proyectos, acciones y responsables.

En esta misma línea, Brenes et al. (2010) señalan la necesidad de contar con políticas encadenadas y destacan como principales retos: a) replantear

la arquitectura de apoyo a la Mipyme, b) consolidar la banca de desarrollo, c) aumentar la inversión en investigación, innovación y desarrollo, d) diseñar políticas, programas y proyectos para el apoyo integral a lo largo de la vida del emprendedor y e) fomentar una cultura emprendedora (recuadro 3.3).

Para lograr un esfuerzo sistemático y efectivo que permita, por un lado, que las Mipyme que ya están exportando incrementen sostenidamente su oferta

CUADRO 3.8

Debilidades de las políticas de “emprendedurismo”, según área temática

Eje temático	Fortalezas
Marco legal y regulatorio	Complejidad para realizar trámites en los distintos niveles del Estado. En materia de simplificación y agilización de trámites todavía hay tareas pendientes, pese a los esfuerzos por fomentar la creación de un entorno adecuado para las inversiones. Este eje temático demanda una coordinación interinstitucional en varios niveles (político, operativo y marco legal).
Marco financiero	Hay una amplia oferta de programas de financiamiento, pero estos mantienen un esquema tradicional de endeudamiento bancario. Existen intentos de organizaciones de “capital ángel” ^{a/} , pero no se han logrado consolidar como programas permanentes, al no ser asumidos por alguna institución nacional.
Marco institucional	A pesar de que existe una rectoría, un comité asesor y una red interinstitucional de apoyo, no se ha logrado consolidar un trabajo conjunto, articulado, compartido e integrado entre las partes.
Marco de educación, capacitación y formación	Pese a los esfuerzos por institucionalizar el tema, la mayoría de las iniciativas se quedan en la formulación del plan de negocios, sin adelantar en las esferas de validación en el mercado.

a/ Se denomina “capital ángel” a los fondos de capital de riesgo dirigidos a emprendedores.

Fuente: ParqueTec, 2010.

internacional y, por otro, que se fortalezca el surgimiento de nuevas Mipyme exportadoras, es necesario que las programas, proyectos o servicios que se dirigen a estas empresas estén basados en análisis rigurosos sobre los obstáculos que frenan su crecimiento, de modo que se puedan hacer los ajustes y mejoras que demanden las circunstancias cambiantes de los mercados y la evolución de las empresas mismas.

También es indispensable que los programas de apoyo a las Mipyme estén plenamente encadenados con las políticas comercial y de desarrollo productivo del país. Estas, a su vez, deben estar insertas en un plan nacional de desarrollo que les dé un horizonte de largo plazo y permita superar los múltiples problemas de coordinación interinstitucional existentes, los cuales se reflejan en una gran cantidad de esfuerzos que, pese a las buenas intenciones, resultan en respuestas parciales y temporales, así como en un uso poco eficiente de los recursos públicos.

La falta de políticas efectivas para el desarrollo de las Mipyme y su internacionalización representa, por ahora, una limitación importante para el esfuerzo por consolidar la estabilidad

en el sector externo, sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien de manera satisfactoria las necesidades de importación del país. Si esto se lograra, al mismo tiempo se generaría un ahorro nacional creciente, que podría contribuir en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DINÁMICA DE EXPORTACIÓN Y MIPYME EN COSTA RICA**, véase Rivera, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Visión de largo plazo ausente en los procesos de planificación nacional

De conformidad con lo establecido en la Ley 5525, de Planificación Nacional, al inicio de cada nuevo período de gobierno el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual tiene entre sus ejes fundamentales el componente económico. El análisis de los PND que se han realizado en las dos últimas décadas muestra que, en

el ámbito de las políticas económicas, la estabilidad y el crecimiento son las dos preocupaciones más comunes. Además, a lo largo de este período se han venido presentando con mayor detalle las acciones estratégicas y las entidades responsables de las mismas. También cabe señalar que en el último PND se introdujeron elementos nuevos, tales como el costeo de las acciones clave, una mayor coordinación entre el Mideplan y el Ministerio de Hacienda -a fin de garantizar contenido presupuestario para las iniciativas gubernamentales- y un esquema sectorial del aparato público para llevar a cabo las acciones estratégicas planteadas.

A pesar de estos avances la carencia de un claro estilo de desarrollo nacional con visión de largo plazo hace que los PND se sigan basando en los lineamientos del programa de gobierno de turno, lo que limita la participación de la sociedad civil y circunscribe a cuatro años el alcance de los PND.

En un informe reciente, la Contraloría General de la República señala precisamente estas debilidades:

- Se ha detectado falta de integralidad entre las metas nacionales, sectoriales y de acciones estratégicas, lo que

se ha traducido en una dificultad para establecer su vínculo en los procesos de ejecución y evaluación, afectando estos procesos.

- No se ha desarrollado una metodología e instrumental para la elaboración de los planes sectoriales e intersectoriales y para el cumplimiento de las metas.
- Se requiere definir indicadores robustos en los diferentes sectores para mejorar el proceso de evaluación y rendición de cuentas de los PND.
- Hay carencias en la definición de los responsables y el financiamiento de las acciones requeridas para el cumplimiento de las metas.
- Faltan criterios cuantificables en la definición de la población objetivo; por ejemplo, en la construcción de Ebais no se estableció con claridad cuáles y cuántos asentamientos y localidades iban a ser atendidos.
- En el último PND no se le dio tratamiento ni general ni detallado al tema de las inversiones públicas.
- Existen debilidades en la capacidad técnica de Mideplan para hacer frente al proceso de formulación de los PND.
- También hay debilidades en el proceso de verificación de la información para efectos del seguimiento y evaluación del PND. Sobre este particular cabe señalar, sin embargo, que en los últimos meses de 2009 Mideplan desarrolló acciones referidas a establecer procedimientos para verificar la calidad de la información contenida en los informes de evaluación presentados por los sectores y las entidades públicas (CGR, 2009a).

Todas estas limitaciones en el diseño, implementación y evaluación de los PND favorecen la falta de vinculación entre las políticas de desarrollo productivo existentes en el país, restringen su efectividad e impiden resolver los problemas de coordinación interinstitucional

que, como se indicó antes, conducen al mal uso de los recursos y a esfuerzos aislados y temporales.

Como resultado de lo anterior se ve afectada la aspiración de contar con un Estado que articule adecuadamente las políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, así como la que plantea la elaboración de una estrategia de desarrollo nacional con amplia participación, que represente las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad costarricense.

Otro asunto que demanda cambios importantes en la cultura de planificación tiene que ver con la meta conocida como “carbono neutral”. Como eje de política de desarrollo, el logro de este objetivo plantea importantes retos económicos e institucionales. Este tema se aborda con mayor detalle en el siguiente apartado.

Tema especial: el reto de un crecimiento sostenido y la estrategia c-neutral

El Programa Nacional de Neutralidad de Carbono (más conocido como estrategia c-neutral), que impulsa el Gobierno y cuya meta es que Costa Rica sea neutra en emisiones de carbono en el año 2021, demanda un profundo cambio en el patrón de consumo y en los sistemas productivos del país, a fin de adoptar un estilo de desarrollo sustentado en tecnologías y prácticas eficientes en el uso y conservación de la energía. El concepto de “carbono-neutralidad” al que se aspira está basado en la territorialidad, es decir, en la medición y eliminación de las emisiones dentro de los límites del país, así como en el criterio de valor agregado, lo cual significa vincular la neutralidad del carbono a las necesidades de crecimiento de la producción nacional (Sancho, 2010b).

En términos generales, se busca compensar las emisiones de carbono que libera el país con medidas de mitigación y adaptación, de modo que no contribuyan en el proceso de calentamiento global y su impacto sobre el medioambiente y el ser humano. La mitigación tiene que ver con la reducción de las emisiones netas de carbono y la adapta-

ción se relaciona con la implementación de acciones para sobrellevar los efectos adversos y la vulnerabilidad resultante del cambio climático.

El 62% del consumo energético en Costa Rica proviene de la quema de combustibles fósiles, que son los principales productores de emisiones de carbono. Además, el transporte genera el 84,3% de las emisiones derivadas del uso de hidrocarburos (Martínez, 2010). Esto indica que los patrones productivos y de consumo tienen una alta dependencia de los combustibles fósiles, y que el sector transporte es el que demanda la mayor parte de ellos. Por lo tanto, en este sector es donde el país debe hacer mayores transformaciones, lo que implica grandes inversiones en materia de infraestructura vial y sistemas de transporte. Con los problemas fiscales que se visualizan hacia adelante, es esencial el impulso de alianzas público-privadas para poder enfrentar este reto. Este tema se analiza con mayor detalle en el aporte especial que se incluye al final de este capítulo.

Un estudio sobre opciones de mitigación revela que las inversiones para implementar las medidas necesarias entre los años 2010 y 2030 ascienden a 7.700 millones de dólares (30% del PIB). Del total de emisiones que pueden ser mitigadas, el 83% resultaría de acciones en un grupo de cinco áreas clave: expansión hidroeléctrica y otras fuentes renovables, trenes eléctricos, mejoras de infraestructura vial, rellenos sanitarios y sector forestal (Sancho, 2010b).

En materia de adaptación, un trabajo efectuado recientemente por el Minaet con el apoyo del PNUD, determinó que las medidas de mitigación son prioritarias en los recursos hídricos y la biodiversidad, debido a su mayor vulnerabilidad ante las fluctuaciones en precipitación y temperatura resultantes del cambio climático. Se estima que, entre el 2010 y el 2030, el sector hídrico deberá invertir 2.094 millones de dólares para amortiguar y prevenir los impactos de este fenómeno. Por su parte, el sector de la biodiversidad requiere 3.747 millones de dólares para los mismos efectos.

En conjunto, las medidas mitigación y adaptación conllevan costos superiores a los 13.000 millones de dólares, una suma que sin duda requerirá un fuerte apoyo de la cooperación internacional. En este sentido, el prestigio mundial de Costa Rica en el tema de conservación ambiental es un elemento positivo para la obtención de los recursos necesarios.

Pero más importante aun para el éxito de la estrategia “c-neutral” es contar con una sólida integración y coordinación con las políticas de planificación y con el quehacer de múltiples instituciones, debido a que la iniciativa contempla cinco ejes de acción:

- Métrica, cuyas áreas son energía, procesos industriales, agricultura, cambio en el uso del suelo y residuos sólidos.
- Mitigación, que comprende las áreas de energía, transporte, agricultura, industria, residuos sólidos, turismo, agua y cambio en el uso del suelo.
- Adaptación y vulnerabilidad, que incluye las áreas de agua, agricultura, salud, infraestructura, zonas costeras, biodiversidad y sistemas forestales.
- Construcción de capacidades.
- Educación y sensibilización de la población.

En virtud de lo anterior, se necesita el impulso de políticas y obras del sector público, así como la participación de la sociedad civil y la empresa privada. Además se requiere una visión de largo plazo, que permita la continuidad de las políticas hasta el año 2021. En otras palabras, debe darse un gran cambio en la cultura institucional del país, sin el cual no es posible que el Minaet, como rector de la política de cambio climático, logre la adecuada orquestación.

En el caso de la mitigación se considera necesaria la participación de diez instituciones que tienen un papel protagónico y que, dada su autonomía, pueden limitar los alcances de las medidas. En el ámbito de la adaptación están involucradas trece instituciones que son

coordinadas por el Minaet, pero el éxito de las medidas depende del compromiso y acción de otras entidades públicas.

Un punto de partida para la coordinación institucional es que las políticas de planificación giren en torno a orientaciones estratégicas que permitan dirigir el conjunto de acciones públicas hacia la estrategia “c-neutral”. Entre las grandes orientaciones estratégicas identificadas cabe señalar las derivadas de los siguientes instrumentos:

- El Plan Nacional de Desarrollo.
- El Plan Nacional de Inversión Pública.
- La Estrategia Nacional de Cambio Climático.
- La Estrategia nacional para la gestión integrada de los recursos hídricos.
- El Plan nacional de desarrollo del sector transporte.
- El Plan Nacional de Energía.
- El Plan de Expansión Eléctrica del ICE.
- La Estrategia de conservación, uso y manejo de la biodiversidad.
- El Plan Nacional de Turismo y los planes reguladores urbanos.
- El proyecto Planificación regional y urbana de la Gran Área Metropolitana (Programa).
- El Plan para el descongestionamiento del tránsito vehicular urbano.
- El Programa de reordenamiento del transporte público.
- El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para la Innovación.
- El Programa de fortalecimiento de la educación para el desarrollo sostenible y una vida saludable, del MEP.

Para la integración y coordinación de estos programas es necesario crear

una fuerte cultura de planificación estratégica y desarrollo institucional que contemple los objetivos nacionales “c-neutral”. Sin embargo, en el país existen carencias importantes para la adopción de programas estratégicos e incluso el PND no figura como el plan rector por excelencia de la planificación institucional, sobre todo en el largo plazo.

En resumen, el horizonte de la meta “c-neutral” es el año 2021, lo que significa que resta poco más de un decenio para transformar los patrones de producción y de consumo del país, generar un cambio cultural en la población, obtener los recursos financieros requeridos y realizar una modificación sustantiva de las prácticas institucionales, que permita la agilidad y la coordinación necesarias para llevar a cabo los proyectos e implementar las políticas.

Asimismo, se debe reconocer que la decisión del país, de transitar por una ruta limpia, de neutralidad en las emisiones de carbono, impone fuertes inversiones al sector privado y al Presupuesto Nacional. Costa Rica enfrenta entonces al reto de procurarse fuentes de financiamiento internas y externas que no atenten contra la satisfacción de otras necesidades sociales y de inversión pública, ajenas a la meta “c-neutral”. Además de la cooperación internacional, el desarrollo de alianzas público-privadas debe ser parte de esta estrategia, pues es bien sabido que el Estado tiene recursos limitados. También es necesario eliminar la creencia de que existe un conflicto entre el crecimiento económico y la promoción de la sostenibilidad ambiental, así como entre el interés público y el privado. Un análisis más detallado acerca del consumo energético y sus implicaciones ambientales, así como sobre las alternativas de la matriz energética nacional, se presenta en el capítulo 4 y la contribución especial de este Informe.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ESTRATEGIA CARBONO NEUTRAL**, véase Sancho, 2010b, en www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

En este apartado se aborda el tema de la estabilidad a partir del análisis de los factores que permitieron la histórica reducción de la inflación en el 2009, su grado de sostenibilidad para los próximos años y los retos que se vislumbran en materia de política monetaria y cambiaria. En lo que respecta a la solvencia económica, se examinan los resultados fiscales del Gobierno Central en los últimos años, con énfasis en el 2009, y sobre esa base se identifican las diversas fuentes de presión que enfrentarán las finanzas públicas en los próximos años y las implicaciones que esto tendrá en la sostenibilidad de la deuda, así como en los niveles de inversión pública. En este contexto, se exploran las oportunidades y retos que encara el país para desarrollar obra pública mediante asociaciones con el sector privado.

Factores de tipo transitorio favorecen reducción de la inflación en 2009

En el 2009 la inflación en Costa Rica fue de 4%, un nivel inesperadamente

menor al promedio histórico. Para entender los factores que favorecieron esa caída resulta imprescindible analizar los efectos que tuvo la reciente crisis internacional sobre variables que influyen en los precios del país.

La crisis 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.

Entre los precios internacionales más afectados resaltan los de los metales, los alimentos y, en particular, el petróleo, cuyo precio se redujo un 40% en el 2009, tras varios años de mostrar una tendencia de sostenido incremento. Esta realidad se trasladó con rapidez a las naciones en desarrollo, incluida Costa Rica. Al observar los componentes del índice de precios al consumidor, se nota que la caída que experimentó la inflación en el país 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 (cuadro 3.9).

La desaceleración del crédito al sector privado es otro factor que contribuyó a la baja de los precios. Una menor actividad económica, la limitada disponibilidad de financiamiento bancario externo y la preferencia por la liquidez, redujeron la oferta y la demanda de crédito local. Su crecimiento pasó de 32,3% en el 2008 a 3,5% en el 2009. En términos reales, la expansión apenas alcanzó un 0,6% en el 2009, en contraste con el 16% del 2008 (gráfico 3.23).

A nivel de sectores, el crédito para vivienda fue el menos afectado, toda vez que creció un 2,1%, en tanto el dirigido al consumo cayó un 3,4% y el otorgado a la producción lo hizo en 1,3%.

En términos de monedas, el crédito en dólares fue el más perjudicado, pues solo creció un 1%. En este resultado incidió la reversión de los flujos de capitales entre las casas matrices de empresas transnacionales y sus filiales ubicadas en el país. Para proteger su liquidez, las primeras decidieron

CUADRO 3.9

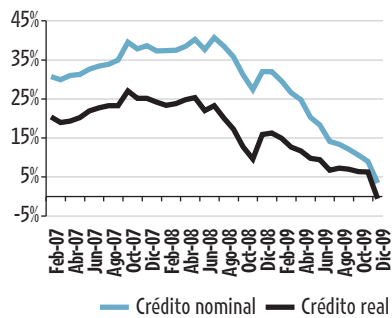
Variación interanual y contribución del índice de precios al consumidor, según grupo. 2008-2009 (porcentajes)

Rubro	Variación interanual			Contribución		
	Septiembre 2008	Diciembre 2008	Diciembre 2009	Septiembre 2008	Diciembre 2008	Diciembre 2009
Alimentos y bebidas	27,7	22,8	-1,5	5,6	4,7	-0,3
Comidas fuera del hogar	18,8	17,2	7,3	1,7	1,5	0,7
Transporte	19,0	9,5	2,3	3,4	1,7	0,4
Alquiler y servicios de la vivienda	14,0	15,4	11,9	1,5	1,6	1,2
Artículos de vivienda y servicio doméstico	13,8	12,8	4,0	1,2	1,1	0,3
Bienes y servicios diversos	11,0	15,1	3,2	0,7	0,9	0,2
Entretenimiento y cultura	8,4	10,2	3,8	0,6	0,7	0,2
Comunicaciones	0,1	0,3	-0,5	0,0	0,0	-0,0
Prendas de vestir y calzado	-1,0	1,1	2,9	-0,1	0,1	0,1
Educación	11,7	12,6	11,2	0,7	0,8	0,6
Salud	10,7	12,2	9,2	0,5	0,6	0,4
Bebidas alcohólicas y cigarrillos	9,6	15,6	9,1	0,1	0,1	0,1
Total IPC	15,8	13,9	4,0	15,8	13,9	4,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

GRAFICO 3.23

Variación interanual, nominal y real, del crédito al sector privado



Fuente: Villamichel, 2010, con datos del BCCR.

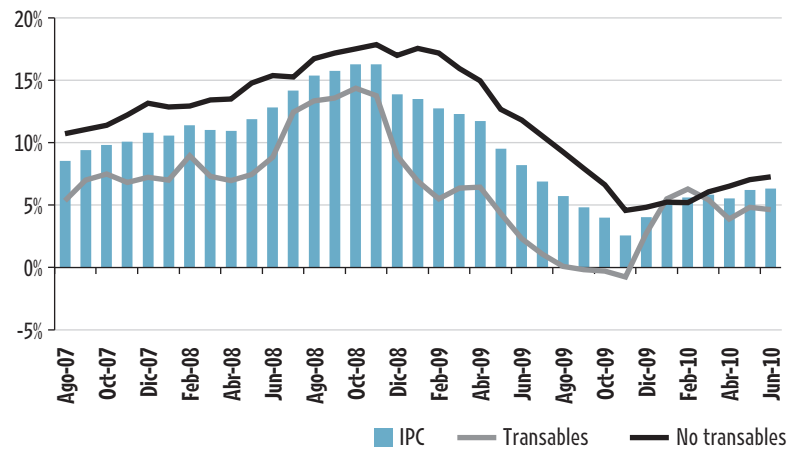
no renovar sus colocaciones en las segundas, lo cual frenó los créditos en dólares.

La menor disponibilidad de estos recursos reforzó la desaceleración que se venía dando en la demanda interna por efecto de la crisis, todo lo cual coadyuvó en la disminución de los precios.

Otro factor positivo fue la apreciación cambiaria observada durante la segunda mitad del 2009, que se reflejó en parte en el menor crecimiento que experimentaron los precios de los bienes transables, en comparación con los no transables (gráfico 3.24). Uno de los principales componentes de los bienes transables son los derivados del petróleo, pero la caída que mostraron los precios de estos bienes en el 2009, en relación con los no transables, también tiene que ver con la apreciación que registró el tipo de cambio. 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. Sin embargo, como se verá más adelante, la organización de algunos mercados de importación sugiere que ese efecto fue limitado.

GRAFICO 3.24

Variación interanual de los precios de bienes transables y no transables

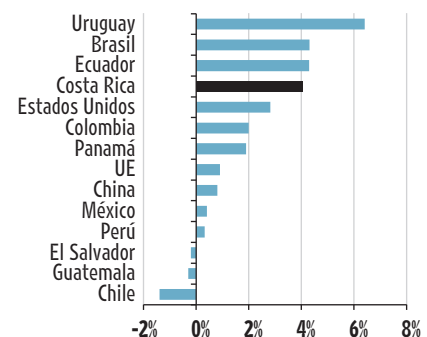


Fuente: Villamichel, 2010, con datos del INEC.

La aplicación de una política monetaria restrictiva contribuyó asimismo a la caída que experimentaron los precios en el 2009. Al inicio de este capítulo se señaló que las tasas de interés reales en colones mostraron una marcada tendencia al alza en el primer semestre del año. En el segundo semestre, 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. A pesar de ello, se siguió aplicando sobre los agregados monetarios una política restrictiva, ya no mediante tasas de interés, sino a través de diferentes medidas de tipo reglamentario, entre las cuales se pueden citar: el requerimiento a las entidades públicas de mantener sus recursos en las cuentas del BCCR, la obligación a las asociaciones solidaristas de invertir su reservas en instrumentos del ente emisor y la modificación en la metodología de cálculo para el cumplimiento del encaje por parte de las entidades financieras. La labor del Banco Central se benefició además con el desmantelamiento de la banca *off shore*, que se dedicaba a intermediar depósitos de ahorrantes locales, en dólares, en el exterior.

GRAFICO 3.25

Nivel de inflación, según país. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de los bancos centrales de cada país.

Factores estructurales e inerciales impidieron que inflación bajara más en 2009

En contraposición a los factores antes descritos, existen otros que limitaron la caída de la inflación en el 2009. Si bien este indicador registró una fuerte reducción con respecto al 2008, su nivel se mantuvo entre los más altos de la región latinoamericana (gráfico 3.25).

Si se analiza el índice de precios al consumidor por bienes regulados y no regulados, se observa que los primeros

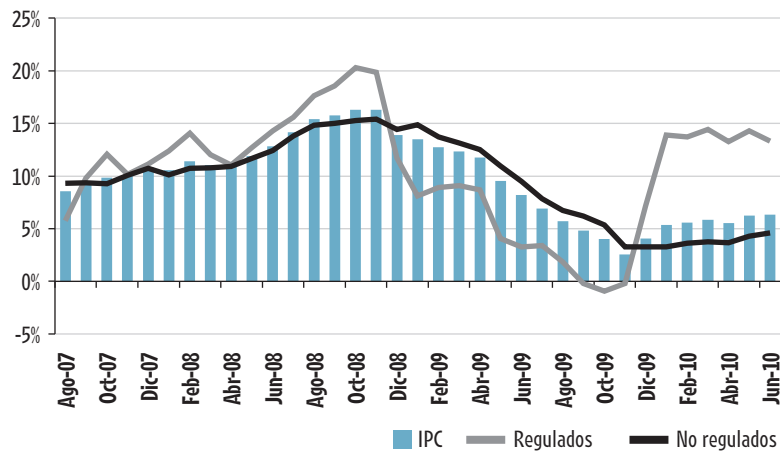
mostraron resistencia a la baja, al contabilizar una tasa de variación del 7,2% en el 2009, casi el doble del crecimiento registrado por el índice global (gráfico 3.26). Por el contrario, los bienes no regulados crecieron menos de la mitad (3,3%). Para explicar estas diferencias cabe señalar que la metodología que utiliza la Aresep para fijar las tarifas de los bienes y servicios regulados, incluye en su cálculo la inflación pasada. Esto introduce un efecto inercial que alarga el reflejo de las variaciones en la medición de la inflación. 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 ente emisor. En efecto, durante 2009 la encuesta mensual de expectativas de inflación del BCCR reveló que, en promedio, las expectativas superaron la inflación observada. Sin embargo, cabe destacar que la expectativa de inflación a doce meses bajó de un 12,2% en diciembre de 2008, a un 7,3% en el mismo mes de 2009, aunque superó el 4% observado.

También hay que considerar la posible existencia de ciertas condiciones de organización industrial, en algunos mercados de importación, que limitan 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. Es probable que los bienes importados se valoren a un tipo de cambio cercano al “techo” de la banda, aun cuando el mismo se esté apreciando, o bien que los inventarios se liquiden tomando como referencia el tipo de cambio vigente en el momento de su compra, no el que opera al producirse su venta. Esta conducta estaría justificada en que la apreciación cambiaria es percibida como algo temporal y, por ello, la reposición de inventarios tiene que hacerse con una expectativa de tipo de cambio de mayor plazo. En ausencia de instrumentos de cobertura que permitan contrarrestar el efecto de las variaciones cambiarias, este comportamiento puede ser visto como una estrategia defensiva. No obstante, esta

GRAFICO 3.26

Variación interanual de los índices de precios al consumidor, bienes y servicios regulados y no regulados



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

práctica puede hacerse más frecuente, o bien poner al descubierto ciertos elementos de organización industrial en los mercados de importación de algunos productos, en particular relacionados con la falta de competencia.

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 pérdidas cuasi fiscales del BCCR, que lo obligan a mantener más pasivos en su balance para compensar la carencia de un monto de capital apropiado²². Hay que señalar, sin embargo, que este problema ha venido disminuyendo en los últimos años. En la actualidad los activos con rendimiento del ente emisor son mayores que sus pasivos con costo.

La segunda característica 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 dualidad ha sido reforzada por la existencia de ventajas regulatorias para la creación de activos en dólares. Dos ejemplos son los bancos *off shore*, que hasta hace poco operaban sin regulación, y los préstamos externos

de la banca corresponsal de primer orden, que no están sujetos al impuesto de renta y al encaje mínimo legal (Villamichel, 2010).

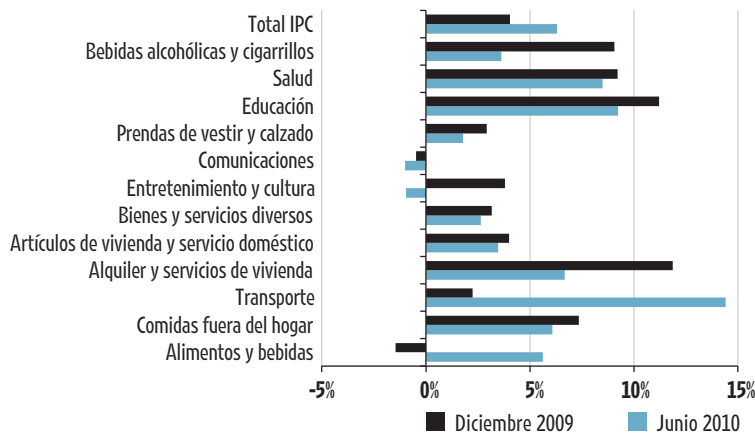
Sostenibilidad de baja inflación depende de factores con alto riesgo de reversión

Como se ha comentado, las condiciones relacionadas con la crisis internacional dieron pie a la reducción de la inflación alrededor del mundo y Costa Rica no fue la excepción. Estas condiciones, sin embargo, no son permanentes. La caída en los precios de las materias primas y el petróleo se revertirá conforme la economía mundial se vaya fortaleciendo. En este sentido, la inflación del primer semestre del 2010 muestra que los precios de los alimentos y los combustibles han revertido su crecimiento con respecto a diciembre del 2009, en tanto los demás rubros muestran tasas similares o menores a las de seis meses antes (gráfico 3.27).

Otra de las dificultades para mantener la inflación en niveles bajos proviene de la reactivación del crédito al sector privado, el cual, como se ha dicho, experimentó una fuerte desaceleración en el 2009. Las tendencias del 2010 sugieren que su recuperación tomará algún tiempo, pero tarde o temprano se constituirá en un factor de presión inflacionaria.

GRAFICO 3.27

Variación interanual del índice de precios al consumidor, según grupos



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En lo que concierne a la apreciación del colón y su efecto en la inflación vía menores precios de los bienes importados, se debe señalar que en tres o cuatro oportunidades el tipo de cambio ha mostrado fuertes oscilaciones entre las bandas cambiarias vigentes desde finales del año 2006. Además, entre los principales factores que se mencionan como responsables de la apreciación que se comenzó a observar a mediados del 2009, se encuentran los movimientos de monedas entre cuentas locales y la poca profundidad del mercado cambiario costarricense (asociada a la existencia de pocos participantes, entre los cuales se identifican algunos grandes). De esta manera, el tipo de cambio está muy influenciado por factores que van más allá de los elementos fundamentales que determinan la oferta y 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.

Por otra parte, en el 2009 se incrementó el margen de acción de la política monetaria, gracias a las menores presiones de la inflación importada, la contracción del crédito y la notable reducción que experimentaron los desequilibrios en la balanza de pagos. Además, con la implementación de

las medidas de tipo regulatorio antes mencionadas, se logró llevar adelante una política monetaria restrictiva sin aumentar las tasas de interés. Pero estos elementos favorables, como se indicó, son transitorios e irán desapareciendo conforme la economía se recupere. A esto se sumará, paulatinamente, el creciente deterioro de las cuentas fiscales, lo que sin duda ejercerá una fuerte presión sobre el ente emisor, al menos por la vía de las tasas de interés.

Política monetaria requiere instrumentos alternativos para reducir la inflación

Las dinámicas del crédito, la composición de los depósitos por moneda y la estructura de los balances bancarios definitivamente han modificado la capacidad del Banco Central para hacer política monetaria. Esto ha limitado la cantidad relativa de colones sobre los cuales tienen efecto las tasas de interés del ente emisor. Entre los principales factores que explican el comportamiento del mercado cambiario desde la segunda mitad del 2009 y los primeros meses del 2010, se señala el movimiento de monedas entre cuentas locales.

El alto nivel de dolarización del país propicia ese movimiento. En Costa Rica el dólar cumple con todas las características del dinero: es una unidad de

medida, sirve como depósito de valor y es reconocido como medio de pago, ya sea a través de cheque o transferencia, o bien en su forma física. Muchos de los contratos, especialmente los de mediano y largo plazo, así como los precios de diversos bienes y servicios, están denominados en esa moneda.

Esta situación plantea retos importantes a una política monetaria que focaliza su gestión de liquidez en la masa de dinero que se encuentra en colones, en un entorno en el que existen ventajas regulatorias para la creación de activos en dólares. La exoneración del impuesto sobre la renta y de la obligación de encaje a los préstamos del exterior, que otorga la banca corresponsal de primer orden al sistema financiero local, reduce el costo de intermediación de los dólares en comparación con los colones. Por el contrario, los préstamos y captaciones locales están sujetos a estas obligaciones, lo cual incrementa el margen financiero efectivo por un factor de 1,28²³. Esta preferencia inducida por el fondeo externo introduce un riesgo sistémico de reversión de flujos de capital, sin que se cuente con un prestamista de última instancia en dólares. La única alternativa en un evento de este tipo sería que el Banco Central utilizara sus reservas e intermediara fondos del exterior (Villamichel, 2010). Debido a esto, economías que enfrentan una situación de dualidad monetaria similar a la de Costa Rica, como es el caso de Perú, aplican un encaje mínimo legal diferenciado entre las dos monedas, mediante la imposición de un mayor porcentaje de reserva. Esta y otras medidas han permitido reducir el nivel de dolarización y la vulnerabilidad del sistema financiero de ese país en los últimos ocho años.

La presencia de elevados niveles de dolarización tiene dos repercusiones claramente identificadas: el efecto riqueza y el efecto de traspaso entre el tipo de cambio y la inflación (*pass through*).

En relación con el efecto riqueza, con una alta sustitución de activos y pasivos los beneficios de que el tipo de cambio se mueva (flote) entre las bandas no son tan claros. Los movimientos de monedas entre cuentas locales tienden

a incrementar la volatilidad del tipo de cambio. Además, cuando las empresas y familias mantienen gran parte de sus deudas en moneda extranjera, se magnifican los *shocks* externos. Al final esto genera temor a flotar y las autoridades monetarias se ven presionadas a anclar el tipo de cambio.

En cuanto al efecto de traspaso, hay estudios que muestran que es mayor en economías con alta dolarización (Carranza et al., 2004). Cuanto mayor sea este efecto, las expectativas de inflación son más sensibles a movimientos cambiarios y a la devaluación esperada. Todo esto dificulta que las autoridades lleven a cabo una política monetaria contracíclica y usen el tipo de cambio para responder a *shocks* externos.

Con una política monetaria que se concentra en herramientas de política en colones, las cuales tienen impacto directo solo sobre la mitad de los activos y pasivos del sistema bancario nacional, la efectividad de las acciones para cumplir con el objetivo de reducir la inflación está limitada. Se requiere entonces implementar medidas que propicien la neutralización de los efectos antes analizados, lo cual demanda instrumentos que permitan la administración de los agregados monetarios en dólares o, alternativamente, la intervención del mercado cambiario.

En los últimos años el BCCR ha venido haciendo importantes esfuerzos para ampliar el alcance de su política monetaria, en procura de reducir la inflación. Hacia ese objetivo apunta la búsqueda de un tipo de cambio más flexible, un mercado de dinero (colones) progresivamente más profundo y un balance más robusto. Pero esto no es suficiente para cambiar de manera definitiva las expectativas de inflación de mediano y largo plazo. Cabe hacer un recuento de los principales factores que lo impiden:

- La metodología de ajuste de precios en los bienes y servicios regulados.
- La inflación inercial, que impide que las expectativas de los agentes económicos se ajusten a las metas de inflación del BCCR.

- Las pérdidas cuasi fiscales del ente emisor.
- Las características de organización industrial de algunos mercados de importación.
- La dualidad de monedas existente en el país.

Las autoridades del BCCR ya anunciaron su decisión de implementar una política monetaria basada en metas de inflación. La experiencia de países que han sido exitosos en su uso, como México, Brasil y Chile, muestra que los mejores resultados se obtienen en presencia de una reducida sustitución monetaria, en un contexto en el que las fluctuaciones del tipo de cambio son irrelevantes para la mayoría de los agentes económicos. Los casos de Bolivia y Perú, con problemas de dualidad de monedas como el de Costa Rica, revelan que el esquema también puede ser utilizado en esas circunstancias, pero con condiciones adicionales. Estos países eligieron formas diferentes: el primero interviene de modo directo en el mercado cambiario, mientras el segundo participa activamente en el mercado de dinero en dólares.

El mayor éxito lo ha tenido Perú, donde además de una política monetaria convencional, orientada a afectar la masa de dinero en moneda nacional, se aplica, como se señaló anteriormente, un mayor encaje a los depósitos en moneda extranjera; también existen mayores provisiones para los créditos provenientes de deudores expuestos a riesgo cambiario, se ofrecen títulos indexados al tipo de cambio y se lleva a cabo una activa promoción del desarrollo de mercados de deuda en moneda nacional, a través de la emisión, por parte del Gobierno, de deuda en soles, lo que ha fortalecido una curva de rendimientos de referencia para el sector privado.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**SOSTENIBILIDAD DEL NIVEL DE INFLACIÓN Y
 DESAFÍOS DE LA POLÍTICA MONETARIA**
 véase Villamichel, 2010, en
www.estadonacion.or.cr

Las limitaciones estructurales que enfrenta Costa Rica para sostener el nivel de inflación alcanzado en el 2009, ponen en duda el logro de una estabilidad basada en la aspiración de alcanzar una inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado. En este último punto, en el 2009 surgieron importantes presiones fiscales que afectan la solvencia económica y, por ende, la aspiración de contar con un nivel de deuda pública que no ponga en peligro las inversiones en infraestructura y servicios básicos para la población. Este tema se analiza en el siguiente apartado.

El hecho de que la inflación se redujera significativamente en el 2009 y que se mantuviera así en el primer semestre del 2010, indica que el momento es oportuno para actuar con determinación sobre los factores antes descritos e influir sobre las expectativas de inflación de mediano y largo plazo de los agentes económicos. Un bajo nivel de precios le proporciona más espacio al BCCR para romper con la histórica resistencia a la baja que registran las expectativas de inflación.

Resultados previos a la crisis dieron espacio a la política fiscal en el 2009

Los resultados fiscales obtenidos por el país durante la última década pueden agruparse en cuatro períodos, según la tendencia que han mostrado los gastos sin intereses y los ingresos del Gobierno Central. El primero va del año 2000 al 2002, y se caracteriza por un deterioro progresivo de las finanzas públicas, producto de la expansión de los gastos. Mientras estos últimos aumentaron 1,9 puntos porcentuales del PIB entre estos años, los ingresos lo hicieron en tan solo 0,8 puntos, por efecto de la reforma de simplificación tributaria aplicada en 2001. La culminación de este período se dio en el 2002, cuando el déficit fiscal y la deuda pública alcanzaron un 4,0% y casi el 60% del PIB, respectivamente. Estos resultados determinaron el comportamiento de la política fiscal en los tres años siguientes.

El segundo período se ubica entre el 2003 y el 2005. Se caracteriza por una disminución progresiva del déficit fiscal, gracias a una contracción de 1,6 puntos porcentuales del PIB en los gastos sin intereses. Esto se debió a varias medidas de contención que se aplicaron durante esos años, que si bien eran necesarias para mantener la estabilidad macroeconómica, afectaron el crecimiento por la vía de una menor inversión social y en infraestructura. Los ingresos por su parte aumentaron 0,6 puntos porcentuales del PIB, producto de un plan de contingencia fiscal que se puso en marcha en 2003 y que gravó con un impuesto específico a los casinos. También hay que señalar que en este período se comenzaron a implementar acciones para mejorar la recaudación, las cuales serían claves en el comportamiento de los ingresos en los años siguientes. Todo esto llevó a que la deuda pública se redujera en 4,7 puntos porcentuales del PIB.

Entre 2006 y 2008 (tercer período) los ingresos del Gobierno Central experimentaron una fuerte aceleración, con un aumento equivalente a 1,9 puntos porcentuales del PIB. Este resultado estuvo asociado a dos factores: el ciclo expansivo de la actividad económica y la mejora en la gestión de la recaudación tributaria.

El ciclo expansivo que vivió la producción entre 2005 y 2007 se relaciona en parte con el crecimiento promedio real de casi 11,3% que mostraron los ingresos tributarios en esos años. Entre las principales causas de este comportamiento, Rosales y Sánchez (2009) señalan el dinamismo de la demanda interna, asociado en buena medida a los mayores flujos de IED y de capitales financieros, la disminución en las tasas de interés, que propició el consumo, así como la aceleración de las importaciones que provino de una fuerte expansión del crédito y de la apreciación cambiaria registrada desde finales de 2006.

Por su parte, la mejora en la gestión recaudadora estuvo asociada de manera importante a la automatización tecnológica en el cobro de impuestos, en particular la implementación del sistema TICA, y a un mayor control

cruzado de información, como se ha documentado en entregas anteriores de este Informe.

Los avances en la gestión recaudadora explicarían la notable diferencia que se registró en 2006 y 2007, entre la tasa de crecimiento real de los ingresos tributarios y la tasa de expansión real de la producción (gráfico 3.28), lo cual llevó a que la recaudación tributaria aumentara 0,7 puntos porcentuales del PIB en promedio durante el período 2006-2008.

En materia de gastos, el tercer período (2006-2008) se caracterizó por el abandono, por parte del nuevo Gobierno, de las medidas de contención de los años previos. El crecimiento real del gasto público sin intereses se aceleró. En términos del PIB esta mayor expansión se manifestó principalmente en el 2008, cuando este indicador aumentó 1,7 puntos porcentuales, impulsado en buena parte por mayores niveles de inversión pública y gasto social, este último asociado a las becas estudiantiles y las pensiones del régimen no contributivo. Por el contrario, la disminución de las tasas de interés llevó a una importante caída en el gasto por intereses, que prácticamente compensó el incremento en los demás gastos. Estos se redujeron 2,0 puntos porcentuales del PIB en el período analizado, cifra equivalente al aumento que experimentó en esa misma fecha el conjunto de los gastos

restantes. Como resultado global, los gastos totales se mantuvieron casi iguales en relación con el PIB. De esta manera, el crecimiento de 1,9 puntos porcentuales en los ingresos se reflejó casi por completo en el resultado fiscal, que pasó de -1,6% en el 2005 a 0,2% en el 2008. Estos resultados, junto al acelerado crecimiento de la economía, propiciaron una caída de 15,4 puntos porcentuales del PIB en la deuda pública.

El cuarto período de análisis se ubica en el 2009, año en el 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 de representar el 15,4% del PIB en el 2008, al 13,7% en el 2009, con una reducción de 1,7 puntos porcentuales (cuadro 3.10).

La mayor parte de la caída de los ingresos tributarios en el 2009 se originó en la menor recaudación de los impuestos de aduanas, producto a su vez de la fuerte contracción que registraron las importaciones del país en ese año (25,9%). Los impuestos aduaneros disminuyeron en términos de la producción 1,2 puntos porcentuales, en tanto la recaudación en renta se redujo en 0,3 puntos y en los impuestos restantes el descenso fue de 0,1% del PIB.

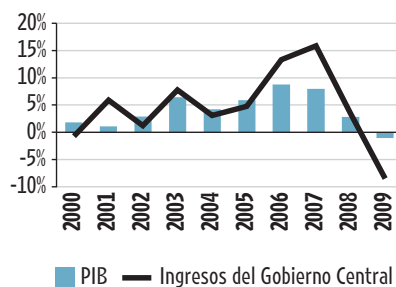
La recaudación asociada a la demanda interna fue menos afectada por la crisis, e incluso el impuesto al consumo interno aumentó un 4,0% (cuadro 3.11). Estos resultados son consistentes con lo señalado al inicio de este capítulo, en el sentido de que la mejora de los salarios reales en el 2009 ayudó a mitigar el impacto de la crisis sobre el consumo doméstico.

La mejora de la recaudación tributaria tomará tiempo

En los últimos meses del 2009, con la recuperación que comenzó a observarse en la economía, también empezó a vislumbrarse un comportamiento favorable en la recaudación tributaria.

GRAFICO 3.28

Crecimiento del PIB e ingresos del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, varios elementos sugieren que pasará un buen tiempo antes de que los ingresos fiscales alcancen los niveles previos a la crisis. En primer lugar, el efecto de la contracción económica sobre el impuesto de la renta no se reflejó del todo en el 2009, debido a que existe un rezago en su cálculo, de modo que en el 2010 aún se sentirán las repercusiones de la desaceleración vivida.

Por otra parte, varios de los factores que impulsaron el crecimiento de la economía años atrás han desaparecido y hay otros que tardarán en volverse a activar con la intensidad de antes. En este sentido cabe recordar la advertencia de Rosales (2008), en el sentido de que la mejora que estaban registrando

los ingresos tributarios durante el ciclo expansivo de la producción dependía en gran parte de factores que no eran sostenibles, tales como los altos flujos de capital, las tasas reales de interés negativas, la apreciación cambiaria y el elevado crédito al sector privado. Por esa razón este autor señalaba la necesidad de crear las condiciones estructurales adecuadas para mantener los buenos resultados que se estaban obteniendo.

En la actualidad, el crédito al sector privado se encuentra estancado, y las cifras más recientes sugieren que se mantendrá así al menos durante el 2010. Por su parte, los flujos de capital provenientes del exterior se han reducido significativamente. Por lo tanto, las

importaciones del país, en especial las relacionadas con consumo, no cuentan ya con los factores que las impulsaron en el pasado y parece que aún es temprano para que los recuperen. Hay que recordar que los impuestos aduaneros representan casi un tercio del total de ingresos tributarios que percibe el Gobierno.

También se debe considerar que no todos los factores que están favoreciendo la recuperación de las compras externas del país son de naturaleza permanente. La apreciación cambiaria que se observa desde la segunda mitad del 2009 es un fenómeno muy sensible a modificaciones en las expectativas de devaluación, tal como se indicó en párrafos anteriores. Por otra parte, la relativa estabilidad que han venido mostrando las tasas de interés en colones enfrentará crecientes presiones fiscales en el futuro cercano.

Los sectores que exhibieron mayor dinamismo en el 2009, como los nuevos servicios, impulsarán en buena medida la recuperación económica del 2010 y el 2011. Sin embargo, varias de estas actividades no forman parte de la base impositiva actual (gráfico 3.29).

Además de los factores ya mencionados, hay problemas de gestión que dificultan mejoras sustantivas en la recaudación tributaria. Lo positivo es que ya se ha emprendido la tarea de identificar esas barreras para realizar los cambios necesarios (recuadro 3.4)

CUADRO 3.10

Evolución de las finanzas públicas del Gobierno Central en la última década

(variaciones en puntos porcentuales del PIB)

Rubro	I período 2000-2002	II período 2003-2005	III período 2006-2008	IV período 2009
Ingresos	0,8	0,6	1,9	-1,7
Gastos sin intereses	1,9	-1,6	2,0	1,6
Resultado primario	-1,1	2,2	-0,1	-3,2
Intereses	0,6	-0,2	-2,0	-0,0
Gastos totales	2,5	-1,7	0,1	1,5
Resultado financiero	-1,8	2,4	1,8	-3,2
Deuda pública total	0,6	-4,7	-15,4	3,1

Fuente: Elaboración propia con datos del flujo de caja del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.11

Crecimiento real de los ingresos del Gobierno Central, por trimestres y por años. 2008-2009 (porcentajes)

Rubro	2008	Trimestre				2009	Trimestre			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Ingresos totales	3,9	13,2	10,6	7,1	-8,9	-8,8	14,5	19,5	10,8	-2,0
Ingresos tributarios	4,2	13,2	12,7	7,1	-9,1	-9,7	15,1	20,4	11,2	-3,8
Aduanas	2,7	8,7	22,6	6,5	17,3	28,5	33,2	37,1	34,6	16,4
Renta	13,8	27,5	11,8	44,8	-7,0	-4,1	12,8	10,5	-4,8	-0,9
Ventas internas	0,3	7,4	13,7	3,5	16,7	-1,9	-7,7	-8,4	-2,9	-0,1
Consumo interno	-0,1	6,8	8,3	-9,1	-3,5	4,0	-8,9	0,3	13,9	-0,4
Otros	-1,9	7,9	-1,1	24,8	10,9	6,2	1,5	15,4	24,8	6,6
Ingresos no tributarios	-5,9	11,6	22,5	7,6	-4,1	15,0	9,8	1,0	0,0	41,8

Fuente: Elaboración propia con datos del gasto devengado del Ministerio de Hacienda.

RECUADRO 3.4

Esfuerzos por mejorar la gestión tributaria enfrentan importantes barreras

En los últimos años ha comenzado a ganar espacio en la agenda pública el reto de reducir la evasión y mejorar los sistemas de recaudación tributaria. En esta línea, en el año 2005 la Dirección General de Tributación (DGT), responsable de la administración de los impuestos internos que las leyes y reglamentos del país le asignan, llevó a cabo una revisión de diferentes diagnósticos y criterios de expertos que le permitieron identificar los aspectos críticos que deberían ser atendidos para lograr los objetivos mencionados. Los diagnósticos realizados tomaron en cuenta tanto criterios internos de la institución como recomendaciones de otras instancias²⁴. Los factores críticos identificados en este proceso fueron:

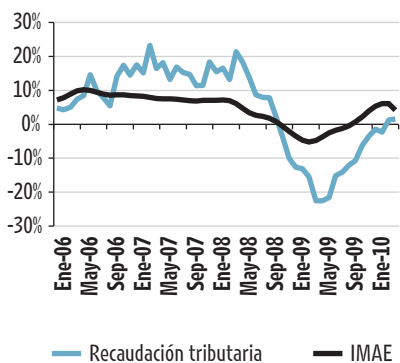
- Insuficiencia en el proceso de planificación estratégica para definir el rumbo institucional con una visión de corto, mediano y largo plazo.
 - Carencia de inversión y falta de continuidad para garantizar la sostenibilidad de la modernización tributaria y evitar la dependencia de recursos extrapresupuestarios (cooperación externa, por lo general) para la realización de tareas cruciales en el desarrollo institucional.
 - Sistema de tecnología de información incompleto, insuficiente y no integrado, con un modelo de gestión que sigue estando basado en la "cultura del papel".
 - Incapacidad para hacer cumplir la normativa que determina y sanciona incumplimientos, caracterizada por procesos que se inician pero no se terminan, lo que provoca una percepción generalizada de impunidad.
 - Procedimientos de resolución en la vía administrativa desarticulados en su planeación y control de resultados.
 - Ausencia de un plan general de control tributario que integre las actividades de las distintas áreas que tienen asignadas funciones en el ámbito del incumplimiento formal, material y de veracidad.
 - Insuficiente educación y asistencia al contribuyente para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones.
 - Falta de procesos adecuados de selección, así como de procesos sistemáticos de inducción, capacitación y actualización de los funcionarios, agravado por un sistema de remuneración limitado, que no contempla incentivos en función de los resultados.
- En respuesta a esta situación, se han emprendido algunas acciones y proyectos que pretenden trabajar sobre los factores críticos antes indicados. Algunos de los resultados obtenidos son:
- Durante el año 2009 se logró una recaudación de 784.266,63 millones de colones, que representan el 4,7% del PIB, a través del proyecto de Tributación Digital.
 - Los tiempos medios de resolución han bajado en forma importante, la cartera de casos de mayor interés fiscal ha sido resuelta con prioridad y una parte importante de los montos pendientes de pago fue cobrada.
 - Inversión en programas de capacitación para los funcionarios de la institución.
 - Incrementos en las acciones de control tributario. En el 2009 se realizó un total de 81.255 fiscalizaciones, en contraste con las 36.861 efectuadas en 2006.
 - Intercambio de conocimientos y experiencias entre las cuatro direcciones generales del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda.
 - Proyectos de formación y cultura tributarias en escuelas, colegios y museos interactivos.
- Sin embargo queda mucho camino por recorrer, ya que algunas acciones todavía no se han consolidado y las ya emprendidas han topado con dificultades como las que se mencionan a continuación:
- Carencia de herramientas informáticas para la evaluación y control de la gestión.
 - Errores de operación, dado que a inicios del 2009 se detectaron inconsistencias en las bases de datos.
 - Incumplimiento de plazos para el desarrollo de los productos, por cuanto existen atrasos sustanciales no solo en los procesos de la fase III del proyecto de Tributación Digital, sino también en la implementación de mejoras y solicitudes de cambio advertidas a partir de la puesta en marcha del proyecto.
 - Ausencia de una política de Estado relacionada con la educación tributaria.
 - La optimización de los servicios al contribuyente depende de la consolidación del proyecto de Tributación Digital.

Fuente: Dirección General de Tributación.

Todo lo anterior sugiere que si bien la caída en la recaudación es transitoria, su recuperación tomará tiempo, a menos que se generen recursos frescos, o bien, se apliquen medidas efectivas de contención del gasto.

GRAFICO 3.29

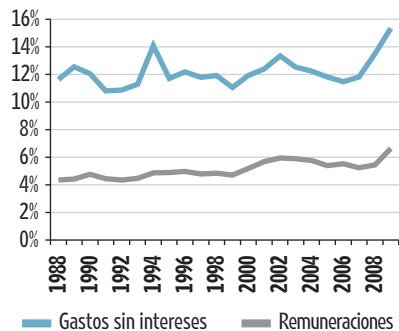
Crecimiento real de la recaudación tributaria y del IMAE
(acumulada a tres meses)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.30

Evolución de las remuneraciones y los gastos sin intereses del Gobierno Central
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del gasto devengado del Ministerio de Hacienda.

Gastos del Gobierno superan niveles observados en las dos últimas décadas

La situación de los ingresos tributarios contrasta con el dinamismo que mostraron los gastos públicos en el 2009. Los egresos sin considerar intereses aumentaron 1,8 puntos porcentuales del PIB, provenientes en un 64,4% del rubro de remuneraciones, que se incrementó en 1,2 puntos porcentuales del PIB y representó el 43,3% del total de los gastos sin intereses de Gobierno Central.

Los gastos sin intereses y las remuneraciones alcanzaron niveles históricos respecto al PIB en el 2009, superando incluso el registrado en 1994, cuando se cerró el Banco Anglo (gráfico 3.30).

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 -respecto a los dos años previos- en el aumento que experimentaron los gastos totales sin intereses en el 2009. 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 (gráfico 3.31).

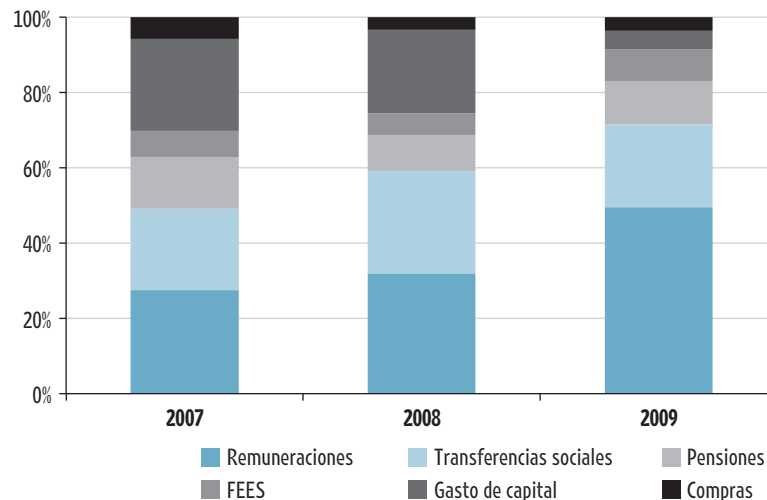
Fuerte impacto del ciclo político en la política fiscal

Los gastos de capital y la inversión social disminuyeron su ritmo de crecimiento en el 2009. Los primeros se expandieron en términos reales un 5,0%, muy por debajo del 41,6% registrado en el 2008. Las transferencias sociales, por su parte, pasaron de una tasa de 39,5% en 2008, a una de 27,8% en 2009. Esto no parece coincidir con los reiterados anuncios que hicieron las autoridades gubernamentales del momento, en el sentido de que la política fiscal se dirigiría a reforzar la inversión pública y la protección social. Adicionalmente, hay que tener presente que los gastos en estos rubros ya se venían realizando desde años previos (en el capítulo 2 se presenta un análisis detallado sobre el tema de la inversión social).

Por otra parte, el carácter permanente de buena parte del gasto que efectuó el Gobierno en el 2009, plantea interrogantes acerca de la justificación

GRAFICO 3.31

Composición del aumento del gasto sin intereses del Gobierno Central. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

de una política fiscal centrada en la crisis, sobre todo si se considera que el gasto en remuneraciones ha sido históricamente sensible a los años electorales (Rosales y Sánchez, 2009). Con excepción de la administración Figueres Olsen, este rubro de gastos se ha incrementado al cierre y al inicio de cada período de gobierno (gráfico 3.32).

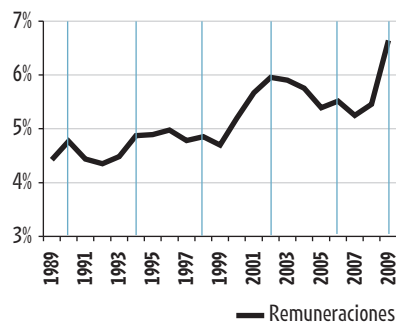
Además cabe señalar que el mayor empleo generado en el sector público no favoreció a los grupos más vulnerables. La crisis golpeó principalmente a la mano de obra menos calificada y a los trabajadores con edades menores a los 18 años y superiores a los 59. Sin embargo, el Gobierno benefició en particular a las clases intermedias, un sector en el que más bien aumentaron los empleos y el crecimiento de los salarios reales fue mayor. Casi el 40% de las nuevas contrataciones que se dieron en esta categoría provino del sector público.

Pese a que la economía viene mostrando signos de recuperación, y ello conduce a que mejoren los ingresos del Gobierno, esto no será suficiente para enfrentar el crecimiento inercial de los egresos en rubros como salarios y pensiones, que en virtud de su histórica inflexibilidad a la baja se convierten en “disparadores” del gasto. Esta situación ha empezado a reflejarse en un progresivo deterioro del superávit primario y del déficit financiero del Gobierno Central (gráfico 3.33).

En anteriores ediciones de este Informe se ha reiterado que las presiones fiscales generadas por los tradicionales “disparadores” del gasto (remuneraciones, pensiones e intereses de deuda) a menudo han conducido a la contracción de la inversión pública y social. La propuesta del nuevo Gobierno parece no validar esta tendencia histórica. Se plantea que la inversión pública debe seguir creciendo y que los gastos en áreas como seguridad y cuidado infantil deben ser una excepción en el esfuerzo por lograr que, en el 2010, los gastos recurrentes no aumenten más de un 5%. No obstante, las medidas con que se pretende enfrentar la precaria situación de las finanzas públicas se centran básicamente en la obtención

GRAFICO 3.32

Ciclo político^{a/} y gasto en remuneraciones del Gobierno Central (como porcentaje del PIB)



a/ Las líneas verticales indican cambio de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

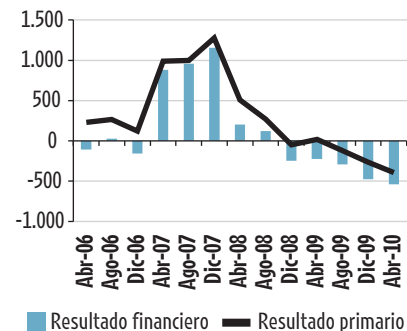
de recursos frescos y no atienden la necesidad de racionalizar de una vez por todas los “disparadores” antes indicados. Más bien se reconoce que buena parte de los gastos que crecieron en el 2009 no son susceptibles de reducción, debido a su naturaleza permanente o inflexibilidad a la baja (Ministerio de Hacienda, 2010a).

La mayoría de las acciones que se proponen para solucionar el problema fiscal tienen que ver con reformas tendientes a aumentar los ingresos tributarios. Adicionalmente se anuncian esfuerzos para combatir la evasión del impuesto sobre la renta, en especial por parte de profesionales liberales, e identificar contribuyentes omisos en el impuesto de ventas (recuadro 3.5).

Costa Rica no aprovechó los años de bonanza fiscal previos a la crisis para impulsar una reforma tributaria. Aunque se debe reconocer que la compleja estructura impositiva de inicios de los años noventa se ha reducido y hoy en día la administración tributaria cuenta con mejores procedimientos y recursos tecnológicos, así como con un marco legal que le brinda mayor capacidad para ejercer su papel fiscalizador, es claro que el sistema aún está necesitado de ajustes que le proporcionen mayor “boyancia”²⁵, suficiencia, neutralidad,

GRAFICO 3.33

Resultados financiero y primario del Gobierno Central (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del gasto devengado del Ministerio de Hacienda.

eficiencia, simplicidad y equidad (Programa Estado de la Nación, 2009). Una tarea de particular importancia es la de vincular estrechamente los impuestos a los sectores más dinámicos, dado que varias de las actividades que impulsan la actual recuperación económica se encuentran exentas o no están gravadas, tal como sucede con algunos servicios.

Cuando en el país surgen crisis económicas y disminuye la recaudación, o cuando los ciclos político-electorales generan mayores gastos, de inmediato se plantea la necesidad de efectuar reformas tributarias, caracterizadas en su mayoría por ser parciales, temporales y aprobadas en el año previo a la entrada de un nuevo Gobierno. La historia de las últimas dos décadas muestra que estas reformas con frecuencia se centraron en la generación rápida de recursos, vía el aumento de tasas o la creación de impuestos (Rosales y Sánchez, 2009).

Deuda pública presionada por deterioro del superávit primario, bajo crecimiento y riesgos de reversión en tasas de interés

La senda de expansión o contracción de la deuda pública en términos del PIB está determinada por su nivel actual,

RECUADRO 3.5

Retos para mejorar la recaudación

Los positivos resultados que mostró la recaudación tributaria en los últimos tres años se lograron en un período de crecimiento económico. No obstante, las finanzas públicas han sufrido un severo golpe por efecto de la crisis económica mundial. Ante esta situación, el sistema tributario debe enfrentar algunos retos importantes:

- Realizar las gestiones necesarias a efecto de asegurar la continuidad, sostenibilidad, mantenimiento y actualización del nuevo modelo de gestión tributaria digital.
- Identificar claramente las responsabilidades que le corresponden a la Dirección General de Tributación (DGT) en el marco del programa nacional de prevención y lucha contra el fraude fiscal.
- Revisar y mejorar los reglamentos a las leyes y procedimientos que rigen el quehacer de la DGT.
- Implementar la nueva estructura organizacional de la DGT, para su adaptación al modelo de gestión tributaria digital y a las demandas en materia de tributación internacional y de aplicación de

la normativa que determina y sanciona incumplimientos, especialmente en materia administrativa.

- Potenciar la administración del riesgo como herramienta para orientar las acciones de control tributario.
- Dar continuidad al proyecto de educación fiscal, programado para terminar en el año 2010.
- Poner en marcha la recaudación del impuesto solidario, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los programas de vivienda de interés social.
- Asesorar y apoyar al Ministerio de Hacienda en la elaboración y presentación de un plan de reforma tributaria integral, que logre que el sistema tributario se caracterice por ser progresivo en su conjunto, con el mínimo de distorsiones que afecten las decisiones económicas en función de las cargas tributarias, con suficiencia recaudatoria y con competencias para su aplicación efectiva en la promoción del cumplimiento y en la lucha contra la evasión.

Fuente: Dirección General de Tributación, 2010.

el comportamiento de la tasa real de interés que opera sobre ella, el crecimiento real de la economía y el nivel del superávit primario con respecto al PIB.

Luego de que la deuda pública como proporción de la producción nacional experimentara una reducción sostenida durante los cinco años previos al 2009, principalmente por la vigorosa expansión de la economía y la creciente mejora en el superávit primario, en el 2009 la tendencia se revirtió, pues la deuda se incrementó en 3,1 puntos porcentuales del PIB, debido a que estas dos variables se deterioraron y la tasa de interés real aumentó (gráfico 3.34).

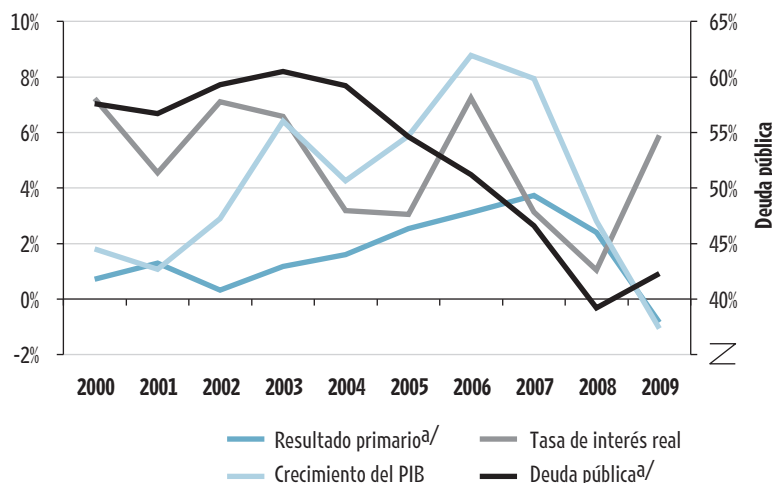
El deterioro adicional que se prevé en el superávit primario del Gobierno Central es el principal elemento que determinará la tendencia de la deuda pública en los próximos años. Sin embargo, también contribuirán el bajo crecimiento económico y la presión que se dará en las tasas reales, como resultado del creciente desequilibrio en las finanzas públicas. Por ahora esas tasas se han mantenido estables y bajas, favorecidas por el estancamiento en el crédito al sector privado, la apreciación cambiaria y la menor inflación.

Este panorama sugiere proyecciones poco alentadoras hacia los próximos años en la deuda pública (Ministerio de Hacienda, 2010a). Para el 2010 las autoridades hacendarias proyectan que los resultados financiero y primario serán de -4,8% y -2,5% del PIB, respectivamente, lo que significa que este último se deteriorará casi el doble en relación con el dato del 2009. Para el 2011 se prevé un comportamiento similar al de 2010, tanto en el resultado financiero (-5,1% del PIB) como en el primario (-2,5% del PIB).

Con base en estas cifras, para el 2011 se proyecta un incremento de 8,3% del PIB en la deuda del Gobierno Central. Suponiendo que la deuda del resto del sector público se mantendrá igual, la deuda pública total alcanzaría el 50,6% del PIB, con lo cual en solo un bienio se revertiría buena parte de la caída que se dio en los años previos a la crisis de 2009.

El resultado anterior, que ya de por sí plantea interrogantes de peso acerca

GRAFICO 3.34

Evolución de las variables determinantes de la deuda pública

a/ Como porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

de la sostenibilidad de la deuda pública en los próximos años, no considera los riesgos del entorno internacional que podrían activarse y agravar las cifras antes presentadas. Se trata específicamente de los riesgos que aún persisten en cuanto a la recuperación de la economía mundial y la creciente preocupación que ha surgido en los últimos meses sobre el tema fiscal, debido a la precaria situación que en este plano enfrentan algunos países de Europa y las proyecciones de elevados niveles de deuda pública en varias economías desarrolladas, incluyendo a Estados Unidos.

A nivel interno el panorama de la deuda pública puede verse agravado por la reversión del tipo de cambio, tema que hasta ahora no parece preocupar a las autoridades, pero que adquiere cada vez más relevancia en virtud de que el Gobierno ha venido incrementando sus captaciones en moneda extranjera y ha decidido financiar buena parte de las brechas fiscales con empréstitos externos. En el pasado el riesgo cambiario estaba dado por un tipo de cambio predecible; hoy la situación es muy diferente, ya que el tipo de cambio puede oscilar entre bandas cambiarias que son bastante amplias.

También hay que señalar que en los próximos cuatro años el Gobierno deberá hacer importantes desembolsos en amortizaciones de deuda interna y externa. Entre 2010 y 2011 se requieren unos 1.750 millones de dólares para amortizaciones de deuda interna. En lo relativo a deuda externa, la suma alcanza 1.000 millones de dólares entre 2011 y 2014. Esta situación probablemente demandará la autorización de nuevos empréstitos externos por parte de la Asamblea Legislativa, pero a la vez las autoridades necesitan la aprobación de reformas tributarias. Esto plantea un panorama difícil para el Gobierno, en un Congreso que ha mostrado posiciones antagónicas y dificultades para construir consensos.

En lo que respecta a la deuda interna del Gobierno Central, se han dado mejoras en su estructura de títulos y plazos, lo cual la ha hecho menos sensible a cambios adversos en las tasas

de interés. Las colocaciones de corto plazo se han reducido y la porción de la deuda en tasa fija se ha incrementado. Sin embargo, en un reciente informe de la Contraloría General de la República (2009b) se plantean los siguientes riesgos de portafolio:

- Existen presiones de refinanciamiento, pues si bien ha disminuido el porcentaje de los pasivos que vencen a menos de un año, se observa una alta concentración de pagos en el mediano plazo, que hace que más del 50% de la deuda interna enfrente vencimientos antes de los tres años.
- Aunque se ha dado una mejora continua en el porcentaje de la deuda colocada a tasa fija, en un alto porcentaje de los pasivos se debe re-fijar la tasa en los próximos dos años, lo que implica importantes riesgos asociados a variaciones propias del mercado y, sobre todo, a los posibles efectos de los crecientes desequilibrios fiscales en las tasas de interés.

El Gobierno ha manifestado interés por usar recursos externos para enfrentar los desequilibrios fiscales y poder realizar inversiones públicas. Los empréstitos anunciados parecen contar con buenas condiciones de tasas y plazos. No obstante, a mediano plazo podrían surgir presiones asociadas al pago de intereses, cuando las tasas externas se reviertan y, como se ha visto en el pasado, esto podría generar en el país un efecto de desplazamiento en contra de los gastos de capital y las transferencias sociales.

Un estudio de Lora y Olivera (2006) plantea interrogantes acerca de la efectividad de un mayor endeudamiento externo para estimular los gastos sociales. El estudio empleó datos de 58 países en desarrollo para el período comprendido entre 1985 y 2003. Uno de los principales resultados obtenidos es que, ante un aumento de un punto porcentual en el endeudamiento externo, la participación de los gastos sociales dentro de los gastos totales,

en vez de aumentar, experimenta una ligera reducción. Otro hallazgo de la investigación es que el efecto es mayor para las naciones de América Latina.

De acuerdo con estos autores, una razón de deuda *versus* PIB más alta reduce la inversión social debido que limita la capacidad futura de endeudamiento del país. Una segunda consecuencia proviene de los costos extra que se generan por el pago de intereses, efecto que es especialmente importante en América Latina. Para esta región se encontró que un incremento de un 1,0% en el pago de intereses como porcentaje del PIB, disminuye en 0,9% la participación de la inversión social dentro de los gastos totales.

Otro aspecto por considerar es que el endeudamiento representa una carga para las generaciones venideras, toda vez que, en términos económicos, significa traer ingresos del futuro al presente y trasladar gastos del presente al futuro. Esto implica que los recursos deben invertirse de manera eficiente, en proyectos que realmente impacten la competitividad del país, a fin de garantizarle a las generaciones futuras que contarán con los recursos suficientes para hacerle frente a las deudas heredadas (Rosales y Sánchez, 2009).

Trabajar exclusivamente con endeudamiento tiene los problemas antes indicados, y es por ello que se puede -y debe- acompañar esa estrategia con cambios en el sistema tributario que permitan una mayor y mejor recaudación proveniente de los sectores más dinámicos de la economía, como previsión para hacerle frente a los pagos futuros.

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, entre los que destaca el más reciente del Banco Mundial, por quinientos millones de dólares. 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 servicios básicos para 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 previos 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” del gasto social y la inversión pública aparecerá rápidamente.

Infraestructura: un sector estratégico para el desarrollo que no debe desatenderse

Hasta hoy, el financiamiento de la obra pública en Costa Rica ha dependido sobre todo de la disponibilidad presupuestaria del sector público, sin que el sector privado haya tenido un papel protagónico. Sin embargo, como se comentó en el apartado anterior, históricamente la inversión pública es un rubro que se ajusta a la baja cuando se presentan dificultades fiscales. Por ejemplo, en el período 2003-2005, cuando se aplicaron medidas de contención del gasto público, la inversión en infraestructura vial y de transporte se redujo a la mitad, al pasar de 0,8% a 0,4% del PIB. Esa tendencia se revirtió a partir del 2006, y en el 2009 el gasto en este rubro fue de un 2,0% del PIB.

El creciente deterioro fiscal que vive el país pone en duda la sostenibilidad de los niveles de inversión pública alcanzados en los últimos años. Para el 2010 las estimaciones del MOPT apuntan a una cifra de alrededor del 1,5% del PIB. La noticia positiva proviene de los empréstitos de organismos internacionales, aunque su ejecución enfrenta limitaciones institucionales. Un ejemplo es el préstamo por 850 millones de dólares otorgado por el BID para infraestructura; casi dos años después de haber sido aprobado, a mediados del 2010 aún no se habían materializado las respectivas inversiones. Tal como se ha venido documentando en Informes anteriores, el Estado tiene dificultades para administrar eficientemente los gastos, lo cual termina afectando la

ejecución de la obra pública y los programas sociales.

En materia de inversión vial, se estima que para los próximos años el país tiene necesidades por 9.674 millones de dólares. De este monto, menos de un tercio (2.973 millones de dólares) tiene contenido presupuestario. Mediante concesión de obra pública espera financiar unos 2.948 millones de dólares, por lo que el Gobierno tiene un faltante de 6.701 millones de dólares. Si se consideran los requerimientos de inversión pública en áreas como energía y telecomunicaciones, entre otras, el saldo negativo se eleva a 10.609 millones de dólares, tal como se aprecia en el cuadro 3.12.

La experiencia que vivió Chile en materia de financiamiento de obra pública hace dos décadas fue similar a la de Costa Rica. Entre 1970 y 1990 la población chilena había crecido un 40% y la producción un 60%, pero la inversión del Ministerio de Obras Públicas había disminuido en un 34% (Zeltzer, 2010). El déficit estimado en obra pública a comienzos de los años noventa era de 12.500 millones de dólares y el impacto económico vinculado a la pérdida de competitividad nacional se calculaba en 2.500 millones de dólares

anuales. En contraste, el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas era de tan solo 800 millones de dólares.

Después de casi una década de haberse creado un dinámico mercado de fondos de pensiones, el mercado de valores comenzó a ofrecer instrumentos de largo plazo para canalizar estos recursos, al amparo de diferentes mecanismos de asociación público-privada, que impulsaban el financiamiento de infraestructura con inversionistas privados.

Los resultados de esta estrategia se reflejan en una inversión que en el 2009 ascendía a más de 11.500 millones de dólares, distribuida en 55 proyectos. De acuerdo con la Economist Intelligence Unit (2009), Chile es el país más adecuado para las asociaciones público-privadas en Latinoamérica. En cuanto al marco regulatorio y el régimen institucional se encuentra en el segundo lugar, solo superado por Perú, cuyas reformas se han basado precisamente en la experiencia chilena. En las áreas de madurez operacional, clima de inversión y facilidades financieras, Chile ostenta el primer puesto en la región. En el mismo estudio, Costa Rica muestra avances importantes en lo relativo al marco regulatorio y la madurez

CUADRO 3.12

Necesidades de inversión en la red vial nacional. 2010-2012 (millones de dólares)

Proyecto	Monto
Proyectos del Conavi	4.148
Red nacional y cantonal	1.719
Proyecto Puebla-Panamá	859
Megaproyectos para concesión de obra pública	2.948
Total de inversión en red vial nacional	9.674
Recursos disponibles	2.973
Faltante de inversión en red vial nacional	6.701
Otros programas de inversión	
Programa Regional Urbano (Prugam)	1.378
Ambiente, energía y telecomunicaciones	1.912
Otros sectores públicos	618
Total de inversión pública	10.609

Fuente: Sancho, 2010a, con datos del MOPT, Prugam y Mideplan.

operacional, donde ocupa el tercer puesto, pero en lo concerniente al clima de inversión se sitúa en el octavo puesto y en materia de régimen institucional y facilidades financieras le corresponde la novena posición (recuadro 3.6).

En Costa Rica, el desarrollo de alianzas público-privadas para el financiamiento de obra pública muestra grandes oportunidades, dada la convergencia cada vez mayor que se observa en factores básicos. Existen avances en aspectos legales e institucionales como los relacionados con la concesión de obra pública, área en la que el MOPT y el Consejo de Concesiones han adquirido experiencia para dirigir los procesos. Otras iniciativas exitosas provienen de la titulación de proyectos por parte del ICE. Además, recientemente la Sugeval ha comenzado a impulsar regulación para el fortalecimiento del esquema de fideicomiso para el desarrollo de obra pública.

Otros factores importantes son el dinamismo del mercado de fondos de pensiones, la apertura del mercado de seguros y la creciente importancia de inversionistas institucionales como las asociaciones solidaristas, los cuales están requiriendo instrumentos financieros de largo plazo. En todos estos ámbitos se cuenta con cantidades significativas de recursos para desarrollar obra pública mediante alianzas público-privadas. Al finalizar el 2009, el régimen de pensiones de capitalización individual administraba 3.032 millones de dólares en sus distintos fondos. A su vez, los fondos de inversión contabilizan 1.453 millones de dólares. En el 2008 el Instituto Nacional de Seguros tenía, entre inversiones, títulos valores y créditos hipotecarios, un total de 2.158 millones de dólares. El solidarismo, por su parte, administra alrededor de 2.800 millones de dólares, de los cuales cerca de la mitad corresponde a inversiones.

Para canalizar estos recursos, sin embargo, es necesario impulsar un mayor desarrollo del mercado de capitales del país, ya que en él las transacciones se siguen centrando en el corto plazo, con predominio del sector público. El mercado secundario responde básicamente a operaciones de recompra

RECUADRO 3.6

Lineamientos que permitieron mejorar el financiamiento de la obra pública: el caso chileno

El caso chileno en el desarrollo de financiamiento privado de obra pública ha sido catalogado como exitoso. Entre los principales factores que se asocian con su buen desempeño están los siguientes:

- Voluntad política.
- Buena coordinación entre las instituciones del Estado.
- Diálogo entre el sector público y el privado.
- Gran estabilidad del sistema económico.
- Profundidad de mercados financieros.
- Buen ambiente para la inversión extranjera.
- Sistema judicial independiente y transparente.
- Se favorece el esquema de concesiones.
- Diseño institucional específico.
- Marco regulatorio adecuado en áreas como supervisión de obras públicas, establecimiento de estándares técnicos, bases para la licitación y claridad en los contratos.
- Estructuración financiera como factor clave para la atracción de inversión privada.
- Desarrollo de créditos puente, financiamiento de largo plazo y bonos de infraestructura.
- Buena asignación de riesgos de construcción, operativos y financieros entre el sector público y el privado, riesgo compartido.

Fuente: Elaboración propia con base en Zeltzer, 2010.

y liquidez, con un mercado accionario que es casi inexistente. Es preciso crear instrumentos financieros de largo plazo atractivos para los inversionistas institucionales antes indicados, que tengan como respaldo proyectos de obra pública bien formulados en términos de especificaciones técnicas, estructura legal-contractual y gestión de riesgo (Sancho, 2010a).

Además, el país requiere mejorar su marco regulatorio, a fin de facilitar y asegurar la adecuada adopción de nuevos esquemas de financiamiento público-privado. Paralelamente se debe avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de formulación, evaluación y supervisión de proyectos de inversión por parte de las instituciones públicas, con el propósito de elevar la calidad de los proyectos y resolver los problemas de programación y ejecución de la inversión. Cualquier modalidad

de asociación público-privada tiene como base una correcta formulación de los proyectos, lo que implica una calidad técnica que garantice la definición de adecuadas especificaciones técnicas, una completa estructura legal-contractual y una precisa identificación de riesgos.

Finalmente, resulta esencial contar con un plan nacional de desarrollo de inversión pública, que permita priorizar los proyectos y vincular los esfuerzos institucionales hasta ahora desarticulados.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESARROLLO DEL MERCADO DE
FINANCIAMIENTO DE OBRA PÚBLICA EN
COSTA RICA

véase Sancho, 2010a, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Julio Rosales. Karla Meneses fue la investigadora asociada.

Se elaboraron los siguientes insumos:

“Caracterización e impactos sectoriales de la crisis económica 2008-2009: lecciones aprendidas y retos de política económica”, de Julio Rosales; “Dinámica del sector exportador y Mipyme”, de Luis Rivera; “El ciclo de los TLC y el enfoque de la política de comercio exterior para los próximos años”, de Eduardo Alonso; “Sostenibilidad del nivel de inflación del 2009 y desafíos de la política monetaria en los próximos años”, de Pablo Villamichel; “Finanzas públicas”, de José Pablo Barquero y “Principales medidas de mitigación e implicaciones para el desarrollo económico de la estrategia c-neutral” y “Desarrollo del mercado de financiamiento de obra pública en Costa Rica”, de Francisco Sancho.

Un agradecimiento especial a la Dirección General de Tributación, por la elaboración de los recuadros “Retos para mejorar la recaudación” y “Esfuerzos por mejorar la gestión tributaria enfrentan importantes barreras”; al Observatorio Mipyme por la elaboración del recuadro “Las Mipyme formales y el uso de las TIC”; a Marcelo Lebendiker, por el recuadro “Reseña de las políticas de ‘emprendedurismo’ en Costa Rica”; a Mideplan por la contribución especial

sobre la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo; a Procomer por la entrega de bases de datos de empresas exportadoras y a la CCSS por el procesamiento de datos de empleo de empresas exportadoras.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe y Karla Meneses. Se agradecen los comentarios de Jorge Vargas, Leda Muñoz, Eduardo Alonso, Susan Rodríguez y Alberto Mora.

La revisión de cifras la efectuó Karla Meneses.

Los talleres de consulta se realizaron los días 20 de mayo y 27 de julio de 2010, con la participación de: Rodrigo Aguilar, Eduardo Alonso, Jorge Luis Araya, José Pablo Barquero, Margarita Bolaños, Lizette Brenes, Rafael Carrillo, José Rodolfo Castillo, Jorge Arturo Chaves, Guisella Chaves, Lucy Conejo, Alejandro Cruz, Oliver Cruz, Francisco de Paula Gutiérrez, Rafael Díaz, Francisco Gamboa, Miguel Gómez, Johanna González, Miguel Gutiérrez, César Jaramillo, Diego Leiva, Pedro León, Luis Loría, Karla Meneses, Máximo Moraga, Juan Muñoz, Leda Muñoz, Gerardo Ramírez, Luis Ramírez, Luis Rivera, Susan Rodríguez, Mario Rojas, Julio Rosales, Gabriela Saborío, Olegario Sáenz, Gilberto Salas, Francisco Sancho, Oswaldo Segura, Mauricio Segura, Max Soto, Ana Lucía Villalobos, Pablo Villamichel y Maribel Zúñiga.

NOTAS

- 1** Por empleo “decente” se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT,1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (ventajas competitivas y no comparativas), la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Cepal, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Es importante señalar que contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** La variación real en las existencias cayó un 181% en términos reales.
- 6** Esto fue resultado, principalmente, de la reducción en la compra de materias primas y bienes de capital, que representó una disminución 2.644 millones de dólares en las importaciones de 2009. Las importaciones de bienes de consumo se redujeron en 526 millones de dólares y debido al menor precio del petróleo se generó un ahorro de 590 millones de dólares.
- 7** La apreciación cambiaria que se dio hacia la segunda mitad del 2009 también generó un efecto positivo en el poder adquisitivo, al favorecer a los deudores en dólares, quienes también se vieron beneficiados por la caída en las tasas de interés en dólares.
- 8** La tasa de política monetaria (TPM) la mantuvo invariable y en dos ocasiones realizó incrementos en la tasa de interés bruta de los depósitos a un día plazo *overnight* (DON), dada la persistencia, a inicios de año, de rendimientos reales negativos en las opciones de ahorro en colones a muy corto plazo.
- 9** La CCSS contabiliza un aumento del empleo público de 21.087 plazas; en tanto que la EHPM registra 29.144.
- 10** En la categoría de medianos empresarios y expertos se incluyen medianos empresarios, profesionales y jefes de departamento con bachillerato universitario. Por su parte, el grupo de pequeños propietarios corresponde a dueños de pequeños negocios agrícolas, industriales y de servicios.
- 11** Específicamente en los servicios tradicionales privados, donde se agrupan los servicios relacionados con la construcción, en la industria tradicional (incluye industria de la construcción) y en la agricultura orientada al mercado interno.
- 12** 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”.
- 13** La participación de los medianos y pequeños propietarios en las actividades de servicios de la “nueva economía” pasó de 10,6% y 11,2%, a 14,8% y 17,2%, respectivamente.
- 14** La moda es el indicador estadístico que se refiere al valor que tiene mayor frecuencia (repetición) absoluta.
- 15** Armenia, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Congo, Eslovenia, Guinea Ecuatorial, Islas de la Mayotte, Mozambique, Nui Isla, Palau, República Centroafricana, Yemén y Vanuatu.
- 16** El porcentaje está calculado sobre las exportaciones totales sin incluir el café.
- 17** En orden de importancia los principales productos son: partes para computadoras, circuitos integrados, banano, piña, equipos de infusión, medicamentos, prótesis, textiles, café, concentrados de frutas, llantas, aceite de palma, material eléctrico, artículos para envasado, cables, melón, plantas ornamentales y purés (Procomer, 2010).
- 18** El tamaño de una empresa se define por el número de sus empleados: micro (1 a 9), pequeña (10 a 29), mediana (30 a 100), grande (más de 100).
- 19** Este análisis fue elaborado por medio de un estudio de pánél, con información brindada por la CCSS. La metodología empleada puede consultarse en el Anexo Metodológico de este Informe.
- 20** La internacionalización se define como la expansión de las operaciones de una Mipyme hacia mercados externos, no solo exportando de forma directa, sino mediante cualquier proceso que le permita hacer negocios en el mercado global, como el encadenarse con empresas transnacionales (Chaves y Segura, 2010).
- 21** Tipología similar a la utilizada por Michael Porter en el *Reporte de Competitividad Mundial* del Foro Económico Mundial.
- 22** Estos desbalances del ente emisor surgieron a raíz de la crisis de la deuda pública de principios de la década de los ochenta. Las medidas correctivas que se adoptaron en aquella época hicieron que el Banco Central absorbiera una significativa porción de las posiciones cambiarias del Gobierno y el público.
- 23** Las captaciones locales en colones y dólares deben pagar el 8% de impuesto sobre la renta y están sujetas al encaje mínimo legal del 15%, por lo que la tasa necesaria para cubrir una captación local es:
- $$\frac{x\%}{(1-0.15) \cdot (1-0.08)} = \frac{x\%}{(0.85) \cdot (0.92)} = \frac{x\%}{(0.782)} = x\% \cdot 1.2788$$
- 24** Se recibieron recomendaciones de la Contraloría General de la República, así como criterios de expertos del FMI, el BID, la Agencia Española de Administración Tributaria, del Departamento del Tesoro y el Servicio de Rentas Internas (IRS) de Estados Unidos y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- 25** Se dice que un sistema tributario es “boyante” cuando muestra capacidad para incrementar la recaudación en períodos de crecimiento económico (Programa Estado de la Nación, 2009).

CAPITULO
4

Armonía con la naturaleza

INDICE

Hallazgos relevantes	169
Valoración general	171
Valoración del Decimoquinto Informe	172
Aspiraciones	172
Introducción	173
Resultados de la gestión ambiental	173
Subsisten patrones insostenibles de uso de los recursos naturales	173
Agenda de conservación avanza con nuevos desafíos	194
Riesgo intensivo en el escenario de desastres	197
Procesos de la gestión ambiental	200
Complejo marco para impulsar políticas de ordenamiento territorial	201
Acciones contradictorias del Estado atizan conflictos ambientales	205
Nueva ley para viejos problemas en el manejo de residuos sólidos	215
Cambios institucionales para enfrentar la vulnerabilidad y el riesgo	218
Capacidades para la gestión ambiental	220

HALLAZGOS RELEVANTES

» En el territorio nacional, entre 1965 y 2009 la huella de carbono por persona creció un 177%. En el último año el 70,6% de este indicador correspondió al uso de hidrocarburos. Para absorber el CO₂ derivado de este uso en el 2009 se requirió destinar un 30,3% del territorio disponible por persona, y se necesitará un 47,2% en el 2021.

» Las zonas con potencial para yacimientos de minería metálica se traslapan en un 60% con bosques, un 90% con las áreas silvestres protegidas, reservas indígenas y corredores biológicos, y un 60% con zonas de recarga acuífera.

» En una muestra de pozos analizados en las zonas costeras se encontró que el 96% no cuenta con la concesión de aguas requerida.

» Se reporta que el 96,5% de las aguas residuales recolectadas por los alcantarillados sanitarios urbanos desemboca en los ríos, sin ningún tipo de tratamiento.

» En el 2008, en Costa Rica se aplicaron 2,9 kilogramos de ingrediente activo de plaguicidas por persona, o 30 kilogramos por hectárea de producción agrícola, cifras que están por encima del promedio regional centroamericano.

» Al menos treinta entidades públicas y unas setenta normas regulan y administran el ordenamiento territorial en el país, sin que esto se traduzca en un marco adecuado que lleve a la práctica lineamientos en este ámbito.

» Solo el 16,3% de la zona costera tiene planes reguladores; en el 82% de los casos estos fueron realizados por iniciativa de entidades privadas.

» De las 461 denuncias recibidas por el Tribunal Ambiental Administrativo en el 2009, un 40% corresponde a contaminación de ríos y afectación de nacientes.

» Las áreas protegidas generaron al país 778.148 millones de colones en el 2009; el 70,2% provino del turismo y el 26,4% de la generación hidroeléctrica.

» La presencia institucional del Estado para atender directamente las áreas silvestres protegidas solo alcanza a cubrir un 36% de las 169 existentes.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2005-2009

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009
Huella ecológica (hectáreas globales por habitante)	1,78	1,81	1,89	1,86	1,83
Deuda ecológica (hectáreas globales por cada cien habitantes) ^{a/}	-4,98	-10,31	-20,02	-19,76	-19,3
Gestión del cambio socioambiental					
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m ²)	1.712.198	1.972.502	2.119.440	2.348.697	1.532.989
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m ²)	487.960	752.829	897.218	854.238	416.224
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m ²)	600.260	648.130	803.578	858.237	576.778
Número de pozos legales perforados (acumulado)	12.091	12.884	13.742	14.032	14.314
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	52.950.284	55.382.011	47.112.814	13.565.491	20.942.738
Doméstico (%)	76	77	24,8	26,7	18,5
Industrial (%)	9,3	6,1	11	14,1	27,2
Turismo (%)	4,5	7,4	22,7	19,8	27,9
Agrícola (%)	10,2	9,4	41,4	39,4	26,4
Población que recibe agua de calidad potable (%)	82,2	81,2	82	83,4	87,3
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) ^{b/}	63,5	73,4	76	76	77,3
Procesamiento anual de madera en rollo (m ³)	1.018.569	1.130.232	1.339.140	1.229.331	
Pago por servicios ambientales en reforestación (hectáreas)	3.602	4.866	5.826	5.743	5.092
Volumen autorizado por el Sinac para aprovechamiento de madera (m ³)	659.221	735.672	516.654		
Área sembrada de productos agrícolas (hectáreas)	443.395	441.552	458.755	448.585	467.127
Área sembrada de productos orgánicos certificados (hectáreas)	9.800	10.711	7.874	8.004	8.052
Número de intoxicaciones por plaguicidas	2.091	2.061	1.949	450	339
Consumo de energía secundaria (terajulios)	106.189	110.680	117.792	121.446	118.075
Hidrocarburos (%)	75,02	74,56	74,81	75,02	75,64
Electricidad (%)	24,95	25,4	25,15	24,93	25,32
Biomasa (%)	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	8,7	4,2	6,4	3,1	-2,8
Ventas de energía eléctrica (GWh)	7.358,7	7.810,4	8.166,3	8.349,8	8.238,0
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	5,1	6,1	4,6	2,2	-1,3
Intensidad energética ^{c/}	0,061	0,059	0,059	0,058	0,074
Promedio anual de concentración de PM-10 en el aire, San José (µg/m ³)	35	30	38		
Rechazos en Riteve por emisiones contaminantes (%)	21,8	24,4	23,9	24,2	26,4
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día)	1.036	1.032	1.030	1.104	1.024
Gestión del patrimonio					
Áreas estatales con protección permanente (hectáreas) ^{d/}	964.784	959.894	965.725	965.416	965.416
Áreas estatales con protección parcial (hectáreas)	374.745	373.970	374.192	374.283	375.461
Áreas marinas protegidas (hectáreas)	501.033	521.044	521.992	520.880	520.880
Áreas en la Red de Reservas Privadas (hectáreas)	83.450	98.375	125.350	126.070	
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (hectáreas)	53.493	19.972	60.567	66.474	52.828
Número de especies en el Inventario Nacional de Biodiversidad (artrópodos, plantas, hongos y líquenes)	24.648	25.793	26.669	26.775	27.866
Gestión del riesgo					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	939	557	1.577	1.255	505
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	31	53	143	149	117
Gestión institucional					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	13,8	14,1	14,3	17	15
Presupuesto del Minaet como porcentaje del PIB	0,12	0,14	0,11	0,13	0,16
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	415	284	303	451	461
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.412	2.534	2.727	2.453	2.467

a/ Representa la diferencia que se obtiene al comparar el territorio disponible (biocapacidad) con el uso de los recursos efectuado por la población en un año determinado (huella ecológica).

b/ Este dato comprende la cobertura de agua con control de calidad, y considera las conexiones comerciales y domiciliarias.

c/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios, y el PIB en colonas (base 1991).

d/ En protección permanente se incluyen parques nacionales, reservas absolutas, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre de propiedad estatal y monumento nacional. En la modalidad de protección parcial se agrupan los refugios nacionales de vida silvestre mixtos y privados, zonas protectoras, reservas forestales, humedales y monumentos naturales. Cabe señalar que en esta última modalidad la protección es del 100% del territorio y cuenta con declaratorias formales; su carácter parcial refiere a que las áreas tienen categorías de manejo menos restrictivas, acordes con la legislación. Las áreas marinas son las zonas protegidas continentales que tienen área marina, con excepción de la isla del Coco, que sí es completamente marina.

VALORACIÓN GENERAL

En sus últimas ediciones, este capítulo 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.

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 del país.

Una primera derivación de esta tendencia a anteponer las consideraciones productivas a las ambientales 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 disposición de estos recursos, y que puede socavar la riqueza natural, pilar del desarrollo nacional y de la imagen de Costa Rica ante el mundo.

Algunos ejemplos relevantes de esta tendencia se evalúan en este capítulo. Uno de ellos es la huella ecológica, cuyo análisis se profundiza en esta edición con el estudio de la huella de carbono. En este ámbito el país mantiene un balance negativo derivado de su alta dependencia de los hidrocarburos, que, como se sabe,

tienen un fuerte impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero. De no tomarse medidas que modifiquen los irresponsables patrones de uso energético, la huella de carbono seguirá incrementándose y traerá consigo graves efectos económicos, sociales y ambientales. Así, crecerá el déficit ya existente en la relación entre el territorio y los recursos disponibles, por un lado, y la demanda generada por el acelerado ritmo en que las y los costarricenses hacen uso de ellos, por otro.

El Informe documenta cómo las prácticas agrícolas son cada vez más intensivas en el uso de agroquímicos. Pese a que el área dedicada a cultivos se ha mantenido estable desde los años setenta, la importación de plaguicidas creció 170% en treinta años. Por otra parte, los recursos hídricos están, en la práctica, desprotegidos y expuestos a la contaminación: el 96% de las aguas residuales domésticas se arroja sin tratamiento alguno a los ríos; la gran mayoría de las reservas de aguas subterráneas se explota ilegalmente y se gestiona en un marco de competencias traslapadas y falta de información básica para conocer y manejar este recurso, así como para medir la sostenibilidad de su uso.

El segundo efecto de la preeminencia del interés económico sobre el ambiental es 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. Lo anterior se agrava por un problema de larga data que sigue sin encontrar solución: el amplio contingente de población que aún permanece asentada en esas áreas, y los reiterados casos de ocupación legal e ilegal de zonas públicas.

Al mismo tiempo, el desarrollo de actividades que parecen reñir con la protección (la minería y el cultivo de piña son destacados ejemplos de debate en los últimos años), el limitado control ambiental que ejercen las entidades públicas y el debilitamiento de instancias clave para regular el quehacer productivo, entre otras situaciones, también abren puertas hacia la vulnerabilidad de los esfuerzos por resguardar la riqueza natural.

Para procesar los conflictos entre la actividad productiva y la protección ambiental

resulta esencial contar con una política de ordenamiento territorial, que establezca un equilibrio asentado en la meta de que el aprovechamiento de los recursos naturales sea sostenible. Sin embargo, antes de alcanzar ese objetivo el país debe encarar el urgente desafío de poner orden en la maraña normativa e institucional que sirve de marco a los procesos de creación de la política pública en esta materia, y subsanar la falta de claridad sobre las competencias que recaen sobre las diferentes instancias y sectores en la atención de este reto fundamental. Instrumentos de planificación y regulación del uso del espacio que incluyan la participación ciudadana son una punta de lanza para que mejore el impacto social y ambiental de la actividad productiva.

Ahora bien, el país cuenta con herramientas para corregir estas debilidades. Los esfuerzos del Estado, las comunidades, la academia y la sociedad civil, amplios en cantidad y calidad, han creado una plataforma importante a favor de la gestión ambiental. Nuevas entidades de gestión, la generación de conocimiento y las iniciativas inéditas de algunos actores para fiscalizar y regular el impacto de ciertas actividades, han hecho que el tema ocupe un lugar central en las preocupaciones, conflictos y debates actuales de múltiples actores sociales y políticos.

Para que estas ventajas se traduzcan en una gestión adecuada, el país debe hacer del ambiente un asunto prioritario de la agenda política nacional. Costa Rica está en una coyuntura de cambio de gobierno, un momento que podría ser clave para replantear su responsabilidad global, consolidar y fortalecer los esfuerzos realizados y trabajar por la sostenibilidad, si se ampara la acción estatal en un diálogo 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 son necesariamente excluyentes la protección ambiental y el crecimiento económico. 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.

VALORACIÓN DEL DECIMOQUINTO INFORME

Dados sus patrones actuales de uso de los recursos naturales, Costa Rica ha sobrepasado la capacidad de su territorio para satisfacer los requerimientos de la población. Esta insuficiencia abarca todos los recursos, pero señala de manera particular dos áreas urgentes: ordenamiento territorial y emisiones de gases contaminantes. Ante el reto de mejorar este balance ambiental, las acciones públicas y privadas enfrentan inéditas expresiones de conflicto y antagonismo social en este ámbito. Lo anterior, en un marco de escasas capacidades institucionales y poco diálogo político, limita la posibilidad de construir políticas públicas ambientales participativas e informadas, y resolver las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente, en favor de la sostenibilidad.

Frente a las dimensiones de la responsabilidad ambiental global, los logros y fortalezas que exhibe Costa Rica no deben dar lugar a una actitud autocomplaciente. No se conoce con exactitud la celeridad y la fecha cierta en que los patrones actuales de uso y afectación de los recursos naturales llevarán a una situación negativa, e irreversible, de la sostenibilidad en el país. Los conflictos actuales y la exposición mediática, e incluso la crisis económica internacional, ofrecen oportunidades para la revisión de la política, la generación de conocimiento, la ejecución efectiva de tareas institucionales, el diálogo abierto, la rendición de cuentas y la participación. Es decir, lo que a primera vista puede sugerir caminos sin salida, puede ser la entrada a un período de acuerdos en materia ambiental, para dar coherencia y un orden de prioridades a las acciones futuras.

ASPIRACIONES

» UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

» NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

» REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

» PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

» MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

» EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

» CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

» UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

» CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

Armonía con la naturaleza

Introducción

El presente capítulo da seguimiento al desempeño ambiental de Costa Rica en el 2009, con sustento en la investigación efectuada en universidades públicas, instituciones científicas nacionales e internacionales, sectores productivos y de la sociedad civil. El país ha logrado avances significativos en la generación de mejor y mayor información en algunos ámbitos, aunque paralelamente ha descuidado otros e incumple desde hace quince años el mandato de la Ley Orgánica del Ambiente, de crear un sistema de indicadores y un informe anual sobre el estado del ambiente, tarea encargada a un inexistente Consejo Nacional Ambiental. En ese contexto, este capítulo realiza un esfuerzo por sistematizar la información disponible, con el objetivo de identificar desafíos nacionales para alcanzar un mejor desempeño de la gestión ambiental y hacer sostenible el desarrollo humano.

De lo anterior se deriva que el nombre del capítulo, desde su primera edición, aluda a una aspiración: la de una sociedad que viva en armonía con la naturaleza. Como es el estilo de este Informe, se intenta aquí -con las limitaciones de información ya mencionadas- determinar cuánto se acerca o se aleja el país de un conjunto de aspiraciones, así como brindar elementos de juicio para debatir sobre la sostenibilidad ambiental. El cuadro 4.2 pretende dar una visión comprensiva básica sobre ese avance. Si bien muestra logros clave, parece evidenciar un balance conflictivo que llama a la

reflexión nacional sobre la necesidad de diálogo político, participación e información en este tema. Cabe mencionar que es un reto pendiente para esta publicación poder sistematizar la amplitud de acciones que se dan a nivel comunitario, de organizaciones sociales, la academia y el sector privado, en defensa del ambiente.

El capítulo está conformado por tres secciones. En la primera se examinan los resultados de la gestión ambiental, principalmente en cuanto al uso de los recursos naturales y el territorio. La segunda analiza los procesos de gestión ambiental, con énfasis en el marco de elaboración de las políticas de ordenamiento territorial y la gestión pública de recursos clave. La última sección hace un repaso de las capacidades, recursos humanos y financieros y esquemas de apoyo con que cuentan las entidades que se dedican a la conservación.

Resultados de la gestión ambiental

El análisis del estado y uso de los recursos naturales en el país genera preocupaciones en torno a la sostenibilidad. Este apartado explora esa realidad y da cuenta de cómo los recursos han sido afectados por los diversos actores sociales y económicos, así como de los logros y desafíos que componen la agenda nacional de conservación. En la primera parte se da seguimiento a la situación del uso de los recursos naturales y se analizan por primera vez tres temas: la huella de carbono, las perspectivas

de la minería metálica y el manejo de las aguas residuales. La segunda parte estudia la gestión del territorio protegido y el resguardo de la biodiversidad y los ecosistemas. Por último se examinan los principales datos relacionados con la gestión del riesgo y se presentan nuevas estimaciones sobre el impacto del cambio climático.

Subsisten patrones insostenibles de uso de los recursos naturales

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 una medición de la denominada “huella ecológica”¹, para consignar con un dato más preciso este desafío. Según este indicador, en el 2008 el país mostraba una deuda ecológica: con el ritmo prevaeciente de uso de los recursos naturales, cada costarricense requería un 12% más del territorio disponible para satisfacer su consumo (biocapacidad). En la actualización de este cálculo para el 2009 persiste la misma brecha entre la huella ecológica y la biocapacidad del territorio (12%).

Dado que en el 2002 la diferencia entre la huella ecológica y la biocapacidad era de un 3%, se percibe una tendencia creciente y un mayor déficit de territorio disponible para satisfacer el ritmo de uso de los recursos; en aquel año hacían falta 6,3 hectáreas globales por cada cien personas, y para el 2009 el

CUADRO 4.2

¿Cómo está Costa Rica en cuanto a las aspiraciones de este capítulo?

Aspiración	Situación
Utilizar los recursos naturales según su capacidad de reposición	<ul style="list-style-type: none"> ■ La medición de la "huella ecológica" arroja una deuda negativa entre el uso de los recursos y la biocapacidad del territorio. ■ Presión por el uso legal e ilegal de aguas subterráneas. ■ Se mantiene la dependencia de los hidrocarburos en el uso energético. ■ El uso de tierras agrícolas afecta los suelos y la biodiversidad por el excesivo empleo de agroquímicos. ■ Las actividades productivas generan cambios en el uso del suelo en los bosques. ■ El potencial de minería metálica se asienta en territorios de gran riqueza ecológica.
Mantener un nivel asimilable de producción de desechos y contaminantes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se adopta la estrategia de "carbono neutralidad" para el país al 2021. ■ La "huella de carbono" y las emisiones contaminantes son crecientes. ■ La producción de residuos sólidos sigue en aumento y sin tratamiento adecuado. ■ Se consolida un nuevo marco legal para el manejo de residuos sólidos. ■ Las aguas residuales son vertidas mayoritariamente en los cuerpos de agua, sin tratamiento. ■ No hay disminución significativa en la aplicación de plaguicidas y fertilizantes.
Reducir el deterioro ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumentan los esfuerzos de conectividad entre áreas protegidas y protección marina. ■ Alto número de denuncias por contaminación de aguas y afectación de acuíferos. ■ El Estado se muestra débil y contradictorio en sus acciones de control ambiental.
Participación de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acciones de protección de la sociedad civil favorecen la conservación. ■ Áreas protegidas generan grandes beneficios económicos, sociales y ambientales a las comunidades. ■ Mecanismos de participación en políticas de ordenamiento territorial son escasos o de poco alcance. ■ Se han cerrado espacios mixtos de participación en instituciones clave.
Minimizar el impacto de los desastres por eventos naturales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se mantiene la construcción social de situaciones de riesgo que derivan en desastres. ■ Desastres recurrentes en las mismas zonas y alta intensidad de los impactos. ■ No hay planificación de largo plazo con respecto a escenarios de cambio climático.
Lograr equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acceso a riqueza marino-costera se ve amenazado en sitios de gran valor turístico. ■ Beneficios de actividades de alto impacto ambiental favorecen a pocos sectores. ■ Reiterados conflictos y competencia por el uso del agua y el territorio, incluso en zonas protegidas
Fomentar la conciencia en las y los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se identifican acciones públicas y privadas de reciclaje. ■ No se reportan cambios significativos en los patrones de consumo de la población. ■ Participación comunitaria apoya la gestión de áreas protegidas.
Utilizar el territorio nacional de acuerdo con su capacidad de uso y ordenamiento	<ul style="list-style-type: none"> ■ La "huella ecológica" señala que los patrones de uso actuales requieren más territorio del disponible. ■ Se mantiene un marco fragmentado y no se cuenta con una política clara de ordenamiento territorial. ■ La mayoría de los cantones no tiene planes reguladores y en las zonas costeras son limitados en cobertura. ■ Cambios de uso del suelo y alteraciones del paisaje en zonas costeras, sin planificación
Mejorar el conocimiento y la información ambientales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se publican estudios sobre riqueza biológica y requerimientos de protección de ecosistemas. ■ Sistema de información deficiente en áreas clave. ■ Desde 2006 no se publican estadísticas sobre uso de recursos pesqueros.

déficit es de 19,3 hectáreas. Al analizar la composición de la huella en el país (gráfico 4.1) se observa el peso del tema energético: en el conjunto de los demás usos del territorio, la huella baja ligeramente entre 2002 y 2009, pero la porción relativa a la absorción de las emisiones de carbono crece. Es por ello que más adelante en este capítulo se estudia el cálculo específico de la huella de carbono. Si bien, como toda metodología, este índice puede ser revisado, es un insumo para llamar a los actores sociales a reconocer que, pese a sus logros, Costa Rica tiene que asumir con responsabilidad esta deuda, sobre todo en dos campos ya señalados en la edición anterior de este Informe: ordenamiento territorial y emisiones contaminantes.

Con el mismo interés de aportar instrumentos para el análisis de la sostenibilidad, en el cuadro 4.3 se presenta un desglose del consumo per cápita de algunos recursos naturales. Si bien el dato aislado no permite mucho análisis, tendrá utilidad en el futuro para hacer comparaciones internacionales y dar seguimiento a períodos largos. A grandes rasgos, el ejercicio para el período 2005-2009 indica que el consumo de energía secundaria es creciente, el área de tierras agrícolas no muestra cambios relevantes, el uso de madera exhibe un

notable aumento y el volumen de agua subterránea de pozos registrados tuvo una significativa reducción en el 2008 (tema que se aborda más adelante en esta sección). El área anual de nuevas construcciones, en continua expansión durante el *boom* inmobiliario, bajó en el 2009, como resultado de la crisis en ese sector.

Creciente huella de carbono señala al transporte como desafío central

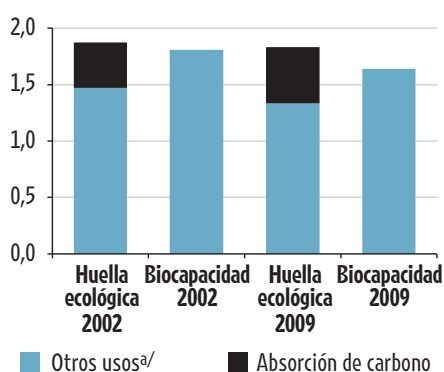
Los patrones de uso energético y emisiones contaminantes parecen incompatibles con las características de un país pequeño y ecológico, y sus impactos señalan un problema central: el transporte de mercancías y personas, indispensable para la actividad económica y social, es el mayor consumidor de energía 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. Este apartado, que se complementa con otros aportes de este Informe², profundiza en el análisis de la huella ecológica, mediante el estudio de la huella de carbono³.

Toda actividad económica tiene un impacto ambiental, y el uso de energía lo tiene tanto de forma directa, en sus procesos de transformación, como indirecta, al ser parte esencial de los procesos productivos. Todas las emisiones generadas por este uso tienen un efecto sobre la salud y el ambiente en general, no solo por el dióxido de carbono (CO₂) sino por otros gases incluso más dañinos para la atmósfera, como el metano (CH₄), que posee veintitrés veces más potencial de calentamiento que el CO₂ (IPCC, 2001). Asimismo, el óxido de nitrógeno (NO_x) es un gas peligroso para la salud humana y es responsable de la niebla tipo *smog*. Pese a que su aporte es mayoritario, los vehículos no son los únicos que emiten gases de efecto invernadero (GEI); también lo hacen los cultivos, el ganado y los seres humanos; incluso fuentes como la leña, aunque se consideran “renovables”, emiten GEI.

Para este capítulo se realizó una estimación de la huella de carbono en un período histórico, con datos documentados hasta el año 2009 y estimaciones proyectadas al 2021 (dada la meta gubernamental de ser neutral en emisiones de carbono, o “carbono neutral”, para ese año). En general se observa una tendencia alcista en todo el período (gráfico 4.2) y un crecimiento de 177%

GRAFICO 4.1

Huella ecológica y biocapacidad per cápita. 2002 y 2009 (hectáreas globales por persona)



a/ En “otros usos” se incluye el forestal, la pesca, los cultivos, el pastoreo y la infraestructura.

CUADRO 4.3

Cantidad de recursos naturales utilizados por persona. 2005-2009

Recursos y usos	2005	2006	2007	2008	2009
Área de tierras para producción agrícola (hectáreas)	0,104	0,101	0,102	0,101	0,104
Área anual de nuevas construcciones (m ²)	0,657	0,779	0,870	0,912	0,560
Uso de la madera (m ³ de madera en rollo) ^{a/}	0,239	0,261	0,306	0,276	
De bosques	0,012	0,015	0,028	0,012	
De plantaciones forestales	0,156	0,187	0,221	0,206	
De terrenos de uso agropecuario	0,071	0,059	0,057	0,058	
Volumen de agua explotada en pozos (m ³ anuales)	12,419	12,802	10,734	3,048	4,644
Volumen de agua superficial concesionada					0,113
Consumo de energía secundaria (terajulios) ^{b/}	0,025	0,026	0,027	0,028	0,026
De hidrocarburos	0,019	0,019	0,020	0,021	0,019
De electricidad	0,006	0,007	0,007	0,007	0,007

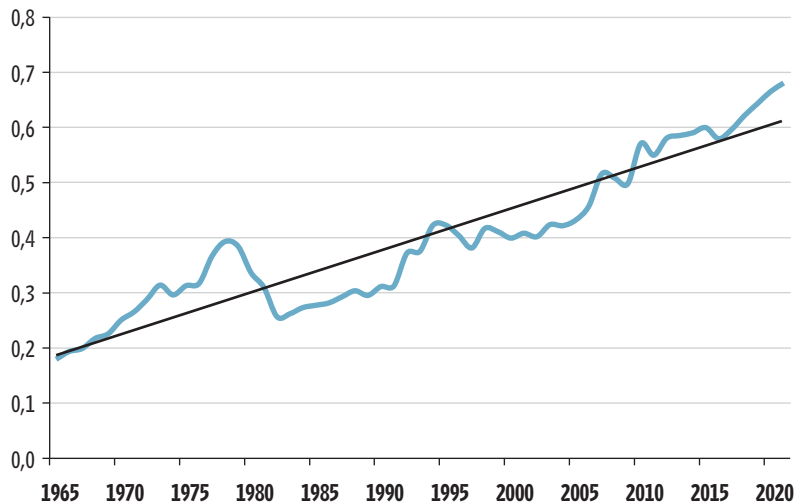
a/ El dato del 2008 es el último disponible.

b/ No se incluye el dato de biomasa porque se trata de una cifra muy pequeña.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sepsa, ONF, Senara, DSE, MSJ e INEC.

GRAFICO 4.2

Estimación de la huella de carbono (hectáreas globales por habitante)

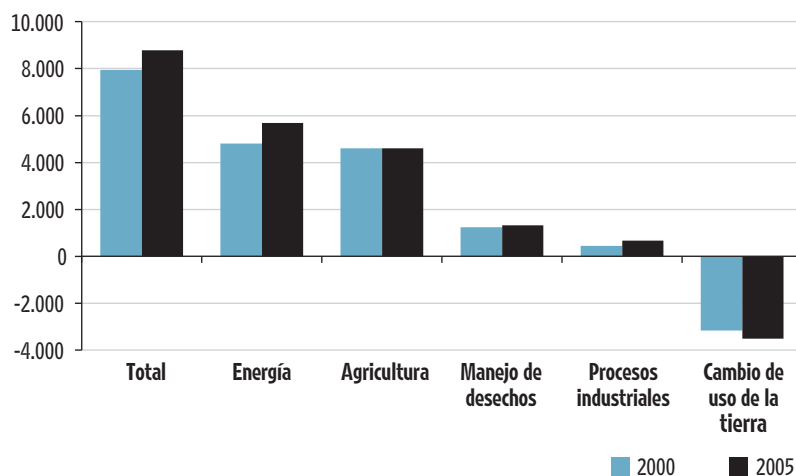


Nota: Los datos de 1965 a 2009 corresponden a cifras estimadas sobre datos reales, en tanto que los de 2010 en adelante son proyecciones.

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

GRAFICO 4.3

Emisiones nacionales totales de gases de efecto invernadero (gigagramos de carbono equivalente^{a/})



a/ El carbono equivalente es una medida del potencial de calentamiento global que permite que todos los gases de efecto invernadero puedan compararse de acuerdo con un parámetro común: el del dióxido de carbono. Por ejemplo, el metano es un gas de efecto invernadero alrededor de 25 veces más potente que el dióxido de carbono, de modo que una tonelada de metano se puede expresar como 25 toneladas de CO₂ equivalente.

Fuente: Elaboración propia con datos de Minaet, 2009.

entre 1965 y 2009. Se pueden distinguir tres subperíodos. El primero, de 1965 a 1979, coincide con la vigencia del modelo de desarrollo agroexportador simple con sustitución de importaciones, que incrementó de manera rápida el consumo energético. Durante el segundo, la crisis petrolera mundial de 1979-1982 generó una baja y luego una etapa de expansión más leve que el promedio, hasta 1991. A partir de ese año se dio un breve repunte que continuó creciente bajo la línea de tendencia hasta 2007. Las estimaciones a futuro muestran que, de no tomarse medidas adecuadas en la próxima década, habría un crecimiento mayor y más acelerado que la tendencia anterior.

Pese a una baja en la demanda de energéticos, la huella de carbono apenas cayó 0,6% en 2009 respecto a 2008, y en términos per cápita lo hizo en 1,9%. El transporte impulsa el consumo de hidrocarburos, que en 2009 aportó el 70,6% de la huella de carbono y que aumentó de 59,7% en 1966 a un máximo del 81,3% en 2000, y alcanzaría un 73,1% en 2021, de no aplicarse acciones correctivas (Martínez, 2010). De acuerdo con estas estimaciones, en 2009 el país debió dedicar un 30,3% del territorio disponible por persona solo para absorber el CO₂ liberado a la atmósfera por el uso de combustibles fósiles, y requerirá el 47,2% en 2021.

Las estimaciones de la huella de carbono son consistentes con los resultados obtenidos en el inventario de GEI elaborado para la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático ante la ONU (Minaet, 2009). Según estos cálculos, las emisiones totales crecieron un 10,6% entre 2000 y 2005 (gráfico 4.3). Las emisiones de CO₂ pasaron de 2,9 millones a 6,9 millones de toneladas métricas entre 1990 y 2006, un crecimiento anual de 5,9% y total de 137,9%; las emisiones per cápita de carbono crecieron un 77,8% en el mismo período (WRI, 2010).

Por su parte, la Dirección Sectorial de Energía (Molina, 2009) realizó estimaciones de los GEI emitidos desde 1990 y proyecciones hasta el 2021, de cara a los esfuerzos planteados para lograr la "carbono neutralidad". Los hidrocarburos han representado el principal componente (gráfico 4.4) y entre ellos destaca

el diésel (42,4% del total y 30,9% del total de energía secundaria consumida en el país en 2009). El transporte fue responsable de alrededor del 84,3% de las emisiones imputables a hidrocarburos en 2009, lo que hace de este sector un objetivo prioritario para la política energética en los próximos años. Un cálculo efectuado para este Informe indica que los vehículos a diésel emitieron 11,1 toneladas de CO₂, en contraste con dos toneladas emitidas por los de gasolina (Martínez, 2010).

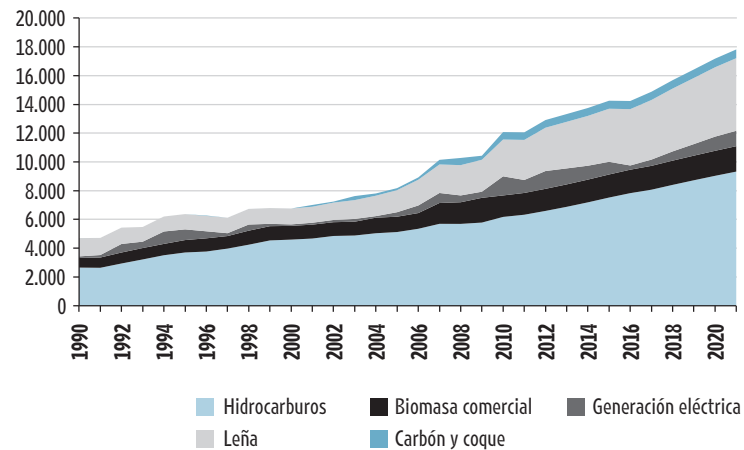
Lo anterior, además de su contribución al efecto invernadero, tiene un impacto sobre la calidad del aire, la salud y la calidad de vida, especialmente en las zonas urbanas. Uno de los factores que agravan este efecto es la antigüedad de la flota vehicular; de las unidades inspeccionadas por Riteve SyC en 2009, el 58% tenía entre diez y veintiún años de antigüedad; muchas de ellas fueron construidas con tecnologías obsoletas, que generan altos niveles de contaminación, y con sistemas de emisiones que no cumplen con la normativa vigente. El porcentaje de autos rechazados por exceso de emisiones contaminantes en el 2009 tuvo un leve aumento en comparación con el 2008 (de 24,2% a 26,4%), pero cabe recordar que en 2003 se rechazaba casi el 40% de los vehículos (Riteve SyC, 2010). Un estudio calculó que la revisión técnica evitó la emisión de 37.700 toneladas anuales de monóxido de carbono en 2006 (Riteve SyC, 2008).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ENERGÍA Y HUELLA DE CARBONO** véase Martínez, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Un trabajo reciente de Incae, Minaet y Fundecor analizó las medidas de abatimiento⁴ que podrían aplicarse para frenar el incremento de emisiones. El gráfico 4.5 muestra una proyección que compara la curva de emisiones de GEI atribuibles al sector energético con y sin la implementación de políticas e inversiones de abatimiento. Puede apreciarse un efecto menos evidente en los primeros años, en virtud de que la migración hacia

GRAFICO 4.4

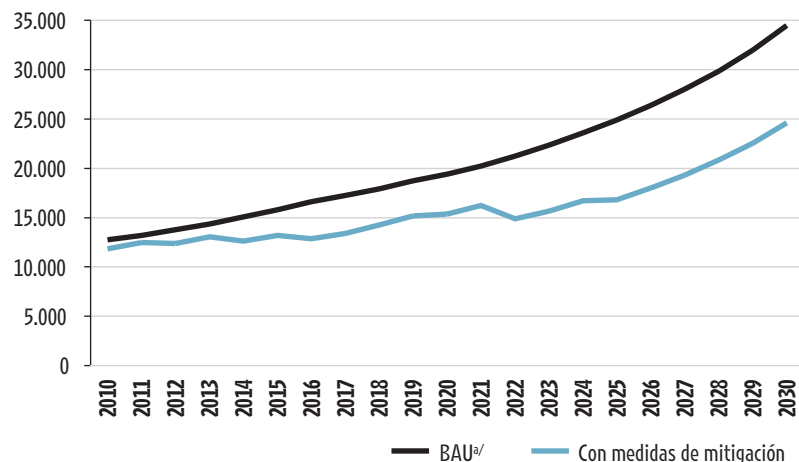
Emisiones de GEI totales estimadas, según principales fuentes (miles de toneladas equivalentes de carbono)



Fuente: Elaboración propia con datos de Molina, 2009.

GRAFICO 4.5

Curvas de estimación de emisiones de GEI, con y sin medidas de mitigación (gigagramos de carbono equivalente)



a/ Escenario BAU de crecimiento económico. Por escenario BAU (de *business as usual*) se entiende el escenario que es más probable que ocurra, según el criterio del experto, y en el cual se presume que no existen cambios radicales a futuro en las políticas u otras variables relacionadas, es decir, es una prolongación de las condiciones actuales.

Fuente: Incae et al., 2010.

fuentes renovables será escalonada. Los resultados apuntan, principalmente, a la necesidad de expansión de la hidroelectricidad y otras fuentes renovables, el uso de trenes eléctricos, mejoras de infraestructura vial, manejo de rellenos sanitarios y siembra de árboles. Estas acciones, en conjunto, abatirían hasta el 83% de las emisiones de GEI, con un costo de 7.700 millones de dólares entre 2010 y 2030 (Incae et al., 2010).

El diésel es la principal fuente de energía utilizada en el país

La composición de la matriz energética nacional se ha mantenido por varias décadas sin grandes cambios, generando fuertes impactos sobre la economía, la sociedad y el ambiente. En este apartado, como complemento al estudio de la huella de carbono, se resumen los datos básicos sobre el uso de los recursos energéticos desde la perspectiva ambiental y

se valora el peso de los hidrocarburos en el consumo de energía secundaria. La información lleva a reiterar la urgencia de reducir la dependencia petrolera, reforzar el uso de fuentes limpias y mejorar la eficiencia, sobre todo, en el transporte.

Los principales elementos relacionados con el uso energético de un país son la producción (la oferta interna), la transformación (o los procesos en que se convierten los insumos básicos en formas consumibles de energía) y el consumo final (que se conoce como energía secundaria o comercial). En cuanto la producción, según la Dirección Sectorial de Energía del Minaet, el diésel es la fuente mayoritaria en la composición de la oferta interna, seguido por la electricidad, la gasolina regular y la gasolina súper, entre otros. En el 2009, la producción energética nacional cayó aproximadamente un 41,9% con respecto al 2008, pero gracias a una menor demanda, las importaciones de hidrocarburos solo subieron un 4,9%. Desde el punto de vista ambiental, el hecho más relevante del año en estudio es una baja en la producción de diésel, dado que no solo es la fuente mayoritaria sino una de las más contaminantes. Según la norma centroamericana, los países deben expender diésel con un contenido máximo de 0,5% de azufre. Desde diciembre de 2009 la refinería de Recope en Moín produce una parte de este combustible a 0,05%, la cual se consume en el país. Una

proporción que todavía se elabora con la concentración más contaminante se exporta para reproceso o consumo final en su mayoría, y otra es utilizada por el ICE para la generación térmica. Con recursos propios, Recope está buscando poner en operación unidades que permitan producir más combustibles acordes con las normas ambientales (Martínez, 2010).

El segundo paso en el uso de energía es el ciclo de transformación, en el cual participan sobre todo la refinería de petróleo y las centrales eléctricas públicas y privadas y, en menor medida, plantas que operan con carbón mineral y otras infraestructuras. En Costa Rica la transformación de energía se da principalmente en electricidad, a partir del uso de recurso hídrico (el país mantiene una generación eléctrica basada en su mayoría en fuentes limpias; cuadro 4.4). El petróleo casi no se transforma en Costa Rica; dado que la capacidad instalada para refinar es muy limitada, se compra producto ya procesado. En este contexto, en el 2009 se aprobó un convenio de cooperación entre el BID y el ICE, que otorga a este último unos 500 millones de dólares para invertir en planes de generación y transmisión hasta el año 2014. También se aprobó la “Ley marco para el otorgamiento de concesión de aguas para la generación de energía hidroeléctrica”.

En lo que concierne al consumo final de energía, la estructura (gráfico 4.6)

muestra una alta dependencia de los hidrocarburos (73,6% del total), como cabe esperar de la composición de la oferta energética; entre estos, el diésel representa un 30,9% de la energía secundaria total consumida en el país; la electricidad suma el 24,7%, la gasolina regular el 15,6% y la gasolina súper el 9,6%. Los principales energéticos muestran una tendencia al alza sostenida en su consumo, que solo se interrumpió en 2009 por la contracción de varios sectores económicos, especialmente la industria, el turismo y el comercio.

En casi todos los sectores el consumo energético total ha sido creciente en la última década, y su composición varía en cada uno de ellos. En el sector doméstico la demanda eléctrica es relativamente estable, gracias a la introducción de equipos más eficientes en los hogares. En el sector industrial se observa una tendencia a sustituir el consumo de energéticos como el *bunker* por electricidad, e incluso por diésel, que es un poco menos contaminante. También en muchos procesos que implican generación de vapor o de calor se han adoptado tecnologías modernas a base de biomasa, para sustituir los hidrocarburos por energéticos como el bagazo de caña que se utiliza en la cogeneración eléctrica en ingenios azucareros.

El sector transporte, consumidor mayoritario de la energía secundaria total (57,8% en el 2009), es dominado por el diésel (con un 45,3%). Un

CUADRO 4.4

Generación bruta de electricidad según fuente. 2005-2009

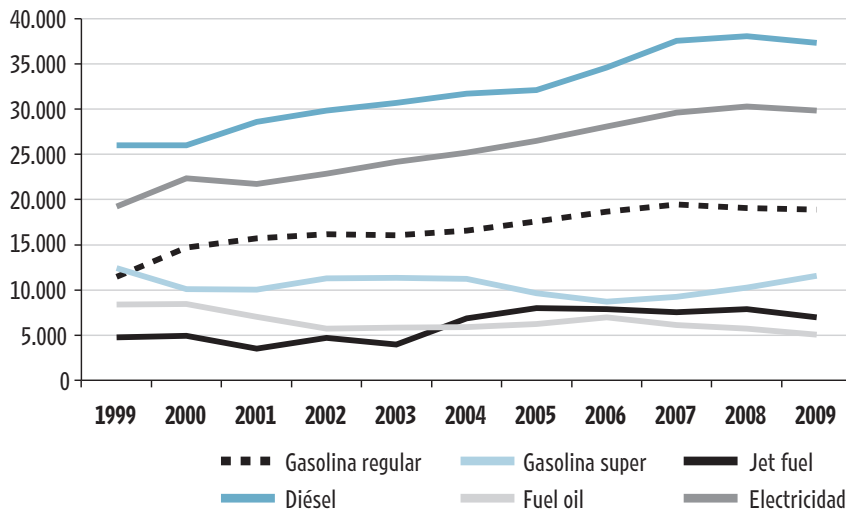
Fuente	2005		2006		2007		2008		2009	
	MWh	Porcentaje	MWh	Porcentaje	MWh	Porcentaje	MWh	Porcentaje	MWh	Porcentaje
Hidroeléctrica	6.565.403	80,1	6.600.896	76,4	6.768.610	75,3	7.385.613	78,4	7.224.461	78,2
Geotérmica	1.147.712	14,0	1.214.888	14,1	1.238.528	13,8	1.130.845	12,0	1.185.839	12,8
Termoeléctrica	283.409	3,5	545.387	6,3	735.156	8,2	700.324	7,4	499.427	5,4
Eólica	203.571	2,5	273.496	3,2	241.058	2,7	199.228	2,1	326.183	3,5
Total	8.200.095	100,0	8.634.667	100,0	8.983.352	100,0	9.416.010	100,0	9.235.910	100,0
Intercambio ^{a/}	8.865		88.837		163.668		-69.664		16.862	
Total para suministro nacional	8.221.021		8.730.269		9.151.180		9.346.346		9.252.772	

a/ Importaciones menos exportaciones de electricidad.

Fuente: UEN-Cence.

GRAFICO 4.6

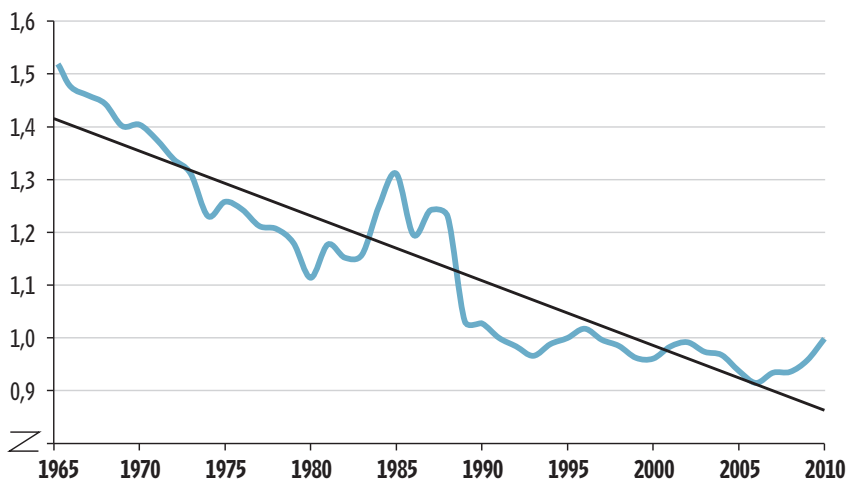
Consumo de energía secundaria, según principales fuentes (terajulios anuales)



Fuente: Martínez, 2010, con base en los balances energéticos de 1999-2009.

GRAFICO 4.7

Evolución de la intensidad energética (barriles equivalentes de petróleo por cada mil dólares)



Fuente: Martínez, 2010, con datos del BCCR y de los balances energéticos de la DSE.

detalle del consumo de energéticos en este sector según tipos de vehículos se puede consultar en Martínez (2010); ese mismo estudio muestra que las gasolinas son consumidas especialmente por los vehículos particulares, mientras el diésel lo es en el transporte público y los vehículos privados de alta cilindrada y costos elevados (Martínez, 2010).

Un logro importante en el esfuerzo por mejorar la eficiencia en el consumo para el transporte de personas es la puesta en operación de varias rutas en el tren urbano; en 2009 se inauguró el servicio de Heredia a Montes de Oca, con un reporte de 100.000 pasajeros por mes.

Todos los usos mencionados generan impactos y presiones sobre las fuentes

energéticas, según sea la eficiencia en su aprovechamiento. La medición de la intensidad energética -un indicador de eficiencia que determina la cantidad de energía que fue necesaria para producir una unidad monetaria en el PIB del país- señala una tendencia positiva a largo plazo (gráfico 4.7). Sin embargo, en los últimos tres años se nota un repunte del indicador, es decir, una menor eficiencia. El problema radica principalmente en el sector transporte, y obedece también al hecho de que algunas industrias intensivas en energía están importando coque y carbón mineral para sustituir el *fuel oil* y el diésel, lo cual ha generado un aumento de emisiones, pues esos materiales son muy contaminantes (Martínez, 2010). La reducción en la intensidad energética tiene dos efectos positivos: desde el punto de vista económico mitiga el impacto de la factura petrolera y en lo ambiental evita el lanzamiento a la atmósfera de millones de toneladas de CO₂ y otros GEI.

El sector energético y la infraestructura necesaria para el aprovechamiento de fuentes renovables, a diferencia de otras actividades económicas, requieren una planificación de largo plazo, que permita la explotación racional y económicamente eficiente de los recursos disponibles, o bien la transformación, transporte y almacenamiento de la energía importada. El país avanzó en esta materia con la creación del ICE, la nacionalización de Recope y la CNFL y la conformación de cooperativas de electrificación rural, entre otros. Sin embargo, hasta ahora el Minaet no ha logrado ejercer una rectoría clara en este tema, y carece de capacidades institucionales suficientes para orientar y dar seguimiento a las políticas energéticas.

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 el tema de la minería como tal no había sido abordado en este capítulo. Como aporte a la discusión en marcha, el presente apartado explora las características de la minería metálica, sus repercusiones ambientales señaladas por la comunidad científica, las zonas de potencial minero en el país y su relación con los esfuerzos de protección de la riqueza biológica y los ecosistemas nacionales.

Los cuestionamientos derivados de esta actividad plantean un ejemplo de “frontera conflictiva” entre la protección ambiental y el desarrollo productivo, que recuerda 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 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 (recuadro 4.1).

En Costa Rica la minería está regulada por el Código de Minería (Ley 6797, de 1982), reformado por la Ley 8246, de 2002, y su reglamento. Este Código establece que “El Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional y en su mar patrimonial, cualquiera que sea el origen, estado físico o naturaleza de las sustancias que contengan”. Antes

RECUADRO 4.1

Principales implicaciones ambientales asociadas a la minería metálica

La minería metálica puede darse mediante la remoción directa de partículas acumuladas por procesos sedimentarios en ríos o playas, a través de la excavación de galerías subterráneas, o por medio de la explotación de un tajo a cielo abierto. Los elementos que se extraen pueden ser básicos (cobre, plomo, zinc, estaño), ferrosos (hierro, aluminio, manganeso, molibdeno, cobalto, tungsteno, titanio, cromo), preciosos (oro, plata, platino), radiactivos (plutonio, uranio, radio, torio) u otros. Los yacimientos minerales metálicos no se forman en cualquier parte; se requieren ciertas condiciones geológicas asociadas a la existencia de rocas ígneas, es decir, las rocas que se originan por enfriamiento del magma que hay al interior del planeta. Las rocas volcánicas son parte de las rocas ígneas y, en ocasiones, pueden contener minerales metálicos. En términos generales, los yacimientos de estos minerales se presentan como vetas o en forma diseminada⁵.

Debido a que los yacimientos minerales se encuentran en el subsuelo, en el caso de la minería a cielo abierto se debe eliminar lo que hay encima del yacimiento, el material que en la jerga minera se denomina “estéril”. Esto incluye suprimir por completo la cubierta vegetal que se halle sobre y alrededor del yacimiento (la cual puede ser desde pastos y charrales, hasta bosques primarios, con las obvias repercusiones en los ecosistemas). También se retira la totalidad del suelo, sea o no fértil y con potencial para otros usos. Finalmente se elimina la capa de roca que no tiene mineralización y que está sobre el yacimiento.

Debido a los cambios que se producen en la topografía, estos procesos pueden afectar también los cursos de agua superficial: en algunos casos se eliminan y en otros se cargan de sedimentos, principalmente lodos. Además se pueden alcanzar los mantos de aguas subterráneas (acuíferos subterráneos). Cuando el tajo intercepta el nivel freático se da una serie de cambios en el acuífero. Por la presión, el agua subterránea fluirá hacia el sitio del tajo; esto hace que el nivel freático se profundice en otras áreas cercanas al sitio de la explotación, y como esto resulta un obstáculo para

la actividad, el agua debe ser bombeada y desechada en algún curso o cuerpo de agua cercano. El acuífero también puede ser contaminado por el equipo minero (derrames de combustibles y aceites) o por un fenómeno que se conoce como “drenaje ácido”. Esto ocurre cuando minerales que se presentan asociados a los metales preciosos, como la pirita, son expuestos a las condiciones de intemperie y se oxidan; en este punto, al combinarse con el agua, forman ácido sulfhídrico que se filtra hacia el acuífero.

Para extraer el mineral precioso, como por ejemplo el oro, es necesario aplicar sustancias químicas que puedan “atrapar y separar” el metal del resto de la roca pulverizada, como es el caso del cianuro. Esas sustancias son altamente tóxicas y peligrosas (el Parlamento Europeo, en la resolución RC-B7-0238/2010, aprobó una prohibición general del uso de las tecnologías mineras a base de cianuro en la Unión Europea). Al igual que con los combustibles, en su manejo se presentan riesgos de contaminación por derrame. Además, una vez extraído el metal, la roca pulverizada se convierte en un desecho. En minería de oro, para producir el equivalente a una onza de oro se desechan más de veinticinco toneladas de roca pulverizada y contaminada (por las sustancias químicas utilizadas); es un desecho que debe manejarse con cuidado para que no contamine el agua y el suelo.

Ante estos impactos, se han propuesto medidas para prevenirlos, mitigarlos o bien compensarlos, y hay tecnologías diversas. En prevención es poco lo que se puede hacer, dado que para acceder al yacimiento se debe eliminar el “estéril”, con las afectaciones ya mencionadas, por lo general irreversibles. En cuanto a la mitigación, algunas tecnologías permiten atenuar los impactos (reciclado de agua, uso de energías alternativas, sistemas cerrados de uso de cianuro, reutilización y manejo de residuos sólidos). Las medidas compensatorias son las que más se aplican, principalmente la reforestación y la restauración de suelos.

Fuente: Astorga, A., 2010b.

de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente, los proyectos mineros debían cumplir el trámite de evaluación de impacto ambiental ante una comisión de la Dirección de Geología y Minas. Con la citada Ley, las responsabilidades de otorgamiento de viabilidad ambiental, control y seguimiento pasaron a la Setena. El Código de Minería establece un canon minero equivalente al 2%, y en el pasado permitía que se adjudicara la concesión minera antes de la aprobación del estudio de impacto ambiental; esto último fue declarado inconstitucional por la Sala Cuarta en el 2004 (voto 2004-13414), lo que implicó que el procedimiento se modificara. Ahora los proyectos deben contar con la viabilidad ambiental, antes de tramitar la solicitud del permiso de exploración o de la concesión de explotación.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **MINERÍA,**

véase Astorga A., 2010b, en www.estadonacion.or.cr

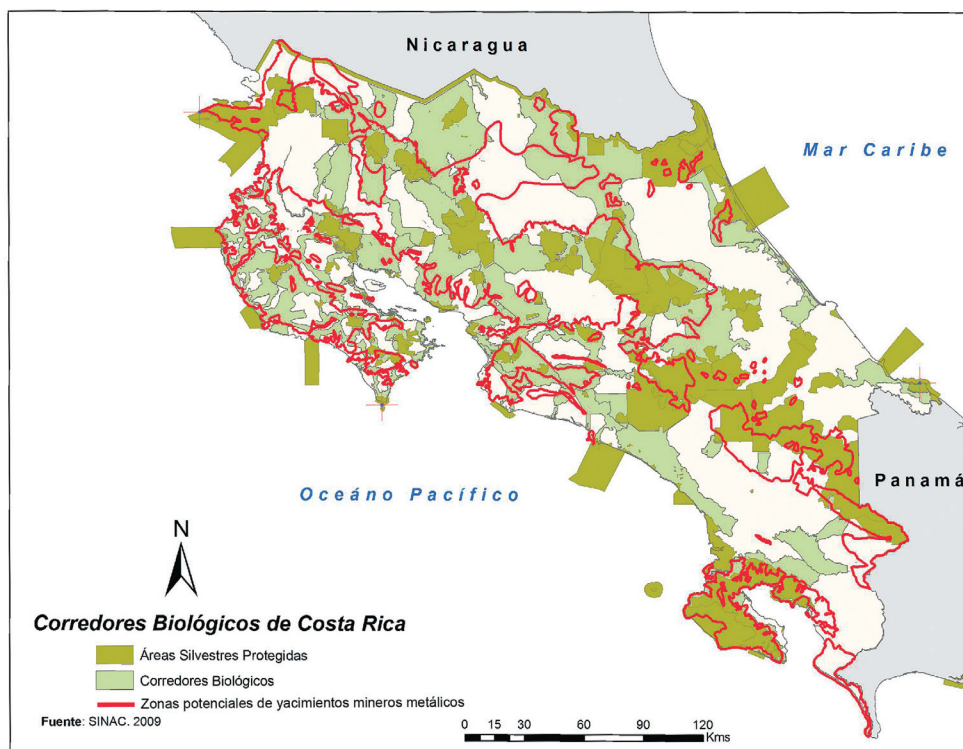
Según la información de la Dirección de Geología y Minas (DGM), en lo referente a minería metálica hasta abril de 2010 se encontraban activos 40 expedientes de exploración, 23 tenían permisos otorgados pero estaban suspendidos por la moratoria decretada en enero de 2010 (a la luz del conflicto surgido por el caso de Crucitas) y ratificada por la nueva Administración exclusivamente para la minería de oro, y 17 se estaban en trámite (DGM, 2010). Tres de estos proyectos se ubican en territorios de reservas indígenas. La mayoría de los expedientes no se limita a la explotación de oro, sino que también incluye plata, cobre y otros metales. Durante casi dos años (entre abril de 2008 y abril de 2010) la moratoria a la minería de oro estuvo levantada por el Poder Ejecutivo y todavía no se sabe a ciencia cierta cuánto avanzaron los proyectos de exploración minera metálica en ese período (Astorga, A., 2010b).

Los territorios continentales del país que muestran potencial de tener yacimientos minerales metálicos coinciden

en un gran porcentaje con bosques, áreas silvestres protegidas, territorios indígenas y zonas de recarga acuífera (superficial y subterránea). 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, en un 90% con áreas silvestres protegidas, reservas indígenas y corredores biológicos (mapa 4.1) y en un 60% se localizan sobre zonas de recarga acuífera 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 fundamental 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 abierta en el marco normativo actual (Astorga, A., 2010b).

MAPA 4.1

Áreas protegidas, corredores biológicos y su relación con zonas de potencial minero



Fuente: Elaboración propia con base en el mapa del Sinac y Astorga, A., 2010b.

Dado que, evidentemente, no todo el territorio puede estar bajo protección, resultan cruciales otras formas de resguardo de la biodiversidad, tales como corredores biológicos, reservas indígenas y bosques privados, pero, como se anotó, muchos de estos se traslapan con zonas de potencial minero. Uno de los principales conflictos del caso Crucitas es la afectación de un área en la que abunda una especie forestal vedada por su papel en la supervivencia de la lapa verde, declarada en peligro de extinción.

Por otra parte, Costa Rica posee una extensa red hídrica. Todos los cursos de agua drenan de las zonas montañosas hacia las partes bajas. El mapa 4.2 presenta la aptitud hidrogeológica del país; cabe aclarar que solo muestra el potencial de existencia de acuíferos abiertos,

que tienen conexión directa con la superficie, cuya área de recarga es igual a su extensión total. Como se observa, alrededor del 75% del territorio nacional es área de recarga acuífera. En el mapa también se identifican las zonas con potencial aurífero, lo que permite visualizar el hecho, ya comentado, de que el 60% de las áreas que probablemente albergan yacimientos minerales metálicos se traslapan con las zonas de recarga. Tomando en cuenta que en la parte alta de las montañas se han instalado tomas de agua para el abastecimiento de las poblaciones, se puede considerar que casi el 100% de los sitios con potencial minero coinciden con áreas en las que es posible que se encuentren importantes recursos hídricos superficiales y subterráneos (Astorga, A., 2010b).

Manejo de aguas subterráneas sobresale entre los desafíos hídricos

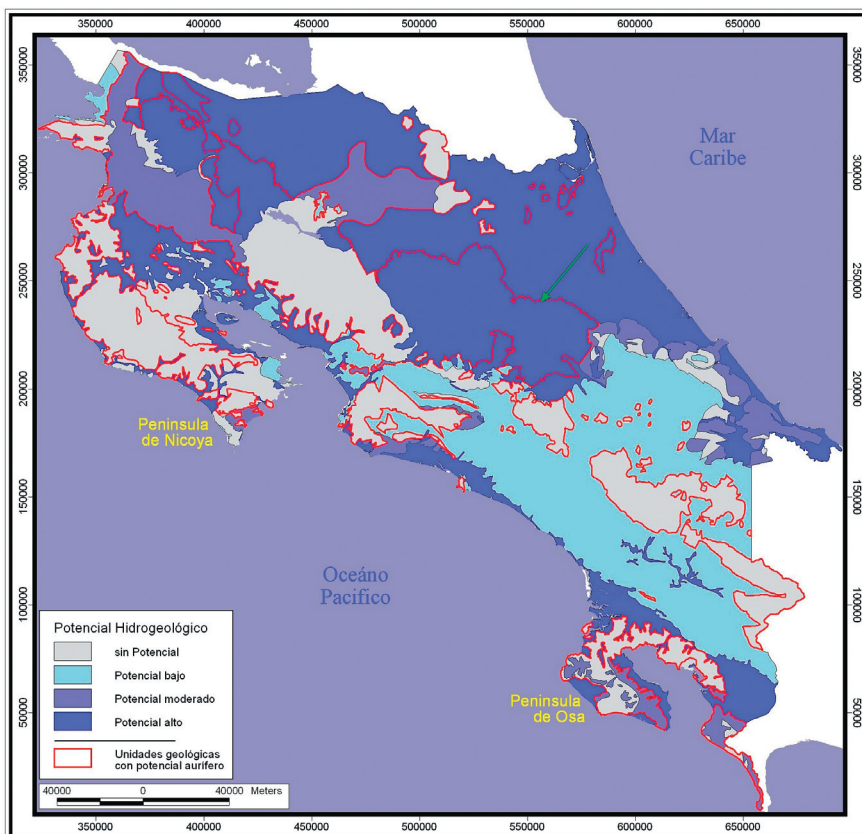
El uso, estado y presiones sobre los recursos hídricos ha emergido en los últimos años como un tema clave para la gestión ambiental, la sostenibilidad y el desarrollo humano. Aunque se reportan avances relativos en algunos aspectos, la disponibilidad, aprovechamiento y contaminación del agua se han convertido en fuentes de conflicto. No se ha logrado la aprobación de una nueva ley en esta materia, y a la fecha hay tres proyectos, 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. 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 se presentó en 2007 (cuadro 4.5), 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. Cada vez más la población y las actividades económicas requieren agua continua y de calidad, lo que incrementa la demanda sobre las fuentes subterráneas. Los expertos señalan que el registro formal puede ser menor que lo que se explota (E⁶: Astorga, A. 2010).

El manejo de aguas subterráneas, en especial en acuíferos costeros, es motivo de conflictos locales e institucionales, particularmente 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 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

MAPA 4.2

Aptitud hidrogeológica^{a/} y zonas geológicas con potencial aurífero



a/ Esta representación se basa en las condiciones hidrogeológicas del país y en el mapa geológico del Minaet, de 1997.

Fuente: Astorga y Arias, 2003.

CUADRO 4.5

Pozos aprobados, volumen y porcentaje, según sector de aprovechamiento. 2007-2009

Sector	2007			2008			2009		
	Número	Volumen ^{a/}	Porcentaje	Número	Volumen ^{a/}	Porcentaje	Número	Volumen ^{a/}	Porcentaje
Turismo	76	10.695.421	22,7	35	2.690.496	19,8	71	5.838.843	27,9
Industrial	30	3.196.558	6,8	12	1.073.088	7,9	14	2.042.289	9,8
Riego	328	19.500.031	41,4	102	5.346.778	39,4	69	5.527.181	26,4
Doméstico	341	4.277.940	9,1	110	1.294.963	9,6	98	2.973.024	14,2
Agroindustrial	21	2.031.091	4,3	7	839.808	6,2	18	3.660.941	17,5
Abastecimiento público	62	7.411.772	15,7	13	2.320.358	17,1	4	900.461	4,3
Otros ^{b/}				11			8		
Total	858	47.112.814	100,0	290	13.565.491	100,0	282	20.942.738	100,0

a/ En metros cúbicos anuales.

b/ No hay información disponible del volumen aprovechado por esos pozos.

Fuente: Senara.s

públicas, así como de la falta de definición de las competencias institucionales y del carácter vinculante de las medidas administrativas dictadas para la perforación de pozos 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).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RECURSOS HÍDRICOS**, véase Astorga, Y., 2010, en www.estadonacion.or.cr

Durante el 2009 se mantuvo vigente el conflicto por el proyecto de ampliación del acueducto El Coco-Sardinal (analizado en el Decimoquinto Informe; Rodríguez, 2009). La construcción de un acueducto que trasladaría agua del acuífero Sardinal a la zona costera de El Coco, para el abastecimiento de proyectos inmobiliarios, generó la movilización de grupos comunitarios y de gran cantidad de sectores sociales. Este plan contaba con la concesión del ICAA y con la viabilidad ambiental aprobada por la Setena y la Municipalidad de Carrillo. Ante la reacción de la comunidad, el Minaet, el ICAA y representantes

comunales y de ONG, realizaron un proceso de seguimiento participativo de la gestión integrada del recuso hídrico de Sardinal. Se conformó una comisión técnica que contrató la realización de un estudio técnico sobre el tema. En el 2009 la Sala Constitucional ordenó a la Setena anular la viabilidad ambiental otorgada al proyecto y elaborar “un estudio hidrogeológico completo que contemple entre otros elementos el mapa de vulnerabilidad hidrogeológica de amenaza de la contaminación y de riesgos del acuífero Sardinal, así como instalar los mecanismos que permitan la medición o monitoreo constante de la carga y recarga”. Además, mediante el voto 2009-00262 dispuso que el Senara debe hacer un nuevo estudio hidrogeológico y reiteró que, en este ámbito, todas las entidades deben obtener el permiso de Senara. Todo lo anterior llevó en el 2010 a la anulación de la viabilidad ambiental por parte de Setena y a la paralización de las obras por parte de la Municipalidad de Carrillo (Astorga, Y., 2010).

En cuanto al uso de aguas superficiales, la entrada en vigor del canon de aprovechamiento hace necesario conocer los volúmenes concesionados por cuenca y por tipo de uso. Sin embargo, igual que en el tema de aguas subterráneas, las concesiones a nivel superficial oficialmente inscritas pueden ser menores a su uso real. De ahí que sea urgente

la legalización de los aprovechamientos de aguas superficiales y subterráneas (Astorga, Y., 2010). Según las inscripciones en la Dirección de Aguas del Minaet, la cuenca del río San Carlos registra los mayores volúmenes concesionados, seguida por las cuencas de los ríos Reventazón, Grande de Tárcoles, Sarapiquí, Zapote, Chirripó, Tempisque y Bebedero. En las zonas costeras los principales usos son el consumo humano, el uso turístico y el riego para la agricultura (cuadro 4.6). En la cuenca del río Tempisque el riego es prioritario y en la del Bebedero predomina el uso agroindustrial. Por su parte, en las cuencas con mayores volúmenes de agua se utilizan sobre todo para generar fuerza hidráulica, como sucede en los ríos Reventazón y San Carlos. Los volúmenes para consumo humano son los más bajos en este tipo de cuencas. Cabe mencionar que se ha venido realizando ya un cobro creciente del canon ajustado de aprovechamiento de aguas.

En materia de actualización y generación de conocimiento también se presentan desafíos. Uno de ellos es profundizar y consolidar con seguimiento temporal los balances hídricos. También se han señalado nuevos escenarios para discutir sobre las tarifas y los costos asociados al uso del agua con criterios realistas y socialmente equitativos, así como para conocer los alcances de este

CUADRO 4.6

Distribución porcentual del volumen de agua, por cuenca hidrográfica, según uso. 2009

Usos	Cuenca					
	Nicoya	Tempisque	Bebedero	Reventazón	San Carlos	Tárcoles
Riego	22,0	76,0	26,4	1,1	1,2	27,0
Turístico	27,0	1,0	0,5	0,1	0,1	2,0
Agropecuario	9,0	2,0	41,5	0,2	0,4	19,0
Comercial	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	1,0
Consumo humano	39,0	0,1	0,1	0,8	0,1	31,0
Industrial	2,0	0,2	0,2	0,3	0,1	5,0
Agroindustrial		21,3	11,8	1,0	1,6	3,0
Acueducto				0,1		10,0
Fuerza hidráulica			19,5	97,0	96,5	2,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Aguas del Minaet.

CUADRO 4.7

Agua requerida para procesar diferentes bienes de consumo o "agua virtual"

Se requieren	Para procesar
140 litros	una taza de café
11 litros	una cucharadita de azúcar
5 m ³	un kilo de arroz
250 litros	una copa de vino
150 litros	una tajada de pan
1 m ³	un vaso de leche
0,5 m ³	una ensalada mixta
11 m ³	una hamburguesa tipo cuarto de libra
2 m ³	una chuleta
1 m ³	un kilo de trigo

Fuente: Smolan y Erwit, 2007.

RECUADRO 4.2

Costos del agua y "agua virtual": dos desafíos de investigación

Un concepto que se ha venido planteando a nivel internacional y que requiere mayor investigación es el de "agua virtual". El agua que consumen las personas se denomina "dotación" y en el mundo se han estimado valores que oscilan entre 150 y 350 litros por persona por día. Pero hay agua que se consume en forma de bienes, como el periódico de la mañana, un automóvil y otros, en cuya elaboración o fabricación también se ha usado este líquido, por lo que el consumo total de agua por persona es mayor que el contabilizado solo como dotación. Se han desarrollado algunos ejemplos⁷ a nivel micro (cuadro 4.7), que valdrá la pena reforzar a futuro con análisis de diversos usos del recurso.

Del mismo modo, se debe profundizar en el análisis del precio que se paga en el país por consumo de agua. Las tarifas existentes, que en el mayor de los casos no sobrepasan los 155 colones por metro cúbico para un uso residencial, no estimulan el ahorro. Por el contrario, a menudo fomentan el desperdicio (sin que ello signifique que no existen sectores socioeconómicos que requieren apoyo solidario en esas tarifas). Si el metro cúbico se compra en agua embotellada, cuesta 133.000 colones (sin considerar el costo del envase), es decir, 865 veces más que en la tarifa residencial. Esto refuerza la necesidad de revisar en detalle la distribución de costos económicos asociados al uso de este valioso recurso.

Fuente: Arias, A., 2010.

aprovechamiento en todos los procesos productivos, más allá de lo observado en los productos finales (recuadro 4.2).

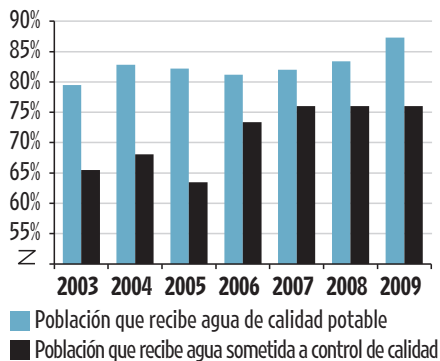
Débil infraestructura de saneamiento pone en riesgo las fuentes de agua

Costa Rica es un territorio privilegiado en cuanto a la disponibilidad de agua. Sin embargo, la falta de inversión en infraestructura sanitaria, desde hace varias décadas, pone en riesgo esta rica oferta y genera una situación de alerta. Los peligros de contaminación de las aguas subterráneas, y de que esta aflore en los ríos, usualmente son ignorados, lo que aumenta la vulnerabilidad de las fuentes para consumo humano. En términos de aguas residuales los esfuerzos son insuficientes. El servicio de alcantarillado es deficiente y la cantidad de plantas de tratamiento en operación es baja; además persiste el uso de tanques sépticos, con la consecuente amenaza de contaminación de acuíferos. Este apartado analiza algunos aspectos en materia de potabilización, aguas residuales y saneamiento.

Según los estudios del Laboratorio Nacional de Aguas, en los últimos años el país ha mejorado en cobertura de agua potable⁸ el (gráfico 4.8). En el 2009, en particular, la cobertura pasó de

GRAFICO 4.8

Población con acceso a agua potable y control de calidad



Fuente: Laboratorio Nacional de Aguas.

83,4% a 87,3% (Mora y Portuguesez, 2010), un valor histórico que coloca a Costa Rica en la primera posición en el contexto latinoamericano en este indicador (ICAA, 2010). En la medición de calidad se recomienda que los acueductos que abastezcan a menos de 10.000 personas cumplan con los parámetros establecidos en el nivel 1 del “Reglamento para la calidad del agua potable”; los parámetros del nivel 2 se deben aplicar en acueductos que suplan a más de 10.000 habitantes y los del nivel 3 en acueductos cuya población de servicio sea de más de 50.000 personas (para más detalles véase Arias, A., 2010). En algunas áreas rurales se presenta el problema de que los acueductos solo se analizan hasta el nivel 1, dado que atienden poblaciones menores de 10.000 habitantes. Sin embargo, en estas zonas se usan grandes cantidades de agroquímicos que, al mezclarse con el agua clorada, generan productos secundarios que pueden llegar a ser muy tóxicos.

Este servicio registra bajos niveles de cobertura, de entre 40% y 70%, en municipios que en general son de zonas rurales: Talamanca, Sarapiquí, Los Chiles, Buenos Aires, Upala, Osa, Pococí, Hojanca, Golfito, Matina y Guácimo. En contraste, San José, Moravia, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, San Rafael y San Pablo abastecen al 100% de su

población con agua de calidad potable (ProDUS, 2010). En los últimos años se observa un incremento en la calidad del agua suministrada por los municipios y en los índices de potabilidad del ICAA y la ESPH. Las Asada, que administran la mayoría de los acueductos del país, aumentaron en más de diez puntos porcentuales la cobertura de potabilización; sin embargo, sus plantas usualmente apenas poseen tecnología básica para la potabilización. En muchos casos los procesos de desinfección son intermitentes o no existen (Arias, A., 2010).

El ICAA y el IFAM analizaron los sistemas de acueductos y alcantarillado administrados por municipios, y concluyeron que los gobiernos locales no disponen de espacio, personal, equipos y estructura organizativa suficientes para un buen desempeño en la gestión del servicio de agua potable. No se llevan registros sobre la producción de agua en las distintas fuentes que abastecen los acueductos, ni sobre la demanda de la población atendida. El 40,9% de los municipios no cuenta con zonas de protección para las fuentes de agua, por lo que se exponen a riesgos de contaminación por plaguicidas y otros elementos (ICAA e IFAM, 2009, citados en ProDUS, 2009a).

En cuanto a la disposición de aguas residuales, solo un 25,6% de la población está cubierto por alcantarillado sanitario, el 70,9% posee tanque séptico y un 3,0% 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, A., 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, reciben las aguas residuales sin tratar de las ciudades de San José, Heredia, Alajuela y Cartago. A esto se debe añadir que el alcantarillado sanitario funciona como alcantarillado mixto, es decir, recibe aguas de escurrimiento superficial y aguas residuales. El aporte de aguas pluviales genera sobrecarga hidráulica en el sistema de recolección, por lo que con frecuencia se observan desbordes de aguas residuales en las calles y pozos de registro (Orias, 2002). 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 GAM. Todos estos factores generan una seria amenaza de contaminación de los acuíferos y las fuentes de abastecimiento de agua de la población (recuadro 4.3).

En el año 2009, de las 461 denuncias recibidas por el Tribunal Ambiental Administrativo, un 40% correspondió a daños por contaminación de ríos y afectación de nacientes (TAA, 2010). Entre los casos más graves se encuentran las afectaciones generadas por proyectos inmobiliarios, principalmente en las costas de Guanacaste, el Pacífico Central y la fila costera de Osa. Por su parte, la Sala Constitucional recibió cinco denuncias por contaminación de acuíferos o ríos generada por la actividad piñera, además de otras debido a conexiones ilícitas de urbanizaciones, instalación de letrinas clandestinas, deficiencias en el sistema de alcantarillado sanitario, disposición ilegal de aguas residuales y contaminación de playas por descarga de aguas servidas (Arias, A., 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SANEAMIENTO Y POTABILIZACIÓN DE AGUAS, véase Arias, A., 2010, en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 4.3

Débil infraestructura sanitaria genera riesgos de contaminación para acuíferos

La falta de seguimiento y control, así como el estancamiento en la construcción de infraestructura básica, derivan en la vulnerabilidad a la contaminación de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas. Más del 60% del agua para consumo humano y más del 36% de la de uso industrial se obtienen de fuentes subterráneas. Este hecho, unido al uso generalizado de tanques sépticos y al vertido de aguas residuales sin tratar a los cauces, termina por producir en el largo plazo contaminación por nitratos en los mantos acuíferos. A manera de ejemplo cabe mencionar que en los ríos Torres, Rivera, María Aguilar y Tiribí, entre otros, se vierten diariamente y sin tratamiento las aguas residuales recolectadas por redes de alcantarillado sanitario de la ciudad y las urbanizaciones de San José. En Pococí, muchos pozos de uso doméstico se ubican a pocos metros del tanque séptico y del drenaje de la vivienda, lo que añade un problema al agua para consumo, pues

en el 100% de las muestras recolectadas se han encontrado coliformes fecales. Un interesante estudio realizado en la comunidad de San Martín, en Pococí (Trejos, 2007) reveló que en la mayoría de casos analizados el tanque séptico estaba a menos de tres metros de distancia del pozo de agua potable, por lo que el nivel de coliformes fecales en el agua de consumo en ningún caso cumplió con la norma técnica.

En virtud de lo anterior, el estado de los acuíferos se desconoce en gran medida; se han comenzado a detectar altos niveles de nitratos en aguas del acuífero Barva y se presume una condición de vulnerabilidad en el Colima Superior. Los episodios de contaminación de los sistemas de abastecimiento de agua se han incrementado desde el año 2001. En plantas potabilizadoras se han reportado siete casos de contaminación por hidrocarburos, uno por nitratos, varios a lo largo del período 2003-2008 por bromacil, diurón y otros en la comunidad de Siquirres, y por tebufos en Veracruz de San Carlos en el 2009. La desprotección que se mantiene

en las tomas de agua para potabilización y las prácticas agrícolas de uso excesivo de plaguicidas son algunos de los problemas centrales (Arias, A., 2010).

La contaminación de mantos acuíferos tiene implicaciones que empiezan por el impacto que el contaminante mismo provoca: el aumento de los niveles de nitratos y nitritos repercute en la salud pública si el agua se utiliza para el consumo de la población. De superarse la norma establecida, el agua no sería apta para el consumo humano. Los tanques sépticos con sistemas de infiltración no deben usarse en zonas de recarga de acuíferos, donde se identifique potencial de contaminación (ProDUS, 2009a). Con base en estas consideraciones, en el 2009 se generó un mapa de vulnerabilidad hidrogeológica de acuíferos en el área metropolitana (mapa 4.3), que muestra zonas de alta vulnerabilidad precisamente en sitios donde se ubican acuíferos de los que depende el consumo de agua de una cuarta parte de la población nacional.

Fuente: Arias, A., 2010.

Los sistemas de tratamiento de aguas residuales que se utilizan en el país tienen cuatro etapas (preliminar, primaria, secundaria y terciaria), según el tipo de sustancias que se pretenda eliminar. En el primer nivel se busca destruir sólidos gruesos, mientras en el último se suprimen nutrientes, patógenos y contaminantes químicos. Una investigación de García y Lobo (2005, citada en ProDUS, 2009a) sostiene que las plantas de tratamiento se ven afectadas por deficiencias de control y mantenimiento, incapacidad económica del administrador, poca capacitación y desconocimiento sobre la operación de los sistemas y variaciones en el caudal o carga contaminante con respecto al diseño. En Costa Rica se han construido 51 plantas en urbanizaciones y 9 en ciudades; además se han realizado 76 diseños para su instalación en condominios, pero se desconoce si

las obras efectivamente se hicieron o si fueron sustituidas por tanques sépticos comunes (Arias, A., 2010).

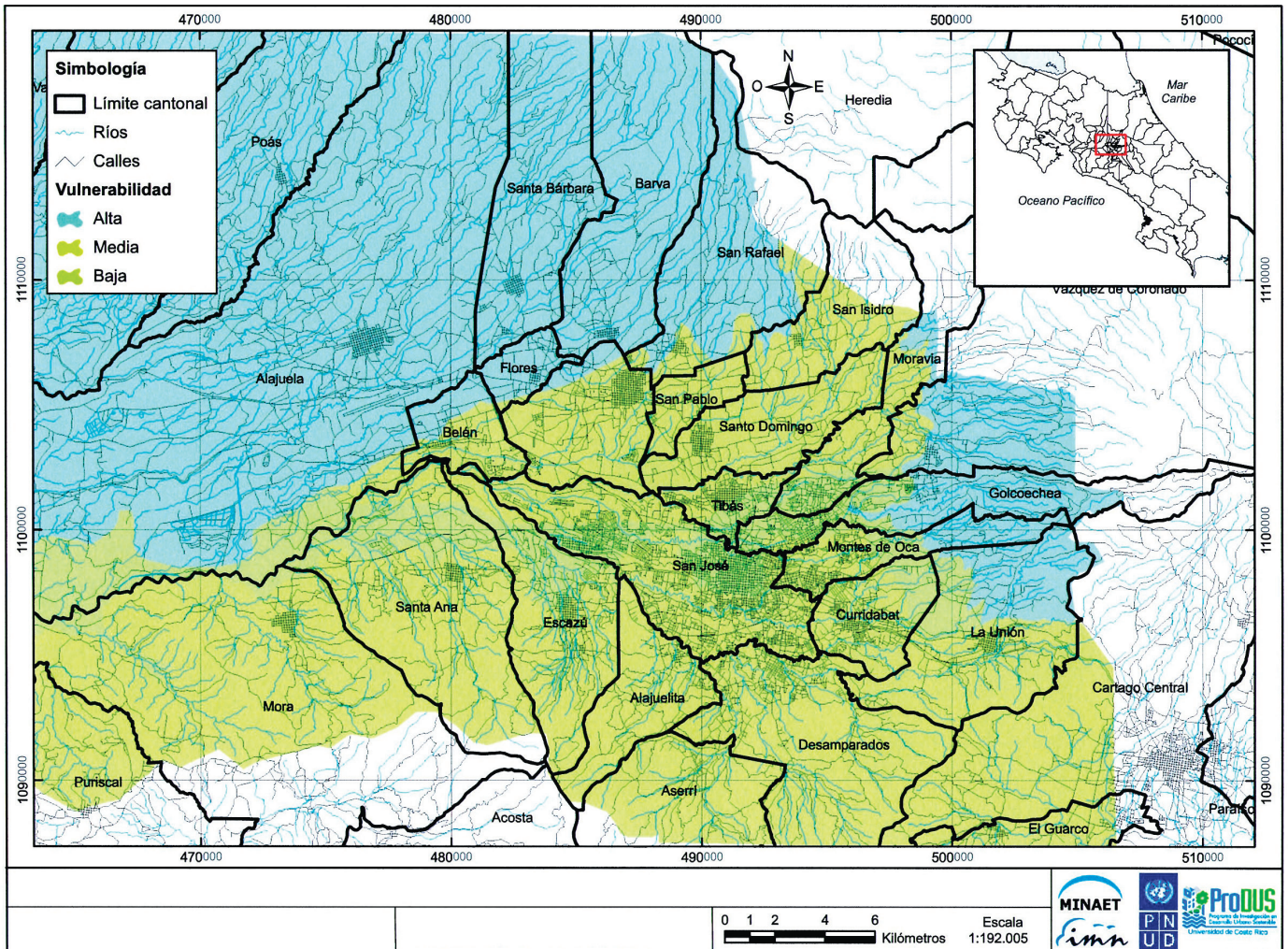
El ICAA administra el 67% de los sistemas de tratamiento de aguas de las ciudades y otras plantas son operadas por los municipios o la ESPH. Sin embargo, muchas instalaciones se encuentran fuera de servicio. De las 51 plantas construidas en urbanizaciones, solo el 31% es manejado por instituciones que además proveen agua potable (ICAA, ESPH o municipios). A esto se agrega que el mantenimiento es bastante deficiente. De las plantas administradas por instituciones solo cinco se encuentran en operación (ICAA e IFAM, 2009, citados en ProDUS, 2009a). Entre las instalaciones que están en funcionamiento, el 40% solo cuenta con tratamiento primario, del que se obtiene entre un 30% y 40% de eficiencia en remoción de sólidos

suspendidos, demanda química de oxígeno (DQO) y demanda bioquímica de oxígeno (DBO) (Arias, A., 2010).

Cabe mencionar que los tanques sépticos son sistemas de baja eficiencia en cuanto a remoción de contaminantes (apenas entre 30% y 40% en algunos casos) y la costumbre en el país es complementarlos con zonas de infiltración o drenaje. Aunque el proceso como tal tiene deficiencias, es el método más utilizado, dada la baja cobertura de alcantarillado sanitario. Es un tratamiento primario de aguas residuales, que arroja valores de DBO del orden de 150 mg/L, lo cual significa que aún contiene microorganismos patógenos y mal olor. Esa calidad del agua es la que percola a través del drenaje. En los últimos años se han realizado numerosas investigaciones tendientes a solucionar estos problemas. Se han diseñado

MAPA 4.3

Grado de vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos. 2009



Fuente: ProDUS, 2009a.

filtros anaerobios de flujo ascendente, que mejoran la calidad del agua que se vierte a la salida del tanque y antes del drenaje, y biojardineras que sustituyen parte del drenaje, pues actúan como tratamiento terciario y además absorben cerca del 17% del volumen de agua que se debe percolar (Solórzano, 2008).

Para el desarrollo del proyecto de saneamiento ambiental en Heredia, la ESPH llevó a cabo una investigación social para determinar el grado de conocimiento en materia de aguas residuales en poblaciones específicas⁹. Sus resultados motivaron la elaboración de una estrategia de comunicación y educación comunal sobre los riesgos

que enfrentan las aguas subterráneas y ríos, y los beneficios del alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas residuales. Además se inició la preparación del estudio de factibilidad y el diseño del proyecto de saneamiento ambiental (recuadro 4.4).

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 suelo, 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 significativamente el uso de fertilizantes y plaguicidas químicos¹⁰, y tampoco se ha logrado reforzar la producción orgánica, una ventana de oportunidad hasta ahora desaprovechada. La agricultura enfrenta además importantes retos en materia de adaptación y mitigación del cambio climático, tema que se trata en la sección "Procesos de la gestión ambiental". Este apartado da seguimiento al

RECUADRO 4.4

Proyecto de saneamiento ambiental estudia contexto histórico y social en torno al agua

Un estudio realizado por Idespo (UNA) para la ESPH hizo una recopilación histórica en torno a los procesos de contaminación de los ríos y los conflictos por el recurso hídrico en la provincia de Heredia, desde la época colonial. Entre otros aspectos se halló que desde 1820 en el cantón central existen esfuerzos de control sobre el agua, se exigen condiciones sanitarias mejores y se piensa en el saneamiento. San Rafael y Barva, al igual que Santo Domingo, vivieron riñas vecinales por el líquido, hasta la construcción de sus cañerías durante el segundo cuarto del siglo XX. También se presentaron episodios de escasez y contaminación por malas prácticas agrícolas y domiciliarias. A raíz de que estas últimas pasaron a ser comunes entre la población, se generaron muchos de los problemas ambientales que hoy vive Heredia: falta de alcantarillado sanitario, tratamiento inadecuado y vertido de aguas residuales en los ríos. Esto ejerce una fuerte presión sobre las fuentes de agua subterránea. En 1962, los municipios ya pensaban en explorar nuevas formas de abastecimiento debido a la alta contaminación y el riesgo para la ciudadanía. Así surgieron políticas de higienización en cada cantón, que buscaban dar el mejor trato posible a las aguas, al sacarlas de los centros poblacionales.

Actualmente los ríos Pirro, Virilla y Bermúdez sufren elevados niveles de polución, según datos del Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA. Esto ha

causado preocupación en algunos cantones y motivó la conformación de grupos ambientalistas organizados. San Rafael, por ejemplo, cuenta con una Asociación de Gestión Ambiental, que gira en torno al centro de acopio de materiales reciclables e incluye a grupos relacionados con el programa Bandera Azul Ecológica, comités escolares e institucionales, empresas privadas y otros. El caso contrario es el de San Pablo, donde no existe este tipo de organización.

Según la encuesta efectuada para este estudio, hay un gran interés en temas ambientales, pero un vacío en el conocimiento sobre aguas residuales. Se observa un alto compromiso con acciones ambientales cotidianas, aunque éste disminuye cuando requiere más tiempo. Se considera grave la contaminación de ríos y entre el 83% y el 87% de las y los encuestados pagaría una cuota por descontaminarlos. Casi el 40% de la población no sabe adónde van las aguas residuales del hogar. El resto dice que va a los tanques sépticos, ríos y mares. Entre el 49% y el 61% de las personas estima que el tanque séptico es un buen lugar para llevar las aguas residuales y entre el 38% y el 50% de la población, desconoce modalidades de tratamiento de agua distintas al tanque séptico. Menos del 17% sabe que se consume agua de fuentes subterráneas.

Fuente: Angulo, 2010.

tecnologías tradicionales. Entre otros aspectos, esto puede deberse a que sus ventajas no compensan las pérdidas de cosecha que se experimentan en los primeros años después de la conversión de los cultivos (Bach, 2010), y a la falta de voluntad para estimular esta actividad, pese a la existencia de una ley de promoción que se aprobó en 2008 y se reglamentó en 2009.

El sector agrícola emite gases de efecto invernadero a la atmósfera a partir de la alteración de ecosistemas, la preparación de suelos, el uso de fertilizantes y plaguicidas, la quema de combustibles por maquinaria agrícola y la generación de metano en las aguas residuales. La tierra cultivada, que representa un 9% de la superficie total del país, es responsable de un 16% de la huella ecológica total. Esta proporción supera el promedio de otras actividades consumidoras de recursos naturales. En cambio, el área de pastos, que representa un 26,4% de la superficie total del país, aporta el 9,3% de la huella ecológica (Ewing et al., 2009).

En el caso de la ganadería, según información de Senasa, en el año 2009 Costa Rica tenía una población bovina de 1.555.563 unidades animales (UA) y la cobertura de pastos era de 1.394.789 hectáreas, casi tres veces el área total de cultivos. La relación entre terreno dedicado a la actividad y el hato ganadero arroja una carga animal de 0,77 UA/hectárea. Durante los años noventa este sector disminuyó su inventario de animales a un ritmo de aproximadamente el 3% por año, lo mismo que la superficie destinada a la producción (MAG et al., 2000). La huella de carbono de la ganadería se puede reducir con la siembra de árboles en cercas vivas y pasturas para proveer sombra y mermar así el estrés calórico del ganado. La disminución de emisiones de metano se puede lograr aumentando la digestibilidad del alimento y con el tratamiento de las heces y la orina provenientes de los establos de las lecherías (Bach, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGRICULTURA, véase Bach, 2010, en www.estadonacion.or.cr

desempeño del sector agrícola desde la perspectiva ambiental.

El área dedicada a cultivos tradicionales creció un 3,6% entre 2008 y 2009, y los productos con mayor expansión fueron maíz, frijol, piña, palmito, yuca, palma africana y arroz. En cambio, tuvieron pérdidas significativas en área de siembra el melón, la caña de azúcar y el banano. El café se mantiene como el cultivo con mayor territorio utilizado: 98.681 hectáreas (Sepsa, 2010). En el 2009 se consolidó la tendencia de

debilitamiento que se ha venido observando en la producción orgánica. Esta alternativa ofrece un alto potencial de captación de carbono y menor emisión de gases de efecto invernadero (Jordan et al., 2009). En 2009 solamente 8.052 hectáreas fueron certificadas como orgánicas; esto corresponde a un 1,7% del área de producción agrícola total y es menor a lo que existía en el año 2000. Pareciera que esta modalidad de producción ha tenido barreras y pocos incentivos para tomar fuerza frente a las

En la agricultura, los impactos ambientales causados por un plaguicida se observan en plazos cortos, con mortalidades de organismos, o más largos, con la disminución de una especie en un ecosistema o la contaminación de aguas subterráneas. El uso intensivo de agroquímicos que se aplican en presencia de vientos y lluvias fuertes contribuye a la deriva y transporte de los productos hacia los ecosistemas naturales aledaños (De la Cruz et al., 2004). La elaboración de estos insumos químicos se realiza con gran cantidad de petróleo, y su importación y transporte agregan una cantidad considerable de CO₂ que se traslada a la huella de carbono agrícola. En Costa Rica destaca el elevado consumo de plaguicidas en los cultivos de melón, plantas ornamentales, tomate, papa, piña, banano y arroz (Bach, 2010).

El crecimiento en las importaciones de plaguicidas se contrapone a los avances logrados en el ámbito de la tecnificación agrícola, como nuevas moléculas y formulaciones, herramientas dosificadoras, técnicas de aplicación más precisas y adelantos científicos obtenidos 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 año 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 exportación¹¹); sin embargo, en las tres últimas décadas la importación total de plaguicidas ha sido creciente (gráfico 4.9). 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).

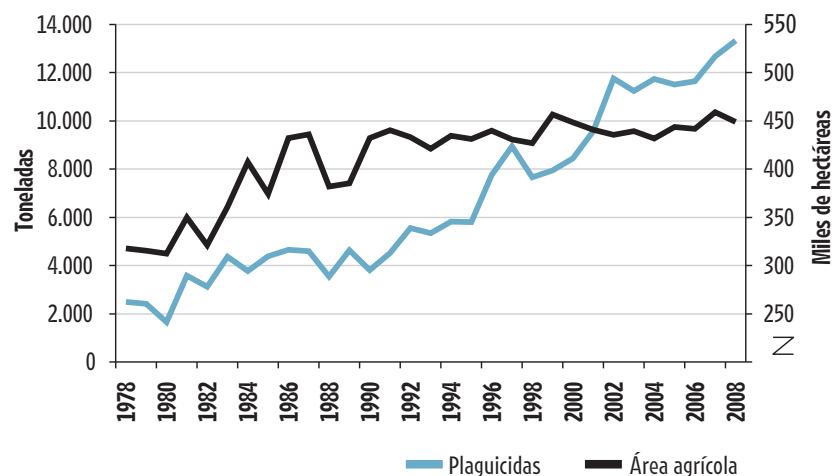
El país tiene varios compromisos internacionales relacionados con el uso de agroquímicos. De ahí que en 2009 no se importara un conjunto de sustancias reguladas por el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (Cámara de Insumos Agropecuarios, 2010). El Convenio de Rotterdam entró en vigor en 2004 y representa un paso importante para minimizar los riesgos que entraña el comercio de plaguicidas y productos químicos altamente peligrosos. Sin embargo, Costa Rica no lo ratificó hasta el 2009. Por eso, de las veinticuatro sustancias reguladas por este convenio, en el 2009 el país importó 6.500 kg de formulaciones con metamidofós (un insecticida de alta toxicidad y altamente peligroso según la OMS) y 5.560 kg de formulaciones con metil paratión (un insecticida organofosforado extremadamente tóxico). También se importaron 330 toneladas de formulaciones con bromuro de metilo, regulado por el

Protocolo de Montreal, que propuso para naciones en desarrollo una prohibición total de su uso agrícola a partir del 2015 (PNUMA, 2006). Costa Rica se había planteado como meta eliminar esta sustancia para el año 2010.

En Costa Rica se usan bolsas impregnadas con clorpirifós (un insecticida que actúa sobre el sistema nervioso de los seres humanos y produce déficit en la función cognitiva; Sertox, 2008) para proteger los frutos del banano y el plátano. Barraza (2009) evaluó la exposición de niños a esta sustancia en comunidades cercanas a plantaciones bananeras y de plátanos en Talamanca¹². Las concentraciones encontradas fueron significativamente altas en los niños de las comunidades en las cuales se usan estas bolsas, tanto en plantaciones a gran escala como en pequeñas unidades de producción. El estudio señala la necesidad de tomar medidas para reducir la exposición a plaguicidas, en particular a clorpirifós. Otro caso analizado fue el del cultivo de hortalizas en la región oriental del Valle Central (faldas de los volcanes Irazú y Turrialba). Allí se detectó que las aplicaciones excesivas y las características de los agroquímicos utilizados han generado un efecto en las aguas, incumplimientos de la legislación y altos impactos sobre la naturaleza (recuadro 4.5).

GRAFICO 4.9

Importación de plaguicidas y área agrícola total



Fuente: Ramírez et al., 2009.

RECUADRO 4.5

Reportan contaminación por agroquímicos en una zona hortícola al norte de Cartago

Durante el período 2006-2009, a solicitud del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET) estudió una microcuenca entre las quebradas Pacayas y Plantón, en la parte alta de la cuenca del río Reventazón. La zona se encuentra bajo un uso intensivo del suelo, donde se utilizan 84 formulaciones de plaguicidas y un centenar de fertilizantes con diferentes nombres comerciales. Allí una hectárea puede recibir entre 1 y 4 toneladas métricas de fertilizante por año y el empleo de plaguicidas varía entre 11 y 163 kilogramos de ingrediente activo por hectárea por año; esto es bastante alto si se compara con otros cultivos como arroz (18-24), banano (40), piña (15-20) y melón (70-140). En el lugar se usan plaguicidas restringidos por su alta toxicidad y persistencia, como paraquat, quintozeno, metamidofós, clorpirifós, endosulfán, carbofurán y aldicarb. Solo el 22% de los horticultores realiza un monitoreo de su plantación para decidir qué agroquímicos aplicar; el resto los utiliza como práctica rutinaria. El 80% de los desechos no recibe un manejo apropiado y la mitad de los envases plásticos de plaguicidas se quema, lo que podría liberar dioxinas-sustancias cancerígenas- a la atmósfera.

En ambas quebradas se encontró contaminación por fertilizantes, sedimentos y plaguicidas, en concentraciones que impactan los ecosistemas acuáticos y la biodiversidad. Asimismo, se detectó vulnerabilidad a la contaminación en las nacientes utilizadas para abastecimiento de agua potable, sobre todo por presencia de nitratos en concentraciones que

demandan un tratamiento distinto al normal (simple cloración). En las nacientes también se hallaron trazas de clorpirifós, hexaclorobenceno (metabolito del quintozeno) y clortalonil. En la mitad de los vegetales analizados se encontraron residuos de veinticinco plaguicidas diferentes, hasta diez en una misma muestra; en el 20% de las muestras algunas de las concentraciones medidas excedieron los valores máximos aceptados por la normativa vigente.

En el área estudiada las exigencias del mercado imponen controles sobre el uso de plaguicidas. Así los productores que venden a las cadenas de supermercados aplican poco plaguicida y usan más bio-plaguicidas y biofertilizantes, sin afectar su productividad y rentabilidad; lo contrario sucede cuando la comercialización se hace en las ferias del agricultor.

El estudio señala que se requiere reforzar la asistencia estatal a los productores en temas como el seguimiento de plagas, los criterios para la aplicación de plaguicidas y la adopción de mejores prácticas agrícolas. Existe una urgente necesidad de fortalecer las actividades de extensión agrícola calificada en las zonas hortícolas del norte de Cartago, donde los agricultores prácticamente dependen de las recomendaciones de las empresas comercializadoras de agroquímicos. Además es preciso restaurar la vegetación riparia de las quebradas, cumpliendo así con la legislación vigente, pues en varios tramos se siembran hortalizas hasta el borde y los contaminantes pasan directamente a los cursos de agua.

Fuente: Fournier, 2010, con base en Fournier et al., 2010.

grandes cantidades (2 ó 3 kg i.a. por hectárea) para destruir las plantas después de la cosecha. Por otra parte, el endosulfán, un plaguicida organoclorado, todavía no se ha prohibido en Costa Rica, aunque en el 2008 se establecieron restricciones preventivas a su uso (decreto 34782-S-MAG-MTSS-Minaet; Ramírez et al., 2009). Si bien persiste esta dependencia de los agroquímicos, algunos sectores realizan esfuerzos de certificación y transformación de sus prácticas productivas, cuyo impacto en términos de una agricultura más amigable con el ambiente deberá analizarse con los años (recuadro 4.6). Los conflictos socioambientales y el rol del Estado en este campo se analizan en la sección de “Procesos de la gestión ambiental”.

Uso de los recursos forestales mantiene tendencias

El consumo de madera en el país mantuvo tendencias relativamente estables entre 2007 y 2008, fecha del último dato disponible. Los efectos de un eventual desabastecimiento, anunciado por el Gobierno en 2006, no se reflejaron como se esperaba en las estadísticas de importación de madera del período 2005-2008. De acuerdo con Arce y Barrantes (2007), ese desabastecimiento habría provocado un crecimiento del 50% anual en las importaciones de esos años; no obstante, las compras externas solo se incrementaron en un 10% anual. Esto sucedió aun cuando, en el mismo período, el consumo nacional de madera creció un 6,5% anual (pero, como se señaló, prácticamente no tuvo variación entre 2007 y 2008). Del total consumido, el 75% provino de plantaciones forestales (gráfico 4.10) y, al igual que hace varios años, el principal uso de este recurso fue la construcción de tarimas (embalajes) para la exportación, en especial de frutas, de las cuales se construyeron 5,3 millones en 2008 (Barrantes et al., 2009). Por su parte, la producción procedente de terrenos de uso agropecuario se comportó según lo esperado por la ONF, mientras que la derivada del manejo de bosque fue un 40% mayor que la proyectada para los años 2005 a 2008 (Obando, 2010).

Otras sustancias tóxicas se siguen utilizando en el país. Aún se importa paraquat, un plaguicida mundialmente controvertido por su alta toxicidad y por la carencia de antídoto, así como por ser uno de los responsables de la mayoría de intoxicaciones fatales en

Costa Rica (Wesseling et al., 2001; Arias, 2008). Está incluido entre los doce agrotóxicos causantes de mayor morbimortalidad por intoxicaciones agudas en Centroamérica y República Dominicana (Nieto, 2001). En los cultivos de piña se aplica esta sustancia en

RECUADRO 4.6

Algunos esfuerzos reportados por el sector agrícola en favor de mejores prácticas

Arroz. Las empresas intentan propiciar una mayor productividad utilizando las áreas con potencial de riego, lo que permite reducir el uso de herbicidas. También han estimulado el empleo de tecnología más amigable con el ambiente en la nivelación de terrenos (uso de *landplane* en micronivelación), así como el uso de sembradoras de mínima labranza, con menor gasto de combustible. Además, trabajan en la investigación de nuevos materiales genéticos para los sistemas de producción de secano y de riego, que incrementen la eficiencia y, por ende, disminuyan las cantidades de fertilizantes o productos fitosanitarios requeridos. Hay planes para la capacitación en el manejo de envases vacíos, a fin de minimizar la contaminación ambiental. Asimismo, investigan tratamientos de semilla para aminorar el impacto de plagas y enfermedades, lo que ayudaría a mermar el uso de agroquímicos, y valoran productos de origen natural o entomopatógenos para el control de plagas, con el mismo propósito.

Banano. Este sector practica la recolección y reciclaje de plásticos. Está investigando y desarrollando un paquete tecnológico enfocado en el control biológico, con el objetivo de sustituir o reducir el uso de plaguicidas, y ha tenido éxito con plagas como mosca blanda y picudo negro. También está valorando la utilización de fertilizantes biológicos o "bioles", para sustituir parte de los productos químicos, y ha exigido a las empresas que realizan aplicaciones con aeronaves, la instalación de mecanismos que minimizan la deriva y el impacto ambiental. El sector lleva a

cabo acciones para determinar la huella de carbono en una finca modelo. En el proceso de empaque ha logrado disminuir el consumo de agua hasta en un 50%. El 98% de las empresas tiene la certificación de "Buenas Prácticas Agrícolas", conocida como *Global GAP*. El 50% del área cultivada posee la certificación ISO 14001 y un 20,9% tiene la denominación de *Rainforest Alliance Certified*; en algunos casos se cuenta con las certificaciones SA-8000 y *Etical Trade Initiative*. Como parte de su "Compromiso Ambiental" de 1992, efectúa evaluaciones anuales por medio de la Comisión Ambiental Bananera, para determinar el avance en el cumplimiento de la legislación y llevar una estadística detallada por finca.

Café. Los caficultores han realizado obras de conservación de suelos y aguas, además de siembras a contorno, que reducen la erosión y protegen el suelo. También se ha incrementado el uso de sombra y árboles asociados para disminuir la erosión y facilitar la conservación de la biodiversidad. El cultivo con variedades resistentes a plagas y enfermedades, y en distancias de siembra adecuadas a cada condición, requieren cantidades sustancialmente menores de plaguicidas. Se han sustituido nematicidas por agroquímicos de menor toxicidad y se ha implementado el control biológico y etológico de plagas, así como el control mecánico de malezas. Todos los beneficios del país tienen sistemas de tratamiento de los subproductos del café, y algunos han dado el paso de sujetarse a normas ambientales como la ISO 14001, lo que les facilita el cumplimiento de estándares de certificaciones tipo *Fair Trade*, *Rainforest-Alliance*, *UTZ*

Certified y *Starbuck CAFE Practices*. Certificaciones como *Café Sostenible* (MAG-Icafé), *Amigo de las Aves* (Instituto Smithsonian), *Orgánico*, *CAFE Practices* (Starbucks) y *UTZ*, entre otras, han establecido una serie de indicadores para la evaluación y promoción de la protección del ambiente en este sector.

Melón. Para dar cumplimiento a certificaciones para exportar como *Global GAP* y *Tesco Natures Choice*, las empresas han implementado acciones como el reciclaje del material plástico y el cartón que quedan de la cosecha, la rotación de cultivos -principalmente con arroz-, la generación de coberturas con leguminosas, la conservación y reforestación de bosques con especies nativas y la utilización de plaguicidas autorizados y en las dosis recomendadas.

Piña. Aunque todavía no se puede medir un cambio en las prácticas, cabe destacar que este sector estableció la Comisión Socioambiental para la Producción Sostenible de la Piña y elaboró el "Sistema de Gestión Socioambiental para la Producción Sostenible de la Piña", que constituye el manual de buenas prácticas del Compromiso de Responsabilidad Socioambiental asumido por Canapep. Por su parte, el MAG emitió en el 2009 una guía de buenas prácticas en la producción piñera, de cumplimiento obligatorio.

Fuente: Elaboración propia con información recopilada por Sepsa en Icafé, Corbana, Conarroz, Canapep y el Servicio Fitosanitario del Estado, del MAG.

El que no haya habido desabastecimiento, al menos hasta el 2008, se atribuye al hecho de que la producción de plantaciones forestales no experimentó la caída prevista de un 34% anual, sino que creció un 10% anual en el período indicado. Sin embargo, ello no significa que la escasez de madera no se vaya a presentar, con la

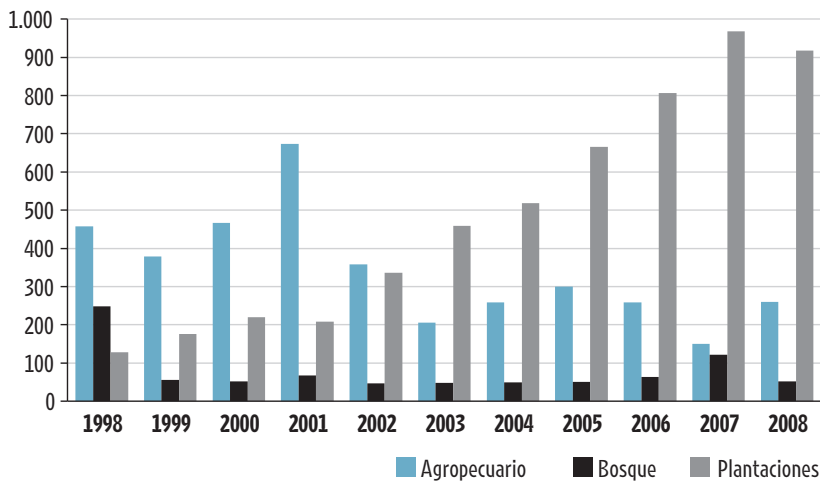
consecuente presión sobre otras fuentes más allá de las plantaciones forestales. Se requiere mantener el control sobre la madera procedente de bosques convertidos ilegalmente en tierras de uso agropecuario.

En cuanto al uso de las tierras forestales y su cobertura, desde el 2005 no se cuenta con un nuevo estudio de

actualización. Un trabajo en ese sentido está siendo elaborado por diversas entidades y se espera poder reportar sus resultados en la siguiente edición de este Informe. Entre tanto, se han realizado esfuerzos para profundizar en el análisis de la información generada con los datos del 2005. Obando et al. (2010) cuantificaron la deforestación y la regeneración

GRAFICO 4.10

Consumo de madera según fuente (miles de metros cúbicos)



Fuente: Barrantes et al., 2009.

para diferentes edades de cobertura boscosa¹³ (regeneración temprana, media, tardía y bosques de viejo crecimiento) durante el período 1980-2005. Como parte de sus hallazgos señalan que la percepción de que en Costa Rica no hay deforestación es errónea. Pese a la recuperación de cobertura (mayor que su pérdida) se sigue eliminando bosque. Durante el quinquenio 2000-2005 el país perdió entre 144.398 y 224.406 hectáreas. De estas, un 42% correspondía a regeneración temprana, un 32% a regeneración media y el restante 27% a bosques de viejo crecimiento. La mayor parte de la deforestación se presenta en bosques de propiedad privada en todas las edades de cobertura, que son los que muestran un mayor índice de renta de la tierra (Obando, 2010).

Un resultado concreto de la política forestal reciente es el programa de pago por servicios ambientales (PSA), diseñado para compensar el costo de oportunidad de las alternativas de uso de la tierra, mediante el pago a los propietarios para que conserven la cobertura boscosa de sus tierras. El PSA no puede competir con el valor de los terrenos significativamente productivos, pero se estima que alrededor de dos tercios de las áreas deforestadas desde 1966 no son aptas para otra cosa que no sea cobertura forestal (Kishor

y Constantino, 1993; Zbinden y Lee, 2005), y es por ello que el PSA se ha enfocado en dueños de tierras menos productivas. Se ha determinado que el programa genera importantes beneficios a nivel local, nacional y global, incluyendo disminución de la pobreza, protección de la calidad del agua, fijación de carbono, conservación de biodiversidad, salud pública y mejoramiento de infraestructura (Hartshorn et al., 2005). De acuerdo con Tattenbach et al. (2007), el PSA evitó la deforestación de 108.000 hectáreas entre 1999 y 2005. En el 2009 el Fonafifo suscribió 811 contratos de PSA, en 53.073 hectáreas que se dedicarán a protección de bosques. Con lo logrado ese año se acumula desde 1997 un total de 650.451 hectáreas bajo esta modalidad (Fonafifo, 2010).

No obstante lo anterior, algunas modalidades de este programa han recibido críticas del sector ecologista. Según Baltodano (2010), desde el año 2002 el Grupo de Trabajo de Bosques de la Fecon ha cuestionado la modalidad de PSA denominada “manejo forestal”, ya que la corta de árboles maderables a partir del bosque es una práctica extractiva incompatible con la definición de servicios ambientales de la Ley Forestal¹⁴. Se señala que al talarse un árbol en pie su ciclo vital se interrumpe de manera prematura, con

lo cual se pierde potencial genético en el ecosistema, se genera fragmentación y se afectan la flora y la fauna. Los tractores que extraen las trozas destruyen árboles menores y erosionan el suelo; la pérdida y sedimentación de este último deteriora los cuerpos de agua, entre otros impactos sobre el bosque tropical (Asner et al., 2005). También se ha documentado que prácticas como el “anillado” o destrucción de especies “no maderables” y la corta de bejucos para facilitar que las especies de interés económico crezcan mejor, merman la biodiversidad (Baltodano y Juanes, 2001). Desde el 2002 esta modalidad se dejó de pagar. Sin embargo, en febrero de 2010 el Gobierno la reactivó mediante el decreto ejecutivo 35762-Minaet, que establece una cuota de mil hectáreas para manejo de bosque y un pago de 250 dólares por hectárea. Las organizaciones ambientalistas han hecho ver la importancia de un debate sobre los alcances económicos y sociales de esta herramienta (Baltodano, 2010).

Cuatro años sin información sobre el uso de recursos pesqueros

Desde el año 2006 no ha sido posible obtener información acerca de los desembarques pesqueros en el país. Esto ha limitado la capacidad de este Informe para dar seguimiento al uso de los recursos marinos, su disponibilidad, sus volúmenes de explotación y los desafíos que se presentan en este ámbito. Apenas se pueden reportar algunos datos básicos. Se ha constatado que las capturas de los recursos pesqueros han disminuido desde finales de los años ochenta; sin embargo, se observa una tendencia de aumento en la explotación de los recursos de aguas profundas, los cuales son especialmente vulnerables a la extracción (camarones *Heterocarpus affinis* y *H. vicarius*, así como *Solenocera agassizii*; Wehrtmann y Nielsen-Muñoz, 2009). El Proyecto Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible (Puedes) continúa con su programa de monitoreo de los recursos de aguas profundas, especialmente camarones, en la costa pacífica de Costa Rica, Nicaragua y

El Salvador, con el apoyo de la empresa The Rainbow Jewels S. A. de Puntarenas, la UCR y la organización MarViva. El principal hallazgo de este monitoreo es que la presencia de *H. vicarius* disminuyó entre el 2004 y el 2008, año en el que prácticamente no se pescó esta especie, aunque en 2009 se observó un leve incremento en sus poblaciones (Puedes, 2008; Wehrtmann et al., 2009). Algo novedoso es que en este último año Costa Rica estableció un área marina para pesca responsable en Palito, Isla de Chira, en la cual se busca asegurar un manejo sostenible de los recursos marinos a largo plazo. Esta área todavía no cuenta con un plan regulador pesquero (E: Solís, 2010).

Por otra parte, se mantiene el aleteo del tiburón. Desde el año 2007 Pretoma interpuso un recurso de amparo contra Incopesca, el MOPT, el Minaet y la Dirección General de Aduanas por no cumplir con el mandato (voto 1109-2006) de la Sala Constitucional, que exige el uso de instalaciones públicas para la descarga de embarcaciones foráneas. Esta omisión facilita que la flota extranjera descargue sin problemas cientos de toneladas de aletas de tiburón (E: Arauz, 2010).

Asimismo, en 2009 el gobierno de Estados Unidos impuso un cuarenta embargo comercial al camarón de Costa Rica, por no aplicar la legislación que obliga a proteger a las tortugas marinas. No todos los barcos camareros están utilizando el dispositivo excluidor de tortugas (DET) en las redes de arrastre, que evitan la muerte accidental de estas especies en peligro de extinción (E: Arauz, 2010). Sin embargo, cabe resaltar que Costa Rica es el primer país de Centroamérica que produce camarón certificado con estándares internacionales, en alrededor de un 40% de las áreas de cultivo. Este logro fue producto de una alianza entre los sectores público y privado (proyecto de eco-certificaciones internacionales de la UCR), con financiamiento del gobierno de Alemania y la empresa alemana Prime Catch Seafood GmbH (Fonseca, 2010). El área acuícola nacional llegó a 2.269 hectáreas, principalmente en camarón, trucha, tilapia y langostino (Incopesca, 2010).

Contaminación de costas y establecimiento de marinas generan preocupaciones

El establecimiento de marinas y atracaderos turísticos ha cobrado relevancia en la discusión sobre el uso de las zonas costeras. En 2009 había dos marinas en operación, dos en construcción y seis en trámite de concesión (Cimat, 2010). Sobre esta actividad no parece existir una planificación centralizada del ordenamiento costero, aunque todos los casos estudiados por Cimat ya tienen viabilidad ambiental (Fonseca, 2010). El proyecto de ley de simplificación de trámites para la reforma a la Ley de Concesión de Marinas y Atracaderos Turísticos, que había sido retirado por el Poder Ejecutivo, fue reactivado y aprobado en primer debate poco antes de la publicación de este Informe. Se han generado algunos conflictos locales en oposición a estas iniciativas. En el Decimoquinto Informe se reportó el caso de Puerto Viejo, en Limón. Desde mediados del año 2007, en la bahía de San Juanillo se planteó la construcción de una marina, en el mismo sitio donde están los botes y el recibidor de los pescadores artesanales. Esta bahía colinda con la Reserva Ostional, área clave por la anidación de tortugas lora. La Asociación de Desarrollo y la Asociación de Pescadores de San Juanillo manifestaron su oposición en una carta al Cimat. Anteriormente, los pescadores de la zona estaban discutiendo con Incopesca la posibilidad de desarrollar un atracadero administrado y liderado por la comunidad (E: Quirós, 2010). Al cierre de esta edición ninguna de las dos propuestas se había formalizado. En el 2009 se publicó el estudio *Caracterización ambiental para el desarrollo de marinas y atracaderos turísticos en la costa Caribe de Costa Rica*, contratado por la Cimat a la empresa Ecoplan. Como resultado de ese trabajo, se recomendó hacer esfuerzos para ordenar y planificar el uso del territorio en las zonas que el mismo análisis define como sitios potenciales para estas infraestructuras, y vincular a las poblaciones locales en los procesos de investigación, planificación y manejo, entre otros (Ecoplan, 2009).

La contaminación generada por las actividades humanas es también motivo de preocupación en la zona costera. En el 2008 se publicó un estudio que analiza la alta descarga de sedimentos en la cuenca del río La Estrella, por falta de bosque ribereño, que está causando un fuerte impacto en el Parque Nacional Cahuita y las comunidades cercanas (Mora y Chavarría, 2008). También se determinó que los desechos de materia fecal del cantón de Golfito están siendo depositados a la orilla del mar, lo que produce un alto grado de contaminación. En su voto 9880-09, la Sala Constitucional ordenó a las entidades públicas involucradas adoptar medidas para la construcción y puesta en funcionamiento de plantas de tratamiento de aguas residuales en Golfito, así como cualquier otra acción necesaria para paliar, inmediatamente, el vertido de estas aguas en el mar. Asimismo, en el Parque Nacional Manuel Antonio se encontró que las aguas servidas de la casa de los guardaparques caían en el bosque sin ningún tratamiento y estaban contaminando una laguna, en tanto que el tanque séptico de los sanitarios para turistas colapsó. Un análisis microbiológico realizado en la laguna contabilizó 46.000 unidades de coliformes fecales por cada 100 mililitros de agua.

Una experiencia positiva es el control que se ha logrado ejercer sobre la calidad de las aguas en el estero y la playa de Puntarenas, gracias a un trabajo importante con los residuos de hidrocarburos, la recolección de desechos de pescado y la regulación de la contaminación orgánica. Por su parte, el ingenio El Palmar está reciclando, dentro de sus instalaciones y dentro de la zona de cultivo, su efluente de aguas azucaradas. En la zona se ha reducido al mínimo la presencia de coliformes fecales y la Oficina de Control Pesquero Ambiental de Incopesca desarrolla un plan de gestión ambiental con la agroindustria costera del golfo de Nicoya. La limpieza diaria de la playa de Puntarenas cuesta seis millones de colones mensuales y está en manos de funcionarios municipales y algunos voluntarios, quienes trabajan con equipo de la Asociación

para el Cuidado de la Playa; se han colocado 125 basureros en la zona verde del Paseo de los Turistas y cada día se recolectan cerca de diez toneladas de basura (E: Umaña, 2010).

En el 2009 fueron premiadas 61 playas con la Bandera Azul Ecológica, en tanto que cinco de ellas perdieron el galardón: Quesera, Ballena, Hermosa de Garabito, Bejuco y Savegre (El Rey). Cabe resaltar que playa Ballena perdió el galardón siendo parte de un área protegida.

Agenda de conservación avanza con nuevos desafíos

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. Estos avances se presentan en un entorno paradójico. Por un lado, aumenta el conocimiento y se introducen mejoras en el marco institucional y normativo para el resguardo de la riqueza natural. Por otro, la competencia por el uso de recursos, en especial de la tierra, genera inéditas situaciones de conflicto en torno al estatus de las áreas protegidas, evidenciando la necesidad de integrar las dimensiones social, ambiental y económica en procesos participativos e informados para la toma de decisiones. Este apartado analiza los resultados en la gestión de este patrimonio.

Protección marina y conectividad: nuevos horizontes para la conservación

Pese a que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) prácticamente no creció entre 2008 y 2009, se dieron avances importantes en materia de conservación marina y participación social para la creación de corredores biológicos que apoyen la conectividad entre las áreas. Esto abre puertas para pensar en nuevas formas de impulsar la conservación, en un marco de limitadas posibilidades de ampliar sus modalidades

tradicionales (a nivel continental), tanto por la falta de recursos como por las presiones por el uso de la tierra y la reciente conflictividad que rodea a las ASP, en términos de su estatus legal, el pago de deudas a sus anteriores propietarios y las tensiones sociales y económicas por el aprovechamiento de sus recursos.

El Sinac experimentó un leve crecimiento, de 1.173 hectáreas, con respecto al año 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). Cinco de las categorías de manejo propuestas por la UICN (Dudley, 2008) están presentes en el Sinac; estas categorías señalan las condiciones naturales de las ASP y las acciones de intervención humana que es posible desarrollar en cada una de ellas. La mitad de las áreas protegidas no permite intervenciones más allá de la protección de los ecosistemas y la recreación (cuadro 4.8). El país también tiene una importante proporción de su territorio bajo declaratorias internacionales: once sitios Ramsar, tres reservas de la biosfera y trece sitios patrimonio de la humanidad⁴⁵ (Sinac, 2010; UCI, 2010; Ramsar, 2010 y Unesco, 2010).

Como se mencionó, el tema de la conectividad entre áreas protegidas ha adquirido una relevancia fundamental para la conservación. En el año 2006 se oficializó el Programa Nacional de Corredores Biológicos, cuyo objetivo

es promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, desde una perspectiva ecosistémica. Desde su creación el programa ha operado dentro del marco institucional del Sinac (Sinac, 2008b y 2009c). Durante el 2009 publicó los *Lineamientos para la oficialización de corredores biológicos en Costa Rica* y el *Diagnóstico nacional de la gestión en corredores biológicos* (Sinac, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN DEL PATRIMONIO**, véase Corrales, 2010, en www.estadonacion.or.cr

En el año 2009 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 (mapa 4.4). 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 están en propiedad privada.

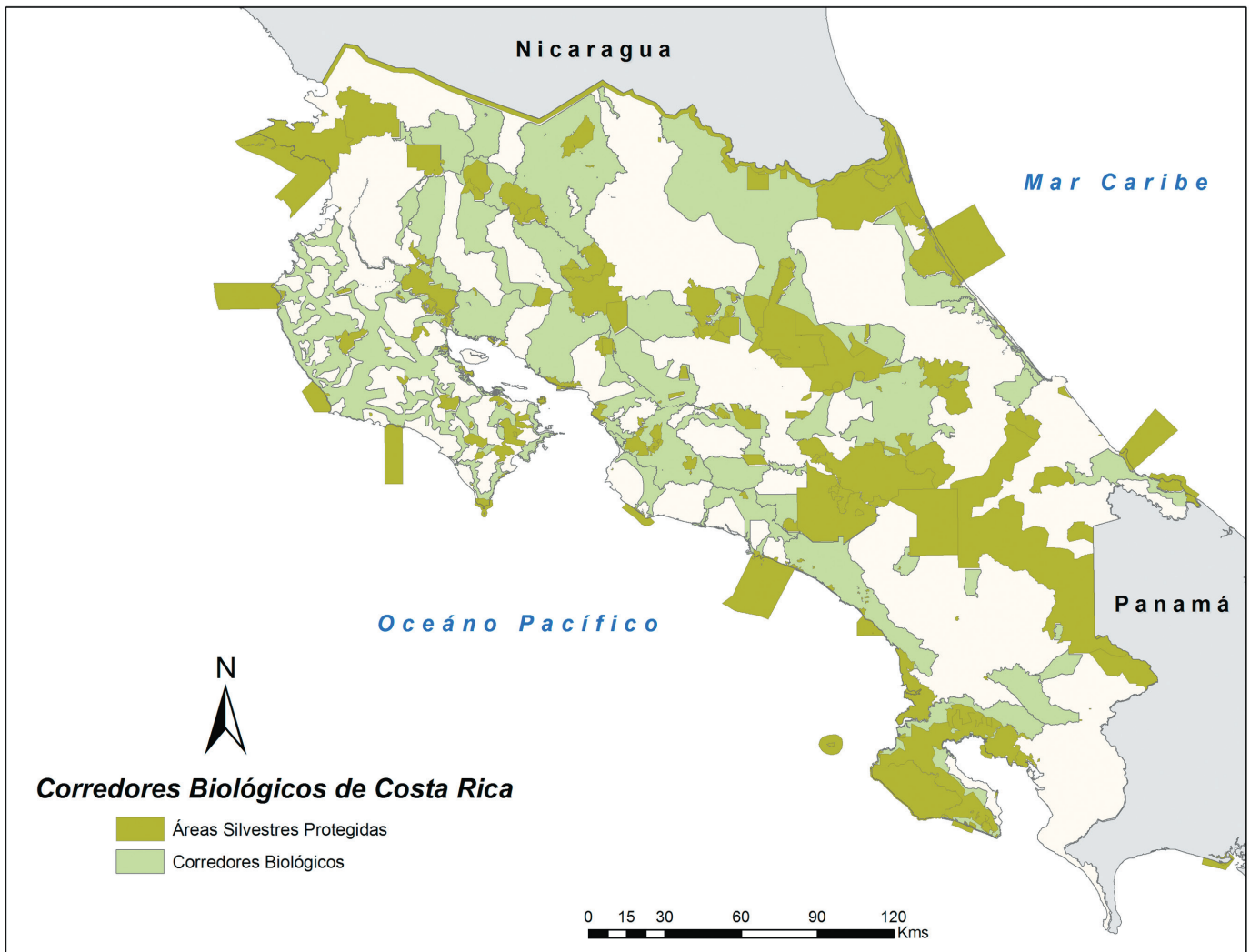
CUADRO 4.8

ASP por categoría de manejo, según clasificación de UICN, 2009

	Número	Superficie (hectáreas)	Porcentaje en el Sistema
Categorías de manejo UICN			
I. Reserva natural estricta/área natural silvestre	10	22.973	1,7
II. Parque nacional	29	629.219	46,9
III. Monumento natural	1	229	0,0
IV. Área de manejo de hábitat y especies	88	306.849	22,9
VI. Área protegida con recursos manejados	41	381.602	28,5
Totales	169	1.340.872	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Sinac, 2010.

MAPA 4.4

Áreas silvestres protegidas y corredores biológicos. 2010

Fuente: Sinac.

Siguiendo el plan de implementación de Grúas II, el Sinac trabajó con organizaciones aliadas en la identificación de “bloques de vacíos” de conservación en ecosistemas terrestres y de aguas continentales. Para llenar esos vacíos se definieron estrategias como: creación de áreas silvestres protegidas estatales y privadas, aumento de terrenos bajo PSA, establecimiento de corredores biológicos y servidumbres ecológicas, elaboración de planes de manejo de ASP y gestión de cuencas hidrográficas, trabajo conjunto con municipalidades y desarrollo de fincas integrales (que combinan producción agropecuaria con conservación). Se destaca que doce de los “bloques de vacíos” suman un

aproximado de 24.350 hectáreas, que podrían ser nuevas ASP o ampliaciones de algunas ya existentes. Diez de esos doce “bloques” se encuentran en terrenos privados dentro de corredores biológicos establecidos, por lo cual ya cuentan con una estrategia de conservación, pero tienen la posibilidad de que se aumente su nivel protección, lo que viene a reafirmar el reto de trabajar conjuntamente con los propietarios privados (Coto, 2010).

Por su parte, el tema de la conservación marina ha ganado prioridad, tal como sugieren la publicación de nueva información 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 veintidós áreas marino-costeras protegidas, de las cuales trece cuentan con plan de manejo y el resto lo 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. También se reforzó la protección del parque Isla del Coco, con la colaboración de la fundación MarViva (una nueva embarcación para patrullaje) y una donación japonesa (Fonseca, 2010).

En 2009 se publicó un análisis de vacíos de conservación de la biodiversidad marina de Costa Rica, como parte del proyecto Grúas II. Se identificaron 35 sitios prioritarios para la conservación, que cubren un área aproximada de 21.000 km², de los cuales 19.000 km² están fuera de alguna ASP. Los vacíos detectados abarcan un 3,2% de la zona económica exclusiva (ZEE). Si se sumara este porcentaje al 0,9% de ASP marinas, Costa Rica lograría proteger un 4,1% de esta zona, lo cual sería significativamente mayor que el promedio latinoamericano de 0,1% de la ZEE de cada país (Sinac, 2009b).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA ZONA MARINO-COSTERA, véase Fonseca, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Junto con el análisis de vacíos de conservación, Grúas II planteó también la necesidad de integrar distintos esfuerzos de manejo territorial. Las actividades productivas a lo largo del territorio conllevan impactos sobre los ríos y las zonas marinas y costeras; esto implica que el manejo integrado de la cuenca, aguas arriba del “punto focal de conservación”, es fundamental en toda la superficie del país. Térraba, Osa, Quepos y el Caribe son las unidades con más vacíos de conservación marino-costera, y es necesario darles un manejo integrado de paisaje y de cuenca con enfoque ecosistémico. A la luz de esta información, en el 2009 se publicó un plan de implementación para llenar los vacíos de conservación marina, con propuestas de zonas protegidas para cada área de conservación. Como parte de la iniciativa “Costa Rica por siempre” se pretende establecer un fondo para triplicar, en cinco años, las

áreas marinas protegidas, incluyendo sitios para la pesca responsable y los vacíos de conservación identificados (Sinac, 2009b).

Por otra parte, el Sinac realizó un estudio de los factores que generan cambios en la biodiversidad marino-costera del país y una valoración cualitativa de tendencias en este ámbito. Los importantes resultados obtenidos señalan desafíos para mejorar la conservación. Entre las principales tendencias observadas están la pérdida de productividad en ecosistemas marino-costeros, sobreexplotación de recursos, contaminación en costas, problemas de tenencia y registro de tierras, entre otros (Sinac, 2009a). También se identificaron instrumentos que pueden actuar sobre estas tendencias desde el plano institucional, con la creación de nuevas figuras como el Consejo del Mar, así como esfuerzos de protección específicos e iniciativas de participación de la sociedad civil (un recuento detallado de estos instrumentos se puede consultar en Fonseca, 2010).

Conocimiento de la biodiversidad se extiende a la zona marina

Costa Rica reporta una biodiversidad identificada total de 88.350 especies descritas¹⁶ y en el 2009 registró 173 especies nuevas para la ciencia (cuadro 4.9).

En una compilación sobre el conocimiento de la biodiversidad marina, realizada por el Cimarrón, se establece que con solo el 0,16% de la superficie de los océanos del planeta, el país posee 6.778 especies, que representan un 3,5% de las reportadas a nivel global. De éstas, 85 son endémicas (en su mayoría para la Isla del Coco). La costa pacífica contiene 4.754 especies, y la del Caribe 2.321 (Wehrtmann y Cortés, 2009).

El Sinac contabilizó 883 permisos de investigación científica en el 2009, la mayoría de ellos en ACCVC, ACTO y ACLA-P¹⁷. En el mismo año quince científicos nacionales y extranjeros realizaron una exploración de las aguas profundas y el fondo del mar (entre 50 y 402 metros) de la Isla del Coco y el monte submarino Las Gemelas, utilizando el submarino eléctrico DeepSea del grupo Undersea Hunter. En Las Gemelas se han encontrado 76 especies de peces, 45 grupos de organismos de la columna de agua y más de 100 especies de invertebrados. Antes de 1980, este monte estaba protegido por su inaccesibilidad, pero los avances en la navegación, la detección de bancos de peces, la captura y el mercadeo, condujeron a una acelerada explotación de sus recursos. En años recientes barcos extranjeros, legales e ilegales, han extraído gran cantidad de tiburones,

CUADRO 4.9

Número de especies descritas para algunos grupos taxonómicos. 2009

Grupo taxonómico	Especies nuevas 2009	Total de especies conocidas
Insectos	154	68.648
Moluscos	0	1.550
Nemátodos	0	182
Hongos y líquenes	5	3.825
Plantas	14	11.481
Anfibios	0	189
Peces	0	1.150
Reptiles	0	234
Aves	0	854
Mamíferos	0	237
Total	173	88.350

Fuente: Corrales, 2010, con datos de Sinac e INBio.

atunes y otras especies, con palangres y otros equipos de pesca más destructivos (Fonseca, 2010). Por su parte, la Isla del Coco y sus alrededores constituyen un área marina protegida desde 1992, pero muchas de las especies que la habitan -tortugas, tiburones, atunes, pez vela, marlín y otros- tienen ámbitos de distribución muy amplios y están en peligro fuera del parque. Las Gemelas provee ambientes muy importantes para estas especies migratorias y de profundidad, pero no está bajo protección (Cortés et al., 2009).

Otro esfuerzo de identificación y monitoreo de especies y ecosistemas costeros fue realizado por investigadores de Pretoma, quienes encontraron tiburones toro (*Carcharhinus leucas*) de más de cuatro metros de largo en la boca del río Sirena, en Corcovado, y pretenden seguirlos monitoreando para conocer su estado y afectación por la pesca (E: Arauz, 2010). También Zamora y Cortés (2009) recopilaron información sobre los manglares del Pacífico norte y señalan la necesidad de mapeos, caracterización de la biodiversidad, estudios fisiológicos y de procesos biogeoquímicos, evaluaciones económicas y determinación del estado de salud de los manglares de todo el país. Por último, en el 2009 la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio) otorgó doce nuevos permisos para llevar a cabo investigación básica y ninguno para bioprospección. No obstante, se encuentran vigentes 32 investigaciones básicas y seis proyectos de bioprospección, ejecutados por organizaciones nacionales no gubernamentales y universidades de los Estados Unidos.

Riesgo intensivo en el escenario de desastres

Las tendencias generales del escenario de desastres en el país se han mantenido. Los eventos hidrometeorológicos siguen teniendo un impacto significativo, sobre todo en zonas de riesgo recurrente. Sin embargo, la magnitud de los daños causados en algunas comunidades, tanto por los eventos grandes como por los medianos y pequeños, han llevado al planteamiento de nuevas

formas de coordinación y a un esfuerzo por entender mejor la construcción social del riesgo y la vulnerabilidad. Este apartado analiza el escenario de desastres en el año 2009 y sus efectos sobre la población. Los recientes cambios institucionales en gestión del riesgo se describen en la segunda sección del capítulo.

Durante el 2009 tres eventos extremos y los desastres derivados volvieron a mostrar la presencia de riesgos de desastre a lo largo del país. Las mayores pérdidas documentadas corresponden a las ocasionadas por el terremoto de Cinchona (reportado en el Informe anterior), un frente frío acaecido en febrero y el fenómeno de El Niño. El caso de Cinchona se dio en una zona con presencia de población y activos productivos vulnerables, y presentó una alta concentración geográfica de mortalidad y pérdidas económicas para una cifra reducida de eventos. Esto es lo que se denomina **riesgo intensivo** (EIRD, 2009). Así, el terremoto provocó veintisiete muertes y siete personas desaparecidas, afectó la producción agrícola y la infraestructura productiva, impactó la actividad turística, interrumpió la red de transporte y ocasionó que toda la población deba ser reubicada.

Según la base de datos DesInventar, los desastres detonados por fenómenos atmosféricos han representado, en promedio, entre el 60% y el 80% del total de eventos registrados; en 2009 la proporción fue del 75%. En términos absolutos, la cantidad de eventos disminuyó (cuadro 4.10), aunque no así los

daños a la población, la infraestructura o la economía. La presencia del fenómeno de El Niño (escasa precipitación), la baja ocurrencia de frentes fríos y una actividad ciclónica inferior a lo normal (IMN, 2009) redujeron el número de amenazas de origen climatológico a las que suele estar expuesto el país. No obstante, los medianos y pequeños eventos mantuvieron su impacto en zonas expuestas a pérdidas de baja intensidad: en Los Guido, Alajuela centro, San José, Aserrí y Heredia centro constantemente se dan casos de viviendas inundadas o destechadas y sistemas de alcantarillado desbordados, entre otros.

Algunas regiones resultan afectadas por su baja capacidad de absorber los impactos de los desastres recurrentes (por ejemplo las regiones Chorotega, Pacífico Central y Brunca, y en ellas los sectores de obreros agrícolas, pequeños propietarios y clases intermedias). En 53 cantones se reportó al menos un evento de inundación en 2009, pero la mitad de todos los desastres se concentra en solo trece cantones. San José, Alajuela, Desamparados, Talamanca y Siquirres suelen registrar más de diez eventos dañinos. Cabe destacar que, en 39 años de registros, el 2009 fue el período con el mayor número de eventos dañinos por vendavales (126 desastres y 290 viviendas afectadas).

Por otra parte, según el IMN el fenómeno de El Niño se manifestó a partir de junio de 2009. Se caracterizó por generar una temporada lluviosa irregular, una sequía meteorológica intraestacional en la vertiente del Pacífico y una

CUADRO 4.10

Número de eventos naturales registrados. 2008 y 2009

Tipo de evento	2008	2009
Inundación	723	250
Vendaval	72	126
Deslizamiento	447	103
Sismo	11	23
Otros (cabeza de agua, tempestad y marejada)	2	3
Total	1.255	505

Fuente: DesInventar, a partir de datos suministrados por la CNE.

temporada lluviosa más intensa en la del Caribe. Aunque no parece haber modificado significativamente el inicio ni el final de la época de lluvias, sí se ha destacado por ser la ocurrencia de El Niño más fuerte en lo que va de esta década. Las pérdidas para el sector agropecuario de la región Chorotega se estiman de manera preliminar en más de 3.200 millones de colones. Un total de 172.581 hectáreas de cultivos y 2.555 productores fueron afectados¹⁸.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN DEL RIESGO**, véase Brenes, 2010, en www.estadonacion.or.cr

En cuanto a los accidentes provocados por la acción humana, los incendios estructurales generaron 942 emergencias en el 2009 (E: Chaves, 2010). De ellas, 593 (63%) se dieron en algún tipo de vivienda, y ocho en las denominadas “cuarterías”. En este último caso, si bien los inmuebles tienen una ocupación legal, la sobreocupación y el hacinamiento en que viven varias familias superan la capacidad instalada de la infraestructura eléctrica, lo que da lugar a cortocircuitos. Por otra parte, en el 2009 se aprobó el Reglamento a la Ley de Hidrantes (promulgada en el 2008); en su capítulo III, esta normativa establece la obligación de los desarrolladores y urbanizadores de colocar hidrantes en sus proyectos (el Reglamento técnico general sobre seguridad humana y protección contra incendios, del 2005, ya había dispuesto que todos los edificios de más de 2.000 metros cuadrados deben contar con hidrantes). Finalmente, se atendieron 1.865 incidentes en los que intervino algún producto químico. El 94% estuvo asociado a la presencia de gas licuado de petróleo, y el restante 6% tuvo relación con el almacenaje, manipulación o traslado de sustancias químicas peligrosas (Ruepert et al., 2009).

En anteriores ediciones de este Informe se ha subrayado la dificultad para acceder a información relacionada con las sustancias y materiales peligrosos. Pese a que las emergencias de

este tipo han ido en aumento, el tema no es monitoreado debidamente¹⁹. En el 2006 se creó la Secretaría Técnica de Coordinación para la Gestión de Sustancias Químicas, coordinada por el Minaet. En el 2009, la Subcomisión de Emergencias Tecnológicas de esa misma instancia elaboró un diagnóstico sobre la gestión integral en materia de sustancias peligrosas y encontró que no hay un claro responsable de la articulación del tema y las instituciones involucradas no trabajan en forma coordinada; se carece de protocolos institucionales de respuesta; el seguimiento de aspectos ambientales es débil; no se aprovecha la información recabada por los ministerios de Salud y Ambiente, y no se tiene la información de manera centralizada, entre otros aspectos (Ruepert et al., 2009).

Finalmente, determinar cuánto le cuesta al Estado la atención de los desastres (de origen natural o tecnológico) sigue siendo un reto pendiente. Un análisis en eses sentido arrojaría luz sobre los motivos por los que, pese a la reiterada afectación -y atención- en los mismos sectores, estos siguen demandando recursos para rehabilitación y reconstrucción de manera constante. La Unidad de Inversión Pública del Mideplan inició un esfuerzo orientado a la sistematización y análisis de la información existente en el país, sobre los efectos económicos directos de los desastres entre 1988 y 2009. Según funcionarios de esta Unidad, “el propósito principal de este trabajo es desarrollar una base de datos sobre impactos de fenómenos naturales y antrópicos. Este estudio considera los daños que provocan los eventos extremos en los distintos sectores de servicio y producción, consignados en los Planes Reguladores que derivan de los Decretos de Emergencia, estudios de organismos internacionales e informes de instancias nacionales privadas”. Una estimación global indica que las pérdidas directas en el período analizado ascendieron a 1.823 millones de dólares constantes del 2006. El monto correspondiente a infraestructura pública (vialidad, escuelas, salud, energía y acueductos) representa el 62% de los daños; el segundo sector con mayores pérdidas es el agropecuario (Flores et al., 2010).

Nueva evidencia identifica amenazas del cambio climático

Este apartado examina nueva información que se ha generado en el país en torno a las amenazas derivadas del cambio climático. Se han realizado proyecciones sobre su posible efecto en diversos ecosistemas y algunos sectores productivos, de los cuales se han obtenido importantes pistas sobre las políticas necesarias. Existen varios temas relacionados con este fenómeno que son tratados en otras secciones de este Informe²⁰.

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 IPCC, entre los años 2020 y 2080 América Central experimentará fuertes aumentos de temperatura, ya que ésta aumentará 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 GEI 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*. El cuadro 4.11 muestra casos de afectación en diversos ecosistemas que se han relacionado con este fenómeno.

CUADRO 4.11

Evidencias y probables consecuencias del cambio climático en sistemas ecológicos

Región	Observación	Región
La Selva, Sarapiquí y Zona Norte	El aumento de la temperatura dificulta el proceso de fotosíntesis y disminuye el grosor de los árboles (mediciones desde 1980).	Aumento de las temperaturas media y nocturna.
Todo el país	Orquídeas silvestres amenazadas por pérdida de su hábitat, cambios en floración y polinización (observaciones recientes).	Aumentos de temperatura alteran el hábitat de algunas especies y desequilibran poblaciones de agentes polinizadores.
La Selva, Sarapiquí y Zona Norte	Aves de 33 especies han disminuido sus poblaciones en un 50% y los murciélagos en un 30% (observaciones desde 1970).	Aumento de la temperatura asociado a sequías y uso de plaguicidas.
La Selva, Sarapiquí	El 75% de los anfibios de esta estación biológica ha desaparecido en los últimos 35 años.	Sequías asociadas a altas temperaturas hacen variar la hojarasca (sitio de reproducción de muchas especies de anfibios).
Monteverde y Puntarenas	El hongo <i>Batrachochytrium dendrobatidis</i> es señalado como posible causante de la extinción del sapo dorado y la rana arlequín (dos tercios de la población desaparecieron entre 1980 y 1990).	El cambio climático provoca ambientes más húmedos y noches más calurosas, factor detonante del hongo.
Parque Marino Las Baulas, Pacífico Norte y Central	Alteraciones en el desove de tortugas marinas (loras, baulas y carey). En 1990 arribaban entre 246 y 1.000 tortugas baulas, pero en el 2005 y el 2006 solo anidaron 58. Se encontraron nidos de tortuga carey en el Pacífico Central (algo inusual). En veinte años aumentó veinte veces el número de tortugas lora que llegan a desovar a playa Ostional.	Altas temperaturas del mar y efectos de El Niño afectan el metabolismo y la capacidad de desplazamiento de las tortugas. La salinidad y la temperatura pueden afectar sus rutas de migración.
Manglares de todo el país	La <i>Amazilia</i> es un ave endémica de Costa Rica que habita en manglares y es una de las 1.226 especies en peligro de extinción (según declaratoria del 2007).	Las altas temperaturas y las sequías alteran los espejos de agua y causan la muerte del ave.
Parque Nacional Corcovado	De 220.000 primates registrados en 1995, hoy en día hay 107.000. Tras el temporal que azotó la península de Osa en 2006 quedaron únicamente 1.000 ejemplares, de las cuatro especies que existen en Costa Rica.	Aumento de eventos extremos (más intensos y destructivos). Se afirma que los monos murieron por estrés climático.
Humedal Caño Negro, Zona Norte, Sierpe y Pacífico Central	Se ha visto una alteración en la proporción de sexos del caimán, que puede estar ligada al incremento de las temperaturas. Registros entre 1984 y 2005 en Caño Negro revelan un mayor número de machos a partir de los años cálidos asociados con El Niño. Se observó un incremento en la temperatura de los nidos en el 2005.	La elevación de la temperatura en los nidos y el nacimiento de machos se asocian al aumento de la temperatura ambiental. Las sequías y el fenómeno de El Niño inciden en la desproporción de sexos.

Fuente: Elaboración propia con base en Minaet, 2009.

Las zonas marino-costeras son particularmente vulnerables al cambio climático, 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 plantean también 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 (cuadro 4.12).

Procesos de la gestión ambiental

Esta sección tiene el objetivo de ir profundizando con el tiempo en el estudio de los procesos con que se construye la gestión ambiental. Para ello se observan principalmente el desempeño de los actores sociales y políticos, y las interrelaciones entre estos y el marco normativo e institucional, el territorio y los recursos naturales. Estos procesos están insertos en dinámicas sociales, territoriales, políticas y económicas en muchas dimensiones, cuyo análisis resulta imposible en una sola edición.

Como se señaló en el Decimoquinto Informe, en la gestión ambiental reciente ha prevalecido un clima de poco diálogo político y un marco formal que favorece resultados negativos en algunas áreas clave, los que a su vez generan conflictos ambientales diversos a lo largo del país. El repaso de las acciones colectivas²¹ en defensa del ambiente realizadas en el

CUADRO 4.12

Cambios esperados y extensión afectada en áreas silvestres protegidas para el año 2030, en relación con el período 1961-1990 (porcentajes)

Área silvestre protegida	Porcentaje de la extensión terrestre que sufrirá cambios en:		
	Precipitación anual	Temperatura mínima anual	Temperatura máxima anual
PN Volcán Turrialba	100,0	100,0	100,0
PN Volcán Tenorio	94,1	100,0	95,4
PN Volcán Poás	92,9	100,0	78,3
PN Rincón de la Vieja	53,8	100,0	100,0
PN Arenal	100,0	42,0	99,8
RB Santuario Los Cusingos	97,0	44,3	100,0
PN Braulio Carrillo	81,3	76,2	79,4
PN Barbilla	74,5	86,7	74,7
PN Chirripó	74,3	76,2	83,9
PN Guanacaste	71,6	85,7	60,6
RB Alberto Manuel Brenes	37,7	79,7	100,0
Parque Internacional La Amistad	75,0	67,8	70,9
RB Cerro Las Vueltas	26,9	100,0	84,3
PN Tortuguero	95,9	0,0	99,7
PN Barra Honda	95,3	0,0	100,0
PN Los Quetzales	8,2	99,0	84,2
RB Hito Cerere	59,3	31,4	96,3
PN Las Baulas	36,3	100,0	44,5
RB Las Nubes	0,0	80,8	100,0
PN Tapantí-Macizo de la Muerte	72,5	59,7	46,5
PN Juan Castro Blanco	59,7	46,2	70,1
PN La Cangreja	100,0	38,5	26,5
PN Carara	61,0	33,6	65,7
PN Volcán Irazú	0,4	100,0	40,9
PN Piedras Blancas	46,0	46,0	23,3
PN Marino Ballena	0,0	0,0	100,0
PN Santa Rosa	0,3	0,0	87,0
PN Palo Verde	0,0	0,0	75,6
PN Diríá	17,3	35,0	0,0
PN Corcovado	20,6	0,0	0,0
PN Cahuita	0,0	0,0	11,5
RB Lomas de Barbudal	0,0	0,0	0,0
PN Manuel Antonio	0,0	0,0	0,0

PN: Parque Nacional, RB: Reserva Biológica.

Fuente: INBio, 2009.

2009 denota fuertes antagonismos por el uso de los recursos y el territorio, que involucran a actores locales, ONG, grupos empresariales, universidades estatales y otros. Algunos ejemplos son las tensiones entre pescadores y el Minaet en torno al Parque Nacional Marino Ballena, el uso de la zona marítimo-terrestre, la contaminación hídrica por agroquímicos en Siquirres, el proyecto

de ley para reducir la extensión del Parque Marino Las Baulas, el desarrollo de la minería a cielo abierto en Crucitas y otras iniciativas identificadas en la Reserva Forestal Golfo Dulce, entre otros (García, 2010).

En muchos casos, sea en zonas protegidas o en terrenos privados, las tensiones están íntimamente relacionadas con el ordenamiento territorial, la ausencia

o debilidad de los instrumentos de decisión y problemas en la forma en que esas decisiones se toman a nivel gubernamental o local. En este contexto, uno de los desafíos para avanzar en materia de planificación y uso del espacio es conocer, entender y reconstruir el marco normativo e institucional que lo rige. Como acercamiento a estas problemáticas, esta sección incluye cuatro apartados. El primero versa sobre el marco bajo el cual se elaboraron las políticas públicas para el ordenamiento territorial. En segundo lugar se analiza la acción estatal en la gestión de recursos y zonas clave y la conflictividad socioambiental derivada de ella. Posteriormente se aborda el tema del manejo de residuos sólidos, sobre todo en el ámbito municipal, y por último se describen los recientes cambios en el esquema institucional para

la gestión del riesgo. También en materia de procesos, el capítulo 5 de este Informe incluye un análisis sobre el papel de la conservación ambiental en la agenda de política exterior 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. Esta enorme tarea encuentra un caótico entramado institucional y un marco normativo inadecuado, que favorecen los traslapes de competencias y de niveles en la planificación del espacio, impiden la identificación de las atribuciones

clave y propician la fragmentación de los esfuerzos. Todo lo anterior estimula el surgimiento de conflictos derivados de la falta de criterios, diálogo e información con que los actores públicos deciden los usos del territorio. A esta compleja problemática se refiere el siguiente apartado²².

Un marco normativo e institucional fragmentado

Un primer elemento clave del ordenamiento territorial en Costa Rica es el caos institucional que se observa. En términos generales puede decidirse 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 (cuadro 4.13). Al menos

CUADRO 4.13

Sector institucional del ordenamiento territorial, principales instrumentos y atribuciones. 2010

Área de acción	Instituciones	Algunos instrumentos y atribuciones
Urbanismo	Mivah, INVU, Prugam, municipalidades.	Plan Nacional de Desarrollo Urbano, planes reguladores urbanos, Ley de Planificación Urbana, Plan GAM/Prugam y lineamientos urbanos.
Conservación ambiental	Setena, ICCA, Sinac, Minaet, ICE, ESPH, Senara, Departamento de Aguas, Minaet, ICE, ESPH, Senara, Departamento de Aguas.	Manejo de cuencas, Grúas II, corredores biológicos, planes de manejo, Ley de Biodiversidad, aguas protegidas, Ley Forestal, Ley Orgánica del Ambiente, viabilidad ambiental, protección de acuíferos.
Agricultura y uso de suelos	MAG, INTA, INA, Senara.	Protección de acuíferos, dictamen de fincas, Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos, capacidad de usos, distribución de tierras, Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos.
Infraestructura	MOPT	Planificación y desarrollo de infraestructura estratégica.
Atención y prevención de riesgos	CNE, Ministerio de la Presidencia.	Zonas de riesgos, mapas de amenaza, Ley de Emergencias, Plan Nacional de Emergencias, planes reguladores de amenazas.
Turismo	Mideplan, Cimat, ICT.	Ley de la Zona Marítimo-Terrestre, planes reguladores costeros, Plan Nacional de Turismo.

Fuente: Astorga, A., 2010a.

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, A. (2010a), 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. Por ejemplo, el ICT tiene la potestad de planificar a una escala micro-local que corresponde a los 150 metros concesionables de la zona marítimo-terrestre; puede ser un actor en otros procesos, pero su área de acción se limita a una franja muy pequeña de territorio. Por su parte, las municipalidades -que son actores centrales en el ordenamiento territorial- ejecutan sus funciones a escalas variables, desde cantones grandes y heterogéneos hasta otros considerablemente más pequeños, que además están constituidos con criterios sociopolíticos y no técnicos. Muchos municipios usan sistemas de cuencas hidrográficas (un río o una quebrada) como límites entre cantones, y planifican ese territorio por medio de planes reguladores cantonales; esto implica “partir” las cuencas para planificar espacios separadamente, pese a que en términos ambientales éstas son una unidad.

Una segunda consecuencia de esta situación es que las entidades públicas 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. Por ejemplo, el ICT ha planificado las

zonas costeras atendiendo en especial los requerimientos de actores políticos y económicos fuertes, como son inversionistas y urbanizadores privados. Por su parte, las municipalidades responden a otro esquema de fuerzas, en el cual otros actores -no necesariamente económicos- son dominantes, o bien sin actores en verdad dominantes. En otras ocasiones el actor planificador es quien impera en la escala, como sucede con el ICE o la CNFL en los casos de ciertos planes de manejo y uso de suelos para protección de cuencas y generación hidroeléctrica, o de construcción de nuevos proyectos. Como en cualquier política pública, la planificación del espacio tiende a ser el reflejo del balance de fuerzas e intereses de los grupos involucrados. Si esto no se toma en cuenta en el proceso de elaboración de planes reguladores, es probable que estos no se apliquen debido a la oposición de uno o varios grupos de actores importantes (Ramírez y Mora, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL**, véase Ramírez y Mora, 2010, en www.estadonacion.or.cr

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 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 micro-cuencas 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. Entre otros casos,

esta situación se presenta entre los cantones de Alajuela y Santa Bárbara en relación con la cuenca de río Segundo, en Pococí y Guácimo con respecto a la cuenca del Reventazón, y entre Pérez Zeledón y varios cantones en lo concerniente a la cuenca del Térraba. Otro ejemplo se presentó con el plan regulador del cantón central de Heredia, en el cual la empresa IDON (a la que se encomendó llevar a cabo ese plan) no integró a la ESPH como participante en el proceso de elaboración, pese a las importantes labores que ésta realiza en materia de planificación de cuencas (E: Jiménez, 2010).

El segundo efecto generado por este traslape de escalas 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 (recuadro 4.7). Este fue constituido en 1983, de conformidad con el Plan GAM, para impedir la urbanización en zonas de vocación ambiental y donde la existencia de fuertes pendientes aumentaría el riesgo social. Desde la Administración 1998-2002 diversos jefes de área han intentado reducir el anillo para permitir la urbanización (Argüello, 2007b).

Un factor agravante de todo lo anterior es la limitación en capacidades institucionales, que algunos informes y estudios de la CGR han señalado reiteradamente para varias entidades clave en este ámbito, como la Setena, el Ministerio de Salud, el Departamento de Aguas del Minaet (convertido hace poco en Dirección) y las municipalidades, que ejercen potestades estratégicas vinculadas con el otorgamiento de permisos para nuevas actividades económicas y uso de suelos (Astorga, 2006; CGR, 2005, 2008a).

Otro aspecto que caracteriza la institucionalidad del ordenamiento territorial es que su fragmentación -y las derivaciones de ella que se han comentado- generan, en ocasiones, conflictos y acciones de los movimientos sociales. Gran parte de los antagonismos socio-ambientales resultan de la actuación del Estado (Programa Estado de la Nación, 2009; Rodríguez, 2009; Ramírez, 2006).

RECUADRO 4.7

Decreto de ampliación del anillo de contención de la GAM evidencia contradicciones

En febrero de 2010 se promulgó el decreto ejecutivo 35748-MP-Minaet-Mivah, el cual autorizaba ampliar en doscientos metros el “anillo de contención verde” de la Gran Área Metropolitana (GAM). Al margen de que el decreto fue luego descartado por la Sala Constitucional, un análisis realizado para el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR lo presenta como un ejemplo de las contradicciones y la desarticulación institucional en materia de ordenamiento territorial. Según el estudio, el decreto muestra que los procesos de planificación territorial se conciben de lo particular a lo general, asumiendo que la suma de los planes reguladores define las políticas regionales y nacionales, y contraponiendo de manera desarticulada las leyes existentes.

En primer lugar, actores involucrados -específicamente Setena, INVU y Mivah- no participaron en la elaboración del decreto ni en la realización de estudios técnicos que apoyaran la medida. Institucionalmente, la Secretaría Técnica

de Planificación Urbana no elaboró el decreto, pese a ser el órgano articulador del nuevo Plan de Desarrollo Urbano y, a la vez, un ente capaz de poner en práctica las premisas de la política de ordenamiento territorial. El decreto sustenta su legalidad en la viabilidad ambiental aprobada por Setena; sin embargo, confunde planes y regulaciones, ya que la norma vigente (Plan 1982) no incluye la viabilidad ambiental, que si se considera en el plan Prugam, por lo que se trata de aplicar una medida en un contexto que no corresponde. El documento también omite lineamientos ambientales clave establecidos por la Setena, como la resolución 2748-2009-Setena, en la cual se aprueba el Reglamento de Desarrollo Sostenible que forma parte de la viabilidad ambiental. Además, en el documento no se especifica cuál anillo de contención se seleccionó para el decreto, debido a que existe tanto la versión original del Plan GAM de 1982 como la versión de 1997 del INVU, en la cual se adicionan pequeños anillos de contención urbana.

A grandes rasgos el decreto en cuestión abría un portillo para que los desarrolladores inmobiliarios construyeran en estas zonas, sin que quedara claro qué sucedería con las zonas de amortiguamiento o de protección que permanecerían dentro del anillo de contención ampliado, ni cuáles serían los porcentajes de ampliación que regirían. Esta medida se tomó ante la falta de un nuevo plan regional para la GAM y sobre la base de los planes vigentes; con ella el INVU tendría la facultad de decidir la aprobación de los planes reguladores de las municipalidades, ya que, si bien la Constitución en su artículo 169, y la Ley de Planificación Urbana en su artículo 15, reconocen la “competencia de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano”, es una realidad que los gobiernos locales carecen de medios técnicos y financieros para hacerle frente a una responsabilidad tan grande como esta.

Fuente: Peralta y Solano, 2010.

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 (cuadro 4.14) 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). En cantones con alto desarrollo inmobiliario, el porcentaje de la zona marítimo-terrestre bajo planes reguladores no sobrepasa el 19,8% en Santa Cruz y el 16% en Osa, por ejemplo (Programa Estado de la Nación, 2008). Solo el 16,3% de la costa cuenta con planes reguladores; de los 83 existentes, 68 fueron realizados por iniciativa de actores privados (Fonseca, 2010). Solo 37 de los 81 cantones del país

tienen planes reguladores urbanos, que son un requisito legal desde los años sesenta.

Ante esta situación, se han creado diversos mecanismos *ad hoc* para la coordinación interinstitucional en ordenamiento territorial, que involucran a entidades estatales, municipios, sectores académicos y otros. Entre estos se pueden citar el Sinades (1994-1998), el Proyecto de la Cuenca Saavegre (1993-2003), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (2001-2003), el Programa de Regularización de Catastro y Registro (2001-2010), el Prugam (2003-2009), la Comisión de Ordenamiento de los ríos Tárcoles y Reventazón (2001-2010) y el Fomude (2002-2010). Los esfuerzos realizados desde estas instancias han sido en su mayoría -hasta el momento- modestos y poco efectivos; en algunos casos se han planteado proyectos ambiciosos, pero sin sostenibilidad política y económica (Ramírez y Mora, 2010).

Algunos actores no institucionales participan, con limitado alcance

La elaboración de políticas de ordenamiento territorial no es una tarea exclusiva del Estado, sino que involucra a un conjunto de actores no institucionales que varían según las escalas de planificación espacial. Para caracterizar la participación social, se tomaron casos concretos: planes reguladores urbanos, de manejo ambiental, de emergencias o evaluaciones (con base en ProDUS, 2007, 2008, 2009a y b).

Uno de los actores clave identificados es el empresariado. Comúnmente, alrededor de los proyectos de ordenamiento participan desde pequeños empresarios locales hasta grandes empresarios y cámaras. La formulación de algunos de los planes reguladores costeros ha tenido influencia directa de estos grupos. En ocasiones, los esfuerzos para implementar esos planes chocan con los intereses de desarrolladores de la zona

CUADRO 4.14

Algunos conflictos ambientales y acción estatal. 2009-2010

Conflicto	Actores involucrados	Elementos sobre la acción del Estado
Acueducto en Sardinal	Minaet, ICAA, Senara, Sala Constitucional, grupos de vecinos, ambientalistas, religiosos, empresarios.	El Minaet otorgó permisos de explotación de agua mediante estudios de factibilidad que no garantizan el abastecimiento hídrico. El ICAA es el ente ejecutor de la política.
Minería en Crucitas	Minaet, Senara, Gobierno, empresa minera, ambientalistas, estudiantes, académicos.	El Minaet otorgó permisos de explotación y factibilidad ambiental a la empresa minera. El Gobierno aprobó un decreto que elimina la moratoria a la minería a cielo abierto y otro que considera el proyecto de conveniencia nacional. La Sala Constitucional avaló la continuación de las obras al rechazar un recurso de amparo, aunque aún éstas se encuentran detenidas por un proceso contencioso administrativo.
Agroquímicos en Zona Norte y el Caribe	Minaet, MAG, Senara, organizaciones laborales, ambientalistas, empresas productoras de piña.	Escasos controles institucionales y regulación sobre la actividad piñera, que deriva en múltiples denuncias e intervención del TAA y otras entidades estatales.
Zona marítimo-terrestre	ICT, municipalidades, vecinos de Osa.	Vacíos legales y débil aplicación de la normativa existente generan caos en el uso de la zona marítimo-terrestre.

Fuente: Elaboración propia con base en Mora, 2009.

marítimo-terrestre y de ciertas parcelas del IDA, como se ha dado en cantones de la Zona Sur (Ramírez y Mora, 2010). También es el caso de Escazú, donde la regulación ha sido influida por el sector de desarrolladores locales, o el de manejo de la cuenca de río Burío en varios cantones de Heredia (Sánchez, 2007; Argüello, 2007a). Debe reconocerse que la elaboración de muchos instrumentos de regulación territorial requiere la cooperación del sector privado y que, a su vez, la institucionalidad tiene entre sus funciones el fomento de actividades productivas.

Un segundo conjunto de actores es el de aquellos a los que se denomina técnicos, tales como ONG que realizan investigación científica e instituciones académicas. Su influencia es el resultado de la generación de conocimiento sobre temáticas que carecen de información sistemática actualizada. Se trata de un sector con alto grado de flexibilidad para negociar y aliarse con sectores diversos, cuyos miembros se

vinculan -en forma personal o profesional- con otras organizaciones orientadas a la incidencia en los asuntos públicos. Dentro del grupo existen niveles de participación: directa, como es el caso de las Escuelas de Geografía de la UNA y la UCR, y de ProDUS, que han diseñado instrumentos de ordenamiento territorial. Hay incidencias intermedias como las de Cinpe, la OET, el INBio, el Progai y organizaciones como UICN y TNC, relacionadas con procesos de elaboración de leyes que tienen un efecto sobre el ordenamiento territorial, o bien con acciones puntuales como planes de manejo y definición de áreas para la protección de ecosistemas (por ejemplo Grúas II) o la constitución de corredores biológicos (Cinpe, 2006). Por último, hay un nivel de incidencia indirecta, que consiste sobre todo en acciones que fomentan el debate o buscan influir en él desde el plano ideológico.

Por último están los grupos de incidencia política directa. Se trata de

organizaciones predominantemente de base comunitaria y ONG que procuran afectar, mediante la movilización directa, la política pública ambiental y/o defender sus derechos ante una situación coyuntural. Ejemplos destacados son las organizaciones Fecon y Apreflofas, las cuales cuentan con capacidades para realizar labores de cabildeo o incidencia institucional. Su acción a menudo se orienta hacia la construcción de redes que articulen los esfuerzos de diversos grupos ambientalistas.

La legislación costarricense ha creado un conjunto de espacios o instancias para la participación social en la elaboración de políticas de ordenamiento territorial. Algunos están abiertos a recibir insumos de los grupos sociales, pero no permiten la participación de estos últimos en la toma de decisiones (Mora, 2007). Otros sí otorgan poder de decisión a los actores involucrados (cuadro 4.15). La formulación de planes de emergencia y de manejo, como los del Parque Nacional Volcán Arenal, ha tenido

CUADRO 4.15

Algunos espacios^{a/} de participación en el ordenamiento territorial. 2010

Espacio	Actores involucrados	Alcances de la participación
Planes reguladores urbanos	Actores comunales, municipios.	Consulta
Prugam	Comité consultivo: Cámara de la Construcción, Foro de Transportes, Cámara de Transportistas, asociaciones de desarrollo, Uccaep, Conare.	Consulta
Comités de manejo de suelos	Consejos regionales ambientales, MAG, Minaet, municipios, productores locales, INVU.	Consulta y capacidad de elaboración ^{b/}
Comisión Reguladora de Río Reventazón	Minaet, municipios, asociaciones ambientalistas, agrícolas e industriales.	Consulta
Consejos regionales ambientales	Minaet, organizaciones ambientalistas, agrícolas, industriales y estudiantiles.	Consulta

a/ La lista no es exhaustiva. Se hizo una recopilación de leyes relacionadas con el ordenamiento territorial y se escogieron aquellos espacios que, según la normativa consultada, tienen funciones expresas en materia de ordenamiento y que han sido creados por ley. Se omiten por tanto las comisiones *ad hoc* que se establecen por normativa de rango inferior a las leyes o por iniciativas externas, públicas o no públicas (como para manejo de cuencas), entre otras instancias.

b/ Por "capacidad de elaboración" se entiende que los actores de la sociedad civil ejercen un rol (en razón de un asiento y un voto de decisión dentro de la entidad) que les permite ser parte del proceso de elaboración de la política pública.

Fuente: Ramírez y Mora, 2010.

una presencia activa de los comités locales de emergencia, los empresarios hoteleros y asociaciones de desarrollo comunal. Sin embargo, existen casos de planes reguladores en los que la participación social se ha limitado a una simple consulta, sin implicaciones posteriores, o se trata de proyectos en los que se impone una visión particular (Isla, 2002).

Acciones contradictorias del Estado atizan conflictos ambientales

Si bien el Estado no es el único responsable de preocuparse y actuar sobre los procesos sociales que repercuten en el medioambiente, tiene un peso decisivo en la gestión ambiental del país. En los últimos años se ha hecho patente que las acciones u omisiones públicas tienen efectos concretos y significativos en la gestión del patrimonio natural, el estado de los recursos naturales y la sostenibilidad. Este impacto es aun mayor en ciertas actividades productivas escasamente reguladas, cuando hay

presión y competencia por el uso de bienes públicos (situaciones que en años recientes se han trasladado también a las áreas protegidas) o cuando hay un manejo fragmentado de recursos clave, como es el caso del agua. En esta sección se analizan algunos elementos específicos de la gestión estatal y los conflictos generados por ella en materia de manejo de las zonas costeras, las áreas protegidas y el recurso hídrico. También se aborda el tema de la regulación de la producción agrícola, en especial la piñera.

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, en ediciones anteriores, 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. Este apartado explora algunas situaciones de presión y antagonismo en áreas silvestres protegidas, particularmente en la zona marítimo-terrestre y las costas en general.

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 (cuadro 4.16), gran parte de ellos tiene

CUADRO 4.16

Algunos conflictos relacionados con territorios y recursos naturales protegidos. 2009

Conflicto	Principales actores	Elementos de conflicto
Desalojo de los habitantes de Ostional	Minaet, OIJ, comunidad de Ostional.	Posibilidad de desalojo de habitantes en zona pública. Proyecto de cambio del ASP a refugio mixto.
Pugna de intereses por ZMT en Osa	Minaet, Municipalidad de Osa; Tribunal Contencioso Administrativo.	Se anula plan regulador de Punta Ventana y concesiones turísticas por parte de la municipalidad. Presencia de bosque protegido y uso inadecuado de ZMT.
Oposición a proyecto hidroeléctrico Diquís	ICE, grupos de indígenas de Térraba.	Se cuestiona que no medie una consulta a la comunidad indígena térraba, como señalan los convenios internacionales.
Cierre sanitario en el Parque Nacional Manuel Antonio	Sinac, autoridades del Parque, Ministerio de Salud.	El Ministerio de Salud ordena la construcción de un sistema para la disposición de aguas negras y servidas que contaminaron el área protegida.
Estudios mineros en territorios indígenas	Conai, DA Mining Services, reserva indígena Tayni.	Estudios mineros clandestinos en territorios indígenas, sin permisos de exploración.
Ampliación del anillo de contención de la GAM	Mivah, Minaet, Prugam, grupos ambientalistas.	Decreto amplía anillo de contención de la GAM. Prugam advierte sobre alta fragilidad ambiental de los terrenos.
Delimitación y expropiaciones en el Parque Nacional Marino Las Baulas	CGR, Sinac, Minaet, Municipalidad de Puntarenas, ONG y grupos ambientalistas.	Deficiencias en delimitación, avalúos y expropiaciones. Variaciones extremas en los precios de los avalúos, sin reacción adecuada de las autoridades.
Proyecto de granjas atuneras en el golfo Dulce	Setena, Pretoma, Sala Constitucional.	Señalan posibles impactos del proyecto en el medioambiente marino.
Debate por ampliación del Parque Nacional Marino Ballena	Asociación de Pescadores Artesanales, Acosa, grupos ambientalistas, Minaet.	División entre actores locales por posible ampliación del Parque. Pescadores señalan afectación de su actividad.
Desalojo y demolición de hoteles en la Reserva Gandoca-Manzanillo	Sinac, complejo turístico Punta Uva, hoteles Las Palmas y Suerre, tribunales.	Tribunales encargan al Sinac el desalojo y demolición de hoteles dentro de la Reserva, y Minaet invierte en el proceso sin lograr llevarlo a cabo. Recursos de amparo y otras acciones legales lo impiden.
Desalojo y demolición en la Reserva Gandoca-Manzanillo	Minaet, hoteles Las Palmas y Suerre, Ministerio Público.	El proceso de desalojo de los hoteles Las Palmas y Suerre fue suspendido nuevamente. Las construcciones están dentro de la Reserva. El proceso judicial comenzó hace dieciséis años y ha implicado un gasto de sesenta millones de colones por parte del Minaet.
Dragado de humedales afluentes de la laguna de Caño Negro	Reserva de Vida Silvestre Caño Negro, Fuerza Pública, Minaet.	La policía de Guatuso descubrió dragado ilegal que secó veinte hectáreas de humedal para siembra de pastos. El humedal es un importante afluente de soporte de la laguna de Caño Negro.
Minería en Crucitas y afectación de especies protegidas	Empresa minera, Sala Constitucional, Minaet, grupos ambientalistas.	Tala de almendro amarillo, cuya extracción y explotación fue declarada ilegal por la Sala Constitucional, ya que provee alimento a la lapa verde, especie amenazada.
Licencias de pesca en áreas protegidas	Incopesca, Minaet, Sinac, Pretoma.	Incopesca asume otorgamiento de licencias en ASP. Ambientalistas señalan riesgos por intereses privados en la autorización de actividades en ASP.
Extracción ilegal de aguas subterráneas en zonas costeras	CGR, Minaet, Senara, ICAA.	CGR denuncia el desinterés de las autoridades en la protección de los sistemas acuíferos en Guanacaste y Puntarenas. Ordena ejercer control sobre permisos de perforación, cobro del canon y concesiones para el aprovechamiento de aguas.

Fuente: Elaboración propia con base en notas de prensa recopiladas por Corrales, 2010 y Fonseca, 2010.

que ver con esta tensión entre poblaciones o grupos afectados y los requerimientos de la conservación de los 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 costeros. 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 del territorio, 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). Algunas de las principales conclusiones de este estudio se resumen en el cuadro 4.17.

Todas estas tendencias y su reiteración en diversas zonas costeras han generado reacciones institucionales,

CUADRO 4.17

Desarrollo turístico reciente e implicaciones para el desarrollo costero^{a/}

Ámbito	Implicaciones para el desarrollo costero
Rol de los aeropuertos internacionales	En el 2009, cerca de una docena de compañías internacionales estaba volando al aeropuerto internacional de Liberia, con lo que se potenció el crecimiento turístico de la costa pacífica, especialmente de <i>resorts</i> .
Dinámicas del mercado de bienes raíces en la costa del Pacífico	El crecimiento de nuevos desarrollos residenciales sobrepasó la proyección del ICT sobre el número de habitaciones de hotel requeridas.
Turismo de cruceros sobre la costa pacífica	Ochenta cruceros por año atracan en los puertos de Puntarenas y Caldera (16% de las arribadas turísticas). Esta actividad se ha desarrollado sin evaluación y con pocos encadenamientos y ganancias para la comunidad local.
Turismo costero sostenible	Existen dos programas de certificación "verde" muy respetados: la Bandera Azul Ecológica y el Certificado para la Sostenibilidad Turística. Ambos son voluntarios y no muy extendidos entre las empresas turísticas.
Cambios en la imagen mediática y perspectivas de la industria turística	Con base en encuestas aplicadas a expertos en 2004 y 2009, la revista <i>National Geographic Traveler</i> mostró a Costa Rica con una calificación de 64 y 62 puntos, de un total de 133 localidades tomadas en cuenta como destinos sostenibles en Centro y Sur América. Algunos elementos negativos son atribuidos a los <i>resorts</i> de gran escala del Pacífico y al aumento en la criminalidad.
Impactos ambientales	Repercusiones en la integridad de los recursos naturales por disposición inadecuada de aguas servidas y residuos sólidos, contaminación de las aguas, remoción de bosques y manglares, destrucción de humedales, suelo y nacientes, deterioro de hábitats para la biodiversidad y conflictos por la disponibilidad de agua.
Impactos sociales y económicos	Se han generado empleos en construcción y operaciones, así como en el sector informal, pero con impactos poco claros en la reducción de la pobreza.

a/ La información presentada resume los hallazgos de un estudio elaborado por Honey et al. (2010). Pueden encontrarse más detalles en Fonseca, 2010.

académicas y de organizaciones sociales. Por ejemplo, a finales del 2008 el Consejo Universitario de la UCR emitió un pronunciamiento en que llama a reflexionar sobre el proceso de desarrollo inmobiliario y megaturístico, aplicar la legislación ambiental, decretar una moratoria de nuevos permisos y apoyar la elaboración de planes de ordenamiento territorial cantonal y costero para Osa y Golfito, entre otros aspectos (acta de la sesión n° 5285). Asimismo, en 2009 la Contraloría General de la República requirió a diversas instituciones reordenar la ZMT del litoral Pacífico, debido a la falta de criterios de planificación y ordenamiento territorial integrales que afecta el desarrollo de esa región. Al Ministerio de Turismo le ordenó definir un plan de acción para fortalecer el proceso de formulación, aprobación e implementación de los planes reguladores costeros y al Instituto Geográfico Nacional le exigió un plan de trabajo de corto, mediano y largo plazo para demarcar y amojonar esa región. Por último, pidió a los alcaldes de la zona desarrollar planes reguladores sobre las actividades en las playas (CGR, 2009b). El ente contralor ha señalado la urgencia de cambios en la legislación de la ZMT (recuadro 4.8).

Partiendo de los vacíos legales en la administración de la ZMT, se presentó un proyecto de ley (expediente n° 17.310) que por un lado garantiza más control en las ASP, pero a la vez otorga más poder al ICT y a las municipalidades en la declaración de áreas de aptitud turística y la elaboración de planes reguladores, lo cual ha sido señalado como un problema, dados los intereses que giran en torno a estos actores (Fonseca, 2010). Además persisten las debilidades para la delimitación del patrimonio natural del Estado y se trabaja con un manual anterior al planteado por el Sinac en 2009; la CGR identificó errores de delimitación y registro de la ZMT en los refugios Caletas Ario y Costa Esmeralda (CGR, 2009b). Igualmente, en Osa, la Municipalidad, el Minaet, pescadores artesanales, grupos ambientalistas y empresas inmobiliarias mantienen un conflicto por la utilización de la ZMT. El Tribunal Contencioso Administrativo

RECUADRO 4.8

CGR señala cambios urgentes para la legislación de la ZMT

La Contraloría General de la República (CGR) ha venido estudiando el tema de la ocupación y la legalidad en la ZMT. Según sus análisis, el esquema de planificación de esta zona (esbozado en la Ley 6043 y su Reglamento) es ambiguo, insuficiente y tiene importantes vacíos; por ejemplo, no hay claridad en la definición de los procesos de aprobación y control de implementación de los planes de desarrollo turístico, ni en cuanto a los deberes y responsabilidades institucionales y de los propios interesados. De los 1.254 kilómetros de la costa del Pacífico, tan solo 204 (un 16,3%) cuentan con instrumentos de planificación. Además, el 82% de los planes reguladores existentes fue realizado por iniciativa de actores privados, lo que conlleva injerencias negativas en la administración de estas áreas. Lo anterior explica en buena medida la desvinculación de esos planes con el entorno, la realidad social, económica y ambiental de las comunidades, y los desafíos y riesgos diversos que implican ciertas formas de ocupación y desarrollo para la población y los recursos naturales (CGR, 2009b).

La CGR ha identificado la ocupación y desarrollo de áreas de la ZMT sin que existan declaratorias turísticas, planes reguladores y estudios técnicos que den cuenta de sus efectos. Se ha permitido el asentamiento y ejecución de grandes

obras inmobiliarias para fines turísticos, sustentadas en la figura irregular de permisos de uso de suelo otorgados por las municipalidades. Persiste la falta de integración y coordinación de esfuerzos institucionales y las municipalidades costeras -en general- no muestran la capacidad necesaria para generar e impulsar procesos de control, supervisión y dirección en la formulación y ejecución de los planes reguladores bajo su responsabilidad.

En este marco, la CGR ha señalado la urgencia de reformar la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, que data de los años setenta, para introducir algunos elementos clave como el amojonamiento de la zona pública, el replanteamiento de las responsabilidades y funciones del ICT, el INVU y los gobiernos locales, para garantizar el mejor aprovechamiento de la ZMT a favor de la colectividad; la prohibición de concesiones, construcciones, reconstrucciones y remodelaciones, hasta tanto no se adopten los respectivos planes reguladores costeros; el establecimiento de cánones y sanciones más efectivas, entre otros aspectos, así como seguir discutiendo la administración del patrimonio natural del Estado en las islas, islotes y peñascos y toda la zona marítima (CGR, 2009b).

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2009b.

falló contra los desarrolladores y la Municipalidad, anuló el plan regulador de Punta Ventana, así como las concesiones otorgadas por el ayuntamiento de Osa a Ventanas de Osa S. A. y Shark Bay 2000. Lo anterior debido a que la presencia de cobertura boscosa, según la Ley Forestal, pone esa área bajo jurisdicción del Minaet (Fonseca, 2010).

En estas zonas también se han presentado cambios en el uso de los recursos. En el 2009 se impulsó la implementación de la política de ordenamiento pesquero (E: Meneses, 2010) y se firmó una nueva directriz de coordinación entre el Incopescas y el Sinac, para la creación

y aprobación de áreas protegidas con componente marino, así como para la elaboración de los planes de manejo y de ordenamiento pesquero y acuícola de áreas marinas protegidas (AMP). Con base en esos planes, el Incopescas otorgará las licencias de pesca en las AMP donde se permita la pesca deportiva y comercial. Representantes del Minaet y grupos ambientalistas han mostrado reservas ante la posibilidad de injerencia del sector pesquero sobre las AMP. Actualmente ninguna de estas áreas cuenta con un plan de ordenamiento pesquero y las licencias solo regulan el número de peces, pero no zonifican

el área. Además existe confusión en cuanto al otorgamiento de permisos en aguas continentales dentro de ASP (E: Arguedas, 2010; E: Arauz, 2010).

Por otra parte, en 2009 se resolvió un aspecto legal que tiene implicaciones en la protección de humedales. La Sala Cuarta declaró inconstitucional la palabra “creación” en el artículo 7 de la Ley 7317, de Protección de Vida Silvestre. El texto establecía que “la creación y delimitación de los humedales se hará por decreto ejecutivo, según criterios técnicos”. Esto contradecía entre otras la Convención Ramsar, según la cual la sola existencia de un sitio caracterizado como humedal ya implica una categoría de protección, por lo que la Ley dejaba desprotegidos los humedales no “creados” formalmente. Ahora el desafío es delimitar todas estas áreas. Además, la CGR ha señalado intentos de degradación de zonas marino-costeras protegidas y humedales que denotan la presión de la actividad económica y las dificultades derivadas de que una gran cantidad de población aún esté asentada en las ASP, como se analiza en el recuadro 4.9.

Incumplimiento de sentencias vulnera protección del agua

Otro aspecto de la gestión ambiental que muestra debilidad en la acción estatal tiene que ver con la protección del recurso hídrico. Durante varios años se ha reportado un incumplimiento reiterado de la normativa ambiental por diversos actores públicos y privados, así como importantes deficiencias en los mecanismos de fiscalización y monitoreo del Estado. Esto ha llevado a la judicialización de las controversias en la materia. Comunidades afectadas recurren a los tribunales de justicia, ante la negligencia, error o inoperancia de las entidades encargadas. La gestión inadecuada ha desembocado en una creciente conflictividad, que refuerza la noción de que el Estado, con sus acciones u omisiones, ha pasado de ser mediador a generador de conflictos. El siguiente apartado ilustra el tema con base en algunas sentencias de la Sala Constitucional.

Para entender la importancia del cumplimiento de la normativa ambiental, cabe recordar que la Ley Orgánica

RECUADRO 4.9

Señalan riesgos por degradación de áreas protegidas marino-costeras y humedales

La CGR determinó que los jefes de la Minaet, tanto de la presente como de las últimas administraciones, han gestionado o están impulsando la emisión de decretos ejecutivos para desafectar varias áreas silvestres protegidas (ASP) y, con ello, excluir ciertas zonas de su extensión territorial original. La mayoría de las áreas desafectadas se ubican en las zonas costeras, junto a sitios de gran importancia turística. El artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente establece que “la superficie de las ASP, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, solo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida”. Dos casos concretos en que se emitieron decretos ejecutivos sin los estudios técnicos requeridos, fueron los refugios nacionales de vida silvestre de Gandoca-Manzanillo e Isla San Lucas. (CGR, 2008b).

En la zona protectora de Tivives se pretende aplicar medidas similares y existe una propuesta de decreto ejecutivo para regular únicamente 19 de los 720 humedales identificados en todo el territorio nacional, desatendiendo las recomendaciones de los especialistas de la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, acordes con varios criterios de la Procuraduría General de la República, la Sala Constitucional y la Convención Ramsar, que obligan al Minaet a poner freno a las progresivas intrusiones sobre las ASP y las zonas húmedas, a fin de impedir su pérdida o deterioro (CGR, 2008b). Solo un 8% de los humedales declarados como ASP cuentan con un plan

de manejo o lo tienen en proceso de elaboración. La falta de pago de tierras, debido a la carencia de recursos y de regulación estatal sobre los precios, así como a la alta especulación, ha causado gran inestabilidad en la administración y conservación de algunas áreas marino-costeras, expuestas a perder área terrestre o a ser degradadas a una categoría de protección menor; este es el caso de las playas Ostional y Grande en Guanacaste.

La CGR concluye que el Sinac no cuenta con procedimientos formales para la emisión de políticas institucionales, ni con un marco orientador amplio y actualizado para la administración de las ASP en sus diferentes categorías de manejo, lo cual le impide ser eficiente en el logro de sus objetivos, sobre todo en la gestión de las ASP costeras, que están siendo impactadas por el desarrollo inmobiliario y turístico, lo que pone en riesgo la conservación y protección de los recursos naturales que ahí se encuentran y que son patrimonio natural del Estado. Además, el Minaet ha actuado en contravención del ordenamiento jurídico al permitir que particulares, eventualmente, se aprovechen de las ASP costeras para beneficio propio, concediendo permisos de uso y promoviendo la desafectación sin contar con los estudios técnico-científicos necesarios, en contra incluso de criterios emitidos por sus unidades técnicas, e invadiendo potestades reservadas al Poder Legislativo (CGR, 2008b).

Fuente: Fonseca, 2010, con base en CGR, 2008b.

del Ambiente, en su artículo 2, establece que “el daño al ambiente constituye un delito de carácter social, pues afecta las bases de la existencia de la sociedad, económico porque atenta contra las materias y los recursos indispensables para las actividades productivas, cultural en tanto pone en peligro la forma de vida de las comunidades, y ético porque atenta contra la existencia misma de las generaciones presentes y futuras”.

El daño ambiental usualmente es de carácter irreversible y de difícil reparación (Cafferatta, 2006). A veces la reparación puede resultar de medidas de restauración, recuperación o rehabilitación que competen al Estado (Peña, 2009), pero que exigen un esfuerzo mucho más sostenido en el tiempo que para otro tipo de daños que han terminado dirimiéndose en los tribunales de justicia.

Por ejemplo, la disminución de individuos de una especie silvestre, o de peces en un espacio lacustre o fluvial, no siempre se podrá reponer; se podrá intentar la restauración progresiva de parte de los hábitats originales y su repoblamiento paulatino. Pero la acelerada pérdida de anfibios y peces de agua dulce en Costa Rica tiene un carácter probablemente irreversible. En esta misma línea, la contaminación de un acuífero por plaguicidas persistentes no se puede mitigar sino con medidas técnicas de restauración a veinticinco o treinta años plazo (como se reportó en un caso de acuíferos afectados por bromacil en los Países Bajos; Boeglin, 2010c).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIONES
JUDICIALES SOBRE EL RECURSO HÍDRICO,**

véase Boeglin, 2010c, en
www.estadonacion.or.cr

En razón de este carácter grave e irreversible del daño ambiental, las normas prevén dos principios jurídicos: el preventivo y el precautorio, a veces reunidos bajo el nombre de principio *in dubio pro natura* (Cabrera Medaglia, 2003) y consolidados en las jurisprudencias constitucional (Sagot, 2007) y administrativa. En muchos casos, la negligencia o inoperancia de las entidades públicas se tipifica como violación de ambos principios, lo que obliga a suspender la actividad de que se trate y a realizar estudios adicionales. El daño ambiental a menudo deviene de una

cadena de daños con efecto expansivo en otros ámbitos y que puede afectar múltiples recursos (Peña, 2009). Todo lo anterior evidencia que la especificidad del daño ambiental requiere un cumplimiento real de la normativa y de las resoluciones judiciales, pues éstas actúan en general sobre daños inminentes o ya presentados. En este sentido la situación del país es débil, pues no solo se reporta un número significativo de denuncias formales en las diversas entidades de tutela ambiental (cuadro 4.18), sino que el acatamiento de las resoluciones dictadas no está garantizado.

Como ilustración de lo anterior, al investigar el grado de cumplimiento de las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional²³, el Programa Estado de la Nación encontró que el Minaet registra un nivel de cumplimiento de tan solo un 12% de las sentencias emitidas por dicha instancia entre enero y abril de 2010; esto la convierte en la entidad con menor cumplimiento, al compararla con el 63% del Poder Judicial y el 66% de la CCSS (Vargas-Cullell, 2010). Para analizar más a fondo el caso de las sentencias en materia hídrica, se hizo una selección de algunos ejemplos cuyo acatamiento tiene implicaciones importantes para la protección del agua y se consultó a las entidades involucradas sobre su cumplimiento. Los criterios de este ejercicio se presentan en el recuadro 4.10.

En general, se ha señalado que en el país existe falta de voluntad política de las autoridades para cumplir las reso-

luciones en esta materia, ya sea a nivel local (municipal) o nacional (ministerios y otras entidades). Esto genera en muchos casos la reacción de las comunidades. Algunas optan por la vía penal, donde impugnan el incumplimiento y la desobediencia de las autoridades. Sin embargo, de más de quinientas acciones por desobediencia, presentadas y declaradas con lugar por la Sala Constitucional, ninguna ha dado lugar a acciones penales (Boeglin, 2010c). Si se recurre a la vía penal directamente contra las empresas contaminadoras, la carga de la prueba y del proceso en sí recaen en las comunidades afectadas, las cuales no siempre cuentan con la capacidad de monitoreo de cuerpos de agua, ni con instrumentos técnicos para identificar las fuentes de contaminación, y mucho menos con una asesoría legal accesible (Boeglin, 2010c). En los casos analizados, las posibilidades de lograr el cumplimiento fueron escasas y las respuestas de las entidades, dispersas o nulas (cuadro 4.19). En cuanto a los mapas de vulnerabilidad hidrogeológica y la matriz de vulnerabilidad requeridos a diversos gobiernos locales, se percibe en las autoridades municipales una limitada comprensión de los documentos técnicos que deben elaborar, e incluso confusión en cuanto a las responsabilidades que les competen (Boeglin, 2010c).

Algunas debilidades de cumplimiento que muestran las carteras ministeriales del Poder Ejecutivo se explican, en parte, por factores estructurales. La composición del Minaet no es exclusiva del área ambiental, sino que concentra ámbitos de acción disímiles como agua, ambiente, energía (fósil y no fósil), minería y telecomunicaciones, varios de los cuales son estratégicos para el país. Lo anterior podría ayudar a entender (aunque sea en cierta medida) las contradicciones estatales que se presentan cuando la normativa ambiental choca con el desarrollo de proyectos energéticos, hidroeléctricos o mineros de cierta envergadura. Un ejemplo de esta situación es la reciente “intervención” de la Setena. Esta entidad ha sido criticada por los desarrolladores como un obstáculo para

CUADRO 4.18

Número de denuncias por delitos ambientales. 2005-2009

Instancia	2005	2006	2007	2008	2009
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA)	415	284	303	451	461
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.412	2.354	2.727	2.453	2.467
Expedientes tramitados en la Sala Constitucional	90	141	99	121	135

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio Público, la Sala Constitucional y el TAA.

RECUADRO 4.10

Descripción de algunas resoluciones en materia de protección hídrica y su grado de cumplimiento

Como insumo para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*, se realizó un estudio sobre el cumplimiento de resoluciones de la Sala Constitucional en materia hídrica. No se trata de un trabajo sistemático, sino de una selección de algunas decisiones de relevancia para el país y cuyo incumplimiento acarrea consecuencias graves²⁴. Los criterios para su escogencia fueron: a) decisiones relativas a normas de carácter general, cuya infracción tiene efectos en todo el territorio nacional; b) decisiones relativas a los acuíferos que abastecen a una gran cantidad de personas en el Valle Central (Colima Superior e Inferior y Barva) y c) decisiones relativas a actividades productivas que generan denuncias por contaminación de suelos y acuíferos (piña). Con estos criterios se estudió el cumplimiento de las siguientes resoluciones²⁵:

Sentencia 12109-08 (construcción de chalés, cabañas y hoteles de montaña en zonas de recarga y reserva de aguas subterráneas), relativa a la zona inalienable así declarada en el Decreto-Ley de 1888, que establece para el Minaet la obligación de amojonar esta zona y para ocho municipios

la de contar con estudios hidrogeológicos de cara al desarrollo urbano, dado que la falta de planificación puede afectar el principal acuífero del que se abastece el Valle Central (se trata de los cantones Central de Heredia, Santa Bárbara, Barva, San Isidro, San Rafael, Santo Domingo, Moravia y Vázquez de Coronado). En este caso se consultó a ocho municipalidades²⁶ si tenían el mapa de vulnerabilidad hidrogeológica solicitado por la sentencia.

Medida cautelar del expediente 09-011327-007-CO, en la que se ordena al Gerente General y a la Junta Directiva del Senara comunicar de inmediato a las municipalidades que la “Matriz de criterios de uso del suelo según la vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos para la protección del recurso hídrico es de aplicación en todos los cantones o zonas donde se cuente con mapas de vulnerabilidad aprobados o confeccionados por el Senara; debe servir de guía y orientación técnica para la elaboración de las políticas sobre uso del suelo, hasta tanto la Sala no resuelva en sentencia el recurso, o no disponga otra cosa”. En este caso se consultó a las 31 municipalidades de la GAM y a once de Guanacaste.

Sentencia 2007-003923, sobre una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 27 y 28 de la Ley Forestal y los artículos 90 y 91 del Reglamento a la Ley Forestal, decreto 25721-Minae, que se refieren a la tala de árboles sembrados individualmente o en plantaciones forestales. “En criterio del accionante, el texto de las normas impugnadas permite una tala irrestricta de árboles por el hecho de no calificar como nativos o autóctonos de una zona, a pesar de que puedan estar desempeñando una función de importancia desde el punto de vista de la protección de los recursos hídricos y del equilibrio ambiental y ecológico”. Ante el vacío legal existente con respecto a las medidas precautorias en este ámbito, la Sala dispuso que “le corresponde a la Asamblea Legislativa subsanar la ausencia de medidas precautorias, que aseguren de previo la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 en tutela del ambiente”. Se revisó la existencia o no de algún proyecto en el sentido indicado en la corriente legislativa.

Fuente: Boeglin, 2010c.

el inicio de las inversiones, y por las organizaciones ambientalistas que más bien reclaman que otorga demasiadas viabilidades ambientales y ejerce poco control. Desde diciembre del 2006, esta Secretaría ha sido objeto de un “proceso de agilización” coordinado no por el Minaet, sino por el Ministerio de Competitividad; la Iniciativa Paz con la Naturaleza denunció el debilitamiento de la entidad y el riesgo de convertirla en una instancia de mero trámite rápido para la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental (Iniciativa Paz con la Naturaleza, 2008).

Otro hecho sobresaliente es que existen estudios técnicos que contradicen otros estudios avalados por autoridades. En el 2009, en algunos casos conflictivos se detectó que las evaluaciones técnicas presentadas y avaladas por los

jerarcas son cuestionados a lo interno de las respectivas instituciones. Un ejemplo de esto se dio en Senara, con los proyectos de Crucitas y de Sardinal, e involucró a funcionarios que hoy son objeto de procedimientos administrativos; algo similar ocurrió con los responsables del Prugam y el decreto en torno al anillo de contención de la GAM. En otros casos, las autoridades minimizan el valor o el alcance de las investigaciones externas. Por ejemplo, en Senara se han presentado debates acerca del impacto de la actividad piñera en Siquirres, así como sobre los casos de Sardinal, el proyecto Golden Hills en Montes de Oro y el del Parque Marino Las Baulas²⁷ (Boeglin, 2010c).

También ha sucedido que estudios complementarios realizados por académicos, gremios profesionales y comunidades, señalan debilidades de los

análisis técnicos aprobados por las entidades públicas. Los proyectos de Crucitas y de Sardinal motivaron la creación de comisiones especiales en el Consejo Universitario de la UCR, las cuales rindieron informes específicos en las que se plantean criterios técnicos en contra de ambas iniciativas. En muchos casos conflictivos, se conocían documentos previos que advertían sobre los impactos ambientales. Por ejemplo, desde 2003 el IRET (UNA) venía alertando sobre el peligro de contaminar los acuíferos de Siquirres con plaguicidas utilizados en el cultivo de piña, como el bromacil (Ruepert et al., 2005), situación que se presentó finalmente en el acuífero de El Cairo y el acueducto de Milano. Varias sentencias de la Sala Constitucional han girado órdenes a la Setena, el Minaet

CUADRO 4.19

Situación del cumplimiento de sentencias seleccionadas de la Sala Constitucional. 2010

Caso	Respuesta	Comentarios
Sentencia 12109-08	Senara no tiene registrado ningún dato de los ocho municipios concernidos, ni posee los mapas de vulnerabilidad hidrogeológica (MVH).	El Minaet aún no ha amojonado la zona inalienable decretada en 1888, pese a la sentencia. Se aduce falta de fondos para expropiar terrenos, aunque estos nunca salieron del dominio estatal, por lo que no es aplicable esa figura.
Respuestas específicas a la sentencia ^{a/}		
San Isidro de Heredia	Los MVH se sacaron a licitación en el año 2009, ésta se declaró desierta.	Al cierre de esta edición la Municipalidad estaba recibiendo ofertas para la elaboración de los MVH.
Vázquez de Coronado	Se reporta la inclusión del tema en el presupuesto ordinario del año 2010.	Según la Municipalidad, en el presupuesto ordinario para el 2010 se incluyó un rubro para la elaboración de los mapas de carga y vulnerabilidad del recurso hídrico. Se aprobó el acuerdo 2007-081-07, sobre medidas de protección del recurso hídrico y se tiene listo para publicación el cartel para realizar los estudios de carga y vulnerabilidad.
Santo Domingo de Heredia	No se han elaborado los MVH.	Lo que se encuentra en la Municipalidad es un estudio titulado "Evaluación de la vulnerabilidad acuífera y del uso de tanques sépticos en el cantón de Santo Domingo", del 2008.
Santa Bárbara de Heredia	No se han elaborado los MVH.	En el oficio de respuesta se plantea la inquietud de que se debe proceder en consecuencia para poder resolver el tema.
Medida cautelar del expediente 09-011327-007-CO	El Senara reporta haber enviado la información a todas las municipalidades concernidas.	Se consiguió la respuesta de seis municipalidades que confirman haber recibido la información de Senara.
Sentencia 2007-003923	La sentencia exige a la Asamblea Legislativa precisar la protección prevista en el artículo 28 de la Ley Forestal.	Al cierre de esta edición no existía ninguna iniciativa al respecto en la corriente legislativa.

a/ De las ocho municipalidades concernidas, cuatro no enviaron respuesta al cierre de esta edición.

Fuente: Elaboración propia con base en Boeglin, 2010c, y oficios de las municipalidades citadas.

y el Ministerio de Salud, y han sancionado al ICAA, el Minaet y Senara, por la falta de estudios sobre los riesgos ambientales de las plantaciones piñeras y la contaminación de cuerpos de agua superficiales y subterráneos. La respuesta de las autoridades ha sido débil (Boeglin, 2010c).

Complejidad institucional y conflictos de competencias afectan la gestión hídrica

La rectoría en la gestión de aguas subterráneas depende de un esquema institucional entrabado. Según Arias, M. (2010a), las competencias en materia hídrica se encuentran disgregadas

y traslapadas, en función de los distintos usos del recurso, lo que causa desarticulación y descoordinación. Lo anterior, a su vez, es consecuencia de un marco legal disperso, fragmentado y omiso en cuanto al ejercicio de la rectoría por parte del Minaet (según lo dispuesto en la Ley 7152,

artículos 50, 51, 52, y en los artículos 81, 82, 83 y 84 de la Ley Orgánica del Ambiente, así como en el artículo 1.8 del decreto-30480, directriz 35-2004). En el 2009 el Estado promulgó la Política Hídrica Nacional, que designa al Minaet como responsable de la rectoría política y el liderazgo de los recursos hídricos. Posteriormente (2010) se creó además la Dirección de Aguas del Minaet, y se dispuso la apertura de oficinas regionales adscritas a ella. Por su parte, el Sinac ha impulsado la identificación y cuantificación de las nacientes y perforaciones de agua con concesiones, así como los conflictos relacionados con el recurso hídrico (Astorga, Y., 2010). Pese a todas estas acciones, expertos señalan que las controversias por las competencias tanto intra como interinstitucionales en el tema de agua subterránea se han incrementado (recuadro 4.11).

La gestión del agua subterránea comienza con su evaluación, que se realiza a partir de un estudio hidrogeológico. Arias, M. (2010b) señala que, en la elaboración de estos trabajos, hay una ventana de oportunidad para establecer acciones de aprovechamiento sostenible, así como para definir medidas de protección en función del riesgo de contaminación y de la vulnerabilidad intrínseca del acuífero. Funcionarios de Senara han planteado que parte de los conflictos por el uso de este recurso se deben, además de los problemas en la confección de los estudios, a debilidades en el manejo de procesos participativos con las organizaciones locales, que no resultan inclusivos y, por ende, no generan decisiones de consenso entre todos los actores (E: Romero, 2010). El país carece de una metodología uniforme oficializada (que está en proceso de elaboración), que incluya los requerimientos básicos para la realización de los estudios hidrogeológicos por parte del Minaet, el ICAA, el Senara y profesionales en Geología (tal como lo evidencian el dictamen de la CGR DFOE-PGAAA-11-2009 y el voto 262-09 de la Sala Constitucional). En el conflicto de Sardinal, por ejemplo, no existió un análisis hidrogeológico completo y con datos válidos, pues como señala la Sala Constitucional en el voto

RECUADRO 4.11

Conflictos de competencias en la rectoría de las aguas subterráneas

En el dictamen DFOE-PGAA-11-2009, la CGR pone en evidencia el conflicto de las competencias en materia de aguas subterráneas, en al menos cinco temas fundamentales:

- a) La descoordinación existente entre el ICAA, el Minaet y el Senara para la definición de perímetros de protección de acuíferos y la emisión de declaratorias de sobreexplotación e intrusión salina.
- b) La falta de relación jerárquica entre Senara y Minaet. Lo que existe es una relación que tácitamente reconoce al Minaet como el rector que dicta políticas, lineamientos y directrices que debe seguir Senara.
- c) No obstante lo anterior, el Senara tiene competencia, no exclusiva pero si prevalente, en materia de información hidrológica subterránea, y sus estudios e investigaciones son vinculantes para todos los entes del Estado.
- d) En ausencia de dictamen del Senara, y por aplicación del principio precautorio, las autoridades pueden paralizar la perforación de pozos hasta que se cuente con la planificación hídrica respectiva.
- e) La Dirección de Investigación y Gestión Hídrica del Senara tiene potestad para emitir criterio técnico y publicar los resultados de sus estudios, sin la aprobación de la Gerencia y la Junta Directiva de esa entidad. Esto pone en evidencia lo contradictorio del acuerdo 3751 de la Junta Directiva, que estableció que las únicas instancias autorizadas para ofrecer criterio oficial en representación del Senara son la Junta Directiva y la Gerencia General.

En contraposición al “Reglamento de perforación y exploración de aguas subterráneas” (decreto ejecutivo 30387 Minae-MAG) y la propia ley de creación del Senara (Ley 6877) en 2009 la Junta Directiva de

esa institución emitió el acuerdo 3748, en el cual indicó que no se encuentra dentro de sus competencias el pronunciarse en forma vinculante sobre solicitudes puntuales de concesiones de aprovechamiento de aguas y perforación de pozos, tarea que le compete ejercer al Minaet.

En el mismo año, el Gerente General del Senara remitió oficios a todos los alcaldes del país, comunicando que la aplicación de la “Matriz de criterios de uso del suelo según la vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos para la protección del recurso hídrico” fue aprobada solamente para el cantón de Poás. Sin embargo, la jurisprudencia institucional en este tema (oficio DIGH-291-09) establece que: “la ‘Matriz de criterios de uso del suelo según la vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos para la protección del recurso hídrico’ es de aplicación en todos los cantones o zonas en donde se cuente con mapas de vulnerabilidad aprobados o confeccionados por el Senara”; del mismo modo, el documento DIGH-510-09 hace un recuento de al menos catorce oficios en los cuales el Senara ha mencionado en forma expresa la aplicación de los mapas de vulnerabilidad y la matriz de vulnerabilidad en todo el país.

Con la publicación de las funciones de la Dirección de Aguas (artículo 38 del decreto ejecutivo 35669-Minaet), esta dependencia pretende asumir roles que están definidos en la Ley del Senara. Ejemplo de ello son los incisos *e, j, s* del citado decreto, que se contraponen a los incisos *ch, e, h*, del artículo 3 de la Ley del Senara.

A su vez el Minaet, por medio del decreto ejecutivo 35884-Minaet, promulgó un nuevo “Reglamento de perforación del subsuelo para la exploración y aprovechamiento de aguas subterráneas”, en el cual, según los artículos 9, 10, 12, 13 y 20, la Dirección de Aguas tiene las potestades de realizar y solicitar o no estudios técnicos, avalar y determinar medidas de protección alrededor de pozos y acuíferos. Estas funciones técnicas le competen al Senara.

Fuente: Arias, M., 2010a.

262-09, “no existe certeza técnica sobre la capacidad de explotación del recurso hídrico del acuífero de Sardinal”.

En el 2009, una experta independiente del Programa de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Agua y Saneamiento analizó el tema hídrico en el país, y señaló algunos desafíos clave para que la gestión del agua resulte en mejores prácticas y mayor equidad en su uso, protección y aprovechamiento (recuadro 4.12).

Por último, durante el 2009 se dieron algunos avances con el lanzamiento y divulgación del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH), tales como la integración de las instituciones con competencias en la materia y el mejoramiento en la planificación de cánones. En el tema de una nueva ley del recurso hídrico no hubo progresos. La Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa elaboró un proyecto de ley que quedó pendiente para su discusión en el nuevo Congreso (E: Ballester, 2010). Diversas organizaciones que conforman la Alianza Nacional para la Defensa del Agua (ANDA) presentaron otro proyecto, a través del mecanismo de iniciativa popular.

Acción estatal contradictoria en el manejo de conflictos agrícolas

En el ámbito agrícola, el cultivo de piña ha sido el principal generador de denuncias formales de tipo ambiental. El análisis de estos casos evidencia que los mayores daños siguen siendo la invasión de las zonas de protección de ríos y quebradas, la afectación de nacientes y la deforestación para extender más las plantaciones. Desde el 2007 Costa Rica se convirtió en el primer país exportador mundial de piña (FAO, 2009), un logro productivo que ha tenido importantes costos ambientales. Los datos sobre su área de cultivo muestran algunas disparidades (dada la debilidad general de la estadísticas agrícolas, que están basadas en estimaciones de los productores y no en registros más fidedignos): mientras Sepsa registra un área de 40.000 hectáreas netas, Canapep reporta 45.000, y el Programa de la Piña del MAG habla de más de 46.000 hectáreas en el 2009. Algunos conflictos han revelado debilidades en la respuesta estatal y en la

RECUADRO 4.12

Experta independiente de la ONU señala desafíos para la gestión hídrica

En marzo de 2009 estuvo en Costa Rica una experta independiente de la Organización de Naciones Unidas²⁸. Su misión incluyó una agenda de reuniones con autoridades públicas, ONG, la academia y el sector privado, así como visitas de campo a Manuel Antonio, playas del Coco, Sardinal, Guácimo y Siquirres, además de comunidades indígenas y afrodescendientes. En su conferencia de prensa de cierre, la experta reconoció que “Costa Rica tiene avances muy importantes, pero aún mantiene retos de gran envergadura. Considero que el gran desafío del país está en el manejo de las aguas residuales, que en un 96,5% no reciben ningún tratamiento” (De Albuquerque, 2009). Asimismo, indicó que “existen grandes disparidades entre las distintas zonas del país”, y citó como ejemplo el hecho de que “en regiones urbanas el acceso al agua potable es superior al 90%, mientras que en zonas rurales es de solo 60%”.

En el Informe final (A/HRC/12/24/Ad.1) señala problemas como la falta de recursos del Estado para fiscalizar los distintos tipos de contaminación y contar con un balance hídrico, el aumento de la población sin acceso a agua potable en los últimos años, la no participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones, los efectos nocivos para el agua de comunidades aledañas a las plantaciones de piña, y la falta

de planificación en el desarrollo costero.

En sus recomendaciones subraya la necesidad de actualizar el marco normativo relativo al agua; señala que “el agua destinada a los usos personales y domésticos debe recibir la máxima prioridad respecto de cualesquiera otros usos, en particular durante las épocas de escasez de agua” y sugiere “facilitar la participación de las comunidades interesadas en los procesos de adopción de decisiones que puedan afectarlas”, entre otras.

En respuesta a este dictamen, la Misión de Costa Rica ante las Naciones Unidas en Ginebra hizo circular una nota (HRC/12/G/3, 7/09/2009) que contienen 21 puntos y detalla las presuntas carencias del Informe. Según la nota, los datos “requieren de respaldo de información”. Aludiendo varias propuestas que lleva a cabo el país, el punto 2 lamenta que la experta no haya revisado el expediente legislativo 14.585, que corresponde a un proyecto de ley sobre el recurso hídrico (aunque cabe mencionar que su trámite ha tardado ya diez años). En el punto 4 se afirma que “sería importante conocer cuáles son las opciones que se les podrían brindar a los productores de piña en lugar de bromacil y diurón”.

Fuente: Boeglin, 2010b, con base en De Albuquerque, 2009.

regulación de los impactos ambientales de esta actividad (recuadro 4.13).

Para el año 2009 el TAA había intervenido veinticinco plantaciones de piña denunciadas. La planta empacadora de la compañía Del Monte fue cerrada temporalmente y se le ordenó instalar una planta de tratamiento, para evitar la contaminación del río El Destierro y quebradas tributarias. Por su parte, la Sala Constitucional declaró con lugar otros casos en esta materia; por ejemplo, ordenó al Minaet y a la Setena estudiar de manera inmediata que no se estén desarrollando actividades que alteren y pongan en riesgo el ambiente en

plantaciones de piña de Guatuso de Alajuela (expediente 9976-09).

En respuesta a la conflictividad reciente en torno a este cultivo, el MAG publicó en el 2010 el primer “Manual de buenas prácticas agrícolas para la producción de piña”, de acatamiento obligatorio para los productores. El documento derivó de un diagnóstico en el cual se plantea que “en la mayoría de las áreas piñeras es común observar que los cultivos se extienden a la orilla de quebradas, ríos y nacientes, así como de bosques primarios, secundarios y charrales. Es decir, no se respetan las distancias de amortiguamiento que señalan la Ley Forestal, n° 7575 y la Ley

RECUADRO 4.13

Dos casos de conflicto en torno a la expansión piñera y la gestión estatal

Los sectores académico y ecologista han advertido sobre las severas implicaciones ambientales de la expansión piñera en el país, en especial a partir del 2007, con la introducción de la piña de exportación, variedad *Sweet Gold* (o MD2). Entre los daños anunciados cabe citar la contaminación de acuíferos, la proliferación de la mosca hematófaga por mal uso del rastrojo, la invasión de áreas de protección y la aceleración del proceso de erosión de suelos y la consiguiente sedimentación de ríos. Junto con otros actores, la Universidad de Costa Rica emitió a finales del 2008 un pronunciamiento en el que solicitó una moratoria inmediata para nuevas plantaciones de piña en todo el territorio nacional (acuerdo de la sesión CU-5318). Actualmente existen 36 denuncias en trámite ante el Tribunal Ambiental Administrativo, contra empresas piñeras en San Carlos, Los Chiles, Miramar y Buenos Aires de Puntarenas, Guápiles, Siquirres y Guácimo. En dos casos resueltos por las entidades de denuncia, quedaron manifiestos serios problemas en la regulación y gestión por parte del Estado:

Contaminación de acuíferos con bromacil, diurón y tradimefón. Pese a advertencias del IRET (UNA) sobre la alta vulnerabilidad de los acuíferos en Siquirres (2004), en el 2009 se presentó contaminación en acuíferos y acueductos rurales en el Cairo y Milano. Por estos casos, la Sala Constitucional (resoluciones 2009-9040, 2009-9041 y 2009-11218) condenó al Estado. La situación también dio pie a una solicitud de moratoria para nuevas plantaciones de piña, por parte de los Concejos Municipales de Guácimo (acuerdo 38-08) y de Siquirres (acta de la sesión 146-09). En un borrador de decreto ejecutivo que se encontraba en estudio en el MAG al cierre de esta edición, el Minaet

y el Ministerio de Salud proponen aceptar ciertas cantidades de bromacil y sal de litio en el agua potable, lo que provocó enérgicas protestas de ONG y entidades abocadas a la defensa de la salud pública. Finalmente, las comunidades de Milano presentaron una denuncia penal contra las autoridades recurridas, al cumplirse más de un año del fallo sin que se haya acatado lo dispuesto. En febrero del 2009, el ICAA recibió un informe técnico sobre la gravedad de la contaminación de los acuíferos en Siquirres, el cual no se ha hecho público. La Junta Directiva de Senara, por su parte, declinó darlo por válido y solicitó un segundo informe (diciembre de 2009). Desde julio de 2007, más de 6.000 personas son abastecidas con agua de tanques cisterna por el ICAA, a un costo de 27.000 dólares mensuales, sin que se haya iniciado ninguna de las acciones legales anunciadas por las autoridades contra las empresas contaminadoras. El mismo problema lo sufren 4.000 usuarios de la Asada en Veracruz de Pital, en San Carlos.

Plaga de la mosca hematófaga (*Stomoxys calcitrans*). Pese a las advertencias formuladas por el Senasa en su *Boletín de Parasitología* (julio y octubre de 2003), y no obstante el fallo de 2008 de la Sala Cuarta, que señaló responsabilidades en el MAG y el SFE en torno a este tema, en la zona de Pococí, Guácimo y Siquirres esta plaga ha ido agravándose y los ganaderos del país, incluyendo ahora los de la Zona Norte, han entablado acciones penales contra el titular del MAG, por desobediencia y negligencia; además han acudido a la Defensoría de los Habitantes (DHR) para obligar a las autoridades a cumplir con estas decisiones judiciales. En acompañamiento a las comunidades, la DHR elaboró dos informes sobre el tema (27036-2008 y 38945-2009).

Fuente: Boeglin, 2010a.

de Aguas, n° 276” (MAG et al., 2010). El manual establece un esquema de zonas de amortiguamiento.

Nueva ley para viejos problemas en el manejo de residuos sólidos

El manejo de residuos sólidos es un ejemplo de la fragmentación institucional del país, las debilidades en los gobiernos locales y las conductas poco responsables de la población. Este tema está íntimamente relacionado con el sector municipal, en el cual existen notables brechas entre las capacidades que tienen algunos cantones de altos ingresos, y las de cantones rezagados en materia social y económica. No obstante, en los últimos años se reportan logros como la consolidación, por fin, de un marco normativo, y la generación de planes nacionales y locales que parecen augurar una mejora a mediano plazo. En este apartado se presentan algunos datos relacionados con la gestión municipal de los residuos sólidos.

Como se ha dicho, en el tema de residuos sólidos el sector municipal tiene un rol clave. Sin embargo, no tiene una línea orientadora para su manejo; en las municipalidades que intentan mejorar su gestión en este campo (cuadro 4.20) el impulso ha venido de la buena voluntad de algunos funcionarios. Los gobiernos locales tienden a resolver sus problemas en forma atomizada; ejemplo de ello son las propuestas de construir rellenos sanitarios para cada municipio (un caso se oficializó en el reglamento de manejo de residuos sólidos de Pérez Zeledón, que prohíbe recibir residuos sólidos de otros cantones). También existen propuestas de federaciones municipales para establecer rellenos sanitarios que atiendan varios cantones. La idea de promover mancomunidades y empresas mixtas toma fuerza, como demuestra el proyecto de mancomunar las municipalidades de Cañas, Abangares, Tilarán y Bagaces (Soto, 2010).

Es importante conocer la eficiencia en el uso de los recursos municipales que se destinan al manejo de los residuos sólidos. Con este fin, un análisis realizado para este Informe cuantificó los ingresos que algunos gobiernos locales asignan

CUADRO 4.20

Algunas acciones municipales para la mejor gestión de residuos sólidos. 2009

Municipalidad	Acción ejecutada
Cartago	Propuesta de plan de manejo de residuos sólidos; construcción del centro de acopio de materiales reciclables; elaboración de reglamentos para el manejo de residuos sólidos.
La Unión	Propuesta de plan de manejo de residuos sólidos; elaboración de reglamentos.
Alvarado	Propuesta de plan de manejo de residuos sólidos: mejora del centro de acopio; elaboración de reglamentos.
Turrialba	Propuesta de plan de manejo de residuos sólidos. Elaboración de reglamentos para su manejo.
Jiménez	Propuesta de plan de manejo de residuos sólidos; elaboración de reglamentos.
Tucurrique	Mejoras en el vertedero; construcción de taludes.
Oreamuno	Propuesta de plan de manejo de residuos sólidos; construcción del centro de acopio de materiales reciclables. Elaboración de reglamentos.
Perez Zeledón	Trámite de un préstamo del IFAM por quinientos millones de colones, para la construcción del relleno sanitario; elaboración del reglamento de residuos sólidos.
Turrubares	Elaboración de un reglamento de manejo de residuos sólidos.
Orotina	Nuevo reglamento que solicita un estudio de la población. Se estableció un índice de generación de 1 kg/persona/día y se definieron categorías de cobro.

Nota: El cuadro no es exhaustivo; reporta solamente algunas acciones puntuales recientes. Otros casos de similar importancia se han reportado en ediciones anteriores de este Informe, como los de Escazú, Naranjo y otros.

Fuente: Soto, 2010, con datos de las municipalidades.

a recolección de basura, aseo de vías y sitios públicos, depósito y tratamiento de residuos, protección al medioambiente, mejoras y construcción de relleno sanitario, compra de equipos para el manejo de la basura, entre otros. Entre los cantones que depositan sus residuos sólidos en rellenos sanitarios, sobresalen como los de mayor inversión San José, Belén, Montes de Oca, Moravia, Garabito, Escazú, Santa Ana, Tibás y Curridabat. Estos oscilan entre 10.000 y 18.000 colones de inversión anual por habitante. En el otro extremo, Atenas aparece como el cantón con menor inversión por habitante (1.700 colones), seguido por Alajuelita, Santa Bárbara, Desamparados, La Unión, Poás, Paraíso y Oreamuno. Entre los cantones que envían sus residuos sólidos a botaderos o vertederos controlados, la inversión es, en promedio, más

baja. Los Chiles solo dedica 282 colones anuales por habitante para esta tarea, seguido por Guatuso, León Cortés y Turrubares (que no superan los mil colones). El único que utiliza esta modalidad de disposición que supera los 10.000 colones es Santa Cruz, con 18.070 colones anuales por habitante (Soto, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RESIDUOS SÓLIDOS**, véase Soto, 2010, en www.estadonacion.or.cr

A inicios del 2010 se aprobó la Ley de Gestión Integral del Manejo de Residuos Sólidos. En ella se define al Ministerio de Salud como ente rector y se establece que las municipalidades están obligadas a contar con planes

de manejo de estos residuos. La Ley contiene disposiciones sobre acceso a la información, financiamiento de programas de recuperación de materiales y fomento del reciclaje, entre otras. El Ministerio de Salud tiene también la responsabilidad de fiscalizar el correcto funcionamiento de los rellenos sanitarios y vertederos mecanizados. Según la nueva legislación, no es admisible que operen botaderos a cielo abierto y vertederos incontrolados; sin embargo, se sabe que el uso de esos métodos está muy extendido. Aunque en los últimos años se han cursado órdenes de cierre de diversos botaderos municipales, el Ministerio ha tenido que ser flexible, brindando espacios de comunicación y diálogo, prórrogas y otros, para ayudar a que los gobiernos locales puedan resolver estos problemas (recuadro 4.14).

RECUADRO 4.14

Impactos contradictorios del cierre de botaderos y vertederos en cantones de bajos recursos

La legislación costarricense prohíbe los botaderos de basura, por lo que el Ministerio de Salud se ha abocado a clausurar estos sitios, que suelen tener un alto impacto ambiental. Sin embargo, estas clausuras casi nunca son duraderas, pues los municipios que por lo general son afectados son precisamente aquellos que cuentan con menores ingresos, poblaciones con nivel socioeconómico bajo, y donde los montos presupuestados para el tratamiento de los residuos sólidos no permiten un buen manejo.

Se crea entonces un círculo vicioso, ya que no existen recursos para enviar los residuos sólidos a otro sitio, lo cual hace que se acumulen en aceras, patios, fincas y bordes de ríos, entre otros. A corto plazo el impacto en la salud pública es notorio, por lo que la municipalidad solicita una revocatoria de cierre, para continuar depositando basura en el botadero y evitar así una crisis de salud pública. En estos casos el Ministerio de Salud obliga a las municipalidades a aplicar medidas de mitigación, y estas optan por trasladar el botadero a nuevas fincas, o mandar los residuos sólidos a otros municipios, con lo cual el problema no se resuelve, sino que más bien se desborda hacia el resto del país.

En el 2009 se reportaron varios ejemplos de esta situación. Sobre el botadero de Lomas del Río, en Pérez Zeledón, se giró orden de cierre, pero actualmente está funcionando; lo mismo sucedió en el botadero de Zagala, en Puntarenas, y en el de Cervantes. El Ministerio de Salud mantiene la política de apoyar a las municipalidades en estos procesos, mediante el uso de “celdas transitorias”, que les permiten a los gobiernos locales acopiar materiales durante dos años, en forma segura, en una celda construida con los requerimientos de ley, mientras logran poner a derecho el resto del botadero.

El cierre de botaderos se hace necesario para garantizar la calidad de vida de la población. No obstante, debe entenderse que en el país existen poblados que no disponen de servicios de recolección municipal, pese a su cercanía con poblaciones mayores (como Purisil y Tapantí, en Paraíso, las zonas indígenas y las áreas limítrofes). En muchos de estos casos los habitantes no están de acuerdo en pagarle a la municipalidad para que recolecte sus residuos y prefieren botarlos en bordes de ríos, quemarlos, enterrarlos o lanzarlos en botaderos clandestinos, que no son monitoreados por el Ministerio de Salud; esto señala un desafío central para la gestión ambiental.

Fuente: Soto, 2010.

El proyecto CYMA, coordinado por el Ministerio de Salud, el Minaet, Mideplan y el IFAM, le proporcionó al sector municipal una sistematización de información en el marco de la elaboración del Plan de Residuos Sólidos (Presol). El proyecto desarrolló planes de manejo en varias municipalidades. Los análisis han evidenciado que hay una gran cantidad y diversidad de instituciones que tienen que ver con el tema del manejo de los residuos sólidos, aunque son las municipalidades las que por ley tienen la obligación de recolectarlos, transportarlos y tratarlos. Cabe mencionar que, pese a la falta de recursos para

esta tarea, algunos fondos de cooperación internacional que son destinados a este propósito se administran en los ministerios, o bien en macroproyectos como Fomude o CYMA, sin llegar a los municipios (Soto, 2010).

Pese a que el Presol es un esfuerzo importante, a juicio de la CGR no se ha implementado en las municipalidades; los plazos señalados en el documento no se han cumplido, la guía propuesta tiene carencias y en la elaboración del plan de manejo de residuos no hay solidez técnica, pues no se solicitan “estudios de composición” que permitan conocer las características de los residuos sólidos

generados por la población (CGR, 2009c). Son muy pocos los estudios de ese tipo que se han realizado en el país (San José, Esparza). Esta información es vital para planificar adecuadamente la construcción de centros de acopio y el desarrollo de programas de reciclaje y compostaje. El Ministerio de Salud propuso una estrategia para la difusión de este plan.

Ante la dispersión municipal en este tema clave, el apoyo del IFAM a los gobiernos locales en cuanto al manejo de residuos sólidos se ha debilitado (Soto, 2010). Uno de los objetivos de esta institución es brindar capacitación y asesoría técnica, facilitar préstamos para la elaboración de estudios, la compra de lotes y la construcción de infraestructura para el correcto manejo de los residuos sólidos. Gracias a su intervención fue posible la compra de terrenos y la realización de estudios o construcciones de los rellenos sanitarios de Heredia, San José, Puntarenas, Cañas, Grecia, Guácimo, Matina, Siquirres, San Rafael, Corralillo, Corredores, Garabito, Santa Cruz, San Pablo, Upala, Limón, Oreamuno, Pérez Zeledón, Liberia y Nandayure. Además apoyó técnicamente la instalación de los rellenos de Cervantes, Tucurrique, San Ramón y Capellades, y proporcionó préstamos para la compra de materiales e insumos usados en el manejo de los residuos sólidos.

Durante muchos años el IFAM participó activamente en la elaboración de estudios para cuantificar la generación e impacto de los residuos sólidos; fruto de ese trabajo en el 2002 se publicó el documento *Evaluación nacional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en Costa Rica*, único en su tipo, con información primaria de índices de generación para todas las municipalidades del país. Además llevó adelante otros esfuerzos con el apoyo de la cooperación internacional, las universidades estatales, el sector privado y diversas ONG. No obstante, en años recientes el IFAM ha visto disminuido su presupuestos y su número de plazas, todo lo cual ha impedido la continuidad de valiosas iniciativas (Soto, 2010). En la actualidad el IFAM no cuenta con

suficientes recursos humanos y financieros para atender adecuadamente a 81 municipios, todos con distintas problemáticas y necesidades. En los dos últimos años el IFAM se ha involucrado con el proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización (Fomude) en el tema de residuos sólidos. Fomude financió las subvenciones a la Federación de Municipalidades de Cartago (81.000 euros), a la Federación de Municipalidades de Alajuela (87.000 euros) y a Fundecor (78.000 euros); también colaboró en el cierre técnico del botadero de San Carlos (18.500 euros; E: Rivera, 2010).

Por último cabe mencionar que, con el auspicio de la Iniciativa Paz con la Naturaleza, en 2008 y 2009 se emitieron varios decretos para promover la “ambientalización” del Poder Ejecutivo. La Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (Digeca), del Minaet, impulsó la elaboración de manuales para la ejecución de este proyecto. En 2009 se reportaron avances en once entidades que han venido realizando acciones para lograr un comportamiento ecoamigable del Estado, lo que incluye planes de manejo de residuos sólidos, transporte sostenible y uso racional de agua y energía, entre otros.

Cambios institucionales para enfrentar la vulnerabilidad y el riesgo

Desde la perspectiva de los procesos de gestión ambiental, el tema del riesgo ha motivado en los últimos años diversas iniciativas para la creación o modificación del marco normativo e institucional. También el cambio climático ha generado políticas y acciones tendientes a iniciar procesos de gestión para la mitigación y adaptación. En este apartado se describen algunas particularidades de la gestión institucional en estas dos áreas.

Nuevos instrumentos y retos en gestión del riesgo

En materia de gestión del riesgo el país tiene varios años de vivir una transformación normativa e institucional. Las condiciones de vulnerabilidad y los factores que la determinan se

están acentuando; cada vez más los territorios están expuestos a diversas amenazas y requieren una gestión integrada. Esto relaciona la gestión del riesgo con el ordenamiento territorial. A nivel municipal, mientras en algunos cantones la atención del riesgo se restringe a la administración de los desastres (prepararse y dar respuesta), en otros se ha logrado dar carácter transversal al tema y avanzar en la prevención (gestión prospectiva) y el control del riesgo existente (gestión correctiva). Municipales como las de San José (pionera en abrir una oficina dedicada al tema), Escazú, Belén, Santa Ana, Heredia y otras pocas más, cuentan con encargados de incorporar acciones de prevención y control de riesgo a la gestión municipal y del territorio.

El Programa Estado de la Nación realizó un taller con funcionarios y funcionarias municipales y expertos²⁹, para analizar los factores que inciden en la gestión del territorio con criterios de prevención del riesgo y reducción de los desastres. En este intercambio se señaló, por ejemplo, que muchos de los eventos originados por el manejo, transporte y almacenamiento de productos peligrosos evidencian que la zonificación del territorio municipal tiene severas fallas (se ha reportado, que en algunos casos, las áreas residenciales han sido invadidas por actividades industriales, lo que pone en riesgo a las poblaciones). También se planteó que la fuerte presión que la actividad inmobiliaria y los desarrolladores ejercen sobre el territorio y su regulación muchas veces provoca que un tipo de uso (conservación, protección de fuentes de agua, agrícola) se modifique a favor de sus intereses. Además se hizo ver la necesidad de que los gobiernos locales trabajen el tema no solo en el plano local, sino regionalmente (cuencas), como ya lo están haciendo algunos, para que sus estrategias tengan alcances más sostenibles.

En materia de gestión institucional, según Picado (2010) el concepto establecido en la Ley 8488, de 2006, implica que “la política de gestión del riesgo constituye un eje transversal de la labor del Estado Costarricense;

articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases”. Para la aplicación de la política, la Ley asigna a la CNE la obligación de elaborar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, “como un instrumento de planificación estratégica que permita la articulación sistémica de programas, la delimitación de competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control”.

En esta dirección, en el 2009 la CNE convocó a un proceso de consulta para la elaboración del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, el cual fue conocido y validado en el Foro Nacional de Gestión del Riesgo en ese mismo año. El Plan está estructurado a partir de siete ejes temáticos, de los cuales se derivan 46 acciones estratégicas y 91 metas que deben ser cumplidas por el Estado. Paralelamente, el Consejo de Gobierno dispuso que la gestión del riesgo debe constituirse en un eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Ambas acciones recuerdan la necesidad adicional de consolidar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, aún incipiente.

Otro de los grandes desafíos de la gestión institucional tiene que ver con los procesos de recuperación ante desastres de gran magnitud. Pasado más de un año desde el terremoto de Cinchona, el “Plan de Recuperación hacia el Desarrollo” se propuso llevar adelante cada una de las actividades propuestas asegurando que no se reconstruya el riesgo y utilizando criterios que impulsen un desarrollo sostenible y seguro³⁰. Se definieron cinco líneas de intervención: vivienda, infraestructura, ambiente, producción y empleo y servicios básicos. La estrategia de recuperación está a cargo del Ministerio de Coordinación Interinstitucional y la CNE, que encabezan un comité de coordinación entre diversas entidades.

La CNE y el Mivah proyectan entregar viviendas a las 93 familias afectadas por el terremoto en el segundo

semestre del 2010 (Rosales y Salazar, 2010). La construcción de la infraestructura urbana es parte de un proyecto maestro denominado “Construyendo el desarrollo desde la integración, la armonía social y ambiental”, el cual está siendo liderado por el Ministerio de Salud en coordinación con la CNE y otras instituciones autónomas. De dieciocho centros educativos (ubicados en cantones y distritos que estuvieron entre los más impactados por el terremoto), seis deben ser reubicados y a los doce restantes se les han hecho trabajos varios (reforzamiento de estructuras, reconstrucción parcial, construcción de aulas provisionales mientras llegan soluciones permanentes), todo con un costo de poco más de 217 millones de colones (MEP, 2010). Desde que se dio el sismo en Cinchona, el Conavi se ha enfocado en la recuperación de la ruta 126 (Cariblanco-Carizal) y la ruta 712, en Bajos de Toro Amarillo.

Acciones sectoriales para adaptación y mitigación del cambio climático

En la Administración 2006-2010, el Gobierno planteó la propuesta de que, para el año 2021, Costa Rica sea neutra en emisiones de carbono, como parte de las acciones impulsadas en el marco de la Iniciativa Paz con la Naturaleza y la Estrategia Nacional de Cambio Climático. La propuesta se expuso en la Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, junto a algunos logros recientes como el aumento en la cobertura boscosa y la expansión de los PSA hasta abarcar un total de 600.000 hectáreas. Esta meta implicaría un esfuerzo para la conservación de ecosistemas y la instauración de una economía “descarbonizada” (que no se base en combustibles fósiles), tema que se analiza en el capítulo 3 de este Informe.

Las evidencias con que se cuenta hoy en día sugieren que el país debe prepararse para incluir la variable de cambio climático en todos sus procesos de planificación y desarrollo. En este sentido, se han identificado medidas de adaptación para los sectores forestal e industrial,

para la biodiversidad, para los servicios públicos (agua, saneamiento y electricidad) y para el sector agropecuario (recuadro 4.15), que deben ser parte de un debate que comience a poner este tema en una agenda integrada con la gestión del riesgo y, principalmente, con la estrategia de desarrollo.

Uno de los sectores más vulnerables es el de salud pública, dada la estrecha relación que existe entre el comportamiento de los fenómenos atmosféricos y los procesos biológicos que causan las enfermedades. Ejemplo de ello es el dengue, cuya incidencia aumenta de

manera consistente con la aparición y persistencia de los fenómenos de El Niño y La Niña. El asma, la bronquitis y las cardiopatías son generadas por los altos niveles de ozono en la atmósfera y el estrés fisiológico asociado a las olas de calor, así como las diarreas tienden a incrementarse durante las fases del fenómeno de La Niña. En general, el peso del clima como componente del riesgo en salud podría tender a crecer en los próximos años (Bonilla, 2010).

Por otra parte, el cambio climático también requiere esfuerzos en materia de conservación de la biodiversidad.

RECUADRO 4.15

Mitigación y adaptación del agro costarricense al cambio climático

El cambio climático provocará aumentos de temperatura y sequías más prolongadas, que afectarán severamente al sector agropecuario costarricense. Cabe considerar que las sequías ocasionadas por el fenómeno de El Niño en setiembre del 2009 dejaron sin producción 1.500 hectáreas sembradas de arroz en Guanacaste (con pérdidas cercanas a los 1.200 millones de colones). El 25% de la siembra nacional de este grano fue afectada (Oviedo y Agüero, 2009). El MAG no dispone de un presupuesto para reconocer las pérdidas económicas a los productores agrícolas y ganaderos.

El caso del café es el mejor estudiado en lo que concierne a los efectos del cambio climático. Las temperaturas más altas tienden a afectar negativamente su calidad y cosecha. La lluvia requerida para el cultivo es de entre 1.500 y 2.000 milímetros por año (ITC, 2010) y con las sequías generadas por el cambio climático, es probable que los cafetales de tierras baja desaparezcan (Baker y Hagggar, 2007). Cada vez más será necesario cultivar café bajo condiciones de riego y, por ende, se dará un aumento en los costos de producción (ITC, 2010). En este escenario, los pequeños productores serán los más perjudicados. Existen varias opciones para adaptar el cultivo del café a los problemas

ocasionados por el cambio climático, como la conservación de suelo con materia orgánica, el uso de sistemas de irrigación más eficientes y la reducción del empleo de sustancias químicas en las plantaciones, ya que el café emite gran cantidad de CO₂ por la fertilización y genera gas metano en su proceso de beneficiado húmedo; un sistema agroforestal de café con árboles de sombra puede disminuir las temperaturas hasta 3 ó 4°C (ITC, 2010). También es importante analizar alternativas para ligar al caficultor con mercados de carbono, en los que podría obtener un ingreso económico adicional, a cambio de reducir la huella de carbono de su finca.

El tema de la adaptación al cambio climático en el sector agrícola apenas comienza a ser discutido por las autoridades responsables. En el 2009 se realizó en el Catie un taller que buscó sentar las bases de una metodología para la medición de los GEI relacionados con los cultivos de exportación más importantes del país (González, 2009). También se realizó el seminario “Impacto del cambio climático en la caficultura y sus estrategias de adaptación”, organizado por Coocafé, que tuvo como objetivo determinar qué instancias de coordinación técnica y financiera se requieren para impulsar las acciones de adaptación.

Fuente: Elaboración propia con base en Bach, 2010.

En la Cuarta Conferencia de las Partes de la Convención interamericana para la protección y la conservación de las tortugas marinas (2009), la delegación costarricense formuló una propuesta, que fue aprobada por consenso (CIT-COP4-2009-R5), para la adaptación al cambio climático de las tortugas marinas. En el país se han tomado diversas acciones para la protección estos animales ante las variaciones del clima, con importante participación de comunidades y organizaciones sociales (recuadro 4.16).

El uso del territorio forestal también tiene un rol en el esfuerzo por mitigar el cambio climático. Se estima que Costa Rica podría capturar 61.924 gigagramos de carbono durante el período 2010-2030, a partir de la política forestal. Si se disminuyera a la mitad la tasa de deforestación observada entre 2000 y 2005 en bosques de viejo crecimiento y secundarios, se duplicara la regeneración natural en los bosques privados fuera de Guanacaste y se triplicara la regeneración natural en las reservas indígenas, se calcula que el país sería capaz de capturar 139.125 gigagramos de carbono adicionales para el período 2010-2030. Costa Rica cuenta con casi 220.000 hectáreas de bosque secundario con alrededor de quince años, ubicados en tierras privadas (FAO, 2008). En territorios como esos, el país podría lograr la retención y consolidación de los procesos de regeneración natural mediante incentivos (Obando, 2010). Asimismo, se podrían regenerar o reforestar 724.000 de las 937.000 hectáreas que actualmente están en conflictos de uso: se estima que en terrenos privados existen más de 650.000 hectáreas catalogadas bajo “uso agropecuario”, pero en realidad corresponden a la categoría de uso forestal (Obando, 2010).

Finalmente cabe mencionar que la Iniciativa Paz con la Naturaleza publicó el estudio *Percepción y actitudes de la población costarricense ante el cambio climático*, basado en una encuesta realizada en el 2009. Entre sus hallazgos señala que el tema del cambio climático no es prioritario para los y las costarricenses (la salud pública y la seguridad ciudadana figuran como los más

RECUADRO 4.16

Junquillal: paliativos al cambio climático desde la comunidad

Playa Junquillal se localiza en el cantón de Santa Cruz, Guanacaste, y tiene una población de 250 habitantes. Es una de las playas de anidación secundaria más importantes del Pacífico Norte para tortugas baula, lora y negra. Entre las principales amenazas para estas especies que se han identificado en la localidad, se encuentran el saqueo de nidos, la contaminación lumínica y el sobrecalentamiento de la arena durante la estación seca (letal para el desarrollo embrionario). En respuesta a esta situación, la WWF inició en 2005 el proyecto “Conservación Baulas del Pacífico”, el cual ha contado con una activa participación comunal. El proyecto y la comunidad buscaron garantizar la protección a largo plazo de Junquillal mediante la mitigación del impacto causado por el cambio climático, lo que hace de esta una experiencia pionera en el país.

La temperatura de la arena en Junquillal es hasta 3°C inferior a la del amplio y deforestado sector de costa adyacente (diferencia suficiente para conseguir una incubación exitosa de los nidos de tortuga). Sin embargo, se observa una pérdida progresiva, de entre ocho y quince metros, de la playa cubierta por vegetación herbácea. Esto es preocupante, ya que de

continuar la pérdida de playa se eliminarían las áreas de anidación. En una simulación realizada por la WWF se demostró que, ante un aumento del nivel del mar, el área más inundada de Junquillal sería su parte trasera. La comunidad y el proyecto “Conservación Baulas del Pacífico” decidieron buscar paliativos ante esta realidad. Así, en 2009 se sembraron 1.300 árboles de especies nativas en un frente deforestado de la playa, y los nidos de tortugas son trasladados en su totalidad por un grupo de jóvenes locales, llamado *Baula Boys*, a un tortugario protegido de las altas mareas y el fuerte sol.

Miembros de la Asociación de Desarrollo de Junquillal (ADIJ) y del proyecto antes citado han recibido cursos sobre diseño de planes reguladores y participan en talleres para su elaboración. Ellos apuestan a una planificación territorial que considere las zonas vulnerables a inundaciones como criterio para la ubicación de nuevas construcciones. La búsqueda de paliativos al cambio climático desde la misma comunidad puede marcar una gran diferencia en el futuro, y Junquillal puede ser un modelo de los esfuerzos en ese sentido.

Fuente: Francia, 2010.

importantes). La mayoría de los entrevistados indicó que su principal acción para combatir del fenómeno consiste en ahorrar energía. El 86% manifestó estar preocupado o muy preocupado por el fenómeno. El estudio plantea la necesidad de una mayor colaboración entre diversas entidades públicas para el diseño de políticas nacionales, y el establecimiento de estrategias de comunicación que divulguen entre la población acciones de mitigación y adaptación en este campo (Vignola, 2010).

Capacidades para la gestión ambiental

Este apartado analiza las capacidades institucionales en materia de gestión ambiental, en términos de financiamiento, recursos humanos y técnicos.

Este año el énfasis de esta sección se pone en el sector de conservación, que cuenta con mayor información y muestra más dinamismo que otras áreas. Se reporta una mejora en los recursos disponibles en este ámbito, aunque la subejecución presupuestaria evidencia la necesidad de agilizar la gestión institucional. Pese al repunte económico en materia de conservación, el sector ambiental no muestra mejores capacidades para atender otros desafíos de la gestión de recursos naturales, la minimización de impactos o la mejora en el control ambiental por parte de las entidades públicas.

Como señala un reciente estudio del Cinpe, los esfuerzos de conservación generan grandes beneficios económicos al país y a las comunidades aledañas

a las áreas protegidas. Se estima que las ASP generaron 778.148 millones de colones en el 2009; el 70,2% provino del turismo y un 26,4% de la generación hidroeléctrica (Cinpe, 2010). No obstante este significativo aporte a la economía, es hasta años recientes que se percibe un repunte financiero para mejorar las capacidades estatales de gestionar estas áreas.

El presupuesto del Sinac mostró un crecimiento real durante el período 2007-2009. Esta dotación de recursos es complementada por tres fondos creados por leyes especiales (Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal y el Fondo de Vida Silvestre), cuyas contribuciones representan cerca de la mitad de los ingresos totales de esa institución. En los años indicados el mayor aporte provino del Fondo de Parques Nacionales (más del 40%), que percibe ingresos por concepto de timbres, derechos de admisión a las ASP y otras tarifas por servicios. El presupuesto de estos fondos, en conjunto, creció en términos reales un 28,6% entre 2007 y 2008, y un 10,6% entre 2008 y 2009 (gráfico 4.11). En el último período el crecimiento de los fondos especiales se mantuvo gracias al aumento en el presupuesto del Sinac. Cabe mencionar que, de los 68.498 millones de colones asignados

a las instituciones del sector ambiental en el año 2009, solo se ejecutó cerca de la mitad (52%). El Minaet representó el 42% del total de los ingresos del sector, pero tuvo el porcentaje más bajo de ejecución (CGR, 2010).

Más de la mitad de los ingresos del Fondo de Parques Nacionales proviene de los derechos de entrada a las ASP. En el año 2009 los parques nacionales Manuel Antonio, Poás, Irazú y Tortuguero fueron los que obtuvieron mayores ingresos por este concepto. Durante ese año, la recaudación por entrada en el conjunto de las ASP ascendió a 4.001 millones de colones, y la cantidad de visitantes creció un 59,1% del 2000 al 2009. Esto ha motivado diversas iniciativas en materia de turismo sostenible en el Sinac. Así por ejemplo, con fondos de cooperación técnica aportados por el BID, se puso en marcha un proyecto que busca mejorar la planificación en siete ASP y definir el diseño de inversiones turísticas en tres parques nacionales (Sinac, 2010).

En lo concerniente a recursos humanos, el personal con que cuentan las ASP aumentó un 17,4% (87 funcionarios) en el período 2006-2009. No obstante, la distribución de estos recursos no parece responder al tamaño de estos territorios o al esfuerzo requerido para

su gestión. Si se analiza la cantidad de hectáreas por funcionario que están bajo el resguardo de cada área específica (cuadro 4.21), se observa, por ejemplo, que las ASP más grandes no son las que tienen mayor dotación de personal. Aunque los fondos del Sinac financian la mayor parte del equipo humano (65,2%, sin incluir el Área de Conservación Guanacaste, para la cual se desconoce la distribución de los fondos para el año 2009), el aporte del Fondo de Parques Nacionales es significativo (32,9%) lo mismo que la participación de diferentes ONG (Fundación de Parques Nacionales, Fundación Moore-Corcovado y Fideicomiso del Área de Conservación Guanacaste).

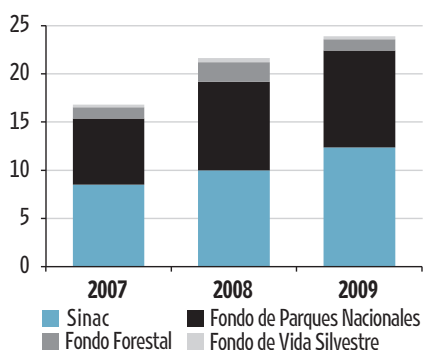
Actualmente, solo en 60 de las 169 áreas silvestres protegidas existe presencia institucional permanente del Estado, y se notan brechas en la cobertura según la categoría de manejo: los parques nacionales tienen el 100% de presencia institucional permanente, mientras en zonas protectoras la proporción es inferior al 20% y en refugios de vida silvestre, reservas forestales y humedales es cercana al 20% (gráfico 4.12).

Otro elemento que evidencia las dificultades para una gestión estatal eficiente es la falta de planes de manejo

GRAFICO 4.11

Presupuesto real^{a/} generado por los fondos especiales del Sinac

(miles de millones de colones constantes de julio del 2009)



a/ Deflatado con el IPC promedio del año.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sinac.

CUADRO 4.21

Número de funcionarios y territorio asignado en áreas de conservación. 2009

Área de conservación	Total	Hectáreas por funcionario
La Amistad Pacífico	31	25.868
Tortuguero	33	
Cordillera Volcánica Central	70	9.322
Pacífico Central	64	8.559
La Amistad Caribe	29	
Huetar Norte	25	26.412
Guanacaste	95	1.610
Marina Isla del Coco	22	
Osa	104	4.139
Tempisque	53	
Arenal-Tempisque	61	6.353

Fuente: Corrales, 2010, con datos del Sinac.

en las ASP. En el período 2006-2009 únicamente el 52% de ellas contaba con este instrumento o estaba elaborándolo. Los más avanzados son los

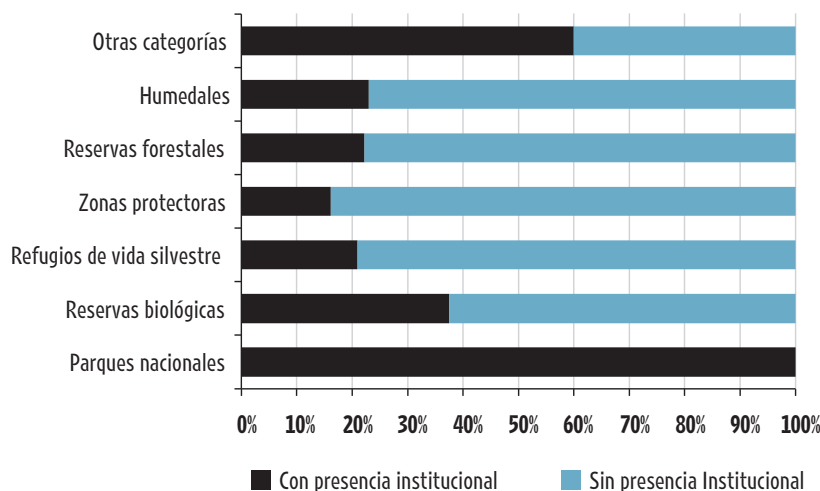
relacionados con los parques nacionales (75%) y los refugios de vida silvestre (71%; entre estos últimos se incluyen los refugios privados, para los cuales

tener un plan de manejo es requisito para el reconocimiento oficial). Es importante destacar que las reservas biológicas presentan todavía un valor muy bajo en cuanto a la preparación de planes de manejo (<25%) y que las categorías que tienen como objetivo la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales también muestran valores bajos (reservas forestales 33%, zonas protectoras 19% y humedales 8%; Sinac, 2010).

Como se observa, pese al enorme aporte económico que generan las ASP, la capacidad del Estado para gestionarlas con sus propios medios ha sido limitada, y esto ha abierto espacios para la participación de otros actores. Desde 1973 se han desarrollado experiencias de manejo compartido de ASP, pero no es sino hasta recientemente que se han puesto en marcha iniciativas surgidas en el plano local, como respuesta a una presión social concreta. En el 2009 se reportaron experiencias de manejo compartido en diez ASP, con apoyo de grupos académicos, comités locales y ONG (cuadro 4.22). En la atención de visitantes en las ASP también hay

GRAFICO 4.12

Presencia institucional^{a/} en las ASP, por categoría de manejo 2009



a/ Por presencia institucional se entiende la existencia de personal aportado directamente por el Estado en el área específica, dedicado a las labores necesarias para su administración y resguardo.

Fuente: Elaboración propia con base en Sinac, 2010.

CUADRO 4.22

Experiencias locales de manejo compartido de áreas silvestres protegidas. 2009

Área de conservación	Área silvestre protegida	Contraparte
Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes	Universidad de Costa Rica
Área de Conservación Arenal Huetar Norte	Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro	Consejo local (varios)
Área de Conservación La Amistad Caribe	Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo Zona Protectora Río Banano Parque Nacional Cahuita Zona Protectora Cuenca del río Siquirres	Comité asesor (varios) Comisión interinstitucional (varios) Comité de manejo (varios) Comité de cuencas (varios)
Área de Conservación Tempisque	Zona Protectora Nosara Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional	Fundación Monte Alto Comité local (varios)
Área de Conservación Pacífico Central	Zona Protectora Cerros de Escazú Parque Nacional Manuel Antonio	Asociación para la Conservación y Desarrollo de los Cerros de Escazú Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio

Fuente: Sinac, 2010.

participación de guías locales, en su mayoría residentes de las comunidades aledañas. En 2009, veinte organizaciones locales con 317 miembros activos prestaban servicios de guías a los visitantes en quince áreas protegidas (Sinac, 2010).

Por último, durante el año en estudio estuvieron vigentes siete proyectos de cooperación internacional que ejecutaron inversiones en diferentes regiones del país. “Costa Rica por Siempre” apoya al Sinac en el cumplimiento de

las metas establecidas en el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas, de la Convención de Diversidad Biológica. El proyecto “Incremento de la representatividad ecológica y efectividad de manejo de las áreas marinas protegidas dentro del sistema de áreas protegidas de Costa Rica”, financiado por el GEF, pretende mejorar la representatividad ecológica marina, los mecanismos financieros y el sistema de monitoreo para las áreas protegidas marinas.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Leonardo Merino.

Colaboró como asistente de investigación Amanda Chaves.

Se prepararon los siguientes insumos: “Gestión del riesgo y cambio climático”, de Alice Brenes (Flacso); “Problemática de la minería metálica en Costa Rica”, de Allan Astorga; “Política pública ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía”, de Alonso Ramírez (IIS-UCR) y Flavio Mora (UCR); “La zona marino costera: recursos y conservación”, de Ana Fonseca (WWF); “Situación de la potabilización y saneamiento en Costa Rica”, de Ana Lorena Arias (Surá Soluciones); “Conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental”, de Lenin Corrales; “Desafíos e impactos ambientales del uso energético y huella de carbono”, de Freddy Martínez (Recope); “Hacia una conciencia ambiental del sector agrícola”, de Oliver Bach (Rainforest Alliance); “Generación y manejo de residuos sólidos”, de Silvia Soto (ITCR); “Gestión del recurso hídrico y uso del agua”, de Yamileth Astorga (Progai-UCR) y “Nivel de cumplimiento de las principales sentencias judiciales en materia ambiental relativas a la protección del recurso hídrico”, de Nicolás Boeglin (UCR).

Por sus contribuciones específicas para el texto se agradece a Arturo Molina (DSE), Francisco Angulo (ESPH), Mario Arias

(UCR), Yetti Quirós (Sepsa), German Obando (Fundecor), Nicolás Boeglin (UCR), Diego Fernández y Antonella Mazzei (Programa Estado de la Nación), Adriana Bonilla, Mariana Solano y Leda Peralta (UCR), Mario Coto (Sinac), Javier Baltodano (Coecoceiba), María Luisa Fournier (IRET-UNA), Roberto Flores (Mideplan), Gabriel Francia (WWF) y Carlos Picado (CNE). Amanda Chaves y Alberto Mora (Programa Estado de la Nación) apoyaron labores de síntesis y redacción en diversas secciones de este capítulo. Andreas Mende (Alemania), Luis Zamora y Rosendo Pujol (ProDUS) apoyaron con la información y la elaboración de mapas.

Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Jaime García (UNED), Jorge Fallas (ICAA), Carlos Romero (Senara), Arturo López (Municipalidad de San José), Mario Coto y Gustavo Induni (Sinac), Sandra Jiménez (Minaet), Grettel Salazar (ONF), Esteban Ramos, Héctor Chaves y Kattia Chacón (Cuerpo de Bomberos), Jimmy Fernández (Recope), Mario Arias (UCR), Oliver Bach (Rainforest Alliance), Pedro León (Cenat), José María Blanco (BUNCA), Guido Barrientos (Programa Estado de la Nación) y Darner Mora (Laboratorio Nacional de Aguas).

Un agradecimiento especial a German Obando y Fundecor por el apoyo material para el proceso de investigación. A Diego Fernández y Rafael Segura (Programa Estado de la Nación) por su apoyo en la aplicación de metodologías estadísticas. A Natalia Morales, José Antonio Rodríguez

y Antonella Mazzei (Programa Estado de la Nación) por el apoyo en la búsqueda y procesamiento de información.

Los talleres de consulta se realizaron los días 25 y 31 de mayo, 25 de junio y 6 de agosto de 2010, con la participación de: Luis Fernando Alvarado, Randall Arauz, Jorge Luis Araya, Mario Arias, Hazel Arias, Ana Lorena Arias, Allan Astorga, Yamileth Astorga, Esteban Ávila, Oliver Bach, Javier Baltodano, Ana Isabel Barquero, Sandra Blanco, Melissa Blandón, Nicolás Boeglin, Adriana Bonilla, Alonso Brenes, Alice Brenes, Juan Cambronero, Wilson Campos, Magda Campos, Jorge Carrera, Luisa Castillo, Lenin Corrales, Hazel Díaz, Juan Figuerola, Ana Fonseca, María Luisa Fournier, Luis Gámez, Jaime García, Orlando García, Miguel García, Francisco Herrera, Marco Jaubert, Quirico Jiménez, Sergio Jiménez, Julio Jurado, Allan Lavell, Pedro León, Diego Lezama, Freddy Martínez, Felipe Matos, Guido Miranda, Flavio Mora, Sergio Musmanni, German Obando, Marian Pérez, Carlos Picado, Guillermo Porras, Rosendo Pujol, Yetti Quirós, Alonso Ramírez, Elizabeth Ramírez, Esteban Ramos, Carlos Roldán, Juan Luis Salas, Grethel Salazar, Sergio Sepúlveda y Silvia Soto.

La edición técnica la efectuaron Jorge Vargas-Cullell, Leda Muñoz e Isabel Román, con el apoyo de Amanda Chaves.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales, Amanda Chaves y Antonella Mazzei.

NOTAS

- 1** Por huella ecológica se entiende la concebida por Mathis Wackernagel y William Rees (1996) y que consiste en la “medida de cuánta tierra, agua y recursos naturales por persona, ciudad, país o la humanidad entera, se requieren para producir los recursos que consume.” Este dato se contrapone a la biocapacidad, es decir, el territorio disponible por persona para satisfacer ese consumo, y la combinación de ambos genera una cifra de deuda o crédito ecológico. Un mayor detalle metodológico puede consultarse en Programa Estado de la Nación, 2009 y Chaverri, 2009.
- 2** El cambio climático, íntimamente relacionado con este tema, se estudia en otro apartado en esta misma sección. Un análisis de algunas alternativas para mejorar la matriz energética se presenta en una contribución especial, en la sección “Debates para el desarrollo” de este Informe; asimismo, en el capítulo 3 se aborda la propuesta de “carbono neutralidad”, desde la perspectiva económica.
- 3** Para analizar la huella de carbono se ha empleado la metodología aplicada en el Decimoquinto Informe (expuesta en Chaverri, 2009) utilizando datos nacionales tomados en su mayoría de Molina (2009). El concepto de “huella de carbono” está asociado específicamente a la cantidad de CO₂ producido por el uso de combustibles fósiles, y representa la cantidad de territorio (en hectáreas globales por persona) que sería necesario para absorber esas emisiones. La medición aquí presentada difiere de la estimación que realiza la Ecological Footprint Network, dado que, como se definió anteriormente, este análisis no incluye otras fuentes de emisión que tienen menor peso relativo y menor información disponible.
- 4** La noción de “abatimiento” se asocia al acto de “apagar un fuego”, e implica un costo al que se denomina costo de abatimiento. Este costo se estima mediante la relación de dólares por tonelada de carbono evitada.
- 5** Para una descripción completa del tipo de zonas en las que se presentan yacimientos minerales y las formas en que lo hacen, consúltese Astorga, A., 2010b.
- 6** 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.
- 7** La metodología utilizada en este caso fue desarrollada por Smolan y Erwitte (2007) y contempla la recopilación de información disponible por productores de materia prima; también toma en cuenta a los industriales que procesan o utilizan esa materia prima hasta llegar al proceso de distribución del bien final. Todos los consumos se suman y se dividen entre la cantidad del bien que se produce en una determinada zona.
- 8** Según el Reglamento de Calidad del Agua Potable, ésta se define como “toda agua que, empleada para la ingesta humana, no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de valores recomendables o máximos admisibles estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el presente reglamento y que al ser consumida por la población no causa daño a la salud”.
- 9** El estudio abarcó los cantones de Heredia, San Rafael, San Pablo y Santo Domingo y fue desarrollado por el Idespo (UNA).
- 10** La Comisión Europea identificó en el 2010 un mejoramiento en el sistema oficial de control para productos fitosanitarios, aunque halló pruebas sobre residuos inaceptables de estos mismos productos, por lo que solicitó mejoras al país (Agrow, 2010).
- 11** 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.
- 12** Se midió el metabolito 3,5,6-trichloro-2-pyridinol (TCP) en orina de niños de 6 a 9 años de edad en tres localidades: una comunidad bananera rodeada de plantaciones en la cual se utilizan las bolsas impregnadas con clorpirifós, una comunidad de pequeños productores de plátano que emplean esas bolsas y una comunidad que cultiva plátano orgánico y no usa bolsas impregnadas de clorpirifós.
- 13** Se utilizó un juego de mapas de cobertura boscosa a nivel nacional proporcionado por el Instituto Meteorológico Nacional para los años 1980 y 1990, y por el Fonafifo para los años 2000 y 2005.
- 14** Los servicios ambientales se definen como los que brindan el bosque y las plantaciones forestales, y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medioambiente. Son los siguientes: mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, protección de agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos (Ley Forestal nº 7575, artículo 3, inciso k).
- 15** Ramsar es la “Convención relativa a los humedales de importancia internacional”, y se enfoca especialmente en la protección de estos ecosistemas como hábitats de aves acuáticas. Las reservas de la biosfera son áreas seleccionadas por el programa “El hombre y la biosfera”, de reconocimiento internacional y bajo soberanía del país, pero que no están cubiertas por ningún tratado; y las declaratorias de patrimonio de la humanidad corresponden a un programa creado en el marco de la “Convención para la cooperación internacional en la protección de la herencia cultural y natural de la humanidad”, de la Unesco.
- 16** El Sinac (2009a) menciona, en su “IV Informe de País” a la Convención de Biodiversidad, que Costa Rica registra la presencia de cerca de 95.000 especies.
- 17** Consúltese la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe, para conocer el significado de las siglas indicadas.
- 18** Para prevenir y mitigar los impactos, en septiembre de 2009 se terminó de elaborar el Plan Sectorial Agropecuario 2009-2010, que tiene entre sus objetivos reducir los efectos del fenómeno de El Niño a través de la coordinación de acciones entre los sectores público y privado.
- 19** En 2006 el Ministerio de Salud reestructuró su Unidad de Gestión de Riesgo, reduciendo el equipo de trabajo a un único responsable, encargado además de otras amenazas, riesgos y desastres (Ruepert et al., 2009).
- 20** El tema de las políticas en materia de cambio climático se aborda en el apartado “Procesos de la gestión ambiental”. Del mismo modo, las emisiones de gases contaminantes de efecto invernadero son analizadas en la sección dedicada al tema de la energía en este mismo capítulo, así como en una contribución especial de la sección “Debates para el desarrollo” del Informe. En el capítulo 3 se presenta un estudio sobre la propuesta de “carbono neutralidad” para el 2021.
- 21** Según el registro de acciones colectivas elaborado por García (2010).
- 22** La investigación que alimenta este apartado realiza una conceptualización sobre políticas públicas y de ordenamiento territorial, e incluye también un ejercicio similar en torno al marco normativo e institucional de las políticas públicas en materia de energía (cfr. Ramírez y Mora, 2010).
- 23** El estudio se basa en encuestas/cuestionarios aplicados a los recurrentes.
- 24** Detalles de las sentencias y las respuestas institucionales se pueden consultar en Boeglin, 2010c.
- 25** En el caso de la primera sentencia se obtuvo respuesta de cuatro municipalidades solamente. Para la segunda se recibió respuesta del Senara y de seis municipios.
- 26** Santo Domingo, San Rafael, San Isidro, Barva, Santa Bárbara y el cantón central de Heredia, así como Moravia y Vázquez de Coronado.
- 27** Los resultados de los estudios técnicos efectuados por el Senara en 2009 en el Parque Nacional Las Baulas confirmaron los hallazgos de la investigación realizada por la UCR en 2007, en la cual se plantea que el acuífero de Playa Grande presenta una vulnerabilidad extrema, que “condiciona en todos sus extremos el uso del suelo”. Senara negó en un comunicado de prensa la aplicación de la “Matriz de criterios de uso del suelo según la vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos para la protección del recurso hídrico” en el territorio nacional. En febrero de 2010 la Sala Constitucional ordenó a la Gerencia notificar de inmediato que la citada matriz debe aplicarse en todo el territorio nacional y mantener los criterios de protección de aguas subterráneas que la misma contiene (Arias, M., 2010c; Rodríguez, 2010).
- 28** Se trató de Catarina de Albuquerque, nombrada experta independiente en mayo del 2008 por el Consejo de Derechos Humanos, a raíz de un mandato que reconoce la relación entre acceso equitativo al agua potable y derechos humanos.
- 29** El taller se realizó el 25 de junio del 2010 y en él participaron representantes de las municipalidades de Belén, Santa Ana y Escazú, así como dos expertos en el manejo del desarrollo y la planificación urbana. Sus resultados se pueden consultar en Brenes, 2010.
- 30** Un análisis más detallado de los componentes y logros del proceso de recuperación en Cinchona se puede consultar en Brenes, 2010.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	225
Valoración general	227
Valoración del Decimoquinto Informe	228
Aspiraciones	228
Introducción	229
Sistema electoral y de partidos políticos	230
Avance importante con las reformas electorales	230
Elecciones 2010: mandato claro en el Ejecutivo, gobierno dividido y más fragmentación en el Congreso	233
Alta subrepresentación geográfica en el Congreso	242
Finanzas deficitarias en algunos partidos	246
Gestión política responsable	248
Mejoran las relaciones Ejecutivo-Legislativo	248
Legislatura 2009-2010: la más productiva de los últimos años	249
Aumenta la brecha entre oferta y demanda legislativas	251
Error legislativo: en última instancia una responsabilidad política	252
Convivencia ciudadana	253
Aumentan las acciones colectivas	253
Nuevos hallazgos a diez años de seguimiento sobre la protesta social	255
El apoyo al sistema político no se recupera	257
Administración de justicia	258
La mayor inversión presupuestaria de toda la década en el Poder Judicial	259
Los indicadores de desempeño dan muestras de rendimiento decreciente	260
Usuarios confían en el Poder Judicial, pero critican lentitud y falta de equidad	263
Bajo cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta	264
Principal reto para resguardar los derechos laborales: focalizar la inspección	265
Política exterior	266
Avance modesto de la agenda en las Naciones Unidas	267
No hay una visión clara y articulada del país hacia Centroamérica	268
Impulso de una agenda de política exterior ambiental	268
Nuevos socios comerciales en regiones estratégicas	269

HALLAZGOS RELEVANTES

» El principal acontecimiento político fue la campaña electoral que finalizó con los comicios generales de febrero de 2010. Laura Chinchilla (PLN) resultó ganadora y con ello se convirtió en la primera mujer que ocupa la Presidencia de la República.

» El PLN salió fortalecido con los resultados de la elección presidencial, luego de ganar en más del 96% de los distritos del país. En el ámbito legislativo, el PAC tuvo un notable retroceso en relación con los comicios de 2006, pues disminuyó sensiblemente su bancada legislativa, mientras que el PASE y el ML aumentaron su presencia en el Congreso.

» El abstencionismo se redujo en cuatro puntos porcentuales con respecto al 2006; pasó de 34,8% a 30,8%.

» En el quehacer legislativo, la última legislatura (2009-2010) fue la más productiva de los últimos ocho años. Se aprobaron, entre otras, la Ley de Migración, la Ley contra el Crimen Organizado y la reforma al Código Electoral. Además entró en vigencia la reforma a la Ley de Tránsito, aprobada a finales del 2008, y con ello se generó un amplio debate en la opinión pública acerca de las inconsistencias contenidas en la ley, que dificultaron su aplicación, así como sobre la severidad de las multas y el sistema de puntaje en las licencias.

» Las designaciones de autoridades públicas, a cargo de la Asamblea Legislativa, se han tornado cada vez más conflictivas y demoradas. El nombramiento de un magistrado propietario de la Sala Constitucional se realizó con un retraso de aproximadamente un año y nueve meses, y la elección del jerarca de la Defensoría de los Habitantes también generó cuestionamientos, en especial por el proceso de selección efectuado.

» Finalizó el denominado “juicio Caja-Fischel,” en el que los tribunales de justicia condenaron a un ex presidente de la República y a un ex presidente de la CCSS, a cinco años de prisión por delitos de peculado.

» Las instituciones de control abrieron varias investigaciones contra altos funcionarios públicos, por denuncias de tráfico de influencias, alteración de informes presupuestarios y uso indebido de una aeronave del Gobierno.

» También hubo denuncias por presuntos actos de corrupción en las contrataciones efectuadas por la Comisión Nacional de Emergencias tras el terremoto de Cinchona.

» El presupuesto del Poder Judicial fue el más alto de la última década. La Constitución Política (artículo 177) establece que debe ser, al menos, el 6% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central, y en 2009 llegó a 8%.

» En materia de política exterior, se diversificaron los socios comerciales del país. Durante el 2009 e inicios del 2010 se terminaron de negociar los tratados de libre comercio con China y Singapur, así como el Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea.

» Honduras vivió una fuerte crisis política cuando el presidente Manuel Zelaya fue destituido de su cargo por las fuerzas militares y trasladado a Costa Rica. Ante esa situación, el presidente Arias encabezó un proceso de mediación y propuso el denominado “Acuerdo de San José”, con el objetivo de restaurar el orden constitucional en aquel país. El plan no fue aceptado por las partes.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2005-2009

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009
Convivencia ciudadana					
Tasa de sindicalización ^{a/}	9,2	9,0	9,3	8,4	8,4
Tasa de cooperativización ^{b/}	28,5	33,7	33,6	30,4	29,8
Tasa de asociación solidarista ^{c/}	16,3	17,2	17,4	18,7	17,3
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{d/}	2.754	2.821	2.809	2.974	2.814
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	40	42	43	43	43
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	7	16	21	25
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	15	21	12	15	14
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	60	94	65	119	185
Proporción de iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa	19,2	21,0	16,9	36,2	51,8
Leyes aprobadas por iniciativa^{e/}					
Legislativo	56	57	32	48	65
Ejecutivo	12	18	17	39	24
Tutela de derechos humanos					
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.768	1.916	2.074	2.103	2.503
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	76	89	100	70	53
Casos en la Defensoría de los Habitantes^{f/}					
Denuncias	24.901	19.934	14.397	17.539	19.878
Solicitudes de intervención a un área específica ^{g/}	2.308	1.999	2.113	2.531	2.391
Gobiernos locales					
Ingreso total real (millones de colones de julio de 2006)	138.239	148.513	172.448	211.531	223.328
Ingresos tributarios reales	52.329	61.544	66.803	73.518	78.925
Carga tributaria ^{h/}	3,0	3,3	3,3	3,5	3,8
Presión tributaria ^{i/}	37,9	41,4	38,7	34,8	35,3
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera instancia					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	83	81	88	95	106
Número de jueces por cada 100.000 habitantes	15	16	16	18	18
Relación de casos tramitados por juez	625	600	607	562	609
Casos entrados netos por juez	737	724	767	733	792
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes	11.232	11.269	11.924	12.837	14.415
Proporción de casos terminados que utilizan medidas alternas con respecto al total de casos terminados	6,4	6,8	6,1	5,0	4,5
Proporción de no comparecencia de la víctima de violencia doméstica con respecto al total de casos terminados	20,5	20,3	16,7	13,8	13,6
Seguridad pública y privada					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	1,0	1,0	1,2	0,6	

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a cooperativas entre la PEA.

c/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada.

d/ A partir del año 2003 se incluyen Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

e/ La legislatura en el año i comprende el periodo de mayo del año i a abril del año i+1.

f/ En el año 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2001.

g/ Incluye las solicitudes de intervención que se recibieron en el Departamento de Admisibilidad y que pasaron a un área específica para un seguimiento más amplio y vía expediente.

h/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales, a precios de enero de 1995, entre el PIB.

i/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre los ingresos totales de esas mismas entidades, ambos a precios de 1995.

VALORACIÓN GENERAL

El 2009 fue, en general, un año positivo para el sistema político costarricense, que incluso podría considerarse atípico tratándose de un año electoral que, además, tuvo lugar en un contexto de crisis económica. En el Congreso se mantuvo el clima de distensión política que empezó a observarse en el 2008, lo que facilitó la construcción de acuerdos entre el oficialismo y la oposición, al grado de que en la legislatura 2009-2010 se aprobó la mayor cantidad de leyes de los últimos ocho años.

La campaña electoral se realizó sin sobresaltos, cumpliendo con la aspiración de elecciones limpias, libres y transparentes. En el proceso también se aplicaron nuevas reglas electorales, que fueron aceptadas sin mayores resistencias por los partidos políticos y la ciudadanía. Los resultados dieron un mandato claro en el Ejecutivo, aunque sin correlato en el Legislativo. Se eligió la primera Presidenta en la historia del país y, con ello, quedó manifiesto el avance del sistema político en materia de equidad de género. No menos importante fue la reducción que mostró el abstencionismo con respecto al 2006, pese a que se mantuvo todavía muy por encima de los niveles que prevalecieron en la segunda mitad del siglo XX.

En el sistema de administración de la justicia hubo logros específicos. En el marco del proceso de modernización del Poder Judicial, continuó el aumento del presupuesto y de los recursos humanos y físicos. Se avanzó en la implementación de procedimientos y mecanismos novedosos, como los tribunales de flagrancia, la oralidad y la resolución alternativa de conflictos, que dan mayor agilidad y eficacia al sistema, y a inicios del 2010 se acreditaron los primeros despachos judiciales en gestión de calidad.

En el plano internacional, se siguió por el camino de vincular al país, diplomática y comercialmente, con regiones estratégicas. Costa Rica desempeñó un rol activo en el Consejo de Seguridad de la ONU, promoviendo iniciativas de alcance global, a la vez que fortaleció su agenda de política exterior ambiental.

Estos y otros avances más puntuales adquieren especial significado a la luz del difícil contexto político y económico en que se dieron:

- El año en estudio fue precedido por una época de fuerte polarización política y de un considerable desgaste legislativo (controversia en torno al denominado "Combo del ICE", oposición al monopolio de la revisión vehicular a cargo de la empresa Riteve, conflictividad política en las elecciones de 2006), que aumentaron con el debate nacional sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

- El 2009 fue un año electoral y de cierre de una administración de gobierno, un periodo en el que tradicionalmente las fuerzas políticas se concentran más en la campaña que en la gestión de los asuntos de interés nacional.

- Por segundo año consecutivo el país sufrió el impacto de la crisis económica internacional. Esto requirió tomar medidas paliativas que afectaron las prioridades de gasto y las expectativas de desarrollo, aunque -afortunadamente- sin opacar en lo sustancial el balance general del año.

El manejo político de la crisis internacional marcó el proceso electoral. El Gobierno enfrentó esa coyuntura sosteniendo un elevado nivel de gasto público, que contribuyó a aumentar los ingresos reales de las personas y los hogares (véanse los capítulos 2 y 3). Gracias a ello la población percibió en menor grado el efecto de la crisis. Vale aclarar que no hay datos que permitan determinar si ese gasto se empleó de manera "clientelar". La única información que podría aportar evidencia en ese sentido -reseñada en el capítulo 2- indica que las filtraciones en las políticas sociales selectivas no mostraron cambios y, en algunos casos, más bien disminuyeron.

En ese contexto, las principales fuerzas políticas de oposición (PAC, ML y PUSC) dejaron pasar una oportunidad que pudo ser mejor aprovechada electoralmente. No hubo propuestas alternativas claras para hacer frente a la crisis, ni tampoco contra el argumento del continuismo. En la campaña, el principal ataque al Gobierno giró en torno a la inseguridad ciudadana, tema que no representaba realmente una debilidad para la candidata liberacionista. Por lo tanto, en una contienda en la que los problemas de pobreza, desigualdad y crisis fueron secundarios, fue más fácil para el oficialismo desarrollar un mensaje a favor de la continuidad, sin objeciones ideológicas.

El desenlace electoral plantea un escenario complicado. El holgado triunfo en la elección presidencial dio un mandato claro y fuerte para el Ejecutivo, pero en el ámbito legislativo el resultado es un Congreso dividido, sin mayorías parlamentarias, producto del uso estratégico del sufragio que hicieron los electores, quienes en una alta proporción "quebraron" su voto. Además, una buena parte del electorado se decidió hacia el final de la campaña, con lo cual se fortalece la tesis de la desalineación partidaria ya identificada en anteriores ediciones de este Informe. La nueva Asamblea Legislativa presenta, asimismo, una mayor fragmentación, que si bien favorece la pluralidad política, agrega elementos de ingobernabilidad que podrían dificultar la gestión de asuntos prioritarios para el país. Finalmente,

la nueva normativa sobre el financiamiento de los partidos mantiene deficiencias que afectan la equidad del proceso electoral y permitirían la captación encubierta de donaciones no permitidas.

El sistema político también exhibe problemas. Algunos son de carácter estructural: como lo evidencia este Informe, la producción legislativa sigue desconectada de las necesidades de desarrollo identificadas por la opinión pública y muestra serias deficiencias de calidad. Además, el sistema de elección de diputados genera sesgos de representatividad geográfica. Otros problemas son más coyunturales o de liderazgo político, y entorpecen el logro de consensos para gestionar asuntos de interés nacional. Un ejemplo de ello fue la dificultad para aprobar la agenda complementaria del TLC con Estados Unidos.

Por último, han surgido nuevos dilemas que llaman a (re)pensar ciertos temas y adoptar decisiones correctivas. Uno de ellos tiene que ver con el deterioro que se observa en los indicadores de desempeño del sistema de administración de justicia (duración de los casos y congestión de los despachos judiciales). En el 2009 el Poder Judicial ejecutó el presupuesto más alto de toda la década, pero también experimentó el mayor crecimiento de casos pendientes de resolución. Esto hace pensar que, pese a los avances antes reseñados y la inversión realizada en los últimos años, el sistema está presentando rendimientos decrecientes.

También hay dificultades para alcanzar la aspiración de una justicia cumplida. Por un lado, los niveles de cumplimiento de las resoluciones de la Sala Constitucional son bajos, aunque con diferencias según la institución recurrida y los plazos fijados para el acatamiento de las sentencias. Por otro lado, en materia de derechos laborales el país cuenta con un marco legal actualizado y consistente con la normativa internacional, pero la tutela efectiva de esos derechos resulta insuficiente a causa de procedimientos de inspección mal empleados o diseñados.

El mayor problema es que estos y otros dilemas deberán ser resueltos en un escenario político que, en perspectiva, parece más complejo, pues la nueva Administración tiene un margen de acción más estrecho. La fragmentación partidaria en el Congreso y una bancada oficial más pequeña obligan al Gobierno a redoblar sus esfuerzos de negociación, pues no cuenta con votos suficientes para imponer sus iniciativas. Además, la difícil situación fiscal (comentada en el capítulo 3) impide mantener la expansión del gasto público del período anterior y, por tanto, será necesario encontrar nuevas fuentes de ingreso, o bien recortar gastos.

VALORACIÓN DEL DECIMOQUINTO INFORME

El 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró algunos cambios importantes a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso no fue suficiente para avanzar en materias distintas a las del Tratado.

Una serie de hechos protagonizados por el Gobierno puso en entredicho el cumplimiento de los principios de rendición de cuentas y transparencia en el manejo del Estado. Sin embargo, la denuncia por parte de los medios de comunicación y la intervención de las entidades de control horizontal sirvieron para restablecer esos principios, detener las prácticas ilegales y empezar a sentar responsabilidades. Resulta positivo que las instituciones hayan cumplido su papel, pero el daño a la credibilidad de los funcionarios públicos, y de la clase política en general, ha venido a sumarse al provocado por otros casos sucedidos en períodos anteriores.

En línea con lo anterior, se subraya la notable capacidad organizativa de la sociedad civil para la defensa de sus intereses. Así pudo observarse en los proyectos para la construcción de un acueducto en Sardinal de Guanacaste y el establecimiento de una mina a cielo abierto en Crucitas de San Carlos. En ambos casos un conjunto plural de actores movilizó a la población local, combinando la protesta y la denuncia con mecanismos de control.

Por otra parte, en el año estudiado se mantuvo el desfase entre la demanda legislativa, entendida como el conjunto de proyectos cuya implementación potenciaría el desarrollo humano, y los proyectos aprobados, o la oferta legislativa. Muchas de las leyes promulgadas no fueron las demandadas, en tanto que un alto porcentaje de la demanda no logró su concreción.

La política exterior fue un área de avance para la consolidación democrática en el 2008. Su principal eje fue la promoción de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz, por medio de la participación del país en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

ASPIRACIONES

» SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio

público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

» GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de

participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y de los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección a los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

» CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

» POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo valora el desempeño nacional en el 2009, con el propósito de determinar en qué grado se acercó el país al logro de las siete aspiraciones ciudadanas que orientan el *Informe Estado de la Nación* en materia de fortalecimiento democrático. De manera particular, como es costumbre en años electorales, el período de estudio se amplía, en este caso hasta febrero de 2010, para incluir el proceso electoral que culminó en esa fecha.

El enfoque metodológico aquí utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.
- Un Estado de Derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición

de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.

- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

Dadas las circunstancias del contexto, el capítulo hace énfasis en algunas de esas aspiraciones. Así por ejemplo, el proceso electoral que finalizó en febrero de 2010 necesariamente implica que la aspiración relacionada con el sistema electoral y de partidos políticos, sea una de las más importantes en los contenidos de este año.

El tema electoral es examinado a profundidad desde diversas perspectivas. Se incluye un repaso de los principales cambios en la normativa de reciente aprobación y puesta en práctica con las elecciones. Se analiza además el uso de nuevas herramientas en la campaña, como la Internet, así como algunos factores que podrían explicar la decisión del electorado y, finalmente, los resultados de los comicios y algunos de sus efectos en el sistema político y de partidos.

Asimismo, por corresponder el 2009 al final de un período de gobierno, en algunos ámbitos también se hace un balance general del cuatrienio. Es el caso de la aspiración de gestión y representación política responsables, en torno

a la cual se evalúan las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la congruencia entre la oferta y la demanda legislativas, tal como se hizo en los últimos dos Informes. Lo mismo sucede con la aspiración de política exterior, que motiva un repaso de las principales acciones realizadas entre 2006 y 2010, para luego identificar específicamente lo acaecido en el 2009.

En otros casos la información recolectada durante la última década ha permitido crear un registro de datos históricos que favorece un análisis temporal más amplio. Así, en los apartados relacionados con las aspiraciones de administración de justicia y convivencia ciudadana se realizaron investigaciones que, sin dejar de lado lo sucedido durante el año de estudio, muestran las características y tendencias más relevantes observadas en estos dos temas, desde el año 2000.

El capítulo contiene también nuevos aportes que buscan explorar asuntos de importancia central para el cumplimiento de las aspiraciones. Destacan particularmente tres estudios. El primero versa sobre el desempeño legislativo y la calidad de sus productos, y pretende identificar algunos de los errores que se cometen en el proceso de formulación de leyes en el Congreso. El segundo da seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional y a los factores que inciden en su grado de cumplimiento. La tercera investigación aborda los derechos laborales y algunos de los principales desafíos que debe

enfrentar el país para garantizar una efectiva tutela de los derechos fundamentales en este campo.

Finalmente, cabe resaltar que la elaboración del presente capítulo y todos sus insumos tuvo como telón de fondo dos acontecimientos que, de una u otra forma, marcaron lo sucedido en el período de estudio. El primero fue la ya mencionada campaña política, que inició formalmente en el 2009 y culminó con las elecciones de febrero de 2010. El segundo, que está presente desde el año 2008, fue la crisis económica internacional y su efecto sobre el país, un tema que, pese a los signos de recuperación, sigue demandando una amplia atención política.

Sistema electoral y de partidos políticos

Durante el 2009 e inicios del 2010 se cumplió satisfactoriamente la aspiración de elecciones libres, limpias y transparentes. Se organizó el decimoquinto proceso electoral desde 1953, que transcurrió sin sobresaltos y culminó de igual modo sin fuertes confrontaciones entre los partidos, ni impugnaciones significativas sobre los resultados. Ello trajo aparejado una mejor imagen de la institucionalidad electoral ante la ciudadanía, que mostró un buen nivel de satisfacción con el desempeño del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Fue además un proceso marcado por la aplicación de nuevas reglas electorales, aceptadas sin serios problemas. Las mismas constituyen un logro importante, en tanto fortalecen la institucionalidad electoral y partidaria, y mejoran el sistema de financiamiento político, entre otros avances. No obstante, el nuevo marco legal evidenció algunas limitaciones, que deberán ser subsanadas con iniciativas de reforma adicionales.

Los resultados electorales dieron un mandato claro en el Ejecutivo, pero no así en el Legislativo. Se redujo el abstencionismo, con lo que se revirtió el comportamiento creciente observado en este indicador desde 1998, aunque siempre se mantuvo por encima del umbral del 30%. Además se eligió a la primera Presidenta de la República, un

hito importante en momentos en que el discurso sobre la participación política de la mujer se renueva y se fortalece, con el enfoque de paridad de género incluido en el nuevo Código Electoral. Los partidos políticos mostraron además una mejoría en los apoyos a nivel nacional, expresada en un leve incremento del índice de nacionalización partidaria con respecto al 2006.

Sin embargo, el desenlace del proceso electoral también dejó una mayor fragmentación legislativa, que si bien favorece el principio de pluralidad política, podría causar dificultades en cuanto a la gobernabilidad y la gestión de los asuntos parlamentarios. La conformación de la Asamblea además muestra que el sistema de elección legislativa tiende a generar resultados desproporcionados en términos de la representación geográfica de las y los diputados. Asimismo, luego de que los partidos políticos presentaran al TSE las liquidaciones de gastos de la campaña, quedan algunas dudas sobre las capacidades reales que tienen algunas agrupaciones para cubrir el total de sus gastos con las fuentes de financiamiento disponibles.

Avance importante con las reformas electorales

La aprobación del nuevo Código Electoral, en agosto de 2009, puso fin

a la normativa que rigió la competencia electoral del país en los últimos 57 años. Las nuevas reglas incluyen avances significativos en al menos tres ámbitos: a) fortalecimiento de los derechos fundamentales, b) fortalecimiento de la institucionalidad electoral y de los partidos políticos, y c) mejora en el sistema de financiamiento político.

Dos reformas fortalecen derechos fundamentales de los ciudadanos. La primera es la inclusión del principio de paridad de género. Debe recordarse que en 1996 se introdujo en la legislación electoral una cuota del 40% para garantizar la participación femenina en puestos de elección popular. Este cambio dio buenos resultados en la conformación de la Asamblea Legislativa, pues generó un aumento sostenido en la proporción de mujeres que ocupan curules parlamentarias. Pareciera, no obstante, que esa fórmula llegó a su límite máximo tras la elección de 2010, en la que no se alcanzó el mencionado 40% de representación femenina (cuadro 5.2).

La paridad de género establecida en el nuevo Código se aplica también a las estructuras internas de los partidos políticos. Así, todas las nóminas y órganos deben estar conformados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres, utilizando el mecanismo de alternancia y evitando que dos personas del mismo

CUADRO 5.2

Participación femenina en la Asamblea Legislativa. 1978-2014

Período	Mujeres	
	Absolutos	Porcentaje
1978-1982	5	8,8
1982-1986	4	7,0
1986-1990	7	12,3
1990-1994	8	14,0
1994-1998	9	15,8
1998-2002	11	19,3
2002-2006	20	35,1
2006-2010	22	38,6
2010-2014	22	38,67

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2004, y datos de la Asamblea Legislativa.

sexo aparezcan de manera consecutiva. Vale anotar que hasta el momento, además de Costa Rica, solo Bolivia y Ecuador en América Latina usan esta fórmula para garantizar la participación política de la mujer.

Otra reforma que restituye un derecho fundamental es el voto en el extranjero. La Constitución Política establece en su artículo 93 que el sufragio debe ser ejercido por los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, sin excluir a quienes por diversas razones estén fuera del territorio nacional al momento de la elección. Con el anterior Código, quienes se encontraban fuera del país perdían automáticamente la posibilidad de ejercer ese derecho. Tal situación se corrigió en el capítulo III del nuevo Código, que regula el voto en el extranjero y asigna al TSE la tarea de reglamentar su puesta en práctica.

Además se ha revitalizado la institucionalidad electoral, a través de modificaciones e innovaciones dentro del TSE y con la inclusión del capítulo de Justicia Electoral en el nuevo Código. Unas breves apreciaciones al respecto. Primero, a diferencia de la normativa anterior, ahora existe una sección que regula y explica los siete institutos¹ que establece la justicia electoral para garantizar el respeto de las garantías y derechos electorales. Ello además facilita a los ciudadanos y partidos políticos el uso de esos mecanismos.

Segundo, el TSE sale fortalecido con las reformas en tanto se aumentan sus atribuciones y se crean dos nuevas dependencias en su interior, entre otras modificaciones a su estructura organizativa. Una es la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos, encargada de manejar y coordinar todos los asuntos relacionados con el registro de partidos y programas electorales, así como el financiamiento de esas agrupaciones. La otra es el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), con el cual el TSE recibe nuevas competencias que complementan su rol tradicional con el de formación política y en democracia. Entre las funciones asignadas al IFED destacan la ejecución de programas de formación política para ciu-

dadanos y partidos en todo el país, la colaboración con el MEP en iniciativas de educación cívica y la administración de un centro de documentación sobre democracia y elecciones, de libre acceso a la ciudadanía. De manera que este Instituto, tal como está concebido, será un centro de creación y difusión de conocimiento para promover una ciudadanía activa, el ejercicio responsable de la política y el mejoramiento de las prácticas democráticas en general.

El Código Electoral también exige a los partidos, al menos en el papel, el mejoramiento de su organización, tanto administrativa como política. Ello implica adecuaciones en la estructura organizativa, los procedimientos internos y las normas jurídicas que rigen a estas agrupaciones.

Los nuevos controles sobre el financiamiento político y el régimen de sanciones, por ejemplo, obligan a los partidos a ser organizaciones burocráticas eficientes, a mantener registros financieros más rigurosos y a realizar auditorías de manera permanente cuando quieran acceder al financiamiento estatal. Además tendrán que cumplir eficazmente con los procesos internos para evitar impugnaciones y apelaciones, que también resultarán más fáciles de plantear con los ya mencionados institutos de la justicia electoral. El nuevo Código además convierte en obligatoria la creación de tribunales electorales internos y tribunales de ética, que si bien ya existen en algunas agrupaciones, no eran considerados requisitos mínimos en su estructura organizativa. El tema de la paridad de género es otro de los nuevos requerimientos que implicarán un avance importante en el funcionamiento de los partidos, sobre todo porque deberán readecuar los procedimientos de selección y buscar personas de ambos sexos para llenar las nóminas internas y las listas de candidaturas. Ello demandará, sin duda, más y mejor organización.

Por último, las recientes modificaciones también fortalecen el sistema de financiamiento político, al intentar corregir vulnerabilidades como las encontradas en el proceso electoral de 2002, cuando se detectó la existencia

de estructuras paralelas a los partidos, creadas para allegar recursos a la campaña sin que mediaran los controles formales del Estado. En aquel momento, muchas de las conductas indebidas no pudieron ser sancionadas, en virtud de las debilidades del Código anterior. Por ello, la nueva normativa busca establecer más y mejores controles sobre el financiamiento público, límites claros y fiscalización estricta sobre el financiamiento privado, y un régimen de sanciones más amplio y efectivo en la práctica (cuadro 5.3). Además se ha instaurado un rubro complementario de financiamiento público, del 0,03% del PIB, para sufragar los gastos de los partidos en los comicios municipales, que será efectivo a partir de diciembre de 2010. Después de esa fecha deberá analizarse si esta asignación es suficiente para cubrir los gastos electorales en el ámbito local.

Cabe anotar, no obstante, que a pesar de estos y otros avances más específicos, la legislación recién aprobada aún presenta algunas limitaciones, sobre todo en el tema del financiamiento. Primero porque en las elecciones de 2010 algunos bancos se negaron a otorgar créditos, al menos a un partido político, amparados en la legislación vigente, y segundo, porque todavía existe la opción de realizar contribuciones disfrazadas a los partidos mediante la compra de bonos de deuda política, un asunto que el TSE propuso eliminar y que, sin embargo, se mantuvo en el nuevo Código Electoral.

Temas no incluidos en el nuevo Código Electoral

A pesar del esfuerzo realizado para aprobar el nuevo Código Electoral e incorporar asuntos prioritarios que se discutían desde el año 2001, cuando el TSE presentó un primer proyecto de ley en la materia, aún hay temas importantes que quedaron por fuera de la reforma.

Entre los aspectos no considerados se encuentran la propuesta de reducir el porcentaje del PIB que se asigna para la contribución estatal a los partidos políticos, el cambio en el sistema de elección legislativa para eliminar la barrera

CUADRO 5.3

Antes y después: reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos

Temas	Código derogado	Código vigente
Fiscalización del financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Control del financiamiento privado a cargo del TSE. ■ Control del financiamiento público a cargo del TSE, por medio de la Contraloría General de la República (CGR). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creación del Registro Electoral dentro del TSE, al cual se encarga el control de las contribuciones a los partidos políticos. ■ Potestad del TSE de ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos.
Fiscalización sobre los certificados de deuda política (bonos)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comunicación a la CGR de las operaciones respaldadas con bonos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comunicación al TSE de las operaciones respaldadas con bonos. Todos sus términos y condiciones serán públicos.
Fiscalización del contador público autorizado (CPA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación de gastos ante la CGR, con una relación certificada por un CPA, en la cual se detallaban los gastos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informes trimestrales de contribuciones con estados financieros emitidos por un CPA. ■ Liquidación con certificación de gastos de un CPA debidamente registrado en la CGR. ■ Certificación emitida por un CPA, de que los gastos de capacitación en período no electoral son para formación y promoción de ambos géneros, en condiciones de igualdad.
Remisión de información financiero-contable al TSE a cargo del tesorero del partido	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informes trimestrales, o mensuales cuando correspondiere, de las contribuciones de terceros. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informes trimestrales, y mensuales cuando corresponda, de las contribuciones y aportes de terceros, con estados financieros emitidos por un CPA y copias certificadas de los depósitos y los estados de cuenta bancarios. ■ En octubre de cada año debe publicarse en un diario de circulación nacional, un estado financiero auditado y la lista de contribuyentes, con el nombre, número de cédula y el monto aportado por cada uno durante el año.
Reconocimiento de erogaciones de los partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cubría los gastos de los partidos en las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cubre los gastos de los partidos con derecho a ello, en las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados, y además los gastos de los procesos electorales de carácter municipal.
Gastos susceptibles de financiamiento estatal	<ul style="list-style-type: none"> ■ No se reconocían gastos por embanderamiento o transporte de electores, ni gastos de plazas públicas cuando éstas eran más de veinticinco. ■ Reporte mensual a la CGR de los bienes no fungibles. Al final de la campaña los bienes se entregaban a la Proveduría Nacional, salvo que el partido optara por deducir estos bienes del cobro. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se reconoce todo gasto operativo, técnico, funcional y administrativo generado en el proceso electoral, eliminando las restricciones por embanderamiento, transporte de electores o número de plazas públicas. ■ Se reconocen gastos para actividades permanentes. ■ Los bienes no fungibles no se mencionan.
Liquidación de gastos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Liquidaciones de gastos una vez al mes ante el TSE, en el período entre la convocatoria y declaratoria de elecciones. ■ Presentación del cobro en los 45 días siguientes a la declaratoria de elección de diputados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Liquidación única con los gastos efectuados entre la fecha de convocatoria y hasta 45 días naturales después de las elecciones. ■ Los gastos de capacitación y organización se liquidarán trimestralmente.

CONTINÚA » CUADRO 5.3

Antes y después: reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos

Temas	Código derogado	Código vigente
Financiamiento privado	<ul style="list-style-type: none"> ■ El máximo permitido de contribuciones por una misma persona física o jurídica nacional era un monto anual equivalente a 45 veces el salario base mínimo menor mensual que figurara en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República. Se permitía la acumulación de contribuciones durante el período presidencial respectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sólo se permiten contribuciones de personas físicas, sin restricciones sobre el monto máximo. ■ Depósito de contribuciones en una cuenta corriente única y exclusiva para esos fondos, en un banco del sistema bancario nacional. ■ Se prohíbe cualquier tipo de aporte por medio de entidades financieras ubicadas fuera del territorio nacional.
Delitos electorales y sanciones sobre el financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pena de dos a seis años de prisión a quien contraviniera las prohibiciones sobre donaciones y contribuciones. Nótese que la redacción establecía prohibiciones para los "partidos políticos", que no pueden ser sancionados con penas de prisión. ■ Sanción de dos a doce meses de prisión al tesorero que, prevenido por el TSE, omitiera o retrasara el envío del informe de contribuciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se distingue entre "delitos electorales" con sanciones de doce meses a seis años de prisión, según el delito tipificado en la norma, y las "faltas electorales," que culminan con sanciones de tipo pecuniario. ■ Se amplían las coberturas de las sanciones y los sujetos sobre los que éstas se aplican, para que sean efectivas en la práctica.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Financiamiento de los Partidos Políticos del TSE.

del subcociente electoral y la inclusión del voto preferencial y las candidaturas independientes, para favorecer el acercamiento entre los partidos políticos y la ciudadanía. Quedan pendientes además, mayores ajustes en el sistema de financiamiento político para asegurar un esquema más equitativo a todos los partidos, la modificación de las circunscripciones electorales para mejorar la proporcionalidad del sistema, el tema de la carrera parlamentaria y el aumento en el número de diputados en concordancia con el crecimiento de la población, entre los más importantes.

Elecciones 2010: mandato claro en el Ejecutivo, gobierno dividido y más fragmentación en el Congreso

La elección de febrero de 2010 arrojó resultados paradójicos: en el Ejecutivo, un claro mandato de continuidad y apoyo al oficialismo, pero con un gobierno dividido y una mayor fragmentación partidaria en el Legislativo. Se eligió además la primera Presidenta de la historia del país, un logro sin precedentes en materia de igualdad y equidad de género, pero en el Congreso la participación femenina no mostró

avance. Donde sí hubo mejoría fue en la reducción del abstencionismo y en los niveles de polarización política, lo que permitió el desarrollo del proceso electoral en un ambiente de calma y baja conflictividad.

En el Poder Ejecutivo el electorado se decidió de manera contundente por el continuismo, al otorgar al Partido Liberación Nacional (PLN) el triunfo en el 96% de los distritos del país. Si se comparan los resultados del 2006 con los del 2010 se pueden extraer dos conclusiones: por un lado, el PLN mejoró considerablemente su desempeño electoral, pues recuperó 150 distritos que había perdido en los comicios de 2006; por otro, el Partido Acción Ciudadana (PAC) perdió 157 distritos en los que se había impuesto en las pasadas elecciones. Esta situación explica la amplia diferencia de votos entre ambos partidos en la contienda presidencial (mapa 5.1).

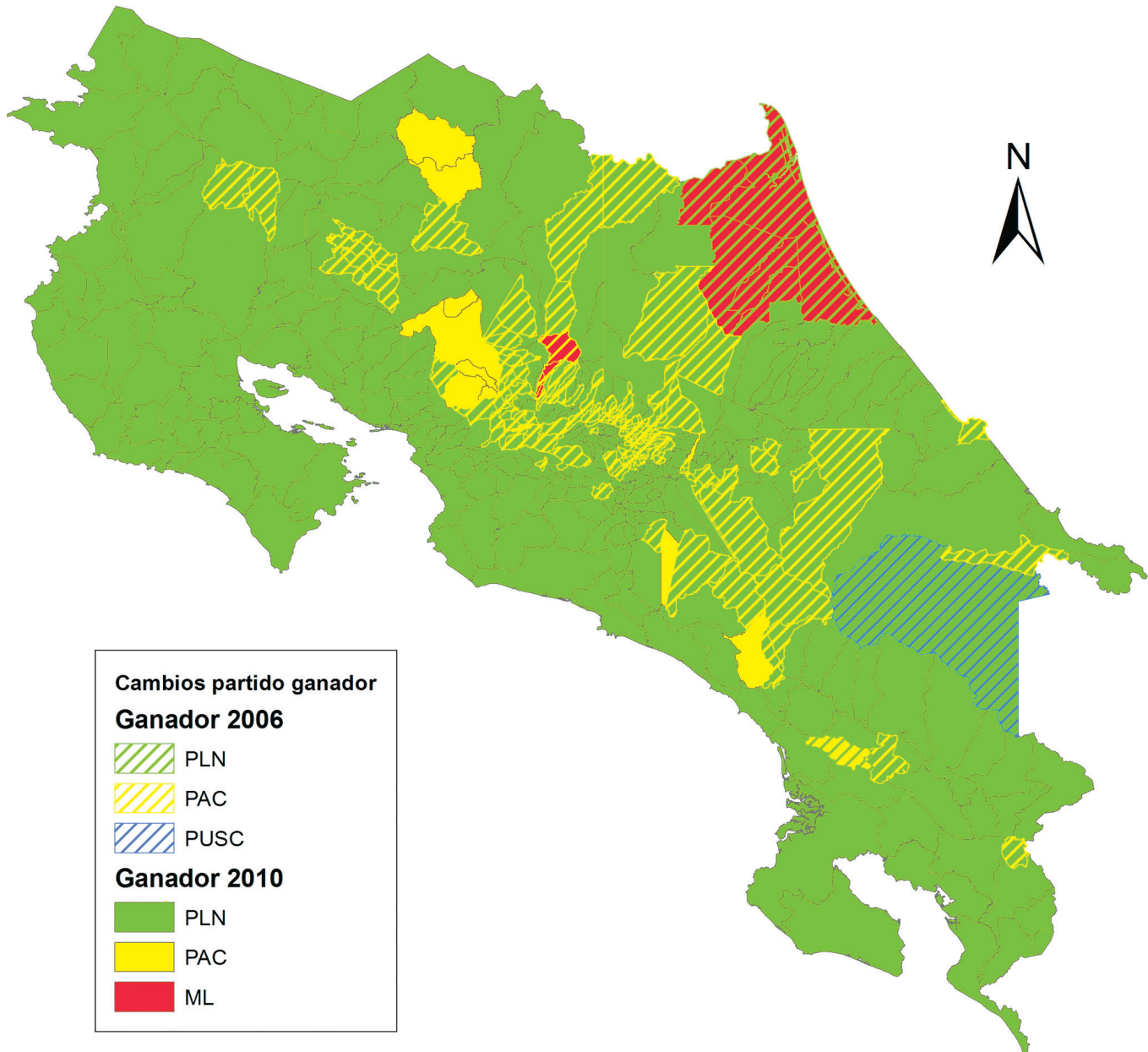
El apoyo al oficialismo no se reflejó con la misma claridad en el Congreso, donde se registraron altos niveles de "quiebre" del voto (cuadro 5.4). La conformación de la nueva Asamblea Legislativa da muestra de ello. El PAC fue el más perjudicado, con una reducción

considerable en su cuota de representantes, aunque siempre se mantuvo como la segunda fuerza política del país. El PLN, pese a que ganó la elección presidencial por un amplio margen, no logró mayoría legislativa, e incluso vio levemente mermada su cuota de diputados con respecto al período anterior. En cambio, los ganadores fueron el Movimiento Libertario (ML), el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) y, en menor medida, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que incrementaron la cantidad de sus parlamentarios. Dos partidos más, el Frente Amplio y Restauración Nacional, conservaron sus fracciones unipersonales, el Partido Unión Nacional perdió su representación y Renovación Costarricense retornó al Congreso, luego de cuatro años de ausencia (cuadro 5.5).

De esta manera, la nueva conformación de la Asamblea Legislativa favorece la pluralidad por sobre la gobernabilidad, lo que revela una mayor apertura del sistema político a fuerzas anteriormente invisibilizadas, pero a la vez agrega una mayor fragmentación, que podría dificultar el trámite expedito de los asuntos parlamentarios.

MAPA 5.1

Resultados de las elecciones presidenciales, según partido político ganador, por distrito administrativo. 2006 y 2010



Fuente: Alfaro, 2010b, con datos del TSE e información suministrada por GEO Tecnologías.

El número efectivo de partidos políticos mide la fragmentación dentro del Congreso e indica la eventual facilidad o dificultad para lograr mayorías. Un valor cercano a 1 revela una alta concentración de sillas legislativas en un solo partido, lo cual implica una mayor facilidad para tomar decisiones, pero en detrimento de la pluralidad. De acuerdo con Feoli (2010), en 1986, por

ejemplo, Costa Rica mostraba un valor de 2,21, que daba cuenta de una conformación bipartidista del Congreso. En el 2006 el número efectivo de partidos fue de 3,32 y para el 2010 aumentó a 3,90, evidencia de una mayor fragmentación, y por consiguiente, de una mayor pluralidad. Vale anotar, además, que la Asamblea recién conformada es una de las más fragmentadas de los últi-

mos años, pues posee el segundo valor más alto de fragmentación partidaria desde 1986, solo superado por el de la Asamblea electa en 2002 (4,18).

Aquí es preciso hacer una aclaración adicional. El surgimiento y desarrollo de algunos de los partidos representados en el Congreso se dan a pesar del sistema de elección legislativa que, en general, podría estar arrojando

CUADRO 5.4

Quiebre del voto, según partido político^{a/}. Febrero de 2010 (cifras porcentuales y absolutas)

Voto para presidente	Decisión de voto en elecciones legislativas				Absolutos
	Por el mismo partido	Por otro partido	Otras opciones ^{b/}	Total	
PLN	72,5	25,0	2,5	100,0	680
PAC	48,4	50,0	1,6	100,0	368
ML	57,5	42,5	0,0	100,0	287
Otros	55,7	42,6	1,7	100,0	115
Total	62,1	36,2	1,7	100,0	1.450

a/ El cuadro se basa en los resultados de una encuesta telefónica realizada el día de las elecciones. Se excluye del análisis a las personas que tenían planeado votar, pero que no lo habían hecho a la hora de la llamada.

b/ No pudo votar, anuló el voto, votó en blanco, votó solo para presidente y NS/NR.

Fuente: Vargas Cullell, 2010a, con base en Unimer, 2010.

CUADRO 5.5

Conformación del Congreso por período legislativo, según partido político

Partido político	Período legislativo		
	2006-2010	2010-2014	Diferencia
Liberación Nacional (PLN)	25	24	-1
Unidad Social Cristiana (PUSC)	5	6	1
Acción Ciudadana (PAC)	17	11	-6
Movimiento Libertario (ML)	6	9	3
Accesibilidad sin Exclusión (PASE)	1	4	3
Frente Amplio (FA)	1	1	0
Restauración Nacional (RN)	1	1	0
Unión Nacional (PUN)	1		-1
Renovación Costarricense (RC)		1	1
Fragmentación partidaria	3,3	3,9	

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2004 y Feoli, 2010.

resultados desproporcionales en perjuicio de los partidos más pequeños, tal como se reportó en el Duodécimo Informe (Programa Estado de la Nación, 2006).

Como se mencionó anteriormente, los resultados de la elección legislativa tampoco mejoraron la participación política de la mujer. La reciente conformación del Congreso mantuvo en 38,6% la proporción de diputadas, el mismo porcentaje de la Asamblea elegida en 2006 (cuadro 5.2).

También se indicó en párrafos anteriores que un área en la que sí hubo avances fue en el nivel de abstencionismo, que registró una disminución con respecto a la elección presidencial del 2006, al pasar de 34,8% en ese año a 30,9% en el 2010 (TSE, 2009 y 2010). Aun así, la ausencia de votantes en las urnas continúa superando el umbral del 30,0% que se observa desde 1998, y se mantiene muy por encima del 20% que caracterizó el período 1962-1994.

Finalmente, aunque no menos importante, cabe destacar que en la campaña

de 2010 se redujeron los niveles de polarización en la contienda electoral y volvió a imperar un ambiente de calma y aceptación de los resultados. Vale recordar que la declaratoria oficial de resultados en la elección de 2006 estuvo marcada por una conflictividad atípica en la historia del país. La estrecha diferencia entre los principales contendores dio pie para que los reclamos y denuncias de nulidad aumentaran considerablemente (Programa Estado de la Nación, 2007). Los comicios del 2010 además sirvieron de marco para la puesta en práctica de las nuevas reglas electorales, que fueron aplicadas sin mayores inconvenientes. El desenlace del proceso fue aceptado sin objeciones de fondo o cuestionamientos sobre la validez del escrutinio de los votos. Este último fue uno de los pocos temas que generaron algún grado de controversia; el recuadro 5.1 presenta las posiciones (oficial y de la primera minoría política del país) que ilustran el debate sobre las fortalezas y limitaciones del nuevo sistema de escrutinio que estableció el TSE.

En suma, tras el proceso realizado en 2010 el sistema electoral salió favorecido y, con él, la aspiración de elecciones libres, limpias y transparentes.

Leve mejoría de los apoyos partidarios a nivel nacional

Uno de los indicadores utilizados para evaluar la fortaleza relativa de los partidos políticos es el índice de nacionalización partidaria (INP). Éste mide el grado de apoyo que las agrupaciones reciben a nivel nacional en las diferentes provincias, con base en una escala de 0 a 1, donde 0 indicaría que el partido recibe el 100% de los votos en una provincia y 0% en las otras; por el contrario, valores más cercanos a 1 reflejan una mayor nacionalización del partido, es decir, apoyos más homogéneos en todas las provincias del país. Cabe aclarar que el INP no mide la magnitud del apoyo que obtienen los partidos políticos, sino más bien, la distribución homogénea del respaldo logrado -cualquiera que éste sea- en todo el territorio nacional.

En el Duodécimo Informe se analizó la nacionalización partidaria a la luz de

RECUADRO 5.1

Escrutinio. Dos lecturas de un mismo procedimiento**Visión del Dr. Luis Antonio Sobrado**
Magistrado Presidente del TSE

El nuevo Código Electoral redefinió las reglas relativas al escrutinio definitivo de votos que, por mandato constitucional, compete al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Según esa normativa, le corresponde ahora escrutar con base en los resultados del cómputo efectuado por las juntas receptoras de votos; es decir, no es necesario, en principio, la repetición de ese conteo que la ley califica de “definitivo”. Lo anterior es el tema central de la resolución 5721-E8-2009, del 18 de diciembre de 2009. En ella, el TSE, ejerciendo su competencia constitucional de intérprete exclusivo y obligatorio de las normas electorales, aclaró el correcto sentido del artículo 197 del Código Electoral y, a partir de éste, explicó el nuevo formato de escrutinio diseñado en la legislación electoral publicada en septiembre de 2009. Mientras el Código Electoral de 1952 conceptuaba, en su numeral 130, que el recuento de los votos era parte ordinaria del escrutinio, el Código Electoral vigente define, en el citado artículo, que el escrutinio definitivo es un procedimiento que se realiza tomando como insumo el conteo realizado por las juntas receptoras de votos, que es definitivo. Como se ve, a pesar de que coloquialmente los términos “escrutinio” y “conteo” se utilizan indistintamente, en el Derecho Electoral no son sinónimos. El escrutinio, en su sentido global, es un proceso del que hacen parte el conteo definitivo a cargo de la junta receptora de votos y el escrutinio definitivo en manos del TSE. Es un proceso en el que los organismos electorales inferiores (espacios de participación ciudadana y privilegiada fiscalización de los partidos políticos) asumen un rol protagónico y no son simples colectores de votos.

En el referido ejercicio hermenéutico, el TSE atendió: a) al elemental sentido de las palabras (pues a un conteo que la norma califica de definitivo no cabe darle un carácter preliminar); b) al significado jurídico-especializado de las nociones

“escrutinio” y “cómputo” (ya que ni en la doctrina ni en la legislación comparada, son términos equivalentes); c) a la finalidad de la norma, así como a los principios y valores que desarrolla (en virtud de que, conforme al Derecho de la Constitución, debe respetarse la lógica constituyente de garantizar la pureza del sufragio con la imparcialidad y autonomía de las autoridades electorales); d) a la relación sistémica de la norma con el resto del ordenamiento (pues sus disposiciones requieren ser coherentes con lo dispuesto por las otras normas constitucionales y legales relativas al escrutinio) y, finalmente, e) a la comparación de la norma con preceptos paralelos en ordenamientos extranjeros (resultando que, en ningún país de la región, los órganos electorales supremos llevan a cabo recuentos generales de los sufragios).

No obstante lo indicado, se han establecido cinco excepciones a la regla según la cual el escrutinio no repite el conteo. En efecto, el TSE hace el recuento de votos de aquellas mesas en las que: 1) se presenten impugnaciones que cumplan los requisitos de admisibilidad; 2) el resultado o la documentación electoral, remitidos por la junta receptora de votos, evidencie errores; 3) al momento del conteo no estén, al menos, tres miembros de mesa (o dos si también se encuentra presente el auxiliar electoral) y 4) se extravíe el padrón registro, no se haya utilizado o consten en él observaciones que ameriten el recuento.

Además, en las elecciones presidenciales el TSE hace recuento general de todos los votos cuando la totalización de los cómputos hechos por las juntas receptoras de votos, según lo informe el programa electoral de transmisión de datos, arroje una diferencia de dos puntos porcentuales o menos, entre el candidato más votado y el que ocupe el segundo lugar, o entre éste y el tercero, de ser necesaria una segunda ronda.

Las anteriores precisiones jurisprudenciales son medidas precautorias destinadas a brindar la mayor tranquilidad a todos los costarricenses respecto de la transparencia del proceso electoral que, de toda suerte, se desarrolla bajo altos estándares de control y confiabilidad. Así, las plantas físicas en las

que se llevan a cabo las elecciones están bajo la coordinación de encargados del centro de votación, con el patrullaje oportuno de delegados electorales y la visita orientadora de asesores electorales; las juntas receptoras de votos están a cargo de miembros de mesa propuestos por los propios partidos políticos, con la asistencia segura de auxiliares electorales designados por el TSE, bajo la vigilancia de fiscales partidarios y con la eventual presencia de observadores nacionales e internacionales.

La aplicación del nuevo formato de escrutinio en las elecciones generales del 7 de febrero de 2010 permitió corroborar que, gracias a él, fue posible disminuir sustancialmente el tiempo empleado en esa fase final del proceso electoral (lo cual tiene un obvio valor político), sin que con ello se sacrificaran los controles y garantías necesarios para propiciar confianza entre los actores políticos y la ciudadanía en general. Sobre este particular cabe recordar, por ejemplo, que se abrieron y revisaron los sacos con el material electoral de todas las juntas receptoras de votos del país, a fin de verificar que estuvieran en regla y si se estaba o no ante algún supuesto de recuento de votos. Se aseguró además la transparencia de las sesiones de escrutinio, gracias a la amplia participación de fiscales partidarios y a la transmisión en vivo de las mismas (por televisión y vía Internet); a esos fiscales se les facilitó copia de las actas que se levantaron junta por junta, cuyos resultados en todo caso se iban publicando en el sitio *web* del TSE.

La casi nula presentación de reclamos partidarios evidencia la solidez y corrección de este primer escrutinio bajo el nuevo formato (impuesto por una realidad que tornó arcaicas las reglas de hace sesenta años, cuando el padrón electoral era diez veces más pequeño); experiencia positiva que permitió disipar los temores infundados que algunos mostraron en un inicio.

>>> CONTINÚA RECUADRO 5.1

Escrutinio. Dos lecturas de un mismo procedimiento**Visión del Dr. Sergio Alfaro Salas**

Diputado del PAC en el período 2006-2010

En el caso costarricense, como parte de las particularidades de nuestra Constitución de 1949, y en aras de garantizar la pureza electoral, la función de interpretación auténtica de las normas electorales se le quita a la Asamblea Legislativa para asignársela de forma exclusiva al TSE (artículo 102, inciso 3).

Con base en esa prerrogativa, en diciembre de 2009 el TSE emitió una resolución haciendo una interpretación auténtica del artículo 197 del nuevo Código Electoral, en la cual interpretó que la redacción de ese artículo en relación con el artículo 40, inciso e), implicaba una nueva modalidad de escrutinio, pasando de un sistema de recuento y valoración de la totalidad de los votos emitidos a uno de dos fases, en el cual el cómputo y asignación de votos hecho en las juntas receptoras de votos se considera definitivo, pero el escrutinio hecho por estas juntas resulta preliminar. Así el Tribunal divide el cómputo del escrutinio, de forma tal que solo recontará de forma excepcional y escrutará de forma definitiva.

En términos reales y según las reglas indicadas en la resolución 5721-E8-2009, del 18 de diciembre de 2009, descritas en los párrafos anteriores por el magistrado Sobrado, el recuento selectivo depende únicamente de la voluntad del magistrado de turno a cargo de la mesa de escrutinio ya que, salvo el tercer supuesto, estamos ante criterios ambiguos, de esos que en la ciencia jurídica se conocen como "conceptos indeterminados". Veamos: la "admisibilidad" de las demandas de nulidad y las apelaciones está en el criterio del magistrado o bien del órgano colegiado, la "inconsistencia" del resultado depende de la valoración del magistrado y el "mérito"

de las anotaciones en el padrón registro también depende del juicio del magistrado. Todo esto genera una inseguridad jurídica absoluta para el proceso electoral, ya que la regla no está clara y las partes están sometidas a la discrecionalidad, cuando no a la arbitrariedad, del magistrado encargado. Para empeorar esta situación, la aplicación de la tercera regla es insegura: en la mesa de escrutinio un funcionario del Tribunal cuenta cuántos miembros de mesa y cuántos auxiliares electorales estaban presentes al cierre de la votación, pero no tiene a mano ni consulta si los que firman como miembros de mesa lo son, o si quienes firmaron como miembros de mesa son auxiliares electorales, o al revés. Así, el único parámetro objetivo se vuelve inseguro.

En cuanto al recuento total, el parámetro definido también es inseguro pese a parecer técnicamente asertivo. Lo anterior se puede afirmar toda vez que el cómputo de votos para Presidente de la República del programa de transmisión de datos se hace, según la regla, solo sobre "los reportes telemáticos susceptibles de procesar" (otro concepto jurídico indeterminado).

Pero además de los inconvenientes materiales que han sido señalados, jurídicamente las preguntas que deben hacerse son: ¿de dónde salen estos requisitos y parámetros?, ¿en qué parte del ordenamiento jurídico se encuentran?, ¿qué legitimidad soberana ostentan estas reglas? Como es evidente, las reglas nacen de una "interpretación" de un artículo, así que nacen de su intérprete y de la legitimidad que éste pudiera tener. La legitimidad del TSE para interpretar las normas jurídicas electorales es incuestionable, así como lo es su capacidad de reglamentar los procesos contenidos en la ley, pero la norma constitucional no autoriza en ninguna parte al Tribunal a crear nuevas normas. La interpretación auténtica como instrumento jurídico de la función legislativa del poder del Estado, tanto para la Asamblea Legislativa como

para el Tribunal Supremo de Elecciones, únicamente permite al intérprete aclarar aspectos "oscuros" de una regla, jamás complementarla o generar reglas adicionales a la regla interpretada.

Así, jurídicamente, estamos ante un abuso de las facultades constitucionales del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual se valió de una facultad constitucional para hacer algo que la Constitución no le autoriza. En concreto, el uso de una interpretación auténtica para crear una serie de nuevas reglas de fondo que están reservadas a la ley ordinaria; específicamente, cuándo y en qué circunstancias se recontará el resultado de una junta receptora de votos o de todas ellas. Esto es constitucionalmente inadmisibles.

No es comprensible que el Tribunal emita una interpretación que tiende a desmejorar una garantía constitucional del sufragio relacionada con su pureza, en el sentido de que el escrutinio de la totalidad de votos permitía descubrir los votos que las juntas receptoras habían asignado mal, error que en la realidad constituye una violación sustancial a la voluntad del votante, ya que su voto se computa para una opción política a la que él no apoyó.

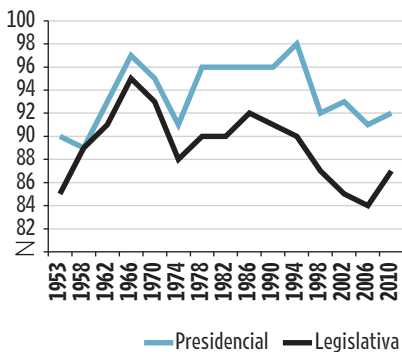
Aunque el escrutinio finalmente produjera el resultado de encontrar solo un voto mal asignado que correspondiera a un candidato sin posibilidades, ese voto solitario es un derecho humano rescatado de una flagrante violación cometida contra él por la junta receptora de votos. Esa era la voluntad final del Constituyente, proteger el voto individual y el principio de que todos los ciudadanos tienen el mismo valor; el Constituyente nunca pretendió proteger una estadística o ahorrar tiempo al Tribunal, eso es lo esencial y es la principal violación que hace una interpretación auténtica que era innecesaria, porque nada había que interpretar.

los resultados electorales de 2006. En esa oportunidad se concluyó que en la última década el sistema de partidos políticos costarricense ha experimentado un proceso de debilitamiento orgánico y funcional. Muestra de ello es que el apoyo electoral se ha caracterizado por ser frágil y volátil; las lealtades y simpatías tienden a ser de corto plazo y están más asociadas a personas que a partidos. Asimismo, las agrupaciones enfrentan mayores obstáculos para conseguir un respaldo distribuido equitativamente en el territorio. Los resultados del INP incluidos en esa edición del Informe constataron estas tendencias y pusieron de manifiesto las dificultades de los partidos para conservar, aumentar e inclusive, en algunos casos, evitar reducciones importantes en el apoyo del electorado.

Los resultados de los comicios de 2010 indican que el sistema de partidos ha logrado una leve mejoría en los niveles de nacionalización partidaria, tanto en la elección presidencial como en la legislativa. Esto es, en la pasada campaña los partidos obtuvieron, en términos generales, apoyos más homogéneos a lo largo y ancho del país que hace cuatro años. Este cambio fue más notorio en la elección legislativa, en la cual se dio un aumento en el INP que contrasta con la tendencia negativa observada desde 1986 (gráfico 5.1).

GRAFICO 5.1

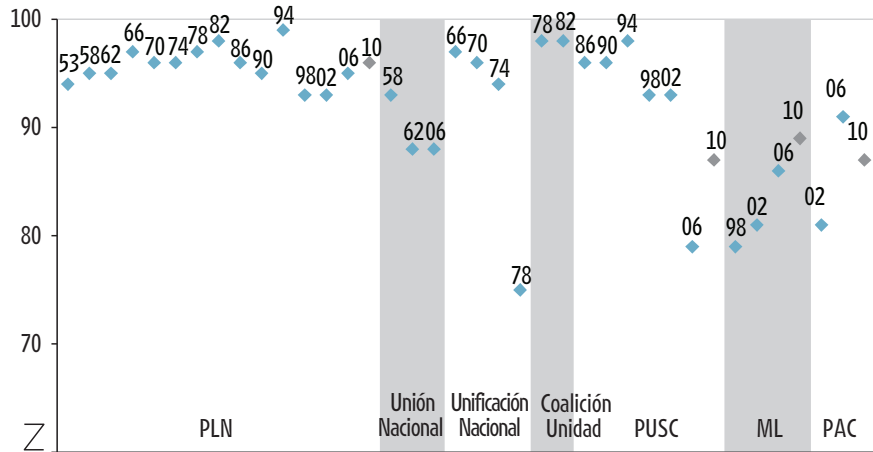
Índice de nacionalización partidaria (INP), por elección



Fuente: Alfaro, 2010a, con datos del TSE.

GRAFICO 5.2

Índice de nacionalización partidaria^{a/} (INP) en elecciones presidenciales. 1953-2010



a/ No incluye a todos los partidos políticos.

Fuente: Alfaro, 2010a, con datos del TSE.

Al analizar el comportamiento individual de los partidos políticos en la elección presidencial, se constata que el PLN se mantiene como la agrupación con los valores más altos de nacionalización partidaria desde 1953. El PUSC, que sufrió una fuerte caída de sus apoyos en el 2006, mejoró su índice en el 2010, aunque aún se encuentra a medio camino de los niveles que registraba antes de 1994. El ML también mejoró su desempeño en todo el país en comparación con el 2006, y solo el PAC sufrió una reducción en su INP en el 2010 (gráfico 5.2).

A nivel centroamericano el sistema de partidos costarricense se ubica entre los más nacionalizados, junto con Honduras y El Salvador. Además, en un modelo que incluye predictores intrapartidarios y factores sociopolíticos e institucionales para explicar la nacionalización partidaria, se constata que en la región el INP refleja fundamentalmente la influencia de dos variables intrapartidarias: la antigüedad y la ideología del partido. Agrupaciones más antiguas y de mayor tradición tienden a ser más nacionalizadas. Ello explica que el PLN y el PUSC sean, en el Istmo, dos de los partidos con mayores niveles de nacionalización partidaria. El otro factor que influye

sobre el INP es la ideología: siguiendo una escala de 0 (extrema izquierda) a 4 (extrema derecha), existe una relación negativa entre la ideología y los valores de nacionalización partidaria. Cuanto mayor sea el valor de la escala ideológica, menor es el nivel de nacionalización, de manera que los partidos más cercanos a la izquierda tienden a presentar mayores niveles de nacionalización partidaria en Centroamérica (Alfaro, 2010a).

Se amplía la frontera de información para el análisis sobre irregularidades electorales

Al igual que en ocasiones anteriores, en las elecciones nacionales de febrero de 2010 el TSE preparó un registro pormenorizado del cumplimiento, por parte de las juntas receptoras de votos (JRV), de la normativa sobre el escrutinio de los sufragios. Este registro puntualiza los faltantes o los errores en el material electoral enviado por las JRV al Tribunal, el que, según el Código Electoral, debe incluir toda la documentación, papelería y enseres necesarios para llevar a cabo el proceso (los más importantes son las papeletas, el padrón-registro y la certificación).

El Informe Estado de la Nación utilizó el registro de “inconsistencias electorales”

del TSE para examinar la limpieza de las elecciones del 2006 y del referéndum sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos, realizado en 2007 (Alfaro, 2007 y 2008). En ambos casos el objetivo fue determinar si las inconsistencias eran de tal magnitud que ponían en duda la legitimidad de los resultados oficializados por el TSE, si habían indicios de acciones sistemáticas para distorsionar la voluntad popular por medio del fraude o si, por el contrario, tendían a ser errores razonables en una actividad en la que miles de personas están involucradas en el manejo de una gran cantidad de documentos. Para ello, el Informe efectuó una categorización de las irregularidades electorales, desde las inconsistencias más leves cuya comisión no afecta la certeza del escrutinio, hasta aquellas muy graves que impiden saber a ciencia cierta lo ocurrido en una JRV, por ausencia de material clave. Se hizo un análisis junta por junta (6.163 en 2006 y 5.200 en 2007) para determinar la situación y los riesgos presentes. En ambos estudios el principal resultado fue que las elecciones fueron limpias, pues solo una proporción baja de JRV mostró inconsistencias (menos del 10%) y, de ellas, solo un puñado exhibía irregularidades muy graves (menos del 1%). Cuando se examinó el comportamiento electoral en estas JRV, se llegó a la conclusión de que ningún partido obtuvo ventajas sistemáticas e inusuales y que, en todo caso, éstas no alteraban el resultado final (Alfaro, 2007 y 2008).

Para las últimas elecciones, el TSE efectuó cambios en el registro de inconsistencias. En lo fundamental, este registro es hoy bastante más detallado y completo, lo que facilita un análisis más rico y profundo sobre las irregularidades pero, al mismo tiempo, plantea dificultades para comparar los resultados del 2010 con los previos. La principal diferencia de la nueva forma de registro de la información es que permite conocer el estado (completo, incompleto, en blanco) del material electoral que recibe el TSE, y no da por sentado que todo documento que retorna al Tribunal cumple con lo que estipula la legislación, o con lo que la

autoridad electoral demanda para considerarlo completo.

El nuevo registro mejora de manera notable la calidad y cantidad de los datos disponibles y, por lo tanto, puede catalogarse como un avance que ha permitido ampliar la frontera de información. Ahora bien, este instrumento exige cambios en la forma de analizar las inconsistencias en el material electoral, y requerirá que el Programa Estado de la Nación ajuste su metodología, a fin de producir resultados comparables. Lamentablemente, ese esfuerzo desborda el plazo previsto para la elaboración del presente Informe; para la próxima edición se espera haber resuelto el tema de la comparabilidad con los estudios de 2006 y 2007 y ofrecer un reporte completo sobre el particular. Por tal motivo, en esta entrega solo se presentan datos simples sobre la incidencia de algunas inconsistencias detectadas en las elecciones del 2010, sin aplicar la metodología desarrollada para determinar la limpieza de estos procesos (cuadro 5.6).

En términos generales, solo una de cada nueve JRV (11%) remitió el material electoral al TSE cumpliendo todas y cada una de las especificaciones establecidas. En la gran mayoría de los casos, las inconsistencias no impiden reconstruir y verificar los resultados de las mesas respectivas. En un 15% de las JRV, sin embargo, uno o varios documentos requeridos para tener plena certeza de lo ocurrido no se incluyeron dentro del material enviado o carecía de la información solicitada. A falta de un estudio más detallado, es importante reiterar que ello no significa que en estas JRV se hayan dado irregularidades graves, que implicaran severos riesgos para la limpieza electoral. Lo que sucede es que las inconsistencias detectadas no permiten efectuar los controles cruzados para verificar si los resultados reportados corresponden o no con la realidad. En el próximo Informe se examinará en profundidad esta situación.

CUADRO 5.6

Cumplimiento de requisitos en el envío del material electoral, por las juntas receptoras de votos en las elecciones de 2010^{a/}

Requisito	JRV cumplen	JRV no cumplen	Porcentaje que cumple
Acta de apertura completa	6.030	582	91
Certificación para presidente completa	4.274	2.336	65
Hoja de cumplimiento completa	1.305	5.312	20
Acta de cierre completa	4.051	2.566	61
Certificación para diputados completa	5.963	654	90
Certificación para regidores completa	5.705	912	86
Documento de padrón incluido	6.617	0	100
Padrón con firma	6.612	5	100 ^{b/}
Padrón dentro del saco	6.553	64	99
JRV con toda la documentación completa	653	5.964	11
JRV sin inconsistencias importantes ^{c/}	5.746	871	85

a/ El total de juntas reportadas en el cuadro puede diferir levemente del total de mesas habilitadas para la elección, dado que existe la posibilidad de que una junta tenga más de una inconsistencia y haya sido contabilizada de modo diferente. No obstante, las diferencias serían menores (menor a +/- 10 juntas). En la próxima edición del Informe se depurará este dato.

b/ Se redondea a 100.

c/ Una inconsistencia importante se da cuando el material enviado por una JRV presenta uno o varios de los siguientes problemas: falta de certificación para presidente o en blanco; acta de apertura, hoja de incidencias o acta de cierre en blanco; ausencia de padrón; falta de certificación para diputados o en blanco; falta de certificación para regidores o en blanco.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Buena calificación para el TSE y diferentes razones para decidirse por un partido

El criterio de la ciudadanía arroja resultados positivos para la institucionalidad electoral, pero bastante más bajos para los partidos políticos y las lealtades hacia estos. De acuerdo con la encuesta de razón de voto realizada por la empresa Unimer el mismo día de los comicios, en promedio, más del 80% de las personas consultadas dijo sentirse satisfecho con la labor del TSE en la campaña del 2010, sentimiento compartido sin distinción del partido por el que se votó.

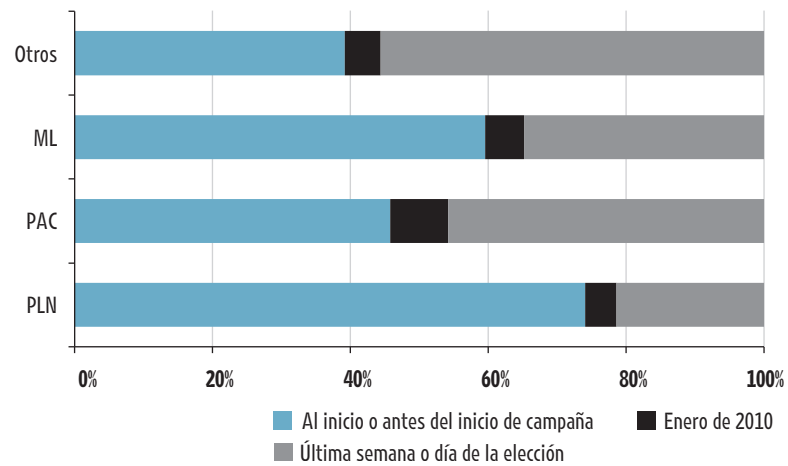
En cambio, la satisfacción con la campaña que realizaron los partidos es sensiblemente menor, y se ubica en rangos intermedios (en una escala de 0 a 100). En promedio, tan solo el 56% de los entrevistados afirmó sentirse satisfecho con la campaña desplegada por los partidos, con niveles un tanto mejores entre las personas que votaron por el PLN (63%). Como era de esperar, la mayor insatisfacción se encuentra entre quienes perdieron y quienes votaron por partidos minoritarios.

Existe evidencia de que, en los comicios de febrero de 2010, una buena parte del electorado se decidió en los días finales de la campaña (uno de cada tres electores), lo cual indica que los cierres de campaña se tornan más importantes para los partidos, y que el voto se está tornando más frágil. Esta incertidumbre afectó de manera distinta a los partidos: menos al PLN, cuyo apoyo estaba más consolidado, y bastante más al PAC y al ML. Esta situación es consistente con los hallazgos de Vargas Cullell (2007 y 2008) acerca de la volatilidad de la preferencia electoral en los comicios del 2006 y en el referéndum del 2007.

El PLN pareciera tener una base estable de electores más amplia que los otros partidos, pues cerca del 74% de los entrevistados manifestó que su decisión de votar por este partido se dio antes de que empezara la campaña o en la etapa inicial. En cambio, el ML, y sobre todo el PAC, realizaron cierres de campaña más agresivos, señal de que intentaban atraer a la importante proporción de electores que decidieron

GRAFICO 5.3

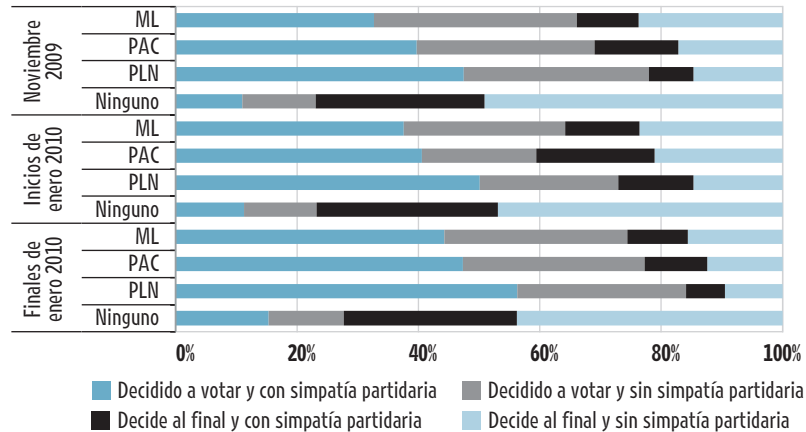
Momento de la decisión del voto, elecciones de febrero de 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Cullell, 2010a.

GRAFICO 5.4

Solidez del apoyo electoral a los partidos políticos a lo largo de la campaña electoral. 2010^a/ (predictibilidad del voto para presidente)



a/ Los detalles sobre la variable predictibilidad del voto se presentan en el Anexo Metodológico.

Fuente: Vargas Cullell, 2010a.

su voto en la última semana del proceso (gráfico 5.3).

Tres estudios realizados en noviembre de 2009 y enero de 2010 (analizados por Vargas Cullell, 2010a) captaron con claridad el frágil vínculo del elector con los partidos en disputa, anticipando así los resultados obtenidos por la encuesta de razón de voto. Para examinar este tema, se elaboró una nueva variable de “predictibilidad del voto”, con base en la información sobre el

momento en que usualmente el elector decide su voto y sobre la existencia de simpatías partidarias (véase el Anexo Metodológico para más detalle sobre las variables utilizadas).

Conforme se acercaba el día de las elecciones, en todos los partidos fue creciendo la proporción de electores que habían tomado una decisión de voto y mostraban simpatía partidaria (segmento más oscuro en las barras del gráfico 5.4). No obstante, existen

grandes diferencias entre agrupaciones, tanto a lo largo de la campaña como en cada momento de medición. Así, tanto en noviembre como en los dos estudios de enero, el PLN tenía más “amarrado” el apoyo electoral que sus competidores y, además, el peso de sus simpatizantes pasó de 48% a 56% en esos meses. En todas las observaciones, en cambio, el ML tendió a tener un apoyo más “suave”: proporciones mayores de sus electores son del tipo que se decide al final y no tiene una simpatía partidaria. Las personas que no manifestaban inclinación por un partido tendían claramente a corresponder al votante que deja su decisión para el final.

Pero entonces, ¿cuáles son las razones que justifican el voto? En general, el principal motivo aducido por los votantes en las elecciones presidenciales fue la conveniencia o inconveniencia de la continuidad del gobierno de Óscar Arias. Esa misma razón, y la personalidad de la candidata Chinchilla, fueron las que más pesaron en el caso del PLN. Una de cada cinco votó impulsada por la tradición, y la ideología no fue un factor relevante (cuadro 5.7). Un 10% de quienes se decidieron por Chinchilla afirmó que la apoyó “por ser mujer”; a

su vez, un 2,1% de los que no votaron por ella identificó esta razón como la más importante para rechazarla. Así, si bien “ser mujer” fortaleció a la candidata liberacionista y la ayudó a ampliar diferencias con respecto a sus contendores, puede decirse que, según los resultados de la encuesta de razón de voto, el “factor género” no parece haber sido un tema sustantivo: influyó decisivamente en un segmento muy minoritario del electorado, cerca del 5%. Además, entre los que votaron por Chinchilla, el argumento de su trayectoria y experiencia pesó cerca del doble que su condición de mujer (Vargas Cullell, 2010a).

Lo anterior contrasta con el perfil de los electores del ML, para los cuales las promesas de campaña (“mano dura contra la delincuencia” y, subsidiariamente, “una computadora por escolar”) fueron preeminentes; entre estos votantes, la afinidad con la ideología libertaria es marginal. La principal razón para el apoyo al PAC se relaciona, sobre todo, con la “ideología” del partido. Desafortunadamente, una proporción importante de quienes votaron por el PAC invocó otros motivos que no fueron registrados (Vargas Cullell, 2010a).

Finalmente, se realizó un análisis más enfocado en otros factores que podrían haber incidido en la intención del voto, utilizando un modelo de regresión logística multinomial con variables sociodemográficas, la situación económica y la labor gubernamental, y variables políticas como la trayectoria electoral, la simpatía partidaria y el voto en el referéndum sobre el TLC, en 2007. Se encontró que el antecedente del voto en el referéndum parece ser el factor más relevante para predecir la intención de voto de las personas en la elección de 2010. Sin embargo, éste no se convirtió en un gran “separador de aguas”, ni en el asunto que las fuerzas de oposición deseaban que polarizara la campaña. De hecho, aunque los votantes del NO al TLC se concentraban especialmente en el PAC y en “otros partidos”, casi un 40% de ellos apoyó al PLN y el ML en el 2010 (Vargas Cullell, 2010a).

Subutilización de los beneficios de Internet en la campaña electoral

El uso eficiente de Internet en el proceso electoral sigue siendo un tema pendiente para los partidos políticos (recuadro 5.2). Experiencias exitosas como la campaña en línea de Barack

CUADRO 5.7

Razones aducidas para decidir el voto, según partidos políticos. Febrero de 2010 (porcentajes y totales)

Voto presidencial reestimado	Razón principal para votar por el candidato presidencial						Total	(N)
	Personalidad ^{a/}	Tradición ^{b/}	Ideología ^{c/}	Ofrecimientos/publicidad ^{d/}	Continuidad/ruptura ^{e/}	Otros		
PLN	27,0	20,8	5,4	0,0	42,4	4,4	100,0	679
PAC	14,7	0,0	38,6	2,4	19,6	24,7	100,0	368
ML	14,0	0,0	4,9	40,9	30,1	10,1	100,0	286
Otros	7,9	11,4	11,4	5,3	60,5	3,5	100,0	114
Total	19,8	10,6	14,2	9,1	35,6	10,6	100,0	1.447

V de Cramer 0,464; Sig < ,001

a/ Personalidad: incluye respuestas como “experiencia y trayectoria”, “ser mujer”, “por su personalidad”.

b/ Tradición: incluye respuestas como “por tradición partidaria mía o de mi familia”.

c/ Ideología: incluye respuestas como “por su posición ante el TLC”, “por su ideología”, “por su posición contra la corrupción”.

d/ Ofrecimientos/publicidad: incluye respuestas como “por ser el menos malo”, “por la mano dura”, “por dar una computadora a cada estudiante”, “por su alianza con otros candidatos”.

e/ Continuidad/ruptura: incluye respuestas como “para dar continuidad a los programas de este Gobierno”, “para que sigan los Arias”, “para que no sigan los Arias”, “para evitar que siga el mismo partido”.

Fuente: Vargas Cullell, 2010a, con base en Unimer, 2010.

Obama en Estados Unidos, que se distinguió por usar esta herramienta para recolectar fondos y organizar grupos de voluntarios, están ausentes en Costa Rica.

El camino seguido hasta ahora ha sido más bien una dinámica de “aprender haciendo”. En la campaña electoral de 2010, el uso de la Red tuvo un carácter reactivo, dependiendo de las circunstancias y el comportamiento de los oponentes, sin que se llegaran a estructurar mensajes propositivos. No hubo una estrategia clara dirigida especialmente a los cibernautas, a pesar de que su número es considerable. Según los datos más recientes, el país tiene 1,2 millones de usuarios ocasionales y habituales de Internet, lo cual equivale a alrededor del 39% de la población con edades de entre 18 y 69 años. Una encuesta nacional realizada por la empresa Unimer a finales del 2009 determinó que la mayor penetración del acceso a Internet se presenta entre los jóvenes de 18 a 24 años, pero la intensidad del uso es mayor entre las personas de 30 a 49 años (Villarreal, 2010).

Las diferentes opciones que brinda la Red fueron usadas en su mayoría para transmitir mensajes, más que para interactuar y divulgar ideas. Las páginas *web* de los candidatos y partidos políticos en general fueron estáticas; no incluyeron, por ejemplo, mecanismos para convocar, organizar y reclutar voluntarios en todo el país para las actividades de la campaña electoral. Es probable que los partidos no estuvieran preparados para la interacción en línea, pues se registran casos de afiliados que se quejaron por no recibir respuesta a correos electrónicos en los que ofrecían diversas ayudas en las comunidades (Villarreal, 2010).

El otro tema ausente fue el de los aportes económicos vía Internet. En este sentido, una estrategia de búsqueda de fondos por este medio debe enfrentar, como barrera de entrada, el hecho de que en el país el comercio electrónico está poco desarrollado, y podría existir poca confianza en páginas *web* nacionales creadas con ese fin.

Por último, el uso de redes sociales como Facebook y Twitter fue más

RECUADRO 5.2

Regulaciones sobre el uso de Internet en la campaña electoral

La principal regulación sobre el uso de Internet con fines electorales se encuentra en la resolución 0978-2009, emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones ante una consulta sobre la utilización de este medio durante la veda electoral del 2010.

El TSE determinó que solo se considerará que se está haciendo campaña por Internet, cuando se pueda probar la intención de incidir en el comportamiento electoral mediante la imposición de mensajes no deseados o procurados por el receptor, como sería, por ejemplo, el envío no solicitado de correos masivos. Esto conlleva

varias dificultades, pues por lo general es imposible rastrear la identidad del autor de ese tipo de mensajes. Además, luego se debe probar el vínculo entre el autor y algún partido político.

No se registran sanciones relacionadas con el uso de Internet, pese a que existen varias denuncias por envío de correos no deseados presentadas ante el Tribunal. Una de ellas es contra la Casa Presidencial, que utilizó Internet, YouTube y diversas redes sociales durante la prohibición de propaganda gubernamental, para transmitir mensajes.

Fuente: Villarreal, 2010.

dinámico y nutrido, con la participación incluso del Tribunal Supremo de Elecciones (recuadro 5.3). En estos medios fueron los mismos electores, y no los partidos o candidatos, quienes dieron vida al intercambio, discusión y transmisión de información. En Facebook, por ejemplo, los candidatos (o quienes se encargaban del manejo de este espacio) demostraron desconocimiento sobre las reglas de uso y las limitaciones de la plataforma. A fin de cuentas, los electores mostraron más creatividad que los mismos partidos, para idear e impulsar contracampañas, mensajes y debates diversos. Ello denota una importante actividad que es difícil de medir en términos cuantitativos, pero que bien canalizada podría dar réditos políticos considerables.

De cara a las próximas campañas (de gobiernos locales, por ejemplo), es necesario aprender de este proceso y de experiencias internacionales más avanzadas, que pueden orientar mejoras sustantivas en este campo. Esto será crucial si se considera además el creciente volumen de usuarios con acceso frecuente a Internet.

Será interesante también monitorear si la apertura al uso de la Red que mostraron los políticos y partidos durante la campaña, se mantiene en períodos no electorales. En el caso del partido

ganador, tiene en sus manos las tareas de reforzar la estrategia de gobierno digital y ampliar la cobertura de las nuevas tecnologías hacia la mayoría de la población.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL USO DE INTERNET EN LA CAMPAÑA ELECTORAL,

véase Villarreal, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Alta subrepresentación geográfica en el Congreso

En Costa Rica cada provincia tiene su propia papeleta de diputados, y la cantidad de puestos elegibles en la Asamblea Legislativa depende del tamaño de su población; por ejemplo, la provincia de San José, la más poblada, elige veinte puestos y Guanacaste apenas cinco. Además, los electores solo pueden votar por la lista de su respectiva provincia. En términos técnicos, esto quiere decir que cada provincia es una circunscripción o distrito electoral aparte. En ese ámbito, la asignación de escaños legislativos se efectúa mediante el sistema de representación proporcional, según la cantidad de votos que reciba cada partido.

Este sistema de elección, basado en provincias, está diseñado para impedir

RECUADRO 5.3

Utilización de Internet por parte del TSE

El TSE incursionó en las redes sociales en diciembre del 2009, de cara al proceso electoral, con los objetivos de motivar al costarricense a votar, crear canales interactivos para informar a la población, evacuar dudas, reorientar consultas, escuchar opiniones de los ciudadanos, abrir espacios para el diálogo sano y abierto, acercar el proceso electoral a la ciudadanía y transmitir datos relevantes, estadísticas, informes de prensa y noticias.

A junio del 2010, el perfil del TSE en Facebook tenía 3.011 seguidores. Los puntos altos de visita se presentaron del 18 al 25 de enero y del 29 de enero al 1º de febrero. La mayor afluencia se registró el 7 de febrero, con 1.425 ingresos, presumiblemente de personas que buscaban información sobre el resultado oficial de las elecciones. En Twitter el Tribunal tenía cerca de mil seguidores. Este medio se utilizó sobre todo para realizar anuncios cortos.

El órgano electoral también usó el sitio YouTube para colocar sus vídeos de la campaña "Votar es Pura Vida", y el espacio denominado "Ustream" para transmitir en vivo los debates presidenciales, sesiones solemnes del TSE y entrevistas variadas, aunque en ninguna de las transmisiones las visitas superaron las quinientas personas. Finalmente, fue muy solicitada la línea telefónica 800-elector, que en los tres días previos a las elecciones atendió 4.192 consultas.

Si bien los resultados no son fácilmente identificables, los esfuerzos del TSE por utilizar las nuevas tecnologías de la información apuntan en la dirección correcta, puesto que lo hacen cada vez más cercano a la ciudadanía, en este caso por medio de un canal de doble vía, en el que no solo comunica, sino que también obtiene retroalimentación.

Fuente: Villarreal, 2010.

que algunas de ellas puedan concentrar o hasta monopolizar los puestos en el Congreso, con lo que se asegura cierta representación territorial equilibrada de las diferentes zonas del país. Sin embargo, ello no significa que, dentro de las provincias, cada zona tenga la misma posibilidad de elegir un legislador o legisladora. Para empezar, la Asamblea está conformada por 57 diputados, lo que hace materialmente imposible que todos los cantones (81) estén representados de manera permanente en el Poder Legislativo. Por fuerza, siempre habrá cantones que "se quedan por fuera".

Tómense los casos de Desamparados y Escazú, dos municipios adyacentes al cantón central de San José, la sede del Gobierno del país. El primero tiene el doble de población que el segundo y, por tanto, un "mercado" de electores más grande. No obstante, en los cinco procesos electorales del período 1994-2010, Escazú logró que catorce candidatos residentes en ese cantón fueran electos diputados, en comparación con solo seis de Desamparados (gráfico 5.5). Si el comportamiento futuro obedeciera al comportamiento pasado, bajo las mismas condiciones, la probabilidad de que Desamparados consiga elegir diez

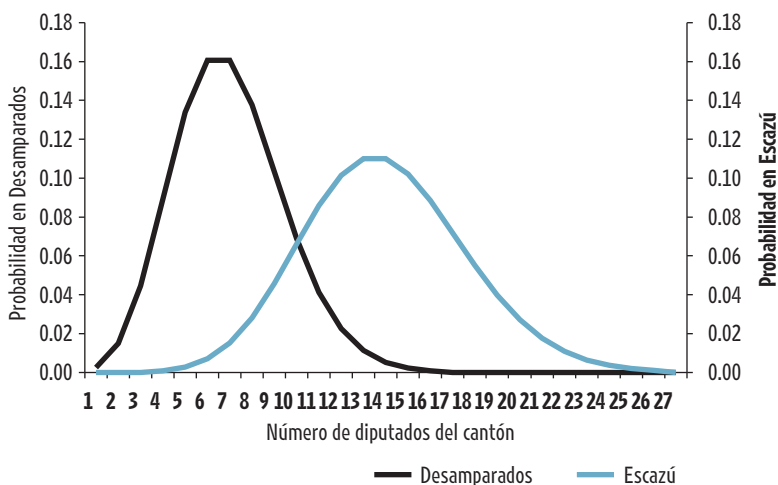
diputados -cuatro más que los actuales- en las cinco rondas electorales que se organizarán en el período 2014-2030, es similar a la probabilidad de que Escazú elija diez (cuatro menos). La probabilidad de que Desamparados obtenga catorce diputados, la misma cantidad que ha tenido Escazú, es casi nula.

¿Cuál es la importancia de estudiar los patrones de representación geográfica en la Asamblea Legislativa? En principio, tener un vecino diputado facilita, *caeteris paribus*, transmitirle preocupaciones y demandas; los electores que se encuentran en esa situación tienen ventajas de información y de acceso a un representante popular por sobre los residentes de otras zonas. Asimismo, es razonable pensar que un diputado proveniente de una determinada localidad, por razones biográficas y hasta de identidad, tiene mayor empatía hacia ella y está dispuesto a dedicar un esfuerzo especial para beneficiarla. En sentido negativo, territorios que sistemáticamente no logran elegir representantes en el Congreso tendrían una desventaja a la hora de hacerse oír o de lograr beneficios de la acción legislativa.

Desde el punto de vista de los partidos, la sobre o subrepresentación territorial

GRAFICO 5.5

Escazú y Desamparados: sobre y subrepresentación geográfica en el Congreso en las últimas cinco legislaturas. 1994-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

refleja la importancia diferencial de los “mercados electorales”: en un contexto de recursos escasos, los partidos tenderán a concentrarse en los cantones más redituables, y una manera de expresar ese interés es la selección de candidatos provenientes de esas comunidades. Los que siempre “quedan fuera”, pues, tienen poca relevancia a la hora de la acción electoral y, una vez conformado el Congreso, permanecen en una situación de desventaja sistemática.

En el presente Informe se profundiza la primera aproximación sobre el tema de la sobre y subrepresentación política que se realizó en el Decimoquinto Informe. No solo se actualizaron los datos con los resultados de las elecciones 2010, sino que se elaboró una nueva metodología para estimar las probabilidades de la sobre y la subrepresentación cantonal (recuadro 5.4). Con ello se logra fundamentar empíricamente las

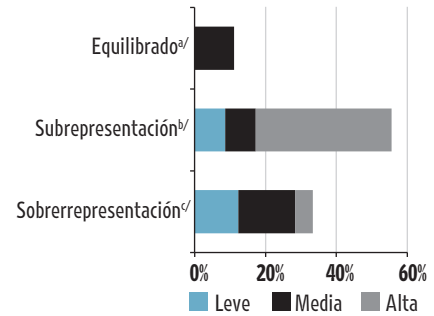
apreciaciones preliminares sugeridas en la edición anterior.

Los resultados de las últimas cinco elecciones muestran que la mayoría de los cantones del país ha estado subrepresentada en la Asamblea Legislativa: el 56% tiene un IREP menor a 0,8, y una tercera parte ha estado sobrerrepresentada (IREP mayor a 1,2). Solo uno de cada nueve cantones exhibe una representación geográfica equilibrada, es decir, su presencia en el Congreso fue similar a su peso poblacional dentro de la provincia a la que pertenece (IREP de entre 0,80 y 1,20; gráfico 5.6).

¿Cuán severas son la sobre y la subrepresentación? Pocos cantones están altamente sobrerrepresentados. San Isidro de Heredia, Montes de Oca, Escazú y Dota han logrado una representación legislativa dos o más veces superior a la que cabría esperar dado su tamaño poblacional. La mayoría de

GRAFICO 5.6

Sobre y subrepresentación geográfica en el Congreso en las últimas cinco legislaturas. 1994-2014



a/ Equilibrado: 0,80 <= IREP <= 1,20. b/ Subrepresentación: baja (0,8 < IREP <= 0,666); media (0,666 < IREP <= 0,5); alta (IREP < 0,5). c/ Sobrerrepresentación: alta (IREP > 2,0); media (1,5 < IREP <= 2,0); baja (1,2 < IREP <= 1,5).

Fuente: Elaboración propia con base en Solano y Segura, 2010.

RECUADRO 5.4

Metodología para el análisis de la representación geográfica en el Congreso

El sistema electoral costarricense no define a los cantones como circunscripciones electorales para la designación de diputados, sino a las provincias. Sin embargo, los partidos políticos sí ponderan el caudal electoral de los cantones en cada provincia para conformar las nóminas de candidaturas (Arias, 2009). Con base en ello, para este Informe se realizó un análisis que ajusta la asignación de escaños para cada cantón de acuerdo con el peso relativo que estos poseen a lo interno de la circunscripción a la que pertenecen (provincia).

La metodología seguida estimó el número de diputados que cada cantón debería tener, con base en su población y en proporción al total de diputados que fueron asignados durante las últimas cinco legislaturas a la provincia a la que pertenecen. Se determinó después la cantidad histórica de diputados que cada cantón ha obtenido en las últimas cinco legislaturas. Posteriormente se estableció una relación de proporción entre ambos indicadores, dividiendo el número histórico entre el

número estimado de diputados (índice de representación política, IREP). Por último, utilizando la distribución de probabilidad de Poisson (la variable “número de diputados electos” es un conteo), se calculó la probabilidad que tiene cada cantón de alcanzar su nivel histórico de representación.

Adicionalmente, se indagó sobre los factores que explican el puntaje de los cantones en el IREP. Se corrió un modelo de regresión simple (el IREP cumple con los supuestos de normalidad e independencia), utilizando como variables independientes el índice de desarrollo social (IDS), la población cantonal y la distancia entre la cabecera cantonal y la capital provincial (en rangos de kilómetros: menos de 5, 5 a 10, 11 a 25, 26 a 50, 51 a 75, 76 a 100 y más de 100).

Las variables del análisis fueron las siguientes:

a. Porcentaje de electores del cantón: es la proporción de la población promedio del cantón con respecto a la población promedio de la provincia durante el período 1994-2000. La población promedio de

cada provincia se obtuvo a partir de los datos de las últimas cinco legislaturas.

b. Número de diputados estimados asignados a cada cantón: distribución proporcional de los diputados correspondientes a cada provincia en las últimas cinco legislaturas, si la misma obedeciera al tamaño de su población electoral.

c. Número histórico de diputados: total de diputados obtenidos por cada cantón en las cinco legislaturas objeto de estudio. Para construir este dato se tomó como criterio el domicilio electoral de cada uno de los diputados, de acuerdo con información del TSE, y se sumó la cantidad de diputados por cantón.

d. Sub o sobrerrepresentación: relación entre el número histórico de diputados y el número de diputados estimado de cada cantón (IREP). Los cantones con valores en el IREP superiores a 1 son cantones *sobrerrepresentados*, y los que obtienen valores menores a 1 están *subrepresentados*.

los cantones sobrerrepresentados están en una categoría intermedia (IREP de entre 1,5 y 2,0), entre ellos Cartago, San Ramón, Liberia y Curridabat. Por su parte, el cantón Central de San José ha obtenido 37 diputados en el registro histórico de las últimas cinco legislaturas, y el estimado de acuerdo con su población indica que debió tener 26; está sobrerrepresentado, pero de manera leve según la metodología seguida (IREP entre 1,2 y 1,5). Algo similar sucede con los cantones Central de Heredia y San Carlos, por ejemplo.

Más de un tercio de los 81 cantones del país (31) está fuertemente subrepresentado y 23 nunca han obtenido un diputado, pese a que les habría correspondido elegir alguno de acuerdo con la estimación de población realizada para cada provincia. Es decir, son cantones

que quedaron sistemáticamente fuera de la representación legislativa durante el período de estudio. La mayoría de ellos tiene un padrón promedio con menos de 20.000 electores y niveles de desarrollo social muy variados (cuadro 5.8).

¿Cuáles factores pueden explicar la sobre y subrepresentación geográfica de un cantón a lo largo de un período histórico? Una primera hipótesis es que los “mercados electorales” más grandes tenderían a concentrar legisladores, puesto que los partidos buscarían asegurarse votaciones altas en esas zonas. De esta manera, los cantones más poblados tenderían a tener mayores niveles de sobrerrepresentación. Una segunda hipótesis, alternativa, es que la distancia entre un cantón y la cabecera de provincia es un factor

importante: comunidades muy cercanas a la capital provincial tenderían a ser opacadas por el poderoso centro, mientras que municipios alejados tendrían más oportunidad de elegir representantes propios. La distancia, pues, se asociaría de modo inverso con la representación geográfica. Una tercera hipótesis es que la representación depende de una combinación entre distancia y tamaño poblacional (una interacción, en términos estadísticos). Finalmente, otra hipótesis es que la representación geográfica de un cantón depende de su desarrollo económico y social: a mayor desarrollo social -una aproximación a la “potencia” económica de una zona- más capacidad de elegir representantes en el Congreso.

Para examinar estas hipótesis se efectuó un análisis multivariado mediante una regresión lineal simple. La variable dependiente fue el IREP² y las variables independientes: el tamaño promedio de la población electoral, el rango de distancia con respecto a la cabecera provincial, una interacción entre distancia y electores, y el índice de desarrollo social cantonal (IDS), según los valores reportados por el INEC (2009). La bondad del modelo de ajuste es baja ($R^2=0,098$), lo cual indica que la mayor parte de la variación en los niveles de sobre y subrepresentación no logra ser explicada. Solo una variable incide sobre la representación geográfica: el desarrollo social del cantón, y la relación es, como se postulaba, positiva: a mayor desarrollo, mayor puntaje en el IREP. Como puede verse en el gráfico 5.7, la asociación es relativamente débil. En resumen, el desarrollo social brinda a los territorios una mayor capacidad de colocar a sus residentes como diputados en la Asamblea Legislativa.

A futuro será importante promover la discusión acerca del sistema de elección legislativa y el método de asignación de escaños. Próximas iniciativas de reforma en esta materia deberían considerar aspectos como la redefinición de las circunscripciones electorales e incluso la adecuación del número de diputados al crecimiento de la población, para mejorar la representación geográfica del sistema electoral.

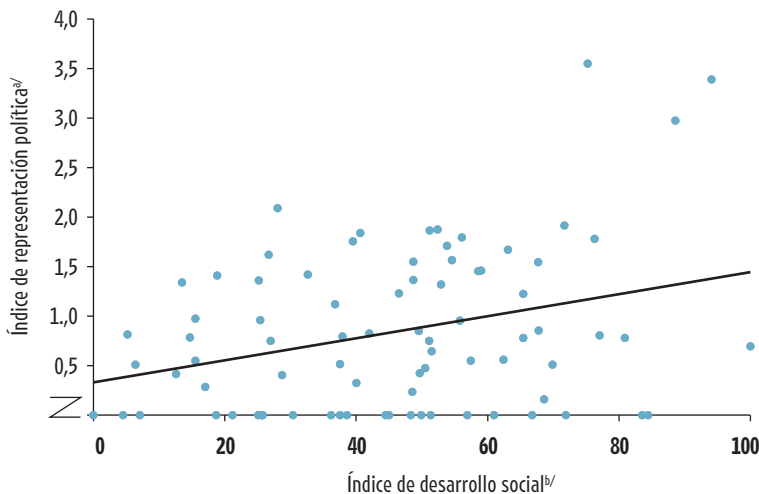
CUADRO 5.8

Cantones que no han tenido representación en el Congreso en las últimas cinco legislaturas (ordenados por promedio de electores)

Cantón	Provincia	Promedio de electores	Índice de desarrollo social cantonal
Aserrí	San José	29.153	38,6
San Rafael	Heredia	22.871	66,8
Naranjo	Alajuela	22.697	44,5
Santa Ana	San José	20.852	84,4
Coto Brus	Puntarenas	20.803	4,5
Puriscal	San José	20.315	48,3
Sarapiquí	Heredia	19.108	21,2
Upala	Alajuela	14.470	7,1
Poás	Alajuela	14.011	56,9
San Pablo	Heredia	13.376	71,9
Mora	San José	13.237	49,9
Talamanca	Limón	12.012	0,0
Acosta	San José	11.943	25,8
Flores	Heredia	10.343	83,5
Jiménez	Cartago	8.942	45,0
Tarrazú	San José	8.400	30,4
Parrita	Puntarenas	7.409	25,1
Guatuso	Alajuela	6.926	25,6
La Cruz	Guanacaste	6.912	18,7
León Cortés	San José	6.599	36,2
Nandayure	Guanacaste	6.336	37,5
Turubares	San José	3.475	51,3
San Mateo	Alajuela	3.203	61,05

GRAFICO 5.7

Índice de representación política e índice de desarrollo social 1994-2014



a/ Incluye las últimas cinco legislaturas (1994-2014).
 b/ Corresponde al año 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano y Segura, 2010.

Finanzas deficitarias en algunos partidos

Como es costumbre cuando la publicación de este Informe coincide con el período electoral, en esta edición se estudia la pauta publicitaria de los partidos políticos en la campaña presidencial, con el fin de determinar la proporción que representa este rubro en el total de gastos partidarios y la relación entre estos y los ingresos totales de cada agrupación. Ello es importante por al menos tres razones: a) permite cuantificar el costo general de la campaña política y, específicamente, el costo de la publicidad electoral a precios de mercado, b) da indicios sobre la lógica de gasto de cada partido, y c) plantea escenarios sobre las posibilidades reales de ingreso que tienen los partidos para hacer frente a sus obligaciones financieras.

El gasto en publicidad fue calculado por la empresa Media Gurú, aplicando las tarifas de mercado y usando criterios homogéneos para todas las agrupaciones. A este rubro se le sumaron los gastos en capacitación y organización que los partidos incluyeron en las liquidaciones presentadas al TSE, para obtener los gastos totales de cada partido en la campaña electoral.

Por el lado de los ingresos se hicieron dos ejercicios. Uno fue calcular el ingreso estimado de cada partido, tomando en cuenta las contribuciones privadas reportadas al TSE y el monto total del financiamiento público al que tienen derecho por ley. Este indicador constituye el tope máximo de ingresos que cada agrupación puede obtener según lo informado al TSE.

El segundo cálculo de los ingresos es una estimación que considera el porcentaje de la liquidación de gastos aprobada y reconocida por el TSE. Este constituye un valor más preciso de los ingresos reales. Cabe aclarar que, tradicionalmente, los partidos no han recibido el 100% del financiamiento público, debido a gastos no comprobables u otras diferencias en la liquidación que presentan al TSE. Por ejemplo, en las elecciones generales de 2006, el PLN obtuvo tan solo el 65% del monto al que tenía derecho por ley. En los otros partidos los montos reconocidos fueron de 60% en el ML, 76% en el PUSC y 31% en el PAC³.

Dado que, al momento de redactarse este capítulo, aún no estaba disponible la revisión de las liquidaciones de gastos de la campaña electoral de

2010 presentadas al TSE, se procedió a hacer un estimado del ingreso real de los partidos. Para ello se usó como base el monto máximo que por ley le corresponde a cada agrupación para las elecciones de 2010, y se le aplicó el porcentaje de la liquidación que le fue reconocido en el proceso de 2006, según se consignó en el párrafo anterior.

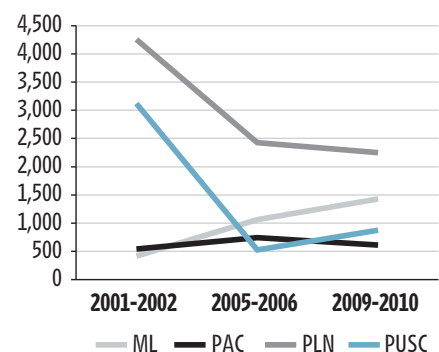
Al contrastar todos estos indicadores se observa lo siguiente:

- En general, durante las últimas tres campañas los gastos reales en publicidad electoral se han reducido en todos los partidos analizados, a excepción del Movimiento Libertario, que ha mostrado un incremento sostenido desde la campaña de 2002 (gráfico 5.8).

- Al comparar los ingresos totales de cada partido (ingreso esperado) con los gastos efectuados, se nota que al menos dos agrupaciones (ML y PUSC) presentan niveles de gasto superiores a los ingresos esperados por concepto de financiamiento privado y público. Esta situación deficitaria le podría ocurrir a los cuatro partidos aquí analizados (ML, PAC, PLN y PUSC) si, finalmente, el monto del financiamiento público que les reconoce el TSE para las últimas

GRAFICO 5.8

Gasto en publicidad electoral de los partidos políticos en las últimas tres campañas (millones de colones de julio de 2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de la empresa Media Gurú.

elecciones es similar, en cada uno de ellos, al porcentaje que obtuvo en el 2006. En tal caso, ningún partido podría hacer frente a sus obligaciones financieras, de acuerdo con la estimación de ingresos realizada para este Informe (cuadro 5.9).

- En cuanto a la composición del gasto, el PLN y el PAC privilegiaron la asignación de recursos al rubro de organización de la campaña electoral (64% y 77%, respectivamente), que incluye el pago de honorarios y sueldos del recurso humano, alquileres, los gastos de funcionamiento de la estructura partidaria en todo el país y lo referido a plazas públicas, entre otros. En estos dos partidos la publicidad electoral fue secundaria.

Por el contrario, el ML y el PUSC destinaron una mayor proporción del gasto al rubro de publicidad política (51% y 63%, en cada caso) y el tema de la organización fue secundario.

- Al establecer razones de ingreso y gasto para comparar a los partidos, es evidente que el PLN supera a las otras tres agrupaciones, tanto en ingresos como en gastos. Es decir, Liberación Nacional obtiene en general mayores ingresos, tanto por contribuciones privadas como por financiamiento público, y por consiguiente sus erogaciones también son mayores que las de los demás partidos. La única excepción en este tema corresponde al rubro de capacitación, en el que el ML presenta una mayor inversión.

- Habida cuenta de las políticas de gasto de cada partido y los rubros de mayor importancia (organización y publicidad), cabe retomar la pregunta planteada en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* y adecuarla con la información más reciente: dada la alta proporción del gasto en publicidad que se observa en al menos dos partidos políticos, y el nivel estimado de ingresos que podrían finalmente tener, salta una pregunta central: ¿de dónde sacan estas agrupaciones los fondos para cubrir los otros gastos electorales, si una alta proporción de los recursos se destina a propaganda? Más aun, si se toma en cuenta que en las últimas campañas los partidos no han obtenido el 100% del financiamiento

CUADRO 5.9

Ingresos y gastos totales de los partidos políticos en la campaña electoral 2010 (millones de colones)

Rubro	Partido político				Razón de ingreso y gasto		
	PLN	ML	PAC	PUSC	PLN/ML	PLN/PAC	PLN/PUSC
Ingresos							
Financiamiento privado ^{a/}	1.730,1	187,1	482,3	35,2	9,2	3,6	49,2
Financiamiento público (esperado) ^{b/}	7.378,8	3.105,5	3.741,0	1.053,8	2,4	2,0	7,0
Financiamiento público (estimado) ^{c/}	4.796,2	1.863,3	1.159,7	800,9	2,6	4,1	6,0
Total ingreso esperado	9.108,9	3.292,6	4.223,3	1.089,0			
Total ingreso estimado	6.526,3	2.050,4	1.642,0	836,1			
Gastos							
Capacitación ^{d/}	91,8	240,1	31,9		0,4	2,9	
Organización ^{d/}	5.404,5	1.646,0	2.877,9	702,5	3,3	1,9	7,7
Publicidad ^{e/}	3.015,9	1.932,2	823,4	1.174,8	1,6	3,7	2,6
Total de gastos	8.512,2	3.818,3	3.733,2	1.877,3			
Porcentajes							
Capacitación /total de gastos	1,1	6,3	0,9	0,0			
Organización /total de gastos	63,5	43,1	77,1	37,4			
Publicidad /total de gastos	35,4	50,6	22,1	62,6			
Déficit/superávit (esperado)	596,7	-525,7	490,1	-788,3			
Déficit/superávit (estimado)	-1.985,9	-1.767,9	-2.091,2	-1.041,2			
Total de gasto/ingreso esperado	93	116	88	172			
Total de gasto/ingreso estimado	130	186	227	225			

a/ El monto de "financiamiento privado" es el reportado al TSE por los partidos políticos al 28 de febrero de 2010.

b/ El monto de "financiamiento público esperado" se calculó asumiendo que cada partido obtiene el 100% del monto al que tiene derecho por ley.

c/ El monto de "financiamiento público estimado", se calculó considerando que, para el proceso electoral de 2010, a cada partido se le reconoce el mismo porcentaje sobre el financiamiento público que lograron liquidar en el proceso electoral del 2006. Esto es: 65% en el PLN, 60% en el ML, 31% en el PAC y 76% en el PUSC.

d/ Los gastos de capacitación y organización fueron tomados de la liquidación que cada partido presentó al TSE.

e/ Los gastos de publicidad fueron calculados a precios de mercado por la empresa Media Gurú.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y de la empresa Media Gurú.

público por problemas en las liquidaciones presentadas, ¿cómo hacen para sufragar todos los gastos reportados, si la suma de financiamiento público más financiamiento privado, en varios casos, no alcanza para cubrirlos? Estas dos interrogantes se abordarán con mayor detalle en el próximo Informe, una vez que se conozcan los montos del financiamiento público reconocidos por el TSE para las elecciones de febrero de 2010. No obstante, con los datos disponibles al momento de redacción de este Informe (agosto de 2010), puede anticiparse que al menos dos partidos (ML y PUSC) quedarían con problemas financieros. La revisión y reconocimiento de gastos a cargo del TSE ayudará, básicamente, a determinar la magnitud del déficit. Considerando el antecedente inmediato de la campaña electoral del 2006, las cuatro agrupaciones aquí analizadas podrían enfrentar situaciones deficitarias. Vale aclarar que, en el caso del PAC, los datos deben ser leídos tomando en cuenta que para el 2006 ese partido renunció a una parte del financiamiento estatal y, por consiguiente, presentó una liquidación de gastos que abarcaba solo una fracción del total que le correspondía por ley.

Gestión política responsable

El 2009 fue un año de avances en la activación de la agenda política y la aprobación de legislación sustantiva para el país. Ello fue posible gracias a un Congreso más distendido, luego de tres años de fuertes discusiones en torno a la aprobación del TLC con Estados Unidos y su agenda de implementación. Pero también gracias a una oposición política responsable, que no utilizó de manera excesiva las herramientas disponibles en la técnica parlamentaria para obstruir el avance legislativo.

A pesar de estas mejoras, el proceso de formulación y aprobación de leyes presenta al menos dos problemas. Por un lado, la brecha entre la oferta y la demanda legislativas, es decir, la diferencia entre el contenido de la legis-

lación aprobada y los asuntos de una agenda potencial de leyes demandada por los principales sectores de opinión del país, aumentó en 2009 en comparación con 2008. Por otro lado, producto de un análisis exploratorio realizado para este Informe, se observa que, a lo largo del proceso de formulación legislativa, se comenten errores de diversa índole que responden a una combinación de factores administrativos y de tipo político. Tanto los errores de forma como los de fondo operan en detrimento de la calidad de la legislación, creando distorsiones que dificultan la aplicación correcta de la norma en la práctica y que, en última instancia, son responsabilidad de las y los legisladores.

Por lo tanto, se plantea el reto de mantener una alta producción de leyes sustantivas sobre temas que contribuyan al desarrollo humano sostenible del país, pero a la vez se requiere mejorar la calidad del proceso, minimizando los errores y asegurando la correcta implementación de la legislación sancionada.

Mejoran las relaciones Ejecutivo-Legislativo

Durante el cuatrienio 2006-2010, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la gestión de los asuntos parlamentarios transitaron por dos períodos con características antagónicas. El primero, de agenda monotemática, estuvo marcado por la discusión en torno al TLC con Estados Unidos y su agenda de implementación. Durante esa etapa el Ejecutivo logró consolidar una alianza de actores en el Congreso, denominada “G-38” y conformada por los diputados de la bancada oficialista, el PUSC, el ML, Restauración Nacional, Unión Nacional y una diputada independiente, disidente del Movimiento Libertario. La solidez de este bloque a lo largo del primer período, que se extendió por casi tres legislaturas, facilitó la ratificación del TLC, aprobado mediante referéndum en el 2007, y garantizó la promulgación de los catorce proyectos contenidos en la agenda de implementación.

En esta etapa la oposición férrea provino fundamentalmente de tres bancadas: el PAC, el Frente Amplio y el

PASE, cuyos representantes caracterizaron al Gobierno como poco abierto al diálogo y empeñado en imponer sus ideas sobre el desarrollo del país. A pesar de esas críticas, lo cierto es que el Ejecutivo logró conformar una alianza de fuerzas que le dio la mayoría requerida para impulsar su agenda prioritaria. En este sentido, el Gobierno no negoció con todos en la Asamblea, sino con aquellos que le aseguraban los votos para aprobar las leyes en discusión.

El segundo período se dio durante la última legislatura (2009-2010) y se caracterizó por ser más distendido. El debate sobre el TLC, que polarizó las primeras tres legislaturas, finalizó, y con ello el núcleo duro de la alianza “G-38” se desintegró o se recompuso según fuera el proyecto discutido. El cambio en el clima político generó una agenda legislativa variada, construida bajo una dinámica de mayor apertura entre todas las fracciones. En tales circunstancias fue más fácil la aprobación de proyectos de importancia para el país, como lo fueron tres iniciativas de la agenda de seguridad ciudadana, la reforma al Código Electoral, la Ley de Tránsito y la creación de la Banca de Desarrollo, entre otros.

Considerando ambos períodos, y a la luz de los logros obtenidos, se puede concluir que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo generaron resultados con magnitudes diversas para los actores participantes. Por un lado el Ejecutivo consiguió mantener sus principales proyectos en el Congreso, sobre todo durante la primera etapa de agenda monotemática, con una estrategia sólida de coaliciones. Pero ya en la última legislatura, la oposición logró capitalizar algunos proyectos, en un contexto en el que el Ejecutivo estableció alianzas con todas las fracciones políticas representadas, ampliando así la temática y la cantidad de leyes aprobadas.

Por otra parte, si bien las bancadas opositoras emplearon algunos procedimientos, normales dentro de la técnica parlamentaria, para ejercer su derecho de control político y oposición, en ninguno de los dos períodos se puede

concluir que se pretendió vetar las iniciativas en trámite a través del llamado “filibusterismo parlamentario”, con mociones excesivas, consultas reiteradas a la Sala Constitucional o acciones similares. Ciertamente, durante la discusión del TLC y su agenda de implementación este tipo de estrategia fue más frecuente. Ello se debió a la alta polarización que rodeó el tema y en parte fue respuesta al núcleo duro del “G-38”, que garantizaba la aprobación de las leyes en trámite, pero aun así, las prácticas utilizadas no se constituyeron en obstruccionismo legislativo.

Legislatura 2009-2010: la más productiva de los últimos años

El clima más distendido y la apertura entre las diversas fracciones a lo interno del Congreso facilitaron la construcción de acuerdos y, con ello, el incremento en el volumen de la legislación aprobada. De hecho, la última legislatura fue el período más productivo de toda la administración Arias Sánchez, con 113 leyes promulgadas. Más aun, al comparar la producción por legislatura desde 2002, se observa que el 2009-2010 fue además el período con mayor número de leyes aprobadas de los últimos ocho años.

No existe una explicación integral para esta situación. Sin embargo, algunas hipótesis que deberán ser investigadas con mayor detalle pueden dar luces sobre lo que sucedió en este período.

Una primera interpretación es que el cierre de la discusión sobre el TLC con Estados Unidos mejoró las relaciones dentro de la Asamblea, lo cual a su vez facilitó el diálogo y las negociaciones entre la oposición y el Gobierno. Se aceleró así el trámite de una agenda que gozó de mayor aceptación general en el Congreso y, frente ello, el costo político de oponerse podía ser muy alto, sobre todo considerando la cercanía del proceso electoral. Una segunda respuesta pone énfasis en el interés de rescatar el tiempo perdido que se dedicó exclusivamente a los proyectos vinculados con el TLC. Y por último, una tercera hipótesis destaca la proximidad de las elecciones, que también pudo demandar de todas las bancadas una mayor capacidad propositiva y una mayor gestión legislativa.

Más allá de las interpretaciones específicas, los resultados y las características del clima político observado en el Congreso demuestran que sí es posible lograr acuerdos políticos, para avanzar en la aprobación de proyectos con un uso adecuado del Reglamento Legislativo. Tal situación es factible cuando se utilizan el diálogo, la negociación y la estrategia de alianzas como prácticas diarias en el sistema político y, en particular, en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Al final, tales acciones se traducen en un mejor desempeño de la Asamblea Legislativa, medido en términos cuantitativos.

Aumenta la producción de leyes, pero se mantiene una agenda legislativa cargada de asuntos secundarios

La Asamblea Legislativa del cuatrienio 2006-2010 produjo avances importantes en cuanto al volumen de legislación aprobada, pero también es cierto que una alta proporción del total de leyes promulgadas refiere a asuntos de poca relevancia en la gestión del Gobierno como un todo.

Desde la dimensión cuantitativa, el Congreso aprobó un 38% más de legislación que en el período 2002-2006. Siguiendo la categorización de Vargas Cullell (2007), al desagregar según el tipo de leyes se constata que, en estos cuatro años, se reactivó el trámite de legislación sustantiva ordinaria destinada a la creación o reforma del entorno jurídico-institucional (cuadro 5.10). En este renglón el cuatrienio culminó con 42 leyes más que el período anterior, lo que significa una mejora del 47% en la producción legislativa. Aun así, el rubro que experimentó el mayor aumento fue el referido a convenios y tratados internacionales, en el que la administración Arias Sánchez produjo un 71% más de leyes que la administración Pacheco de la Espriella.

A pesar del incremento en su productividad, el Congreso mantiene una agenda llena de asuntos secundarios y de poca relevancia. Tal es el caso del 43% de la legislación aprobada entre

CUADRO 5.10

Leyes aprobadas por iniciativa, según tipo de legislación

Tipo de legislación	2002-2006			2006-2010		
	Legislativo	Ejecutivo	Total	Legislativo	Ejecutivo	Total
Autorizaciones locales	91	6	97	129	2	131
Convenios y tratados internacionales	0	24	24	2	39	41
Declaraciones y benemeritazgos	10	0	10	9	0	9
Legislación sustantiva ordinaria	66	24	90	93	39	132
Presupuestos	0	13	13	0	11	11
Total	167	67	234	233	91	324
Porcentaje	71,4	28,6	100,0	71,9	28,1	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Feoli, 2010.

2006 y 2010, en la cual destacan aspectos procedimentales como autorizaciones a entidades públicas para segregar bienes inmuebles, o a gobiernos municipales para el cobro de impuestos y otras actividades, o bien iniciativas de tipo simbólico, como reconocimientos honoríficos y declaratorias de días festivos. En contraste, la legislación sustantiva ordinaria representa solo un 41% del total aprobado, y el restante 16% corresponde a convenios y tratados internacionales, así como a asuntos presupuestarios.

De esta forma queda patente que la Asamblea Legislativa destina una buena parte de su tiempo y esfuerzos al conocimiento de asuntos de poca importancia, en detrimento de la producción de normativa con mayor impacto sobre el funcionamiento general del país.

La mayoría de leyes aprobadas es iniciativa del Legislativo

De acuerdo con Arias (2008), en comparación con otras democracias y regímenes presidencialistas, las disposiciones legales en Costa Rica otorgan al Poder Ejecutivo un amplio margen de acción para proponer y gestionar proyectos en el Congreso. Por mandato constitucional, el Gobierno controla la agenda parlamentaria durante los dos períodos de sesiones extraordinarias, que representan medio año legislativo completo. La otra mitad de la legislatura se divide en dos períodos de sesiones ordinarias, durante los cuales la agenda es controlada por el Poder Legislativo. No obstante, una buena

parte del segundo período de sesiones ordinarias se utiliza para la discusión del Presupuesto Nacional, que en el fondo es una iniciativa del Ejecutivo.

Pese a ello, los proyectos aprobados por iniciativa del Legislativo superan por mucho el porcentaje de leyes impulsadas por el Ejecutivo. Más del 70% del total de la legislación es producto de iniciativas del Congreso. Esta es una tendencia que se mantiene constante, pues una proporción muy similar observó durante el período 2002-2006 (cuadro 5.11).

Destaca además que la proporción de proyectos del Ejecutivo que son aprobados es muy similar al índice de efectividad legislativa de éste. El indicador determina el porcentaje de iniciativas propias del Ejecutivo que son finalmente adoptadas por la Asamblea. Los datos muestran que entre 2006 y 2010 el Gobierno presentó 182 iniciativas de ley, de las cuales 57 fueron aprobadas. Esto representa un índice de efectividad del 31% o, lo que es lo mismo, que durante su mandato el Ejecutivo no logró la promulgación de siete de cada diez proyectos de ley⁴.

En síntesis, el Poder Legislativo tiene un papel de peso en la producción de leyes, que se torna más significativo al considerar los arreglos institucionales y los procedimientos que intervienen en el trámite de la legislación. Esas prerrogativas no son irrestrictas, y el Ejecutivo también tiene un importante margen de acción sobre la gestión parlamentaria. En la práctica política, sin embargo, la legislación aprobada por

iniciativa del Ejecutivo sigue siendo relativamente baja, y en los últimos cuatro años fue evidente la poca efectividad en la aprobación de proyectos impulsados por el Gobierno.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO, véase Feoli, 2010 y Osterlof y Villegas, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Uso racional de las consultas facultativas por parte de los legisladores

De acuerdo con los arreglos institucionales e incluso la misma Constitución, el Congreso dispone de dos mecanismos para consultar a la Sala Cuarta sobre los aspectos constitucionales y procedimentales de la legislación. Las consultas preceptivas, como su nombre lo indica, son obligatorias, y se activan automáticamente cuando se trata de proyectos de reforma constitucional, convenios y tratados internacionales, y cuando se pretenda reformar la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Las consultas facultativas, en cambio, son de carácter opcional y se activan previa solicitud de al menos diez diputados. Sobre éstas la Sala Cuarta puede emitir una opinión consultiva previa, o preventiva de orden facultativo.

Para ambos tipos de consulta se establece que el trámite legislativo se suspende, y se le otorga a la Sala treinta días para resolver. Si no hubiera objeciones por parte de los magistrados, el proyecto sigue su curso normal en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en caso de existir objeciones, el expediente, con la opinión de la Sala, se remite a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, por un plazo que el Presidente del Congreso fija como razonable, el cual puede ser prorrogado.

Las características procedimentales y la posibilidad de solicitarla de manera opcional, hacen que la consulta facultativa pueda ser utilizada como táctica para atrasar la aprobación definitiva de un proyecto de ley, en particular por los partidos de oposición. Esta situación ha generado divergencias a lo interno del Congreso.

CUADRO 5.11

Leyes aprobadas en las últimas dos administraciones, según iniciativa

Iniciativa	2002-2006 (Pacheco)		2006-2010 (Arias)	
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Ejecutivo	67	28,6	91	28,1
Legislativo	167	71,4	233	71,9
Total	234	100,0	324	100,0

Fuente: Feoli, 2010.

A este respecto cabe mencionar que durante el período 2006-2010 se realizaron veintisiete consultas facultativas, distribuidas de modo bastante uniforme entre los cuatro años, con excepción de la legislatura 2008-2009, cuando se presentaron nueve consultas. Sin embargo, estas son cifras conservadoras si se comparan con las del período 2002-2006. En ese lapso se contabilizó un total de 49 consultas facultativas, 20 de ellas en la legislatura de 2005-2006 (Osterlof y Villegas, 2010).

Estos datos evidencian que, durante los últimos cuatro años, se redujo en casi el 50% la cantidad de consultas facultativas presentadas, un hecho notorio si se toma en cuenta que tres de las cuatro legislaturas estuvieron marcadas por una alta polarización política, que pudo fomentar el uso de estos mecanismos para entorpecer la agenda legislativa.

Un examen más detallado permite establecer dos indicadores adicionales. El primero refiere a la cantidad de proyectos consultados a la Sala Constitucional y la proporción de ellos que finalmente se convierte en ley. En este caso se mide la posible incidencia de la Sala, mediante sus resoluciones, en la aprobación de esas iniciativas.

El segundo indicador es más representativo. Se circunscribe a la legislación aprobada (no a los proyectos de ley), y sobre esa base, determina la proporción de leyes que fueron objeto de consultas facultativas. En este caso se mide el peso relativo que tiene la Sala Cuarta al actuar como “filtro” de la legislación aprobada, con lo cual se obtiene más evidencia empírica para analizar el argumento de la “judicialización de la política”. Según este enfoque, existirían indicios de una alta incidencia de la Sala sobre la función legislativa, si un elevado porcentaje de las leyes aprobadas fue consultado de manera facultativa. Lo contrario indicaría que la legislación está siendo decidida fundamentalmente dentro del Congreso, sin mayor incidencia del Tribunal Constitucional.

Entre 2006 y 2010 el 79% de los proyectos consultados a la Sala Cuarta terminó siendo aprobado, cifra que sugiere una alta incidencia del órgano

constitucional. Sin embargo, la participación mediante consultas facultativas en el total de la legislación es bastante baja. Durante el período en estudio se presentaron quince consultas que versaron sobre legislación sustantiva ordinaria, convenios y tratados internacionales, y asuntos presupuestarios. El total de leyes promulgadas en estos tres rubros fue de 184, de manera que la Sala Constitucional tan solo participó en el 8% de ellas.

Ahora bien, si se consideran las leyes aprobadas y consultadas de manera facultativa, con respecto al total general de la legislación producida en los últimos cuatro años, la proporción es claramente más baja. De un total de 324 leyes promulgadas, solo quince fueron objeto de consulta facultativa, de modo que la Sala Cuarta solo emitió criterio en el 4,6% de la legislación aprobada en este cuatrienio.

En no pocas ocasiones se ha argumentado que la Sala legisla de alguna forma, a través de sus resoluciones y con la complicidad de la oposición, cuando esta última hace un uso excesivo de las consultas facultativas. No obstante, la evidencia recabada para este Informe muestra que ese no fue el caso en el cuatrienio 2006-2010.

Aumenta la brecha entre oferta y demanda legislativas

El análisis de la legislación aprobada desde la dimensión cualitativa compara lo que se aprueba (oferta) con la agenda potencial de asuntos prioritarios para el país (demanda). El primer aspecto se define con base en la legislación sustantiva adoptada por el Congreso. El segundo refiere a una “agenda demandada,” que se construye siguiendo la metodología de Binder (1999), la cual consiste en tomar las páginas editoriales de los principales medios escritos de circulación nacional y agruparlos por temas. En este caso se usaron los diarios *La Nación* y *La República*, por ser los de mayor antigüedad y circulación en el país. Al final se contrastan los resultados, para determinar las proporciones de coincidencia entre ambos niveles de análisis (consúltese el Anexo Metodológico para mayores detalles).

La construcción de la agenda potencial muestra que los temas prioritarios durante los últimos cuatro años fueron los proyectos complementarios del TLC, en primer lugar, seguidos por iniciativas en materia de seguridad ciudadana, reforma del Estado y reforma fiscal, en ese orden (cuadro 5.12). Es de notar que, de estos cuatro temas, tres presentaron un incremento significativo en la última legislatura.

Al comparar la legislación aprobada (oferta) con la agenda potencial (demanda), se constata que entre ellas existe una brecha considerable. Entre 2006 y 2010, el 67% de la legislación que aprobó el Congreso no concordó con la agenda de temas prioritarios señalados por los principales formadores de opinión, y solo en el restante 33% hubo coincidencia entre ambas agendas (cuadro 5.13). Ello indica que las leyes que se están produciendo parecieran no adecuarse a las necesidades más apremiantes identificadas en el país.

Considerando el comportamiento anual, esto es, el período legislativo que va del 1° de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente, se observa que no hay grandes diferencias con respecto al promedio general del cuatrienio. En la última legislatura (2009-2010) se percibe también una importante brecha entre lo aprobado y lo demandado. El 75% de las leyes promulgadas no correspondió a lo requerido en la agenda potencial, bastante más que el promedio para los cuatro años, e incluso mayor que lo registrado en la legislatura 2008-2009, cuando la implementación fuera de agenda fue del 64%.

Cabe destacar que el aumento en la brecha durante el período 2009-2010 pudo ocurrir, en parte, porque los principales temas de la agenda potencial fueron asuntos referidos al TLC con Estados Unidos, y estos salieron de la discusión parlamentaria precisamente en la última legislatura. Esta temática generó una marcada polarización política y, también, una extensa cobertura en los medios. Al haberse aprobado el TLC y sus proyectos complementarios, que constituían buena parte de la agenda potencial, era de esperar que existiera una mayor coincidencia entre

CUADRO 5.12

Agenda potencial^{a/} de legislación demandada (número de apariciones)

Proyecto	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total	Porcentaje
Agenda complementaria al TLC	9	31	3		43	8,1
Proyectos de seguridad ciudadana	3	11	7	11	32	6,0
Reforma del Estado	4	3	4	19	30	5,6
Reforma fiscal	12	3	1	11	27	5,1
Reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa	10	10	3		23	4,3
Concesión de obra pública	9	7	5		21	4,0
TLC	16	4			20	3,8
Reformas a la Ley de Tránsito	1	8	5	6	20	3,8
Reforma electoral	3	6	3	8	20	3,8
Apertura de telecomunicaciones	6	4	2		12	2,3
Ratificación de préstamo híbrido del BID			5	7	12	2,3
Reforma a la educación	6	3	1	1	11	2,1

a/ Se incluyen únicamente los temas con más de diez menciones en total.

Fuente: Feoli, 2010.

CUADRO 5.13

Comparación de la legislación aprobada y la legislación potencial 2006-2010

	Aprobada	No aprobada	Total	Agenda no implementada
Demandada	43	69	112	61,6
No demandada	90			
Total	133			
Implementación fuera de agenda	67,7			

Fuente: Feoli, 2010.

lo aprobado en el Congreso y lo demandado por los principales editorialistas. Por el contrario, al terminar el debate sobre el TLC, la polarización dentro de la Asamblea disminuyó, se amplió la agenda de discusión y se procedió a aprobar iniciativas sobre diversos asuntos (bien se señaló antes que la última legislatura se caracterizó por su “agenda variada,” y por ser la más productiva de los últimos años). En forma paralela, la agenda potencial también se diversificó. En el último año ya no giró sobre unos pocos aspectos que pudieran acaparar tanta atención, como sucedió con el TLC, y que facilitarían la coincidencia entre lo aprobado y lo demandado. Incluso se observa cómo en 2009-2010 hubo temas que cobraron fuerza y que no figuraron en los tres años anteriores

(cuadro 5.12). En ese contexto, es entendible, hasta cierto punto, que la brecha entre lo finalmente aprobado por el Congreso y lo demandado en la agenda potencial, fuera mayor en la legislatura 2009-2010.

En síntesis, el análisis de la oferta y la demanda legislativas muestra al menos tres hallazgos. Primero, en el cuatrienio 2006-2010 hubo una importante brecha entre la legislación aprobada y lo que se demandaba en el país. Segundo, esa brecha se fue ampliando conforme terminaba el período, a pesar de que la producción legislativa en general fue mayor precisamente hacia el final. Tercero, pareciera que la polarización y el amplio debate en torno al TLC, tanto dentro de la Asamblea Legislativa como en los principales espacios de opi-

nión pública, acortó la distancia entre la oferta y la demanda legislativas. Cuando ese tema salió de ambas agendas, volvió a crecer la brecha entre lo aprobado y lo demandado.

Así pues, los datos sobre oferta y demanda legislativas confirman lo manifestado en anteriores Informes, en el sentido de que en buena medida el Congreso está legislando sobre materias que no corresponden a las temáticas identificadas como prioritarias.

Error legislativo: en última instancia una responsabilidad política

En otra aproximación al tema de la calidad de las leyes, se realizó un análisis sobre los errores que se presentan en la legislación aprobada, y los factores que podrían estar influyendo para que esto ocurra. Vale recalcar que los resultados son producto de un estudio exploratorio que tomó como base una muestra de leyes con errores diversos.

De esta forma se determinó que la legislación puede presentar tres tipos de problemas: a) errores de fondo, que no permiten la aplicación correcta de la ley promulgada, b) errores de forma, cuando se aprueban textos distintos a los discutidos por los legisladores, y c) errores de trámite, que responden a fallas en el procedimiento legislativo.

Sobre estos errores pesan factores de índole tanto administrativa como política. Los primeros son susceptibles de mejoría si se establecen mecanismos de seguimiento que velen por la calidad y la coherencia de los proyectos de ley en todas sus etapas. En la actualidad el procedimiento legislativo consta de diversas fases que están relativamente aisladas entre sí, lo que dificulta la identificación de inconsistencias en el proceso normal de modificación de la ley.

Sin embargo, el carácter político y soberano de la Asamblea puede limitar el alcance de los controles técnicos y burocráticos. En la práctica política, siempre habrá un alto grado de discrecionalidad del diputado frente a los controles, pues es muy difícil separar el carácter técnico de las leyes de sus implicaciones políticas (Feoli, 2010). Por ello, sin demérito de las medidas que puedan impulsarse para depurar el proceso legislativo, en última instancia solo puede existir una responsabilidad política por parte de los legisladores con respecto a sus decisiones, incluyendo los errores.

La práctica política respalda este argumento. En general, el procedimiento legislativo consta, como se mencionó, de una serie de etapas que se encuentran relativamente aisladas unas de otras. Los proyectos transitan por esa vía sin que se cuente con mecanismos de control de calidad que abarquen todas las etapas. De hecho, el único control técnico profesional sobre los proyectos de ley se realiza al inicio de todo el proceso, a través del Departamento de Servicios Técnicos, pero incluso cabe la posibilidad de que los diputados lo obvien mediante una dispensa de trámite.

En esa línea de producción legislativa, los proyectos se someten luego al procedimiento de mociones, que altera su contenido original. En esa etapa tampoco hay mecanismos eficientes para detectar inconsistencias por el fondo o errores de forma. Si bien las comisiones legislativas cuentan con asesores técnicos, la dinámica del trámite, la premura algunas veces y la falta de especialización de algunos funcionarios no siempre permiten la debida evaluación

de los textos. Aunado a ello, en ocasiones la presentación de mociones se realiza en el Plenario, donde no hay participación del personal de Servicios Técnicos. Más aun, el procedimiento puede resultar sumamente rígido después del dictamen en comisión. Así por ejemplo, en la fase de mociones de fondo, si existe algún error de forma en la moción presentada, el proponente no puede corregirla. De esta forma los diputados quedan obligados a escoger entre el fondo y las formas, con los consiguientes errores (cuadro 5.14).

El control de calidad se torna aun más complejo cuando la discreción política, de la que gozan los legisladores, lo dificulta. La presentación masiva de mociones para dilatar la discusión es uno de los ejemplos que pueden ocasionar más complicaciones y obstaculizar el control de la consistencia y la calidad de los proyectos. Es usual que los diputados adicionen correcciones de puño y letra a los textos, o bien que redacten mociones extensas (“megamociones”), cuando la buena práctica aconsejaría mociones más pequeñas y concretas.

Un ejemplo notorio de las diferencias entre criterios técnicos y consideraciones políticas fue la tramitación de la Ley de Tránsito. El Congreso aprobó la primera reforma en 2008, habiendo sido prevenido por el cuerpo técnico de las serias inconsistencias que contenía su articulado. En 2009, cuando se tramitó la segunda reforma, que corregía los errores citados, los diputados optaron por aprobar un texto con posibles vicios de constitucionalidad, de acuerdo con el Departamento de Servicios Técnicos. Esto comprueba que, en última instancia, son los criterios políticos los que deciden la agenda legislativa. Si la decisión política contempla las recomendaciones técnicas, la calidad de la legislación resulta mejor que si se obvia.

De ahí que sea importante aumentar la responsabilidad política de los legisladores por sus decisiones. Los diputados ejercen la representación política del electorado en el contexto de los incentivos que ofrece ese entorno institucional, y uno de esos incentivos es la falta de responsabilidad individual ante la

ciudadanía. El uso de listas cerradas y la prohibición de la reelección continua, junto con la ausencia del voto nominal y su registro en el Plenario, convergen para limitar las consecuencias directas que pueden sufrir los legisladores por decisiones mal tomadas. Ciertamente existe responsabilidad colectiva de los partidos políticos, pero los arreglos institucionales actuales hacen más difusas e inciertas las repercusiones directas sobre el diputado (Feoli, 2010). Se reduce así el efecto disuasivo sobre el uso de criterios de oportunidad, en perjuicio de la calidad de la legislación.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ERRORES LEGISLATIVOS, véase Feoli, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

El respeto a las reglas del juego democrático es un requisito básico para la consolidación de la democracia. Ello implica que, incluso en las situaciones de mayor adversidad y tensión social, la ciudadanía utiliza las vías que brinda el sistema político para resolver los conflictos (Linz y Stepan, 1996). De la misma forma, se debe garantizar que las personas tengan acceso a múltiples canales de expresión más allá de las elecciones, y a ejercer con pleno goce de sus libertades el derecho de expresión y demostración (Diamond, 1999).

Desde esa perspectiva, la aspiración que guía esta sección se cumplió, en general, de manera satisfactoria durante el 2009. No obstante, aparecen temas, aún pendientes de resolver, que dividen a la sociedad costarricense y que servirán para evaluar, a la luz de esta aspiración, si en efecto existe una convivencia ciudadana que respeta los derechos y la dignidad de las personas (recuadro 5.5).

Asimismo, al analizar el comportamiento de las acciones colectivas de los últimos diez años, la información disponible da cuenta de nuevos hallazgos. Uno de ellos es que no existe evidencia de que el Estado ejerza medidas represivas sobre la movilización social, por

CUADRO 5.14

Muestra de expedientes legislativos con errores

Ley o proyecto	Características	Etapas procesales
Expediente 15543. Aprobación del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (Solas 1974), sus protocolos y enmiendas.	Error de fondo-legislativo. Aprobado incompleto.	Presentación del proyecto. El texto remitido por el Poder Ejecutivo venía incompleto. La Asamblea dispuso la transcripción digital.
Ley 8654. Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante.	Error de trámite-administrativo. Se aprobó en una Comisión Plena teniendo el plazo cuatrienal vencido.	Comisión Legislativa Plena. Es función de la Secretaría de la Comisión archivar de oficio expedientes con plazo cuatrienal vencido.
Ley 8562. Presupuesto Ordinario 2007.	Error de fondo-legislativo. Inconsistencias en el mismo texto. Errores en partidas correspondientes a ciertos ministerios.	
Ley 8556. Adición de un transitorio a la Ley de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad.	Error de forma-legislativo. Artículo 46, párrafo 2, dice año "2006", cuando debía decir: "2007".	Comisión Legislativa Plena. El trámite del proyecto se inició en el año 2005, con lo cual la previsión a futuro (2006) era correcta. El proceso se demoró y cuando el proyecto fue aprobado, la previsión a futuro (julio de 2006) ya había sido superada.
Ley 8542. Desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica.	Error de fondo - administrativo. Error en la actualización del texto. El artículo 76 de la Ley Orgánica del Ambiente fue reformado y posteriormente derogado. Sin embargo, el texto mantuvo tanto la reforma como la derogatoria.	Mociones en Plenario (137). En la etapa de mociones vía artículo 137, que se presentan en Plenario pero se conocen en comisión, se aprobó una moción para derogar ese artículo. La Secretaría de la comisión incluyó la derogatoria, sin eliminar la reforma. El error se dio en la etapa de mociones 137, pero se produjo en comisión.
Ley 8676. Ley Orgánica de Profesionales en Nutrición.	Error de fondo - legislativo. Inconsistencias en el texto de la ley. El artículo 7 define que la Asamblea General incluye miembros temporales, sin voz ni voto. El artículo 16 establece que esos miembros tienen derecho a voz, pero no a voto.	Comisión. Mientras se conocía el proyecto en comisión, se presentó un texto sustitutivo con la inconsistencia, que se mantuvo en todas las etapas del proceso.
Ley 8508. Código Procesal Contencioso Administrativo.	Error de fondo - legislativo. Inconsistencias con otras normas. Derogó el delito de resistencia a la autoridad contenido en el artículo 305 Código Penal.	Presentación del proyecto. En su versión original, el proyecto proponía modificar el artículo 305 del Código Penal, sin advertir que su contenido correspondía al 307, por reforma de 1997. El error no fue advertido en ninguna instancia.
Expediente 13661. Reforma al Reglamento Legislativo, artículo 41 bis.	Error de fondo-administrativo. Texto publicado no concuerda con el aprobado.	Acuerdo Final, Secretaría del Directorio. Error material: el texto modificado, con correcciones hechas a mano en el Plenario, no corresponde con el Acuerdo Final que mandó a publicar la Secretaría del Directorio.
Ley 8765. Código Electoral.	Error de forma-legislativo. Se incluyó el lenguaje de género en algunas partes del texto y en otras no.	Comisión. No se tomaron previsiones para incluir el lenguaje de género en todo el articulado.
Ley 8696. Reforma a la Ley de Tránsito.	Error de fondo-administrativo. Inconsistencia en el texto. Las referencias entre artículos no calzan.	Comisión y presentación de mociones en el Plenario (vía artículo 137).
Ley 8283. Reforma a la distribución de impuestos a los licores y cigarrillos (Ley 7292).	Error de fondo-legislativo. Se definió como beneficiaria de recursos fiscales a una asociación que no existe, por tener la personería vencida.	Presentación del proyecto. El texto original contiene el error. Luego la Asamblea dispuso el proyecto de todo trámite (expediente 16807), con lo cual resulta muy difícil ubicar el error, debido a la complejidad del procedimiento legislativo.

lo que se concluye que en el país se respeta el derecho constitucional de expresión y demostración. Además se observa que las acciones colectivas tienden a relacionarse con los ciclos económicos, así como con los ciclos políticos.

Aumentan las acciones colectivas

Las acciones colectivas registraron un aumento en el 2009, al pasar de 308 en el 2008, a 394. Sus características fueron casi idénticas en ambos años. Los trabajadores fueron los principales actores de la protesta social y la declaración pública⁵ se mantuvo como la acción colectiva más frecuente.

Durante el 2009 la principal demanda fue la implementación u oposición a alguna ley, reglamento, plan o decreto. Ese no fue el caso del 2008, cuando predominó la defensa del trabajo y las condiciones laborales. Pero un rasgo común en ambos años es que la mayoría de las acciones colectivas se dirigió hacia el Poder Ejecutivo. Así ha sido particularmente desde el inicio de la administración Arias, en el 2006.

Nuevos hallazgos a diez años de seguimiento sobre la protesta social

Luego de una década de estudio de las acciones colectivas, para este año se actualizó la metodología (recuadro 5.6) y se plantearon, además de la descripción de las características formales de estos movimientos, nuevas interrogantes analíticas:

- ¿Es el Estado costarricense represivo frente a las acciones colectivas de la población?
- ¿Cuáles fueron los ciclos de protesta más importantes durante el período de estudio?
- ¿Están relacionadas las acciones colectivas con los ciclos políticos o económicos?

Sobre la primera pregunta, pareciera que el Estado costarricense respeta la protesta social y se abstiene de ejercer medidas de represión contra ella.

RECUADRO 5.5

Referéndum: unión civil entre personas del mismo sexo

En el curso de la preparación del presente Informe, ocurrieron dos hechos de gran importancia desde el punto de vista del empleo de mecanismos de democracia directa en el sistema político costarricense. En primer lugar, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) convocó un referéndum sobre las uniones civiles entre personas del mismo sexo, el cual se celebraría de manera concurrente con las elecciones municipales, en diciembre de 2010. En segundo lugar, durante la edición final del capítulo, la Sala Cuarta anuló esa convocatoria, por lo que la consulta no se llevará a cabo. El próximo año el Informe ofrecerá un análisis detallado sobre esta sentencia del Tribunal Constitucional y sus implicaciones.

El referéndum, de iniciativa ciudadana, era impulsado por el Observatorio Ciudadano por la Vida y la Familia, organización apoyada por la Iglesia Católica y varias denominaciones evangélicas. El fin explícito de este grupo era evitar, por medio de la consulta popular, la eventual aprobación legislativa del proyecto denominado "Unión civil entre personas del mismo sexo" o, al menos, crear una realidad política que disminuyera las probabilidades de esa aprobación. Según el Observatorio, la instauración de este tipo de uniones significaría que el Estado descuide su obligación constitucional de proteger la institución de la familia. Además, argumentaba que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) concibe el matrimonio como una unión heterosexual, por lo que no existe ningún derecho humano que

disponga que dos personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio.

En el bando contrario, la Asociación Movimiento Diversidad pro Derechos Humanos y Salud, un grupo defensor de los derechos de las personas homosexuales, se pronunció en contra del empleo del referéndum para dirimir la legalidad de las uniones civiles. Para sus representantes, el tema refiere a los derechos civiles de una minoría, que el Estado debe reconocer sin necesidad de una consulta. En otras palabras, el Estado y las instituciones no deben discriminar entre los distintos grupos de ciudadanos.

Para la Defensoría de los Habitantes, no es legítimo usar el mecanismo del referéndum para poner en tela de juicio si un determinado grupo de habitantes tiene o no la titularidad de derechos civiles, sociales y económicos.

Al resolver que los promotores del referéndum habían cumplido con los requisitos de ley, el TSE indicó que no se trataba de una consulta para decidir si existen o no los derechos civiles de las personas homosexuales, sino exclusivamente para definir si el conjunto de la población aceptaba o rechazaba un proyecto de ley determinado. La Ley sobre Regulación del Referéndum (nº 8492) no excluye el tema de los derechos civiles, sociales y económicos, y esto lo hace susceptible de consulta, por lo que el Tribunal interpretó que la decisión sobre las uniones civiles era un asunto electoral. La Sala Constitucional discrepó de estos criterios y aceptó los argumentos de los opositores al referéndum.

Al analizar los datos disponibles sobre esta variable (período 2005-2009), se observa que en el 94% de las acciones colectivas reportadas no hubo evidencia de algún tipo de represión por parte del Gobierno. En el restante 6% que sí registró medidas represivas, las dos formas más comunes fueron la presencia policial y el uso de la fuerza. Aunque cabría la posibilidad de que

las fuentes de información no estén captando por completo las acciones represivas del Estado, la marcada diferencia entre una y otra categoría tiende a favorecer el argumento de que, en efecto, el Estado costarricense, por lo general tolera la protesta social, sin ejercer medidas coercitivas cuando se dan tales movilizaciones. Queda pendiente un estudio en profundidad

sobre las acciones colectivas que sí son reprimidas, para indagar si hay patrones discernibles.

La segunda interrogante lleva a identificar los “picos” de acción colectiva en los últimos diez años. Aquí destacan dos momentos en los que se intensificó la movilización social. El primero ocurrió en los meses de marzo y abril de 2000, con la oposición al denominado “Combo del ICE”. El segundo se dio en el 2004, con las protestas contra el monopolio de la revisión vehicular a cargo de la empresa Riteve; en términos absolutos, ese sigue siendo el año con mayor cantidad de acciones colectivas del decenio. Estos “picos” de protesta social coinciden con años intermedios de las administraciones Rodríguez y Pacheco, respectivamente. La base de datos no registra un comportamiento similar durante los años intermedios de la administración Arias, pese a que se sabe que fueron años de intensa movilización social, a causa, sobre todo, de la oposición al TLC con Estados Unidos. Sobre este episodio parece haber un importante subregistro.

¿A qué podría deberse el subregistro de las acciones colectivas en los años 2006 y, en especial, 2007? Una explicación simplista diría que los medios de comunicación sencillamente invisibilizaron la protesta social en ese período. Sin embargo, los datos recolectados hacen pensar más bien que el proceso de movilización social y política en torno al TLC fue atípico en sus características y, por ende, no debe ser homologado con los otros dos ciclos descritos. A diferencia del “Combo del ICE” y la oposición a Riteve, con el TLC se abrió un espacio institucional distinto, que pareciera haber canalizado la movilización social: la campaña del referéndum.

Con el “Combo del ICE” y la oposición a Riteve, la sociedad se enfrentó a dos temas que generaron una alta polarización e incrementaron las tensiones sociales. La ausencia de otros canales institucionales hizo que, en ambos casos, la protesta se convirtiera en un medio necesario. Con el TLC las circunstancias fueron otras. Tras la convocatoria a referéndum, la movilización social, tanto a favor como en contra, no

RECUADRO 5.6

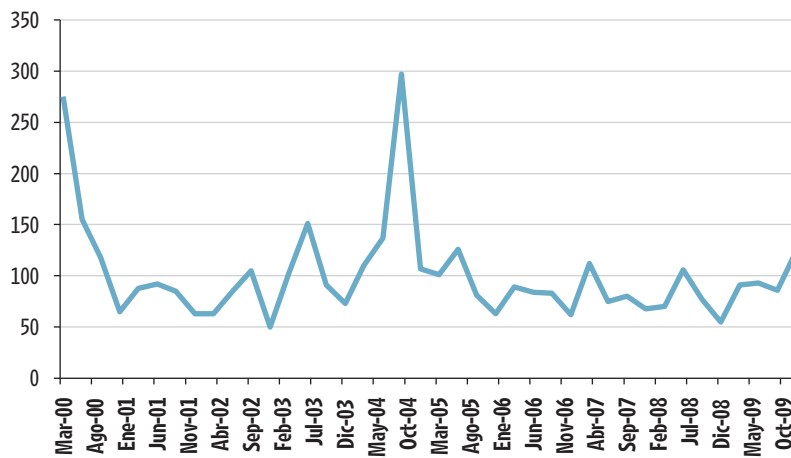
Revisión y actualización de la metodología para el seguimiento de las acciones colectivas

En el año 2002, el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación diseñaron e implementaron una base de datos para dar seguimiento a las acciones colectivas de la población. En el 2009 esta base contenía registros para el período 2000-2008. En el proceso de elaboración del presente Informe, las instituciones tropezaron con problemas técnicos que impidieron seguir utilizando esos registros. En consecuencia, el Programa Estado de la Nación se abocó a la tarea de recuperar y compilar la información a partir de fragmentos dispersos en distintos documentos de su archivo. El trabajo incluyó además un proceso de revisión y ajuste de los manuales de codificación, pues a lo largo del período

se efectuaron algunas modificaciones en la estructura o contenidos de la base de datos, cuando los investigadores encontraban casos de protesta social que no coincidían con las categorías establecidas, y no siempre se homologaron esos cambios para el período anterior. Se actualizaron las categorías de registro y, posteriormente, se hizo una revisión y limpieza de los registros incluidos a lo largo del período. Por último, ya con el instrumento metodológico reconstruido, revisado y actualizado para el período 2000-2008, se procedió a levantar la información correspondiente al 2009 y a hacer los procesamientos estadísticos para este Informe. La base de datos actualizada se pondrá a disposición del público en el sitio *web* del Programa Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr.

GRAFICO 5.9

Acciones colectivas registradas, por trimestres



Fuente: García, 2010.

respondió estrictamente a esquemas de protesta, sino más bien a los de una campaña electoral. Esto explica que no aparezcan altos registros de acciones colectivas en esos años (gráfico 5.9).

En cuanto a la tercera pregunta, para determinar si las movilizaciones socia-

les están vinculadas con los ciclos económicos, se correlacionó el índice de precios al consumidor (IPC) y el índice mensual de actividad económica (IMAE) con la cantidad mensual de acciones colectivas registradas durante todo el período. El propósito fue examinar

la asociación entre estas variables. El resultado muestra una baja correlación con ambos indicadores económicos (-0,076 y -0,079, respectivamente)⁶ en el decenio 2000-2009. No se encuentra evidencia, pues, para afirmar que estas acciones están estrechamente asociadas con los ciclos económicos registrados en ese período.

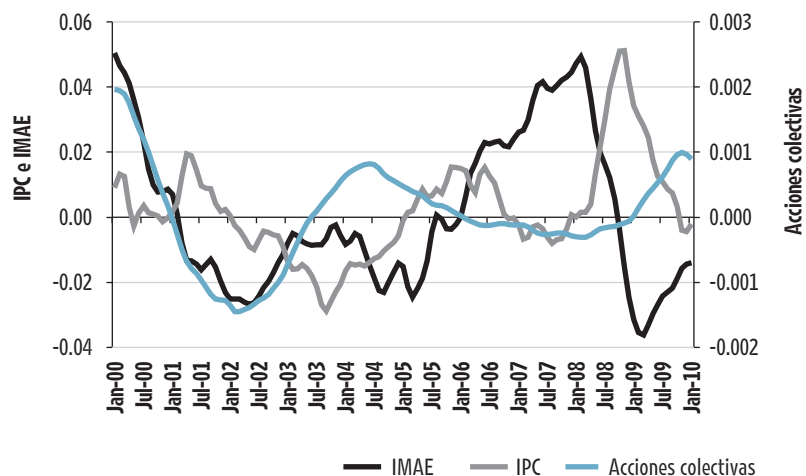
No obstante, con el propósito de obtener una valoración más precisa se efectuó un segundo tipo de análisis: el estudio en detalle de los ciclos de cada una de estas variables, con base en el modelo de estacionalidad aplicado por el *Informe Estado de la Nación* en temas como el ingreso de las clases sociales (Programa Estado de la Nación, 2009 y Meneses, 2010). Para empezar, se observó que las acciones colectivas tienen un comportamiento cíclico claramente definido, lo mismo que el IMAE⁷ y el IPC; estos últimos guardan una relación inversa, y hay evidencia empírica y teórica que respalda este resultado (gráfico 5.10).

En términos de su ciclo, la relación entre las acciones colectivas y el IMAE tiende a ser inversa, pero poco sincronizada (hallazgo anticipado por el muy bajo coeficiente de correlación antes referido). Sin tomar en cuenta los valores al comienzo y el final del período⁸, cuando el IMAE se contrae o está en un período de estancamiento, las acciones colectivas tienden a aumentar por encima de su tendencia histórica, y cuando la economía crece éstas tienden a disminuir por debajo de esa tendencia, aunque no con la misma intensidad ni de manera automática. Este comportamiento se confirma también al sacar promedios de las acciones colectivas en las distintas fases del ciclo del IMAE: en los períodos de contracción y estancamiento el promedio de las acciones es mayor que el promedio correspondiente a la fase expansiva. No es concluyente la información para la última fase contractiva de la economía (2008 en adelante)⁹.

Las acciones colectivas y el IPC tienen una relación débilmente directa. Cuando el IPC se incrementa, lo hacen también las acciones colectivas. En el gráfico 5.10 pareciera que estas últimas

GRAFICO 5.10

Ciclos^{a/} del IMAE, el IPC y las acciones colectivas. 2000-2009 (logaritmos naturales de las variables)



a/ El valor 0 indica la tendencia histórica durante el período. Valores superiores a 0 señalan que en esa observación la variable está por encima de esta tendencia y valores inferiores a 0, lo inverso. Los ciclos se miden del punto más bajo al más alto (ciclo expansivo) y del punto más alto al más bajo (ciclo contractivo).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y García, 2010. Uso del filtro Hodrick-Prescott.

se adelantan al comportamiento del IPC, pues los puntos de inflexión de su ciclo se dan antes que los del índice de precios.

Igualmente, la relación no es sincronizada, pero los niveles de protesta social también parecen tener relación con los ciclos políticos. Se entiende por ciclo político cada uno de los procesos electorales efectuados durante la serie de tiempo disponible, 2000-2009, que dieron lugar a dos cambios de gobierno. Tomando como referencia el mes de las elecciones, se decidió realizar un análisis de estacionalidad de la frecuencia de las acciones colectivas, para determinar fluctuaciones periódicas en lapsos relativamente cortos, en este caso trimestres (García, 2010). El objetivo fue observar el comportamiento de las frecuencias en las acciones colectivas, conforme se acercaban o alejaban de los dos procesos electorales (2002 y 2006).

Pareciera que a medida que una administración de gobierno va finalizando, las acciones colectivas tienden a disminuir; por el contrario, cuando un gobierno va adentrándose en su gestión, la frecuencia de esas acciones tiende a aumentar. En otras palabras, las iniciativas de protesta social tienden a ser más

comunes en los primeros trimestres de una gestión de gobierno; conforme ésta llega a la fase intermedia de su período, y se acercan las elecciones, se desacelera la movilización social (aunque, como se dijo, el referéndum del 2007 introdujo un cambio en esta tendencia). Vale anotar, no obstante, que se requiere una serie de tiempo más larga para confirmar estas relaciones.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS, véase García, 2010, en www.estadonacion.or.cr

El apoyo al sistema político no se recupera

Como es habitual cada vez que hay nuevos datos disponibles sobre el apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno, conocido como apoyo difuso al sistema, este capítulo incorpora esa importante información para examinar los avances o retrocesos en la materia. Por varios años la principal fuente de estos datos han sido las investigaciones del profesor Mitchell Seligson y sus colegas en el *Latin American Public*

Opinion Project (Lapop), quienes han estudiado en profundidad la evolución de las experiencias y valores democráticos en las sociedades latinoamericanas.

De acuerdo con el estudio del 2010, el apoyo promedio al sistema político en Costa Rica mantuvo el mismo nivel reportado en 2008, 63 puntos en una escala de 0 a 100 (gráfico 5.11). Este resultado es el segundo más bajo desde 1978 y ligeramente superior al promedio de 1999. Este comportamiento prolonga una tendencia de estancamiento en el apoyo al sistema, que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales y menores niveles de participación política.

La disminución del apoyo al sistema es posterior a los escándalos de corrupción que sacudieron al país en el 2004 y que no han tenido réplicas similares desde entonces. Los efectos de mediano plazo del enjuiciamiento de dos ex presidentes de la República, uno de ellos condenado a prisión, se ven reflejados en un declive primero, y en un estancamiento después, del apoyo ciudadano a la democracia (Lapop, 2010).

Aunque el país obtiene el mismo nivel de apoyo al sistema entre 2008 y 2010, este valor se mantiene alto cuando se contrasta con el resto de la región. De hecho, el apoyo al sistema político en Costa Rica es el segundo más alto en Latinoamérica, únicamente superado por Uruguay (gráfico 5.12). Cuando

se comparan las naciones centroamericanas, la medición del 2010 ubica a Costa Rica entre tres y catorce puntos porcentuales por encima de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Panamá. En el ámbito latinoamericano la posición nacional está entre tres y seis puntos porcentuales por arriba del apoyo a la democracia en Colombia y México. En la segunda mitad de la década 2000-2010 se produjo un significativo incremento de este indicador en Centroamérica, con países que registran valores cercanos a 50 puntos en la escala de 0 a 100. Por último, entre las naciones que más se acercan al nivel costarricense están dos centroamericanas: Honduras y Panamá (60 puntos en la escala de 0 a 100).

en ciertos ámbitos hay progresos sostenidos, en otras áreas clave el avance es modesto, o incluso nulo.

El Poder Judicial ha realizado una importante inversión en recurso humano y físico, que mejoró los indicadores de desempeño sobre todo durante 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 algunos casos se redujo el tiempo que tardan los casos en ser resueltos y, más importante aun, la mora judicial (casos pendientes de resolución por año) disminuyó de manera notable, con lo cual el sistema de administración de justicia dio señales de descongestionamiento.

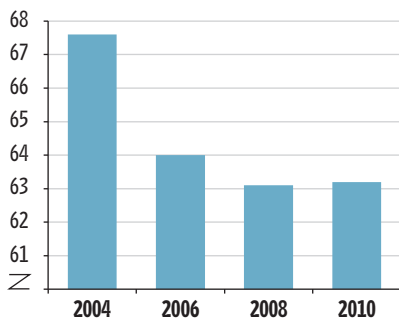
No obstante, y a pesar de que la inversión ha crecido, en los últimos dos años la mejora de los indicadores de desempeño no es tan clara y algunos de ellos más bien se han deteriorado. Así por ejemplo, en el 2009 se lograron avances en las condiciones laborales y en la cantidad de jueces nombrados, con lo cual se redujo la proporción de habitantes por juez. Menos personas por cada juez disponible implicaría,

Administración de justicia

El desempeño en torno a la aspiración de una justicia pronta, cumplida e igual para todos no fue claramente positivo durante el 2009, ni tampoco al observar la tendencia de la última década. En general, el proceso de modernización del Poder Judicial muestra rendimientos decrecientes, debido a que, mientras

GRAFICO 5.11

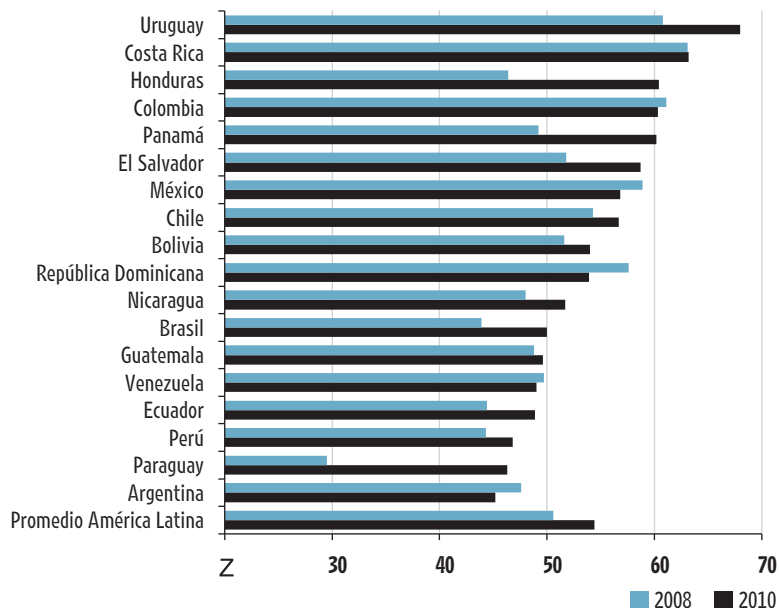
Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop.

GRAFICO 5.12

Índice de apoyo promedio al sistema político en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop.

en principio, una menor carga de trabajo y, por ende, menores tiempos de duración y, sobre todo, un descenso de los asuntos no resueltos. Sin embargo, las mejoras en los tiempos de duración son muy desiguales entre las distintas áreas analizadas. En algunos casos disminuyeron, pero en otros hubo un incremento considerable. Peor aún, la tasa de crecimiento real de casos pendientes por año aumentó en el último trienio, y de manera más pronunciada durante el 2009, todo lo cual se traduce en una mayor congestión dentro del sistema judicial. Lo anterior brinda muestras de que la inversión realizada en los últimos años en el sistema de administración de justicia presenta rendimientos decrecientes.

Por otra parte, en este Informe se ha podido avanzar en exploraciones específicas en dos ámbitos relacionados con la aspiración de una justicia cumplida. En ambos casos los resultados son preocupantes. El primero, sobre las sentencias de la Sala Constitucional, muestra que la ejecución de esas resoluciones en general es baja, aunque con importantes diferencias según la institución de que se trate y los plazos de cumplimiento establecidos. El segundo, sobre la tutela de los derechos laborales, refleja que el país cuenta, con legislación actualizada y acorde con los estándares internacionales. Sin embargo, aparentemente algunos de esos derechos están siendo tutelados solo de modo marginal, debido a la incorrecta implementación y diseño de ciertos procedimientos.

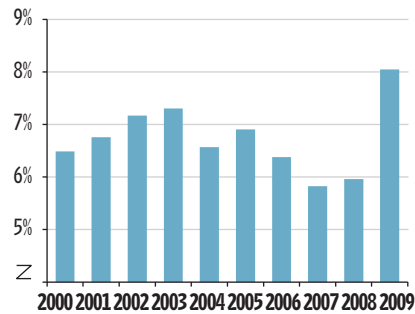
La mayor inversión presupuestaria de toda la década en el Poder Judicial

El artículo 177 de la Constitución establece que se fijará al Poder Judicial una asignación presupuestaria anual no menor al 6% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central. De acuerdo con las características del presupuesto judicial, ello cubre los costos del Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

Este porcentaje se ha cumplido a lo largo de la década, aunque con variaciones importantes. Durante los

GRAFICO 5.13

Presupuesto ejecutado del Poder Judicial, como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR, 2010b.

primeros cuatro años del decenio hubo un incremento en el presupuesto ejecutado, que incluso superó el 7% de los ingresos corrientes del Gobierno durante el período 2002-2003. No obstante, a partir del 2004 el presupuesto judicial decreció hasta llegar a su nivel más bajo en 2007, cuando se ejecutó menos del 6% estipulado constitucionalmente. En 2009 se volvió a dar un aumento significativo del presupuesto, que de hecho alcanzó la proporción más alta de toda la década: un 8% (gráfico 5.13).

Al analizar el detalle presupuestario por áreas se observa que las materias penal, civil y de trabajo representan el 50% del costo de la justicia, dentro del ámbito jurisdiccional integrado por trece materias. Si se considera solo la materia penal, ésta abarca el 24% del gasto, pero al añadir el Ministerio Público, la Defensa Pública y el OIJ, cuyas actividades también están relacionadas con la materia penal, todos juntos absorben el 48% del costo total del Poder Judicial¹⁰ (Solana, 2010).

Incremento sostenido del recurso humano y físico en el Poder Judicial

Como parte del proceso de modernización, y producto del crecimiento real en el gasto del Poder Judicial, se ha visto una tendencia sostenida a aumentar el recurso humano encargado de atender los despachos judiciales. Ello incluye

tanto plazas de jueces y fiscales, como personal subalterno. Paralelamente, se han realizado esfuerzos importantes para facilitar el acceso de la población a los diferentes servicios, mediante la descentralización y la apertura de oficinas en distintas partes del país.

La ejecución presupuestaria da cuenta de ello. Durante la última década, en promedio, el 85% del gasto ejecutado ha correspondido al pago de salarios. En los años 2008 y 2009 se destinó un 84%, cifra levemente menor al 87% observado en 2004 y 2005, pero bastante más alta si se compara, por ejemplo, con el 65% asignado a este rubro en 1995.

Producto de esta inversión, como se mencionó, el Poder Judicial ha incrementado de manera sostenida la cantidad de jueces y el personal subalterno encargado de los servicios judiciales. Con tasas de crecimiento anual en el rango del 5%, la planilla de jueces pasó de 581 en el 2000, a 966 en el 2009, lo que en términos relativos equivale a una expansión del 66%. El rubro de personal subalterno también ha tenido un aumento considerable, pues pasó de 1.749 empleados en el 2000, a 2.451 en el 2009, lo que representa un crecimiento del 40%.

Además de ser más numerosos, los jueces cuentan hoy con mayor estabilidad laboral. En el 2004, el 74% de las y los jueces ocupaba puestos en propiedad. En los tres años siguientes la proporción subió al 92%, y si bien se observa un descenso en 2008 y 2009 (83%), ello se debe fundamentalmente a la creación de plazas, con carácter extraordinario, para el Proyecto de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, que se han ido nombrando en propiedad de manera paulatina (Solana, 2010).

La especialización de los jueces también ha mejorado en años recientes, aunque a un ritmo menor en el último quinquenio. Vale aclarar que se espera una mejor tramitación y resolución de los casos por parte de un juez especializado en una sola materia (por ejemplo penal, familia o civil), que de uno que conoce más de una materia. Así entendido, en 1995 el 55% de todos los jueces eran especializados. A inicios

de la presente década esa proporción aumentó a 60% y para el 2009 llegó a 67%. De manera que, actualmente, solo uno de cada tres jueces conoce más de una materia.

Los esfuerzos por modernizar el Poder Judicial también se han dirigido a facilitar el acceso a los servicios (recuadro 5.7). En los últimos años se han incrementado la cantidad de oficinas y el número de jueces asignados a ellas, para mejorar los servicios prestados. En el año 2000 había 246 despachos judiciales, de los cuales dos tercios funcionaban con solo un juez. Para el 2009 el número total de oficinas aumentó en un 25% y la proporción de ellas que opera con un juez se redujo a un tercio. De esta forma, las políticas adoptadas por el Poder Judicial han privilegiado la asignación de más jueces por oficina, sin descuidar la creación de nuevas agencias judiciales.

Además, la apertura de oficinas se ha realizado tomando en cuenta las zonas periféricas del país, lo cual se refleja en tasas de crecimiento promedio entre provincias similares a lo largo de la década (cuadro 5.15). En este sentido destaca la creación de cuatro nuevos circuitos judiciales en los últimos cuatro años, dos de ellos fuera de la GAM (Segundo de la Zona Sur¹¹ y Segundo de Guanacaste).

Los indicadores de desempeño dan muestras de rendimiento decreciente

A pesar de los avances y la inversión efectuada en recurso humano y físico, algunos de los indicadores que miden el desempeño del Poder Judicial muestran un rendimiento menor al experimentado durante los primeros años de la década, y en algunos casos incluso se observa un deterioro en el comportamiento de los mismos. En otras palabras, el proceso de modernización judicial empieza a exhibir rendimientos decrecientes, lo cual parece indicar que la inversión realizada no está contribuyendo al mejoramiento en el desempeño global del sistema judicial.

Cuatro son los indicadores analizados en este contexto. Dos de ellos -casos entrados netos por juez y la relación

RECUADRO 5.7

Medidas para mejorar el desempeño del Poder Judicial

Entre las medidas aplicadas por el Poder Judicial para mejorar su desempeño destacan las siguientes:

- Entrada en vigencia, en enero del 2008, de la Ley Procesal Contencioso Administrativa, que pretende, entre otros, reducir el tiempo que tardan en resolverse las demandas, e incluye como novedad la oralidad en el proceso.
- Creación de los tribunales de flagrancia, para dar una respuesta rápida a hechos delictivos y atender el clamor de la ciudadanía, de castigar con prontitud a los arrestados *in flagranti*.
- Aumento en el número de tribunales de trabajo de menor cuantía, donde los casos se ventilan en audiencia oral, y de tribunales de casación en el interior del país, para descongestionar el exceso de trabajo en la Sala Tercera, que era el único tribunal de esa categoría con que se contaba.
- Creación de los juzgados especializados de cobro del Primer y Segundo Circuito Judicial de San José, con el propósito de hacer más expedito el trámite y la resolución de los juicios cobratorios (Ley 8624).
- Consolidación del plan piloto para el Juzgado de Pensiones Alimentarias de Alajuela, que introduce cambios como

la oralidad y la informatización del expediente judicial y que ha logrado reducir los tiempos de respuesta para las mujeres que requieren satisfacer la alimentación de sus hijos en forma oportuna.

- Aplicación de la oralidad en todas las materias, lo que con anterioridad estaba reservado a los ámbitos penal y de trabajo en menor cuantía.
- El proyecto "Gestión de la Calidad de la Justicia" establece normas e indicadores para la gestión de los despachos y la producción de estándares de eficiencia y eficacia que le garanticen al ciudadano una justicia concertada con su realidad y una mejora continua en la calidad de los servicios. Deberá evaluarse en el futuro si las expectativas creadas se han cumplido.
- En los últimos dos años se han inaugurado edificios en Turrialba, Grecia y Guápiles, que centralizan los servicios en esas zonas al tener todas las dependencias judiciales en un solo local.
- Se continúa extendiendo el Sistema de Depósitos Judiciales, que evita la manipulación de papel y ahorra tiempo en revisar, ordenar y almacenar miles de boletas.

Fuente: Solana, 2010.

CUADRO 5.15

Número de oficinas judiciales^{a/}, según provincia. 2000 y 2009

Provincia	Número de oficinas		Aumento absoluto	Aumento relativo (%)
	2000	2009		
San José	83	101	18	21,7
Alajuela	39	52	13	33,3
Cartago	21	27	6	28,6
Heredia	16	22	6	37,5
Guanacaste	26	34	8	30,8
Puntarenas	36	41	5	13,9
Limón	25	31	6	24,0
Total	246	308	62	25,2

a/ Se consideran como dos oficinas los tribunales mixtos, que simultáneamente son de primera y segunda instancia.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2010.

de casos tramitados por juez- son más de tipo descriptivo y buscan medir la capacidad de respuesta del sistema judicial. Los otros dos brindan mejor información sobre los niveles de desempeño general: el tiempo de duración de los casos y la mora judicial, que mide la cantidad de asuntos pendientes de respuesta cada año.

La proporción de casos entrados netos por juez de primera instancia permite identificar en promedio la carga de trabajo por operador judicial. Lo ideal sería mantener una proporción de jueces tal que este indicador se reduzca de manera sustancial cada año y, con ello, disminuya también la cantidad de nuevos expedientes que cada juez debe tramitar anualmente. De hecho, la tendencia de este indicador ha sido decreciente, con excepción de 2007 y 2009. Ello indica que en buena parte del decenio el país ha logrado reducir la carga promedio de trabajo de los operadores judiciales.

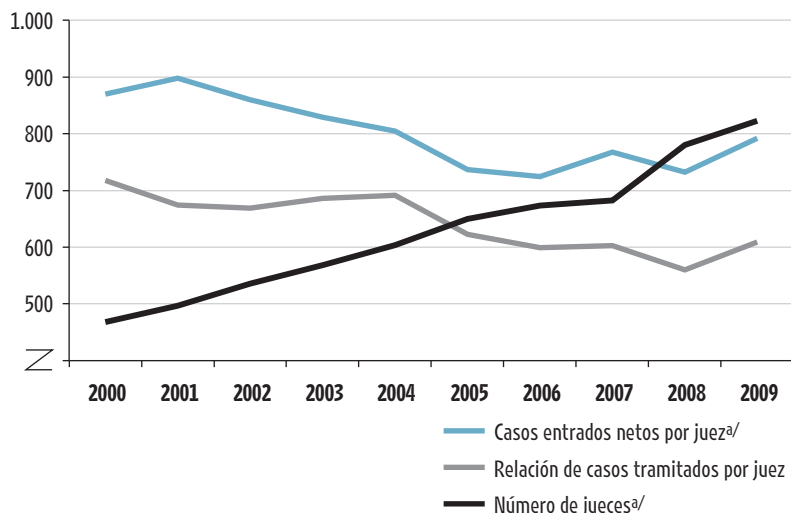
En cuanto a la relación de casos tramitados por juez, la tendencia general de este indicador muestra un descenso. Es decir, el promedio de casos resueltos por juez anualmente ha disminuido, sobre todo a partir del 2004, aunque tuvo un leve repunte en el 2009 (gráfico 5.14).

A pesar de los avances en la cantidad de jueces y en la carga de trabajo promedio que deben enfrentar, los tiempos de duración para resolver los casos no arrojan resultados favorables concluyentes. Este indicador se calcula con base en las estadísticas disponibles para trece materias distribuidas en las diversas instancias judiciales, comparando los años 2000 y 2009. El balance es levemente negativo: en siete de estas áreas hubo un aumento en los tiempos de duración, y en las seis restantes se observa alguna mejoría. Es notorio, sin embargo, que la distribución de este resultado es bastante uniforme entre todas las instancias analizadas, de manera que se trata de un problema que está presente en todos los ámbitos del sistema judicial (cuadro 5.16).

Acá vale la pena recordar que el área penal ha sido la materia con mayor inversión presupuestaria, según los

GRAFICO 5.14

Indicadores de tipo descriptivo sobre el desempeño del Poder Judicial



a/ Primera instancia.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2010

CUADRO 5.16

Promedio de duración de los casos, según instancia y materia. 2000 y 2009

(casos fallados con sentencia o votos de fondo)

Instancia y materia	2000	2009	Resultado
Primera instancia			
Penal	18 meses 2 semanas	22 meses 0 semanas	Empeoró
Trabajo ^{a/}	30 meses 3 semanas	24 meses 0 semanas	Mejóro
Segunda instancia			
Familia	2 meses 0 semanas	1 mes 1 semana	Mejóro
Agraria	4 meses 0 semanas	6 meses 0 semanas	Empeoró
Contencioso	5 meses 0 semanas	10 meses 1 semana	Empeoró
Penal Juvenil	N. D.	2 semanas	
Casación			
Civil	10 meses 2 semanas	9 meses 2 semanas	Mejóro
Contencioso	13 meses 1 semana	7 meses 3 semanas	Mejóro
Agraria	8 meses 1 semana	7 meses 2 semanas	Mejóro
Trabajo	3 meses 1 semana	6 meses 2 semanas	Empeoró
Familia	4 meses 3 semanas	8 meses 3 semanas	Empeoró
Penal	4 meses 0 semanas	12 meses 0 semanas	Empeoró
Constitucional			
Hábeas corpus	17 días	20 días	Empeoró
Acciones de inconstitucionalidad	25 meses 1 semana	18 meses 0 semanas	Mejóro

a/ Corresponde a juicios ordinarios fallados por juzgados de mayor cuantía.

Fuente: Solana, 2010.

datos disponibles más recientes, que corresponden al 2008 (Solana, 2010), sin que ello se haya traducido en una mejoría de los tiempos de duración con respecto a valores registrados al inicio de la década. No obstante, también debe destacarse que se han hecho importantes esfuerzos para reducir los tiempos de duración, sobre todo a partir del 2008, con la creación de los tribunales de flagrancia, como se verá más adelante.

Finalmente, el otro indicador de desempeño que se suele utilizar para conocer el estado en que se encuentra la administración de justicia, es la mora judicial, entendiendo como tal el atraso o acumulación de trabajo en el sistema. Se mide con base en el número de expedientes activos o en trámite que tienen las oficinas jurisdiccionales, y su comportamiento a lo largo del tiempo.

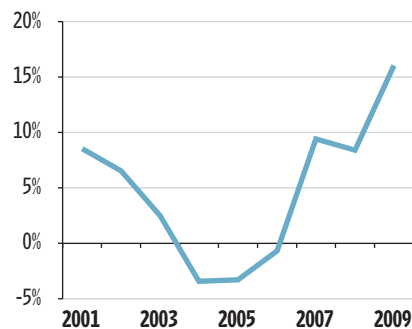
En este caso los datos sí revelan un deterioro notable en los últimos años. Entre 2000 y 2009 los asuntos en trámite crecieron un 51%¹². La tendencia anual, a su vez, indica que durante la primera parte del decenio el país tuvo un buen desempeño en este rubro, logrando incluso la disminución en números absolutos de la mora judicial durante tres años consecutivos (2004, 2005 y 2006). Sin embargo, en el 2007 el sistema de justicia volvió a mostrar un crecimiento de los casos pendientes, que se hizo más notorio en el 2009 (gráfico 5.15).

Un hecho incuestionable que abre grandes interrogantes es que en el 2009 se dio el mayor aumento de casos pendientes de los últimos diez años, a pesar de ser ese el año con la mayor inversión presupuestaria, también de toda la década. Este es un dato significativo, que agrega evidencia al argumento sostenido en este capítulo, de que el sistema judicial muestra rendimientos decrecientes en los últimos años.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INDICADORES DEL DESEMPEÑO JUDICIAL, véase Solana, 2010, en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 5.15

Crecimiento real de los casos pendientes en primera instancia



Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2010.

Las innovaciones del sistema judicial son eficaces, pero aún representan una baja proporción de los casos resueltos

El proceso de modernización judicial trajo consigo algunas innovaciones que, si se fortalecen y amplían, pueden constituir una mejoría sustancial en la forma de impartir justicia en el país. Tales son los casos de la inclusión de procesos orales y procedimientos como la resolución alternativa de conflictos, y la creación de los tribunales de flagrancia, para aligerar la respuesta sobre temas específicos.

En el primer caso es de notar que el Poder Judicial considera extender la oralidad a todas las materias, pues estima que ese sistema es una de las herramientas más eficaces para agilizar la justicia y, con ello, reducir la duración de los procesos. La sustitución paulatina de la modalidad escrita por la oral implica un avance cualitativo en la administración de justicia, siendo uno de sus principales objetivos el acercarla a la ciudadanía, así como mejorar la calidad de los servicios (Solana, 2010).

De acuerdo con la información disponible para las materias penal, laboral, contravencional y de tránsito, el número anual de casos resueltos por oralidad ha oscilado entre 21.000 y 27.000 en la última década, y solo la materia de tránsito acapara, en la mayoría de los años, aproximadamente el 50% de esas resoluciones.

La entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en enero de 1998, trajo consigo la aplicación de varias medidas alternativas que también han contribuido a mejorar los resultados de la administración judicial. Entre éstas se incluyen la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, el criterio de oportunidad, la reparación del daño y el pago de multas.

La aplicación en conjunto de estas medidas muestra dos tendencias claramente definidas. Entre 2000 y 2005 hubo un incremento sostenido en el total de asuntos finalizados por estos medios, pero la tendencia se revirtió durante el período 2006-2009, cuando se dio una disminución continua en el volumen resuelto a través de procesos alternativos. Queda pendiente determinar las causas específicas que están generando esta reducción, para luego plantear las acciones correctivas que correspondan, a fin de recuperar la tendencia positiva observada durante la primera parte de esta década.

También en el área penal, y dada la problemática del aumento continuo en la duración promedio de los procesos fallados con sentencia, en el 2008 entró en operación el Tribunal de Flagrancia en el Segundo Circuito Judicial de San José, iniciativa que a partir del 2009 se extendió a otros tribunales del país. Al menos dos efectos inmediatos son identificables. El primero es la reducción en la duración promedio de los juicios, que pasó de veinticinco meses y una semana en 2008, a veintidós meses en 2009. Ello es patente al observar que en el último año el Tribunal de Flagrancia falló con sentencia 372 expedientes, con una duración promedio de tres semanas por caso. De ahí el avance en el promedio anual de duración de los casos en materia penal, aunque éste aún se encuentra muy por encima de los niveles observados a inicios de la década.

El otro efecto fue el aumento en el porcentaje de sentencias condenatorias, cuyo comportamiento había sido más bien hacia la baja en los últimos años, incluso al punto de que se dictaran más absoluciones que condenas entre 2006 y 2008. Para el 2009 el balance muestra

que el 56% de las sentencias correspondió a condenatorias, y el aporte de los tribunales de flagrancia fue evidente. En el Tribunal del Segundo Circuito Judicial de San José, por ejemplo, las condenas representaron el 88% del total de casos fallados (Solana, 2010).

Finalmente, otra innovación judicial es la resolución alternativa de conflictos (RAC). En el año 2007 la Corte Plena aprobó la creación del Centro de Conciliación del Poder Judicial, que inició su labor en tres sedes y aumentó a seis para el 2009 (Central, San Ramón, Santa Cruz, San Carlos, Pérez Zeledón y Pococí). Esta instancia filtra aquellos casos que, por su naturaleza, pueden ser resueltos en etapas tempranas del proceso por los mismos implicados. Con ello se reducen los asuntos que ingresan en la corriente judicial y se favorece la mejor atención de los casos que requieren el procedimiento tradicional de resolución.

El número de procesos tramitados por los centros RAC ha ido en aumento desde el 2007, con porcentajes de acuerdos obtenidos por encima del 75%, lo cual denota la eficacia del procedimiento. Las materias en las que más se está aplicando la conciliación son, en primer lugar, la contravencional, seguida por la penal y la de pensiones alimentarias. La materia contravencional presentó el mejor porcentaje de casos en que se logró conciliar a las partes, 85%, a diferencia de la laboral, en que solo registró un 61%.

A pesar de estos buenos resultados, debe tomarse en cuenta que la proporción de casos que se ventilan por la vía de la RAC sigue siendo bastante baja con respecto al total de asuntos que entran en la corriente judicial; no constituye ni siquiera el 1% anual. Por lo tanto, es necesario esperar más tiempo para ver cómo evoluciona este procedimiento y evaluar de manera más precisa su contribución al sistema de administración de justicia.

Usuarios confían en el Poder Judicial, pero critican lentitud y falta de equidad

En el 2009 se realizó una entrevista a usuarios del Poder Judicial con el propósito de conocer su opinión sobre diversos aspectos relacionados con el quehacer de esta institución y la atención recibida. Los resultados en general son positivos. Los indicadores de confianza, satisfacción y calificación de los servicios judiciales parecen confirmar la buena imagen de la que goza el Poder Judicial entre los ciudadanos. Eso sí, se identifica un bajo consenso en torno a dos principios centrales: justicia igual para todos y justicia pronta.

El 76,4% de los consultados dijo estar muy de acuerdo o algo de acuerdo con la afirmación “el Poder Judicial es confiable”. Los enunciados “el Poder Judicial tiene independencia” y “el Poder Judicial actúa con transparencia” también contaron con la aprobación del 76,6% y el 73,0% respectivamente.

Sin embargo, al plantearse los aspectos referidos a justicia pronta e igual para todos, se presentaron niveles particularmente bajos. Ante la afirmación “la justicia en Costa Rica es igual para todos los/las ciudadanos/as”, solo la mitad de los entrevistados estuvo muy de acuerdo o algo de acuerdo con ella. De manera similar, la idea de que “el Poder Judicial es rápido en los trámites” fue compartida apenas por el 45,6%. Queda patente, entonces, la debilidad que perciben los usuarios en esos dos principios fundamentales del sistema de administración de justicia (cuadro 5.17).

Con respecto a la confianza en los órganos adscritos al Poder Judicial, el 74,5% de los usuarios manifestó tener alguna o mucha confianza. Los mayores porcentajes corresponden a los funcionarios del Poder Judicial (67,2%), seguidos por los de tribunales (62,7%). En la parte más baja de la tabla se sitúan los defensores públicos y los fiscales del Ministerio Público, que solo cuentan con la confianza del 48,7% y el 45,7% de los entrevistados, respectivamente.

La variable que evalúa las dificultades del proceso judicial muestra que la principal queja de los usuarios (57,3%) se refiere al proceso mismo, en el cual se señalan deficiencias como la lentitud, los problemas de notificación y la falta de información. El segundo lugar, con una proporción bastante más baja (26%), corresponde a la manera de actuar de los servidores judiciales,

CUADRO 5.17

Opinión sobre algunos aspectos relacionados con el Poder Judicial. 2009

Opinión	Aspectos sobre el Poder Judicial						
	Es confiable	Tiene independencia	Actúa con transparencia	Imparte justicia	Genera seguridad	Es rápido en los trámites	Justicia igual para todos
Muy de acuerdo	35,2	39,3	32,6	32,5	34,5	20,8	21,2
Algo de acuerdo	41,2	37,3	40,4	40,5	41,9	24,8	28,6
Algo en desacuerdo	17,7	14,9	19,0	19,7	16,4	26,9	23,1
Muy en desacuerdo	5,2	4,7	6,4	6,3	6,9	26,7	26,8
NS / NR	0,7	3,9	1,6	1,0	0,3	0,8	0,3

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Poder Judicial, según encuesta aplicada a usuarios entre abril y mayo del 2009.

entiéndase su parsimonia y su poca disposición y competencia.

En cuanto a los tiempos de espera en las instancias analizadas, en promedio el 64% de los encuestados informó que le toma menos de treinta minutos realizar alguna gestión. Las diligencias relacionadas con pensiones alimentarias parecen ser las más lentas, pues casi el 50% de los usuarios afirmó que tarda más de 45 minutos haciendo fila para efectuar el trámite correspondiente.

Finalmente, cuando se les pidió a los usuarios calificar el servicio recibido en una escala de 1 a 10, de las catorce materias muestreadas¹³ once obtuvieron puntuaciones de 8, dos recibieron 7 (agraria y pensiones alimentarias) y solo la Defensa Pública obtuvo una calificación de 9.

Bajo cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta

Para este Informe se introdujo en el capítulo un análisis sobre el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional durante los últimos meses del año 2009 e inicios del 2010. Se trata de un primer estudio exploratorio, que se basa en un sistema de seguimiento desarrollado conjuntamente por la Sala y el Programa Estado de la Nación (recuadro 5.8), y que arroja algunos datos significativos sobre un área del sistema político-jurídico costarricense que hasta ahora no había sido examinada. El hallazgo central es contundente: el grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala es, en general, bastante bajo. Existen importantes diferencias cuando se evalúa en detalle el comportamiento según sea la institución recurrida o el plazo de la orden.

Con respecto a los plazos, más del 80% de las sentencias se cumple cuando la orden emitida por la Sala es de acatamiento inmediato. Si el fallo contra una entidad contiene órdenes sin plazo temporal definido, no existe un estándar claro que incentive su cumplimiento expedito. En cambio, si las órdenes son de carácter inmediato, hay un incentivo para cumplirlas, puesto que la falta de acatamiento es evidente y los funcionarios responsables quedan expuestos a acciones por parte de la Sala (Vargas

Cullell, 2010b). Pareciera entonces que los plazos son un factor que influye sobre el grado de cumplimiento de las sentencias. Por otra parte, a mayor antigüedad del fallo, mayor es su nivel de acatamiento (gráfico 5.16). Sin embargo, este nivel cae muy rápidamente, de modo que en sentencias con seis meses de antigüedad es de apenas 50%, para las resoluciones cuyo plazo ya venció, y de 33% para aquellas cuyo plazo aún no ha expirado.

Los promedios ocultan, sin embargo, importantes diferencias, que quedan al descubierto cuando se analiza el comportamiento por instituciones. Solo la CCSS y el Poder Judicial muestran niveles de acatamiento superiores al 50%, mientras que el MEP¹⁴ (la entidad más recurrida), el MOPT, el Minaet, el Ministerio de Justicia y los sujetos de

derecho privado tienen un muy bajo cumplimiento (cuadro 5.18). Determinar las razones que explican conductas institucionales tan distintas requiere estudios adicionales y en profundidad.

Otro de los aspectos que incluye el sistema de seguimiento refiere a la satisfacción que muestran los recurrentes con el papel de la Sala Constitucional. Aunque aún con datos muy preliminares, se observa que la satisfacción supera la calificación de 8 en una escala de 0 a 10, donde 10 es plena satisfacción.

Por último cabe comentar que, si bien la información aquí presentada constituye apenas una primera aproximación, el seguimiento de las resoluciones de la Sala Cuarta y su acatamiento abre un espacio de investigación inédito y valioso para el mejoramiento del desempeño en el sistema de administración de justicia.

RECUADRO 5.8

Programa Estado de la Nación propone y apoya sistema de seguimiento de sentencias constitucionales

A partir de octubre de 2009, la Sala Constitucional puso en marcha un sistema de seguimiento de sus sentencias. Una vez que se notifica un fallo a las partes, el Centro de Jurisprudencia Constitucional (CJC) indaga si la sentencia ha sido cumplida en todos sus extremos y, de no ser así, la situación y motivos del incumplimiento. También investiga la satisfacción de las personas con la actuación de la Sala y con la respuesta de la institución o empresa que debe remediar la transgresión del derecho constitucional. El seguimiento se da a las sentencias declaradas con lugar.

Esta es una iniciativa de bajo costo, basada en llamadas telefónicas a las partes, que permite a la Sala tener información actualizada y precisa sobre un asunto medular para la evaluación del servicio judicial: ¿quién cumple con las sentencias que emite un juez? Para el Estado de la Nación, esta es una cuestión fundamental en sus estudios sobre el desempeño del país en materia de justicia cumplida. Cabe agregar que ningún otro ámbito del sistema de justicia costarricense posee una herramienta de esta naturaleza.

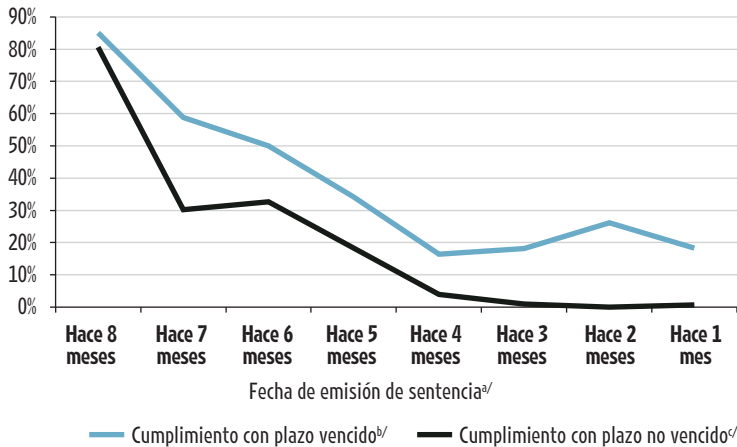
La idea original fue del profesor Jeff Staton, de la Universidad de Emory, Estados Unidos, quien junto con Jorge

Vargas Cullell, del Programa Estado de la Nación, la propuso a la Sala Constitucional. La Presidencia de esta entidad aceptó y adaptó la iniciativa -la idea original tenía un diseño cuasi experimental y un fin más académico- y a lo largo del 2010 ésta se fue desarrollando en la práctica como un proyecto piloto con efectos sobre el quehacer de la Sala y, además, con un perfil público. En todo este proceso el Programa Estado de la Nación brindó apoyo técnico y metodológico al personal del CJC. Datos sobre el nivel de cumplimiento han sido publicados en el sitio *web* de la Sala Constitucional, <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/seguimiento.htm>.

La puesta en marcha del sistema de seguimiento ha implicado, pese a la simplicidad de su diseño, una serie de problemas no previstos: el CJC ha tenido que dedicar un equipo de personas a tiempo completo a esta actividad; han emergido importantes dificultades para contactar a las autoridades públicas responsables de cumplir las sentencias, y en algunos casos se ha detectado falta de precisión en las sentencias mismas, así como la ausencia de acciones ulteriores definidas por los magistrados, una vez que se comprueban incumplimientos sistemáticos por parte de ciertas instituciones y jerarcas.

GRAFICO 5.16

Nivel de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, según vencimiento de plazo y período transcurrido desde su notificación a las partes
(octubre de 2009 a mayo de 2010)



a/ Comparado a junio de 2010.

b/ Cumplimiento con plazo vencido: sentencias cuyo término o tiempo de acatamiento ya había sido sobrepasado a la fecha del control.

c/ Cumplimiento con plazo no vencido: sentencias cuyo término o tiempo de acatamiento no había concluido a la fecha del control.

Fuente: Vargas Cullell, 2010b, con base en el sistema de seguimiento del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Un análisis detallado de este tema puede generar “datos duros” que faciliten la toma de decisiones dirigidas a elevar los grados de cumplimiento de los fallos emitidos por el Tribunal Constitucional.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SEGUIMIENTO DE SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL,

véase Vargas Cullell, 2010b, en www.estadonacion.or.cr

Principal reto para resguardar los derechos laborales: focalizar la inspección

Desde el punto de vista normativo, en general Costa Rica cuenta con un marco apropiado para garantizar la tutela de los derechos laborales, el cual se complementa con compromisos internacionales en la materia (Libro Blanco¹⁵, convenios de la OIT). Sin embargo, la verificación del cumplimiento de esa legislación no es una tarea fácil.

CUADRO 5.18

Nivel de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, por vencimiento del plazo, según institución recurrida
(octubre de 2009 a mayo de 2010)

Institución	Número de sentencias	Porcentaje de cumplimiento		Promedio
		Sentencias con plazo vencido ^{a/}	Sentencias con plazo no vencido ^{b/}	
Ministerio de Educación Pública	1.020	20	6	10
Caja Costarricense de Seguro Social	323	73	32	66
Poder Judicial	60	78	20	63
Sujetos de derecho privado	60	27	20	22
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	57	27	17	21
Ministerio de Justicia y Paz	42	55	27	40
Ministerio de Salud Pública	39	27	11	15
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado	38	17	9	11
Dirección General de Servicio Civil	36	25	3	6
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	34	13	11	12
Ministerio de Seguridad Pública	32	32	15	25
Otras	465	29	19	23
Total de sentencias	2.206	40	11	24

a/ Cumplimiento con plazo vencido: sentencias cuyo término o tiempo de acatamiento ya había sido sobrepasado a la fecha del control.

b/ Cumplimiento con plazo no vencido: sentencias cuyo término o tiempo de acatamiento no había concluido a la fecha del control.

Fuente: Vargas Cullell, 2010b, con base en el sistema de seguimiento del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional.

El Ministerio de Trabajo, a través de la Oficina de Inspección General de Trabajo, es el responsable de velar por que “se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a previsión social”¹⁶. Dentro de ese marco, los inspectores encargados de verificar el cumplimiento de las normas laborales tienen algunas potestades mínimas, como entrar sin previa notificación y a cualquier hora en los establecimientos de trabajo, y exigir la presentación de los documentos que demanda la legislación laboral.

Sin embargo, estos funcionarios carecen de potestad sancionatoria en vía administrativa, hecho que se convierte, quizás, en su principal limitación. Eso significa que los incumplimientos detectados deben procesarse a través de los tribunales de justicia, para que en cada caso sea un juez quien decida si procede o no la sanción correspondiente. La lentitud del trámite judicial hace que esta situación se traduzca en un obstáculo para el sistema de inspección en general y, en última instancia, para la efectiva tutela de los derechos de los trabajadores.

Los datos desagregados indican que el número de inspecciones laborales realizadas por año en el período 2000-2009 fue muy variable, con situaciones extremas durante el último trienio. En 2007 se efectuaron 5.654, la cantidad más baja de toda la década, y en los siguientes dos años hubo un incremento sustancial hasta llegar a las 8.602 inspecciones en el 2009, la cifra más alta registrada en el decenio.

La cobertura de los patronos en 2008 y 2009 siguió siendo más baja que los niveles observados entre 1998 y 2001. Es evidente entonces el desafío de mejorar el desempeño de la inspección laboral, sobre todo si se considera que, mientras la cantidad de inspectores se ha mantenido estancada, el número de patronos ha crecido de modo constante.

Con respecto a las infracciones laborales, de las doce identificadas como las más frecuentes en los últimos años, siete corresponden a derechos laborales esenciales (salarios y otras remuneraciones, jornadas y descansos, obligacio-

nes y prohibiciones patronales), cuatro a temas de seguridad e higiene, y una se relaciona con el comprobante de pago, que si bien no es un derecho sustantivo, sí tiene un carácter instrumental para verificar si el patrono cumple con las obligaciones salariales. Unido a lo anterior cabe resaltar que, desde el año 2000 y hasta la fecha, en más del 93% de las inspecciones se encuentran incumplimientos a la ley laboral, dato que refleja la alta incidencia de las infracciones, a pesar de la amplia normativa en la materia (Funpadem, 2010).

Así las cosas, el país enfrenta varios desafíos de importancia. Primero, es necesario seguir aumentando la cantidad de inspecciones laborales y, por supuesto, el número de funcionarios dedicados a esa tarea. Segundo, teniendo en cuenta que en los últimos años el procedimiento incluye la verificación de “nuevos” derechos laborales, se requiere una mejor preparación de los inspectores para hacer frente a esas nuevas situaciones.

Por último, el principal reto sigue siendo la focalización estratégica. La labor de verificación que realizan los inspectores se basa en un catálogo de infracciones en el cual, en teoría, el 46% de los rubros se relaciona con los derechos fundamentales y con mejores condiciones de trabajo. Sin embargo, en realidad apenas un 36% de los incumplimientos enlistados y su asidero legal aluden de manera directa a esos derechos. El 10% restante debe interpretarse o integrarse para que sea aplicable la legislación en la materia (Funpadem, 2010). Así por ejemplo, algunos asuntos relacionados con el trabajo forzoso, la libertad sindical y las peores formas de trabajo, no tienen una mención expresa. Ciertamente, la función del inspector no lo limita a verificar solo lo que aparece en el acta de inspección, pero la práctica y la carga de trabajo pueden hacer que se circunscriba a ella. Conviene entonces valorar si la baja incidencia de ciertas violaciones asociadas a derechos fundamentales, tiene que ver de algún modo con la falta de alusiones explícitas a esos derechos en el acta de inspección, lo cual implicaría que se está dando un subregistro.

En suma, resulta imperativo focalizar la inspección sobre aquellos temas más directamente relacionados con los derechos laborales fundamentales que, en caso de incumplimiento, son los que más lesionan las garantías de los trabajadores. Ello supone la construcción de indicadores cuantitativos que aseguren una planificación adecuada, con base en perfiles de infracciones, zonas geográficas y otras características relevantes (Funpadem, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DERECHOS LABORALES**, véase Funpadem, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Política exterior

El cumplimiento de la aspiración de política exterior requiere que la conducta del país en el plano internacional sea consistente con los valores de paz, democracia y respeto a los derechos humanos promovidos internamente. En ese marco, la política exterior se concibe como un instrumento para la protección y tutela de los intereses nacionales y el impulso del desarrollo humano.

Así entendidas, las acciones en esta materia durante el 2009, y en general durante la administración Arias Sánchez, se estructuraron a partir de tres ejes apoyados en aparatos institucionales distintos: a) la política diplomática liderada por la Cancillería, b) la política exterior comercial guiada por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), y c) la política exterior ambiental coordinada con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet).

Cada uno de ellos refiere a aspectos diferentes en la aspiración de política exterior y, por tanto, sus valoraciones deben ser individualizadas. La labor diplomática, por ejemplo, se examina desde la perspectiva de los derechos humanos y los valores democráticos que dan sustento a la aspiración. Las otras dos líneas de acción, comercio y medioambiente, son evaluadas a la luz de su contribución al desarrollo humano del país.

En el eje de la acción diplomática, tres fueron las “iniciativas macro” desarrolladas a lo largo de los cuatro años de la administración Arias Sánchez, complementadas por otras acciones (recuadro 5.9). Éstas contienen, en lo fundamental, el enfoque y los principios democráticos, de derechos humanos y de desarrollo sostenible que el país siempre ha buscado proyectar en los foros internacionales. Las iniciativas son: el Consenso de Costa Rica¹⁷, el Tratado Marco de Comercio de Armas¹⁸ y Paz con la Naturaleza¹⁹. Con respecto a sus resultados, vale decir que fueron en general modestos. A excepción del Tratado Marco de Comercio de Armas, que tuvo mayor promoción y apoyo internacional, aunque su concreción todavía no se resuelve por completo, las otras dos iniciativas tuvieron avances exiguos, y está por verse si la nueva administración continuará impulsándolos.

Resultados más significativos se dieron en el área comercial de la política exterior, en la que se lograron acuerdos con zonas geográficas y económicas estratégicas para el país. En lo que concierne al tema ambiental, a lo largo del cuatrienio se estructuró una propuesta coherente que buscó posicionar a Costa Rica como un actor líder en el plano internacional. Los logros concretos aún son escasos, y están más relacionados con la etapa de promoción de las iniciativas planteadas.

En suma, la aspiración de política exterior tuvo un cumplimiento moderado a lo largo del cuatrienio 2006-2010, pero también durante el 2009 en particular. El país logró un mejor desempeño en la promoción del desarrollo humano a través, fundamentalmente, de la estrategia seguida para diversificar sus socios comerciales y diplomáticos, y acercarse a regiones estratégicas por su posición geopolítica e importancia económica a nivel mundial. En menor grado, la política exterior ambiental contribuyó mediante la conformación de un “discurso-país” que, por primera vez, dio un espacio importante a la promoción del medioambiente en la escena internacional.

Más modestos fueron los resultados de la promoción de los derechos humanos

y los valores democráticos. En el seno de la ONU ciertamente Costa Rica abogó por el respeto de los derechos humanos cuando tuvo que pronunciarse, pero los logros concretos de sus “iniciativas macro” aún son pocos. En Centroamérica el desempeño tampoco fue sobresaliente, incluso en el contexto del golpe de Estado en Honduras. En ese caso, si bien el país tuvo un rol predominante al ser sede y actor clave, a través del presidente Arias, en el proceso de mediación, lo cierto es que no hubo un acuerdo entre las partes que sirviera de sello y colocara al país en una posición de liderazgo en la región.

Avance modesto de la agenda en las Naciones Unidas

Durante el segundo año en que Costa Rica participó como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, se impulsaron las tres iniciativas centrales de la política exterior antes mencionadas, y otros temas relacionados con la promoción de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Como se comentó en párrafos anteriores, el Consenso de Costa Rica tuvo un avance leve. Se logró un canje de deuda con Estados Unidos por 12,6 millones de dólares, el cual estuvo vinculado también con la iniciativa Paz con la Naturaleza. Esta última, a su vez, fue posicionada por la administración Arias en las Naciones Unidas, así como en las reuniones con mandatarios de países como Brasil, Chile y los agrupados en el Caricom, entre otros. En este caso los resultados también han sido modestos, y entre ellos destacan las donaciones del Gobierno de Japón para proyectos de energía solar y conservación de bosques. Impulsar iniciativas tan ambiciosas como las aquí reseñadas demanda un gran esfuerzo diplomático y, sobre todo, continuidad más allá de un período de gobierno. Queda para el Informe del próximo año analizar si la administración Chinchilla decide apoyar y fortalecer estos proyectos o si, por el contrario, las prioridades de su política exterior se enfocarán en otra dirección.

RECUADRO 5.9

Ampliación de la frontera diplomática del país

En el período 2006-2010 la Cancillería adoptó medidas específicas con respecto a la línea histórica en la agenda de política exterior. La primera acción, en el 2006, fue el traslado de la embajada en Israel, de Jerusalén a Tel-Aviv, y con ello el inicio de un acercamiento con el mundo árabe. La otra decisión fue la ruptura de sesenta años de relaciones diplomáticas con Taiwán, en 2007, y el establecimiento de ese mismo tipo de vínculos con la República Popular de China. Ya en el 2009, la tercera medida de trascendencia fue la decisión del Presidente Arias, de restablecer relaciones con Cuba.

Estas acciones permitieron que Costa Rica estableciera o restableciera vínculos diplomáticos con veinte Estados²⁰, lo que también implicó el cierre y la apertura de embajadas en diferentes latitudes. Se cerraron cinco delegaciones (Bolivia, Jamaica, Paraguay, República Checa y Taiwán) y se abrió igual número en otras naciones, de acuerdo con los intereses diplomáticos y comerciales del país (China, Cuba, India, Qatar -que fue la primera en un país árabe- y Singapur).

Fuente: Segura et al., 2010.

El que sí obtuvo mejores resultados fue el Tratado Marco de Comercio de Armas, que ha logrado superar varias etapas importantes. Un primer paso se dio con las consultas hechas a los países miembro de las Naciones Unidas (100 le dieron su apoyo) y luego el Grupo de Expertos Gubernamentales concluyó que es factible la negociación de este instrumento, por lo que recomendó su discusión en el marco de la ONU. Finalmente, el Comité de Desarme de la Asamblea Plenaria aprobó, con 153 votos, el inicio de las negociaciones, incluyendo un calendario que culminaría en 2012, con la firma del tratado (Segura y Porras, 2010).

Con respecto a los asuntos en trámite en la ONU, Costa Rica mantuvo una línea consecuente con la defensa de los derechos humanos. Apoyó iniciativas para la proscripción del ejército en naciones en transición y vulnerables bajo escenarios de conflicto abierto;

una propuesta para consolidar la paz en Timor-Leste y arraigar instituciones democráticas y paz social sin necesidad de un ejército; posiciones a favor de los derechos humanos y la cultura democrática, tal como se pronunció el país en 2009 en torno a la situación de Nepal, y mociones de rechazo a violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional, como ocurrió a raíz de los conflictos de Darfur, Iraq, Israel-Palestina y la República Democrática del Congo.

No hay una visión clara y articulada del país hacia Centroamérica

A pesar de que Costa Rica asistió a la mayoría de sus compromisos en las instituciones del sistema de integración centroamericana y demás órganos regionales, en este ámbito es difícil identificar en la política exterior nacional una visión articulada con metas claras y de alcance general, como sí se observa en los temas de índole global antes comentados. En este sentido, pareciera que el país relega a un segundo plano los asuntos relacionados con el Istmo, con excepción de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

En estos cuatro años, Costa Rica ocupó dos veces la Presidencia pro Témpore del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la primera entre julio y diciembre de 2006 y luego entre julio y diciembre de 2009. Esta segunda vez coincidió con la crisis política en Honduras y la expulsión del mandatario Manuel Zelaya. En ese contexto el presidente Arias, a petición de las partes, fue designado mediador. En el proceso hubo varias reuniones con los implicados en el conflicto, hasta llegar al Acuerdo de San José, que buscaba restablecer las garantías políticas y el orden constitucional en la nación hondureña, pero que finalmente no contó con la aprobación de los grupos en disputa.

Por otra parte, los desencuentros entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua continuaron durante todo el período. En el 2008, por ejemplo, se acordó realizar la VII Reunión

Binacional en suelo nicaragüense, pero dos eventos de tipo político generaron importantes tensiones que impidieron su celebración (Segura et al., 2010). Primero fueron algunas acusaciones de xenofobia y discriminación contra los nicaragüenses asentados en Costa Rica, tema que subió de tono cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró inadmisibles el caso “Canda Mairena”²¹.

El otro asunto que generó diferencias entre los dos países fue la disputa por los derechos de navegación en el río San Juan. En julio de 2009, la Corte Internacional de Justicia aprobó siete de los nueve reclamos de Costa Rica y uno de los cinco presentados por Nicaragua. La Corte concluyó que los costarricenses tienen derecho a la libre navegación por el río San Juan con fines comerciales, incluyendo el transporte de pasajeros y turistas. Sin embargo, no gozan del mismo derecho las embarcaciones oficiales que deben avituallar los puestos fronterizos y trasladar personal con sus equipos de reglamento, incluidas armas y municiones.

Pero estas no fueron las únicas divergencias. En general el cuatrienio estuvo marcado por comentarios de uno y otro gobernante que dificultaron la construcción de una relación más cordial y cooperativa, y con ello, un acercamiento entre países. En octubre de 2009, por ejemplo, cuando la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua aceptó la postulación de Daniel Ortega para reelegirse en los comicios de 2011, los medios de comunicación y los mandatarios entraron en un intercambio de opiniones sobre las diferencias institucionales entre ambas naciones, que profundizó aun más el distanciamiento.

Impulso de una agenda de política exterior ambiental

Esta es un área de la política exterior que se vio fortalecida durante la administración Arias Sánchez, y entre las novedades, incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, destaca la designación del Minaet como rector en materia de política exterior ambiental.

El avance más importante fue precisamente la formalización, por primera

vez, de una propuesta de país con una agenda clara y ambiciosas iniciativas de alcance global. Por el lado de los logros, como es de esperar, los resultados aún son pocos. Se recibieron aportes financieros gubernamentales de Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Europea y Japón, así como contribuciones de tipo institucional como las efectuadas por la agencia de cooperación alemana GTZ y la organización The Nature Conservancy, todos ellos vinculados con la promoción de los temas ambientales, pero por montos todavía bajos. El principal logro en este sentido fue el canje de deuda bilateral de Costa Rica con Estados Unidos, por 12,6 millones de dólares, para la protección del medioambiente. De manera que, en este cuatrienio, los frutos de la política exterior costarricense estuvieron relacionados, mayormente, con el cumplimiento de los objetivos de impulso a las iniciativas planteadas por el país a nivel internacional.

En ese contexto destacan los esfuerzos de Costa Rica en torno al cambio climático, que incluyen propuestas para fortalecer el programa de pago por servicios ambientales (PSA) en su componente de reforestación, la participación del país en el Grupo Verde²² y su posicionamiento como pionero de la neutralidad en emisiones de carbono, a través de la iniciativa Paz con la Naturaleza. En el ámbito de la ONU el tema ambiental ocupó el segundo lugar en importancia (23%) en los discursos del país ante la Asamblea Plenaria durante el cuatrienio 2006-2010, por encima de asuntos tradicionales como los derechos humanos y la paz, y solo superado por el tema de la seguridad internacional (40%).

En el 2009 las acciones se concentraron en el proceso de consulta regional para establecer una posición de consenso de cara a la Cumbre del Cambio Climático, celebrada en diciembre de ese año en Copenhague, Dinamarca, a la cual se dará seguimiento en próximos Informes.

A nivel interno, uno de los temas ambientales más conflictivos en el 2009 fue el proyecto minero en Crucitas de San Carlos, que debe ser valorado en

detalle, pues no solo genera controversia dentro del país, sino que también puede afectar la imagen internacional de Costa Rica y, por ende, el peso moral de sus iniciativas (Segura y Porras, 2010). Para más detalle sobre este tema consúltese el capítulo 4.

Finalmente, no se puede obviar que existen críticas sobre el alcance real de algunas de las iniciativas planteadas. Tal vez la más importante sea la que se refiere a las posibilidades de cumplir con la meta de que el país se convierta en “carbono neutral” para el año 2021, fundada sobre todo en el poco estudio de los costos que implicaría alcanzar tal objetivo. Además, el sector energía muestra un notable incremento de la producción a partir de combustibles fósiles, lo cual agrega dificultades al cumplimiento de la meta (Segura y Porras, 2010). Estos temas son tratados con más detalle en los capítulos 4 y 6 de este Informe.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POLÍTICA AMBIENTAL EXTERIOR**, véase Segura y Porras, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Nuevos socios comerciales en regiones estratégicas

Bajo el liderazgo de Comex, durante los últimos cuatro años se ejecutó una estrategia comercial para incursionar en mercados internacionales de prioridad para el país. Acciones como la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (UE), así como los tratados de libre comercio con Estados Unidos y varias naciones asiáticas, son parte de los logros conseguidos por la administración Arias y constituyen, quizás, el avance más importante con respecto a la aspiración de política exterior y el componente de promoción del desarrollo humano.

Tras el referéndum del 2007, el país finalmente cerró el capítulo de la discusión sobre el TLC con Estados Unidos, aunque luego se requirió un esfuerzo político considerable para lograr

la aprobación legislativa de la agenda de implementación del Tratado. El otro convenio comercial que tomó una buena parte del período fue la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y Europa. En este proceso el equipo negociador costarricense tuvo un papel de liderazgo, respaldado sobre todo por la importancia que tiene el país en el comercio con Europa. Del total de exportaciones centroamericanas a la UE, alrededor del 51% tiene su origen en suelo nacional, y cerca del 40% de las importaciones procedentes de esa región tiene a Costa Rica como destino final (Matul y Vargas, 2010).

El liderazgo regional de Costa Rica se manifestó desde el inicio del proceso, en especial cuando se logró incluir, en los términos de referencia de la negociación, dos criterios fundamentales para el país: la designación del Comité Intersectorial de Ministros como ente rector de las negociaciones, y la conformación de un equipo centroamericano compuesto por los jefes de negociación nacionales, con una vocería regional rotativa definida por consenso.

Durante el año 2009, en particular, se realizó la VI Ronda de Negociación. En esa etapa Centroamérica consiguió los tres objetivos que se establecieron: a) el apoyo político de la UE para cerrar la negociación lo antes posible, b) un avance significativo de los textos normativos de los tres pilares del Acuerdo, y c) un adelanto decisivo hacia la concreción de la negociación de acceso al mercado de bienes (Segura et al., 2010). El acuerdo fue finalmente suscrito a inicios del 2010.

Iniciativas similares llevaron a la firma de tratados comerciales con China y Singapur. Con este último se requirió poco más de un año (de diciembre de 2008 a abril de 2010) para realizar cuatro rondas de negociación. El país logró, entre otros beneficios, el ingreso libre de aranceles para el 100% de sus exportaciones, en tanto que el 79% de las importaciones provenientes de Singapur entrará libre de impuestos a Costa Rica una vez que entre en vigencia el Tratado, y el restante 21% se desgravará en un plazo de diez años. También se consiguió

incorporar disposiciones ambientales y laborales en el capítulo de cooperación del acuerdo, en consonancia con la política nacional de buscar un desarrollo económico sostenible. En estas materias se reconocen los compromisos y obligaciones asumidos internacionalmente por ambos países y además se establecieron áreas específicas para trabajar conjuntamente. La firma de este Tratado constituye un nuevo esfuerzo por consolidar las relaciones comerciales de Costa Rica con el bloque Asia-Pacífico.

En cuanto a las relaciones comerciales con China, el 2009 también fue un año de importantes avances. En ese lapso se realizaron cinco de las seis rondas de negociación que culminaron con la firma del TLC en abril de 2010. Entre los principales beneficios obtenidos por Costa Rica destaca el acceso inmediato al mercado chino, libre de aranceles, para el 99,6% de sus exportaciones. Un 0,10% se desgravará en un plazo de quince años, un 0,19% en diez años, un 0,05% en quince años y tan solo un 0,01% seguirá pagando el arancel vigente. En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias se logró redactar un capítulo acorde con los intereses de Costa Rica, que siempre buscó establecer reglas claras para facilitar el comercio sin afectar los estándares de salud humana, animal y vegetal vigentes en ambos países (Segura et al., 2010).

En general, el acuerdo comercial con China es uno de los acontecimientos más significativos de los últimos años, no solo por la magnitud del mercado asiático y la ventana de oportunidades que representa para los productos costarricenses, sino también por el esfuerzo político que medió para convertir a China en socio diplomático y comercial del país.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POLÍTICA EXTERIOR EN LA ADMINISTRACIÓN ARIAS SÁNCHEZ**, véase Segura et al., 2010 y Matul y Vargas, 2010, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos.

Se elaboraron los siguientes insumos: “¿Quién legisla en Costa Rica?”, de Franklin Carvajal; “La gestión legislativa en Costa Rica”, de Ludovico Feoli; “Tutela de los derechos laborales en Costa Rica”, de Funpadem; “Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009”, de Anthony García; “Liderazgo del país en el acuerdo de asociación con la Unión Europea”, de Daniel Matul y Manuel Vargas; “Relaciones entre los poderes del Estado en la gestión de los asuntos legislativos”, de Doris Osterlof y Harold Villegas; “La política exterior: aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez”, de Luis Diego Segura, Nazareth Porras, Karen Chacón, Melisa López, Carlos Torres, Daniel Matul, Manuel Vargas, Dunia Marín y Max Suárez (RRII-UNA); “La conservación ambiental en la agenda de política exterior costarricense”, de Luis Diego Segura y Nazareth Porras (RRII-UNA); “La administración de la justicia en Costa Rica 1995, 2000 y 2009”, de Emilio Solana; “Sistema de seguimiento de sentencias de la Sala IV: estado de situación a junio 2010” e “Indagaciones exploratorias sobre decisión electoral de febrero 2010 en Costa Rica”, de Jorge Vargas Cullell y “Campaña electoral 2009-2010 *online*”, de Evelyn Villarreal.

Un agradecimiento especial a Gloria Valerín y Gustavo Rivera, del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, por la sistematización de la información del apartado

“Error legislativo: en última instancia una responsabilidad política” y a Mariana Solano y Rafael Segura, del Programa Estado de la Nación, que realizaron los procesamientos de la sección sobre representación geográfica en las elecciones del período 1994-2014. Pablo Ramírez trabajó la base de datos de acciones colectivas; Karla Meneses suministró información y análisis estadísticos, y Ronald Alfaro hizo diversos aportes al capítulo. Se agradece además, al Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (Lapop) de la Universidad de Vanderbilt, el haber facilitado el reprocesamiento del *Barómetro de las Américas 2010*.

La edición del capítulo fue realizada por Jorge Vargas y Steffan Gómez.

La revisión y corrección de cifras la efectuó José Antonio Rodríguez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 27 de mayo, 15 de junio y 10 de agosto de 2010. Se contó con la participación de: Sergio Alfaro, Natalia Álvarez, Manuel Araya, Laura Arguedas, Bernal Arias, Odilie Arias, Randall Arias, Marta Asch, Margarita Bolaños, Zetty Bou, Ana Virginia Calzada, Wilson Campos, Alfonso Carro, Ronald Chacón, Gabriela Díaz, Max Esquivel, Luis Fallas, Héctor Fernández, Orlando García, Miguel Gómez, Franklin González, Pedro León, Daniel Matul, Mauricio Medrano, Guido Miranda, Luis Pauino Mora, Luis Diego Obando, Gustavo Rivera, Francisco Rodríguez, Luis Diego Segura, William Segura, Mario Seing, Emilio Solana, Mario Solano, Harold Villegas y Eugenia Zamora.

NOTAS

- 1** Los siete institutos de la jurisdicción electoral tienen como objetivo garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral (artículo 219 del Código Electoral). Estos son: 1) el recurso de amparo, 2) la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción, 3) la acción de nulidad de acuerdos partidarios, 4) el recurso de apelación electoral, 5) la demanda de nulidad relativa a resultados electorales, 6) la cancelación o anulación de credenciales, y 7) la denuncia de parcialidad o beligerancia política.
- 2** El comportamiento del IREP cumplió razonablemente con los supuestos de normalidad en su distribución e independencia.
- 3** Para las elecciones de 2006, el PAC renunció a una parte del financiamiento público. Por estatutos, el partido decidió liquidar el derecho a ese financiamiento sobre la base del 0,08% del PIB y no del 0,19% que establece la Constitución. Ello explica que obtuviera la menor proporción de deuda reconocida por el TSE en esa elección.
- 4** Cabe aclarar que este indicador no refleja información sobre el valor relativo de las leyes aprobadas. Para mayor detalle consúltese Feoli, 2010.
- 5** Se refiere a declaraciones a medios de comunicación u otros medios públicos y peticiones por escrito.
- 6** Para tener mayor certeza sobre este punto, se aplicó un segundo modelo para el análisis de la estacionalidad de estas tres variables, que ha sido empleado por el Programa Estado de la Nación en otras investigaciones. Los resultados fueron muy similares (correlaciones muy débiles), por lo que la conclusión adquiere mayor robustez.
- 7** Comportamiento respaldado por la teoría de ciclos económicos.
- 8** Cuando se analizan ciclos no es apropiado sacar conclusiones de los extremos -inicios de 2000 y fines de 2009- ya que no se conocen con exactitud las tendencias anterior y posterior.
- 9** Serían necesarias más observaciones sobre acciones colectivas, pues la economía costarricense está inmersa todavía en una fase contractiva (la recuperación del IMAE es necesariamente un punto de inflexión hacia una nueva fase expansiva).
- 10** Los datos desagregados disponibles más recientes son para el 2008. En ese año, por ejemplo, a la materia penal se le asignaron 14,2 millones de colones, equivalentes al 24% del total de gastos dentro del ámbito jurisdiccional. Para mayor detalle al respecto véase Solana, 2010.
- 11** Abarca los cantones de Corredores, Osa, Coto Brus y Golfito.
- 12** De acuerdo con Solana (2010), pueden existir algunas diferencias en el cálculo de este indicador, sobre todo al considerar las pensiones alimentarias y la materia civil. Se piensa que estas cifras están sobreestimadas, en tanto podrían incluir casos que tienen más de seis meses de no ser objeto de ninguna gestión, y que no deben formar parte del circulante, conforme a indicaciones emitidas por la Inspección Judicial y la Sección de Estadística del Poder Judicial.
- 13** Las catorce materias son: agraria, civil, constitucional, contravencional, contenciosa, defensa pública, familia, penal, penal juvenil, pensiones alimentarias, trabajo, tránsito, violencia doméstica y mixto.
- 14** Las sentencias contra el MEP pueden dividirse en dos grupos: las relacionadas con violaciones al derecho a la educación y las relacionadas con asuntos laborales. Este Ministerio muestra consistentemente un nivel muy bajo de cumplimiento en los asuntos laborales, no así en los casos asociados al derecho a la educación.
- 15** Se le llama "Libro Blanco" a un documento firmado por los Viceministros de Trabajo de Centroamérica en 2005, el cual contiene compromisos tendientes a mejorar la aplicación y cumplimiento de los derechos de los trabajadores, así como a fortalecer las instituciones laborales en los países de la región.
- 16** De acuerdo con el artículo 88 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- 17** El Consenso de Costa Rica es una iniciativa internacional que crea mecanismos para condonar deuda externa y apoyar con recursos financieros a los países en vías de desarrollo, pobres o de renta media, que inviertan en protección del medioambiente, educación, salud y desarrollo sostenible en general, y menos en armas y soldados.
- 18** El Tratado Marco de Comercio de Armas es una iniciativa propuesta por Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y el Reino Unido, que busca crear un instrumento jurídico vinculante para asegurar que todos los Estados sigan los mismos estándares para todos los tipos de transferencias internacionales de armas.
- 19** Paz con la Naturaleza es una iniciativa que invita a todos los países del mundo a fortalecer su acción política para detener las tendencias hacia la degradación ambiental, asumiendo voluntariamente compromisos que trasciendan los acuerdos internacionales en la materia. Como parte de ese esfuerzo, Costa Rica ha asumido el reto de ser un país neutral en emisiones de carbono para el año 2021.
- 20** Egipto, Jordania, Bahrein y Kuwait en 2006; Líbano, Omán, Burundi, Guinea, Swazilandia, Botswana, Yemen, Congo, Uganda, China y Montenegro en 2007; Palestina, San Marino y Kosovo en 2008; Cuba en 2009 y Emiratos Árabes Unidos en marzo de 2010.
- 21** En febrero de 2006 Nicaragua presentó a la CIDH una "comunicación" sobre la muerte en suelo costarricense de dos nicaragüenses, Natividad Canda Mairena y José Ariel Silva Urbina, supuestamente víctimas de xenofobia y discriminación. Canda Mairena murió por el ataque de dos perros, luego de ingresar de manera subrepticia a una propiedad privada, y Silva falleció en un incidente en un bar. Estos dos casos fueron utilizados por el Gobierno nicaragüense como ejemplos de la situación de xenofobia que se vive en el país.
- 22** Costa Rica, Cabo Verde, Islandia, Singapur, Eslovenia y los Emiratos Árabes Unidos, acordaron fortalecer sus compromisos para abordar el cambio climático mediante la formación de un "Grupo Verde". Este tiene como propósito que cada miembro actúe como punto de referencia "verde" dentro de su región, para establecer una red mundial eficaz y promover iniciativas de energía limpia y renovable.

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

CAPÍTULO
6Sostenibilidad y eficiencia:
el futuro de la energía
en Costa Rica**Introducción**

El abastecimiento y uso sostenible de la energía constituyen un problema estratégico para el desarrollo de Costa Rica, con severas implicaciones económicas, ambientales y sociales. Si el país tuviera la capacidad de hacer crecer su economía a tasas elevadas durante diez años seguidos (por ejemplo de un 8% anual), no tendría las fuentes energéticas requeridas para sustentar ese crecimiento en forma segura y limpia, y la oportunidad se perdería. Y aun si tuviera la energía necesaria, un crecimiento de tal magnitud elevaría la contaminación ambiental y la emisión de gases de efecto invernadero a niveles sin precedentes, dado que el país utiliza mayoritariamente combustibles fósiles como el petróleo y sus derivados. La meta de ser neutral en emisiones de carbono en 2021, enunciada por el Gobierno anterior, sería imposible de cumplir.

Como Costa Rica depende del petróleo producido en el exterior, se volverá aun más vulnerable en la medida en que eleve su consumo de energía, si no se toman medidas para impulsar el uso de fuentes alternativas y limpias. Esta dependencia es, además de un problema en un ámbito crucial para el desarrollo -como el abastecimiento de energía-, una amenaza para el bienestar social. El marcado aumento que experimentó el precio internacional de petróleo en 2007 y 2008, cuando alcanzó los 133,9 dólares, impactó fuertemente la economía de los hogares costarricenses,

al encarecer el transporte y los productos de consumo. Si el país no se prepara, nuevas y bruscas oscilaciones en ese sentido podrían, incluso, empobrecer a muchos.

Ante el panorama descrito, esta contribución especial explora algunas alternativas en materia energética para Costa Rica. En el curso de su preparación se dieron a conocer dos importantes publicaciones que abordaron el tema y recopilan mucha de la información disponible en el país. El Incae presentó una investigación sobre las opciones para lograr que las emisiones de gases contaminantes se compensen con la capacidad de fijar carbono (Pratt, 2010). Asimismo, el nuevo Gobierno anunció una política de energía que tiene como principal objetivo estimular el uso de fuentes limpias y sostenibles, y asegurar igualmente la neutralidad en las emisiones de carbono (De la Torre, 2010). Esta es la primera vez que en forma explícita una Administración plantea, desde el inicio de su gestión, una política de largo plazo en el tema energético.

Con estos antecedentes inmediatos, y para no reiterar esfuerzos y contenidos, este texto analiza opciones en cuanto al uso de la energía desde la perspectiva de la eficiencia y la sostenibilidad, conceptos que es posible relacionar con la amplia gama de aprovechamientos que el país realiza de los recursos naturales, propios y externos, para el desarrollo de su actividad productiva (recuadro 6.1). El documento se basa en la pre-

gunta ¿cuáles pueden ser los incentivos y penalizaciones para, en el corto plazo, lograr cambios importantes en Costa Rica en cuanto a la eficiencia y sostenibilidad energéticas de la producción y el transporte de personas y mercancías?

A diferencia de los planteamientos del Incae y del plan energético del nuevo Gobierno, que se concentran en proyecciones y esfuerzos de mediano y largo plazo, el presente trabajo se enfoca en el corto plazo, como un horizonte de arranque para lograr avances rápidos y significativos. Además, y de manera expresa, busca opciones para el uso de la energía que no requieran transformaciones estructurales en el aparato productivo y en el ordenamiento territorial del país, sino cambios que puedan empezar a hacerse de inmediato y que abran espacio para impulsar esas inevitables y más profundas modificaciones.

Desde hace varios años el Programa Estado de la Nación ha prestado atención al abastecimiento y uso de la energía en Costa Rica, desde el punto de vista del desarrollo humano. En el capítulo 4 de este Informe se da seguimiento a la evolución y composición de la oferta y la demanda de energía. Además, mediante la estimación de la huella ecológica y, este año, de la huella de carbono, se pudo observar el fuerte impacto del transporte de personas y mercancías sobre la creciente insostenibilidad en los patrones de uso de los recursos naturales. Desde una perspectiva regional, el *Informe Estado de la Región* (2008)

RECUADRO 6.1

Significado del “desarrollo sostenible” y su aplicación al tema energético

En esta contribución especial se hace alusión reiterada a dos conceptos: sostenibilidad y eficiencia. El primero de ellos remite al marco teórico general de este Informe y en concreto a la noción de desarrollo humano sostenible, que entiende a las personas como la mayor riqueza de un país y señala la importancia de generar capacidades y oportunidades para ellas. En este sentido se destaca “el círculo virtuoso existente entre progreso social y crecimiento económico, y se subraya la conveniencia de atender no solo lo productivo, sino también la equidad y la participación, así como la necesidad de un enfoque integrador de lo económico, lo político y lo social, que permita reconocer y superar las disparidades regionales, por género o sector social, así como asegurar la sostenibilidad ecológica del crecimiento” (Fallas, 1997). Es desde esta perspectiva que el presente documento explora el tema de los recursos energéticos en el país y la sostenibilidad de su uso actual.

La “sostenibilidad” es un concepto que hoy se usa con frecuencia y poco rigor. Esto sucede porque a menudo se utiliza el término aludiendo tan solo a su componente ambiental, cuando en realidad son tres las dimensiones -necesarias e

insustituibles- que hacen sostenible el desarrollo humano: la ecológica, la económica y la social. Desde el punto de vista ecológico, la especie humana, con su crecimiento exponencial y su desarrollo científico y tecnológico, amenaza la existencia de otras formas de vida y compromete la posibilidad de que las generaciones futuras disfruten de los recursos que aún están disponibles. En esta línea, el creciente consumo de recursos no renovables para generar energía resulta insostenible; el petróleo y otros combustibles fósiles, por ejemplo, son una herencia de más de 150 millones de años de fotosíntesis acumulada, que en las últimas décadas se ha estado consumiendo a una tasa estimada de un millón de años de fotosíntesis acumulada cada año, generando de paso severos impactos ambientales (como el cambio climático, daños a la salud de las personas y muchos otros). En los planos social y económico, la sostenibilidad energética demanda que haya un acceso a la energía necesaria para el desarrollo humano, pero sin que ello ponga en peligro el sustrato ambiental que la garantice en el futuro. Para avanzar en ese sentido, se requieren políticas públicas que propicien cambios en la producción y el consumo energéticos, y permitan distribuir equitativamente su aprovechamiento, con

base en fuentes limpias, renovables y eficientes, un transporte limpio y un consumo racional, entre otras acciones.

El segundo concepto que se desarrolla en este texto es el de eficiencia energética, que básicamente se refiere a la necesidad de hacer un uso inteligente de la energía. Para los físicos, la eficiencia es la relación entre la energía útil o aprovechable al final de un proceso y la invertida inicialmente, mientras que en términos económicos es más bien la relación entre los resultados obtenidos (ganancias, productos) y los recursos utilizados (capital, materias primas, horas de trabajo empleado, etc.). En ambos casos se busca que la cantidad de energía que se emplea para obtener un producto o un servicio sea la menor posible, y que también sean mínimas las pérdidas por causa de rendimientos insuficientes de los equipos usados o por disipación térmica, de modo que se genere poca contaminación y se logre un costo inferior. En la práctica es usual medir la eficiencia a partir del indicador de intensidad energética, la cual se define como la cantidad de energía utilizada para la producción de unidades monetarias en el PIB de un país.

señaló el abastecimiento energético como un límite para el desarrollo de Centroamérica. No obstante, esta es la primera vez que en esta publicación se aborda el tema de la energía con un enfoque prospectivo, como parte de la sección “Debates para el desarrollo”, cuyo propósito esencial es plantear alternativas de políticas públicas.

Los análisis del Programa Estado de la Nación han sido parte de una corriente de investigación todavía poco prolífica pero de importancia creciente, sobre el abastecimiento y uso de la energía en Costa Rica y Centroamérica. Hay aportes notables generados por centros académicos de las universidades, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones

empresariales, empresas y personas. En Costa Rica cabe destacar los trabajos de BUN-CA, ProDUS-UCR, Incae, Catie y la Escuela de Ciencias Ambientales de la UNA, entre otros. En el plano regional, indudablemente la Cepal ha sido la entidad pionera en investigación y prospección en este tema.

Este documento se organiza en tres secciones. Como parte de esta introducción, en el siguiente apartado se aborda el tema de la viabilidad de los cambios en la matriz energética de un país a partir de algunas experiencias internacionales, un asunto elemental de discutir en virtud de la pregunta que guía este texto. En la segunda sección se resumen las principales caracte-

terísticas del abastecimiento y uso de la energía en Costa Rica, específicamente en lo que concierne a la eficiencia energética y la sostenibilidad de los sistemas de transporte y producción. El tercer acápite analiza las opciones de política pública que permitirían, a corto plazo, disminuir la dependencia de los combustibles fósiles y mejorar la eficiencia energética empleando fuentes limpias y sostenibles.

¿Es posible una rápida reducción de la dependencia petrolera? Algunas experiencias

Para una pequeña nación no productora de combustibles fósiles (petróleo o gas), la posibilidad de implementar fuentes alternativas de energía limpias

y sostenibles, que den sustento a su desarrollo humano, puede ser teóricamente atractiva, sobre todo cuando se trata de un país que ha hecho de la sostenibilidad ambiental un compromiso de política pública interna, una “marca-país” para la atracción de inversiones y turismo, y un componente clave de una política exterior distintiva en el concierto de las naciones. No obstante, el tránsito desde una matriz energética afianzada en el consumo de hidrocarburos a una basada en energía sostenible y con fuentes limpias no es una tarea fácil ni barata. Hay numerosas experiencias y tecnologías aplicadas a procesos específicos de producción, transporte y consumo; sin embargo, una acción concertada que logre resultados a una escala mucho mayor, la de una sociedad en su conjunto, es algo más complejo e implica múltiples y simultáneos cambios en ámbitos tan distintos como los sistemas de transporte, los procesos industriales, las relaciones laborales y el consumo de los hogares, entre otros.

Aunque el objetivo sea normativamente deseable y teóricamente posible, las preguntas que hay que responder son si los cambios acelerados en la matriz energética son viables, si implican costos económicos y sociales manejables, y si producen ganancias tangibles de desarrollo. ¿Hay algún país que haya conseguido, con éxito, variar en pocos años su matriz energética y disminuir así la dependencia de los combustibles fósiles? La respuesta es afirmativa: no solo existen experiencias sectoriales (por ejemplo, de transformación de los sistemas de transporte), sino también el caso de al menos un país que ha logrado cambiar en poco tiempo: Portugal transformó en cinco años su realidad energética, y su evolución reciente muestra que, aunque en el mundo no haya una tendencia generalizada a la sustitución de combustibles fósiles, los países pueden, con éxito, transitar hacia fuentes limpias y sostenibles para seguir impulsando su desarrollo. Las naciones de Europa del Norte (Escandinavia e Islandia) también son casos interesantes.

Cinco años después de tomar la decisión de reducir su dependencia de

energía derivada del petróleo, Portugal logró aumentos cercanos al 63% en su producción de electricidad a partir de fuentes renovables, al pasar de una potencia instalada de 5.565 MW en el 2004, a 9.062 MW en el 2009. Esta transformación se produjo aprovechando dos grandes fuentes: la hídrica y la eólica. La producción eólica, para la que el país tiene condiciones privilegiadas, se expandió casi siete veces con respecto a lo que generaba en 2004. Estos y otros avances han sido resultado de una amplia reestructuración del sector eléctrico, que ha incluido una estrategia de atracción del sector privado mediante incentivos como la licitación de contratos con precios estables, por plazos de hasta quince años. De esta manera, en buena medida las inversiones necesarias están viniendo del sector privado, dentro de un marco regulatorio definido y con el apoyo financiero de la Unión Europea. De hecho, las inversiones que ha realizado el Gobierno no han significado mayores presiones sobre los presupuestos nacionales, y una parte se está pagando con los ahorros que el país está teniendo en la compra de petróleo.

Otras fuentes alternativas también han sido consideradas. Pese a que Portugal es un país extremadamente luminoso, la energía solar había tenido un uso limitado casi en forma exclusiva a la producción de electricidad para consumo doméstico y de pequeñas empresas. En el 2004 se inició la construcción de cien hectáreas de paneles solares que generarían una producción doce veces superior a la que genera la mayor central solar existente en el mundo, localizada en Alemania, que produce cinco megavatios. Además se ha estimulado la instalación de paneles solares en el sector residencial, al cual incluso se le compran sus excedentes, de manera que las líneas de transmisión funcionan en doble vía: llevan y traen energía a los hogares. Para marzo del 2010 la potencia fotovoltaica, incluyendo la microproducción, alcanzaba los 108,7 MW, casi cincuenta veces más de lo que se producía en 2004 (Dirección General de Energía y Geología, 2010).

Como resultado de estos esfuerzos, el peso de las energías renovables en el total producido (producción bruta más saldo importado) llegaba a un 42,2% en marzo del 2010. Ya se planea abrir la primera red mundial de estaciones para carga de automóviles eléctricos, y aunque en una cantidad inicial limitada, se inauguró una central energética que usa el oleaje del mar como fuente generadora. Según las estimaciones de la Secretaría de Estado de Industria e Innovación, la producción de energía a partir de las olas oceánicas puede adquirir en los próximos cuarenta años un valor equivalente al 30% del actual PIB portugués, de 130.033 millones de euros (166.450 millones de dólares).

La transformación de la matriz energética portuguesa ha sido un proceso político complejo. Los cambios han generado discusión y protestas, particularmente de grupos ambientalistas que, si bien reconocen la importancia de reducir el consumo de petróleo, consideran inconvenientes algunas alternativas como las fincas de viento, que alteran el paisaje y afectan los patrones de vuelo de ciertas aves.

Portugal no ha sido el único país en introducir cambios en este ámbito. También lo han hecho en Europa del Norte, donde los esfuerzos apuntan hacia el sector transporte. De manera similar a Costa Rica, y al resto del mundo, en los países de esa región el transporte es responsable de dos terceras partes del consumo de petróleo. Un grupo de expertos preparó un plan para transformar radicalmente esta realidad, migrando del petróleo a energías renovables, que fue presentado en diciembre del 2009. El escenario que se ha planteado para el año 2050 es que las necesidades de energía del sector se atiendan en un 60-70% con electricidad, un 20% con fuentes más limpias, como biocombustibles, y el porcentaje restante con petróleo. Como se observa, la propuesta tiene como eje central el cambio hacia el transporte eléctrico, partiendo de dos criterios: a) los vehículos eléctricos son de dos a tres veces más eficientes que los que usan motores a gasolina o diésel y b) la región tiene capacidades adecuadas

para producir electricidad a partir de fuentes renovables.

Es importante indicar que, a diferencia de Portugal pero de manera semejante a Costa Rica, los países nórdicos parten de una producción de electricidad de fuentes renovables muy alta, que en Islandia alcanza un 70% de fuentes hídricas y un 30% de plantas geotérmicas. Incluso se estima que la energía eólica podría suplir las necesidades de una flotilla de vehículos eléctricos. En el caso de Dinamarca, por ejemplo, la conversión del parque vehicular se podría atender con 360 turbinas de viento *offshore*, con un costo de que se recuperaría en 2,2 años (Nordic Council of Ministers, 2010).

El factor limitante de este plan es el alto costo de los vehículos eléctricos, específicamente de sus baterías. Para corregir esta situación se propone estimular el mercado mediante el establecimiento de una demanda crítica, y sentar las bases para una producción a escala. En Islandia ya se cuenta con incentivos que hacen atractiva esta opción y se ofrece a las compañías fabricantes un espacio para el desarrollo y prueba de estos vehículos. Además se requiere una importante inversión en infraestructura para incrementar la producción a partir de fuentes renovables: una matriz eléctrica inteligente, un marco institucional adecuado y un sistema de precios oportuno son las metas por alcanzar. Para el caso del transporte de carga se plantea manejarlo con biocombustibles de segunda generación, que emiten hasta cuatro veces menos gases de efecto invernadero (GEI) que los de primera generación, y cuya producción energética por hectárea es mucho mayor.

El propósito de estudiar las experiencias de Portugal y de los países de Europa del Norte no es “copiar recetas”, a la hora de impulsar un cambio en la matriz energética costarricense. Aunque todas son naciones pequeñas -una característica que Costa Rica también tiene a su favor, pues disminuye la complejidad de la transición-, cada una vive circunstancias distintas. La situación de partida de Portugal, por ejemplo, era mucho más adversa: la

producción de energía eléctrica dependía fuertemente de combustibles fósiles, caso contrario al de Costa Rica (y el de los escandinavos). Por otra parte, el alto grado de desarrollo de los países nórdicos y, en menor medida, de Portugal, ofrece un escenario más favorable que el costarricense para la transformación de la matriz energética. El punto es que es posible y viable efectuar cambios rápidos a favor de la sostenibilidad y la eficiencia en el abastecimiento y uso de la energía para una sociedad en su conjunto, si existen la voluntad, la capacidad y el compromiso político de hacerlos. Como ha sido reseñado, la transición involucra costos, nuevos problemas, conflictos e incertidumbre, sobre todo para las naciones pioneras. Sin embargo, para Costa Rica la sostenibilidad, limpieza y alta eficiencia energéticas constituyen un desafío ineludible, que requiere la integración de todas las dimensiones del desarrollo humano.

Sostenibilidad y eficiencia energéticas en Costa Rica

La matriz energética costarricense ha evidenciado serios problemas de sostenibilidad en las últimas décadas. Si bien se registran avances en cuanto a la eficiencia en el uso de la energía, aún hay mucho camino por recorrer para mejorar esa tendencia. Costa Rica es un país con alto potencial y algunos logros en materia de energía eléctrica limpia, y preocupantes y serios rezagos en sus patrones de uso de los hidrocarburos importados. En términos generales, la matriz energética no ha cambiado significativamente en los últimos veinte años: una proporción mayoritaria del consumo se sigue abasteciendo con derivados del petróleo, con grandes impactos sociales, económicos y ambientales. Esto sucede en un marco en el cual el país ha adquirido compromisos importantes para la reducción y compensación de sus emisiones de GEI, un paso fundamental en un mundo que todavía muestra una alta dependencia de fuentes energéticas agotables y contaminantes (recuadro 6.2). Por el lado positivo, el aprovechamiento de fuentes limpias

para la generación eléctrica, aunque ha tenido un relativo estancamiento en su expansión en años recientes, mantiene un peso mayoritario.

El cálculo de la huella de carbono de Costa Rica señala dos desafíos clave: la eficiencia en el uso energético y la reducción de la dependencia de los hidrocarburos en el sector transporte, en un país que tiene condiciones para aprovechar más la existencia de fuentes limpias en su territorio. En este apartado, sin afán de repetir el diagnóstico que se realiza en el capítulo 4 de este Informe, se examinan algunos elementos relacionados con la sostenibilidad y la eficiencia del uso energético en el país, relevantes para enmarcar el análisis posterior sobre alternativas específicas para modificar las tendencias actuales en esta materia.

Sostenibilidad energética

Desde la perspectiva de la oferta, debe considerarse que tres cuartas partes de la energía utilizada en Costa Rica provienen de hidrocarburos y, por tanto, la proporción de la energía (sin considerar la biomasa¹) que debe ser importada representa alrededor del 78%, valor que equivale a más del doble de la dependencia energética de los Estados Unidos y a más de siete veces la correspondiente a la zona de Europa y Eurasia. Esto impone una seria restricción al desarrollo sostenible: garantizar el abastecimiento de energía, por un lado, compromete la estabilidad macroeconómica, y por otro, tiene severas implicaciones sociales y ambientales, expresadas en el deterioro de la calidad del aire y el aumento de las emisiones contaminantes. Sobre este último tema cabe recordar que el país se ha planteado la meta de la neutralidad en emisiones de carbono (recuadro 6.3). Esta tarea está íntimamente relacionada, entre otros factores, con la posibilidad de modificar la matriz energética.

Esta dependencia tuvo serias repercusiones en la última década, sobre todo en 2008, cuando el precio internacional del petróleo alcanzó un “pico” de más de 133,9 dólares por barril y provocó que la factura por ese concepto

RECUADRO 6.2

Dilemas energéticos en el contexto mundial

La introducción de los vehículos automotores a inicios del siglo XX incentivó el consumo de derivados del petróleo, desplazando al carbón mineral como la principal fuente energética del mundo. Desde entonces el petróleo se mantiene como fuente mayoritaria en Norteamérica, América Latina, Medio Oriente y África, y solo en Europa y el Pacífico Asiático es superado por el carbón mineral y el gas natural, entre otros. Sin considerar las fuentes de energía asociadas a la biomasa, América Latina es la única región donde existe una contribución mayor al 20% de energía limpia (hidroeléctrica).

Aun con niveles diversos de desarrollo, los países con mayor crecimiento económico presentan las tasas más altas de incremento en el consumo de energía. La zona Pacífico Asiática, con economías emergentes como las de China e India, aumentó su consumo energético comercial más de seis veces en los últimos cuarenta años y se ha convertido en la región de mayor demanda de energía primaria del planeta. Algunas proyecciones indican que, de mantenerse las tasas

de crecimiento presentadas en el período 2001-2006, en 2050 la demanda mundial será tres veces mayor que la registrada en el año 2000.

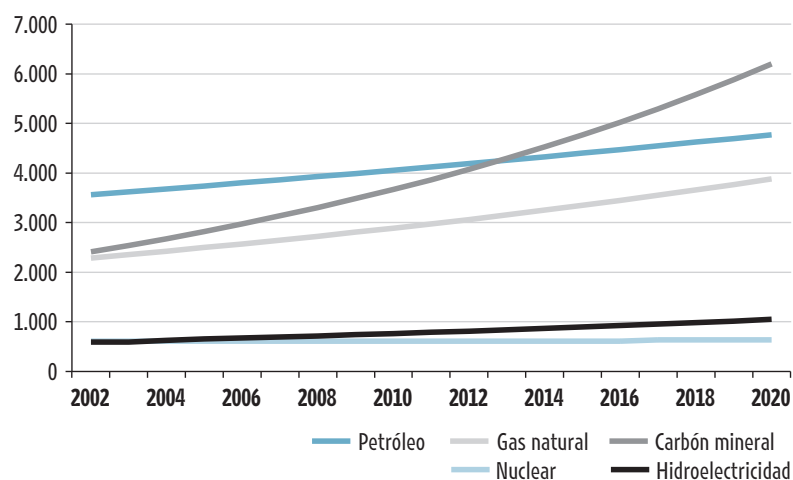
Para satisfacer las necesidades de la población (existen más de 1.500 millones de personas sin acceso a la electricidad), las economías emergentes utilizan energías primarias como combustibles fósiles o hidroenergía. Esta última es una alternativa que no está disponible en todas las regiones del mundo, y la energía nuclear requiere altísimas inversiones, por lo que la mayor parte de la generación eléctrica se realiza con gas natural y carbón mineral. Una proyección del consumo de energía comercial basada en el comportamiento observado en el período 2002-2008 (gráfico 6.1), indica que las alternativas que emiten menos gases de efecto invernadero (energía hídrica y nuclear) tenderán a perder participación en la matriz energética mundial. En cambio, el carbón mineral podría desplazar al petróleo como principal fuente energética, pese a que es el combustible que produce la mayor cantidad de gases de efecto invernadero por unidad de energía.

Por último, con la tendencia actual de crecimiento en el consumo de petróleo, las reservas existentes no serán capaces de suplir las necesidades mundiales de este siglo y, sin mejores opciones, sobrevendrían serias repercusiones sociales y económicas.

La realidad centroamericana no es ajena a este sombrío panorama. Los derivados del petróleo abastecen más del 80% de la demanda de energía, sin contar la biomasa. Esto representa más del doble de la media mundial. Adicionalmente, una gran parte de la generación eléctrica utiliza también derivados del petróleo, práctica poco común en el resto del mundo, lo que se agrava porque hay más de ocho millones de centroamericanos que aún no reciben este servicio (Cepal, 2009). Además, el transporte de bienes y personas -esencial para todas las actividades humanas- sigue dependiendo de fuentes no renovables y contaminantes.

Fuente: Elaboración propia con base en Roldán, 2010

GRAFICO 6.1

Proyección del consumo mundial de energía comercial, por tipo (millones de toneladas equivalentes de petróleo)

Fuente: Cepal, 2009.

representara un 7% del PIB. En el 2009 el descenso en ese precio permitió que el gasto se redujera prácticamente a la mitad con respecto al año anterior, pero aun así los 1.238,5 millones de dólares erogados fueron casi equivalentes a las exportaciones anuales de piña, banano, aceite de palma y melón. Si el precio del petróleo supera los cien dólares por barril, la capacidad de cubrir el gasto es limitada.

La situación no es igual en todos los sectores energéticos. En la oferta eléctrica, la proporción que se origina en fuentes limpias es una de las más altas del mundo (95%). Sin embargo, al comparar la capacidad instalada proyectada para 2010 con el potencial existente en el territorio nacional (gráfico 6.2), se observa una gran cantidad de energía que no será aprovechada en los próximos años (2010-2021).

RECUADRO 6.3

La política de "carbono-neutralidad" de Costa Rica

La meta de convertir a Costa Rica en un país "carbono-neutral" fue planteada por el Poder Ejecutivo el 6 de julio de 2007, con el compromiso de lograr la soberanía energética para el Bicentenario de la independencia, en el año 2021. La propuesta fue formalizada ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) a principios de 2010, en el marco del acuerdo suscrito en la Cumbre de Copenhague. Se trata de un esfuerzo de largo plazo para orientar la economía hacia la "carbono-neutralidad", lo que le permitirá al país estabilizar sus emisiones en alrededor de una tonelada anual per cápita para el año 2021. Esto requerirá la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), en especial el dióxido de carbono y el metano. Varios otros países han asumido compromisos similares, por lo que se ha integrado un grupo de países que avanzarán hacia la "c-neutralidad" antes de que finalice el siglo XXI.

La propuesta implica sustituir el petróleo y sus derivados por energías limpias provenientes de todas las fuentes dispo-

nibles, lo cual generaría un ahorro aproximado de entre 1.500 y 2.000 millones de dólares anuales, que es el monto de la factura petrolera. Con estos recursos se amortizaría el cuantioso préstamo requerido para cuadruplicar la producción de energía limpia y transformar el sistema de transporte con tecnologías basadas en la electricidad, el hidrógeno y biocombustibles de segunda y tercera generación. Financieramente, el desafío es equivalente a pagar alquiler toda la vida, o adquirir un préstamo para tener casa propia. Todos los escenarios viables contemplan un sistema de transporte público moderno y electrificado para el Valle Central del país. El principal reto será obtener préstamos en condiciones adecuadas -a través del proceso de la UNFCCC- que permitan la transformación del sistema de transporte, ya que con fondos locales sería imposible lograr esta meta, tal como el mismo Gobierno lo ha advertido.

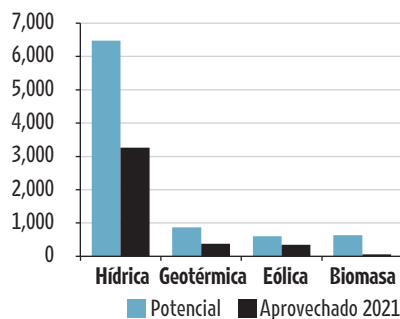
Para alcanzar la "c-neutralidad" es necesario, además, mejorar el manejo de los desechos que son emisores de metano, así como las prácticas agropecuarias, que también son fuentes de GEI. Finalmente se requiere que el país continúe la siembra de

árboles y fortalezca la acción del Sinac, que abarca las áreas del territorio que más contribuyen a la fijación de carbono. Esta posición de Costa Rica le ha permitido asumir una posición de liderazgo dentro de la UNFCCC, e incluso en fecha reciente le deparó el nombramiento de una costarricense como Secretaria de la Convención.

Un aporte inesperado de la "c-neutralidad" ha sido la respuesta del sector privado, el cual, tal vez motivado por la demanda de bienes "ecomigables", ha empezado a adoptar medidas de eficiencia, ahorro, transformación tecnológica, teletrabajo, eliminación del uso de papel en ciertos trámites y participación en el programa de pago por servicios ambientales, a través del Fonaffio. Recientemente, también, el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (Inteco) emitió la normativa que deben seguir las empresas para cumplir con los requisitos de la "carbono-neutralidad". Entre las entidades que han iniciado acciones de mitigación se encuentran universidades públicas y privadas, bancos, empresas turísticas y de transporte, industrias y varias embajadas.

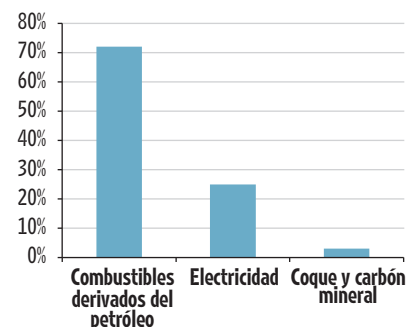
Fuente: León, 2010b.

GRAFICO 6.2

Aprovechamiento del potencial energético nacional (MW)

Fuente: Roldán, 2010, con datos de Orozco et al., 2009.

GRAFICO 6.3

Composición del consumo de energía secundaria por producto, excluyendo la biomasa

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

En cuanto a la demanda, el uso extendido de hidrocarburos aportó el 70,6% de la huella de carbono en el 2009 y depende sobre todo de una fuente muy contaminante, el diésel (que representa un 42,4% del total de combustibles fósiles y un 30,9% del total de energía secundaria consumida en el país). Además, el uso de leña en el sector residencial satisfizo un 13,5% de las necesidades energéticas en 2008. Excluyendo esa fuente (y otras de biomasa), el consumo nacional se abastece mayoritariamente con derivados del petróleo (gráfico 6.3).

Como se ha mencionado, el transporte es el sector de más peso en la matriz energética nacional. El 79% de los derivados de petróleo que se usan en el sector energético va a esa actividad,

que también consume la mayor parte de la energía secundaria total (57% en el 2008). El transporte privado, compuesto por automotores destinados al traslado de personas (a una tasa de un vehículo por cada cuatro habitantes) es el principal consumidor de hidrocarburos (el 45% de todo el sector transporte), y en él predomina el uso de gasolinas (alrededor del 84% del total del sector). El consumo asociado al transporte de carga por carretera representa un 37% de los derivados utilizados por el sector y casi el 66% del uso de diésel. En buena parte este sistema está constituido por vehículos antiguos (con una edad promedio de dieciséis años), que tienen grandes problemas para aprobar la revisión técnica o no la pasan del todo. Finalmente, el transporte público, compuesto sobre todo por las flotas de taxis y autobuses, consume un 10% del total de combustibles empleados en el sector, por lo general diésel (Molina, 2009).

En el complejo sistema de transporte (que incluye taxis formales e informales, unidades dedicadas al transporte de estudiantes y trabajadores, flota privada y de transporte público y de carga), los autobuses de rutas regulares siguen siendo uno de los modos más eficientes de transportación a nivel urbano y metropolitano. Si se establece una relación entre su carga de pasajeros y las unidades de combustible requeridas para su movilización, se obtiene que el transporte privado utiliza 59 unidades por pasajero, en tanto que los autobuses únicamente emplean 0,42 unidades por pasajero.

Parte de los problemas de sostenibilidad generados por el sector tienen que ver con el crecimiento en la demanda, derivado a su vez de una flota vehicular que aumenta sostenida y rápidamente. Entre 2000 y 2009, la expansión total fue del 44%, y de 73% en el caso de los vehículos particulares. Pese a ello, las inversiones en la red vial que requieren todos esos vehículos se han ido quedando rezagadas y muchas obras necesarias siguen pospuestas. Las vías muestran altos niveles de deterioro, que no han podido ser revertidos con trabajos de mantenimiento y rehabilitación,

tanto en la red nacional (a cargo del MOPT) como en la cantonal (a cargo de los municipios). Tan solo el 25% de la red vial nacional en pavimento se encuentra en buen estado (Lanamme, 2006).

Junto a los hidrocarburos, la electricidad conforma la otra parte significativa del consumo energético. El crecimiento promedio de la demanda eléctrica entre 1996 y 2008 fue del 5%. No obstante, el Plan de Expansión de la Generación Eléctrica del ICE indica que es necesario un aumento del 7% anual en la producción nacional de este tipo de energía, para poder suplir la demanda prevista para el período 2010-2021. Casi el 40% de la electricidad es consumida por el sector residencial (gráfico 6.4) y el 23% se destina al industrial.

Al consolidar las proyecciones de demanda energética, tanto para hidrocarburos como para otras fuentes, se perciben riesgos sustantivos para la sostenibilidad. De no tomarse medidas y de mantenerse las tendencias actuales, el consumo de energía nacional en el año 2030 será 3,6 veces mayor que el registrado en 2008 (gráfico 6.5). Esta situación no solo plantea un gran reto en materia de infraestructura energética, sino que además compromete las metas ambientales en torno a la neutralidad en emisiones de carbono. Cambiar esta ruta demanda un esfuerzo sostenido por mejorar la eficiencia

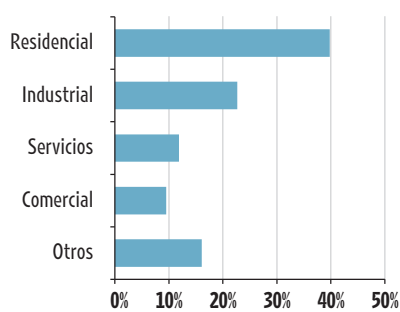
energética en todos los sectores, tarea en la que el país, luego de varios años de avance, mostró cierto rezago en el último trienio, como se analiza en el capítulo 4 de este Informe. Sobre este segundo desafío (junto con el de la transformación del sector transporte), en esta contribución especial se explora un conjunto de medidas de corto plazo para modificar la situación prevaleciente.

Eficiencia energética

La eficiencia energética es clave para la sostenibilidad y el mejor aprovechamiento de los recursos, y una de las formas de medirla es conocer la cantidad de energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en el PIB de un país (lo que se conoce como intensidad energética). En Costa Rica este indicador muestra una tendencia a la baja en las últimas décadas (gráfico 6.6), aunque con un ligero retroceso después del 2006. Este comportamiento de largo plazo probablemente es el resultado del cambio que ha experimentado la economía, en la que ha disminuido el peso de las actividades industriales y agroindustriales, y ha aumentado el de otras menos intensivas en energía, como los servicios y el turismo. Además deben considerarse los efectos de las políticas y programas orientados a la eficiencia energética.

GRAFICO 6.4

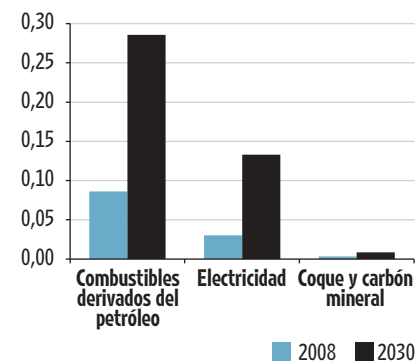
Distribución del consumo de electricidad, por sector. 2008



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

GRAFICO 6.5

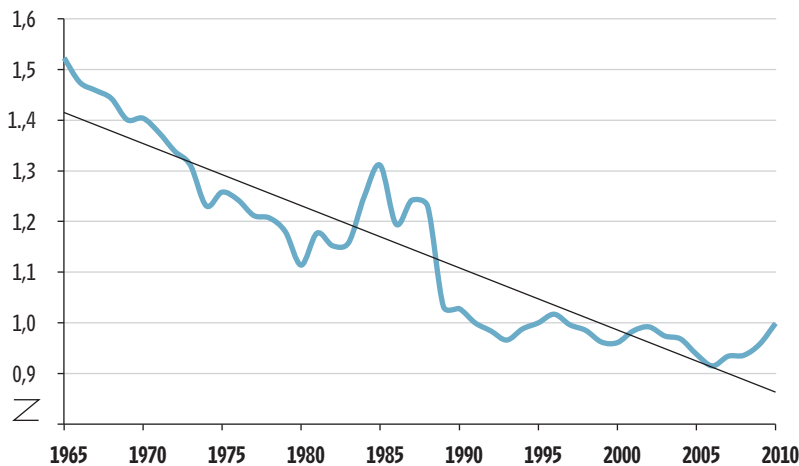
Demanda esperada de energía (miles de terajulios)



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

GRAFICO 6.6

Evolución de la intensidad energética (barriles equivalentes de petróleo por cada mil dólares)



Fuente: Martínez, 2010, con datos del BCCR y de los balances energéticos de la DSE.

CUADRO 6.1

Instancias e instrumentos para la eficiencia energética

Año	Instancia o instrumento
1984	Primeras auditorías energéticas en los diferentes sectores económicos y evaluación del potencial de ahorro para el período 1984-1986.
1994	Ley 7447, de Regulación del Uso Racional de la Energía.
1999	Decreto que especifica los equipos exonerados conforme a la Ley 7447.
2000	Reglamento Técnico que define la eficiencia mínima de las lámparas fluorescentes rectilíneas, compactas y circulares.
2001	Reglamento Técnico para la eficiencia energética y el etiquetado de refrigeradores y congeladores.
2002	Creación del Sistema Nacional de Calidad, mediante la Ley 8279.
2004	Creación del Laboratorio Costarricense de Metrología (Lacomet) y el Ente Costarricense de Acreditación, ambos dentro del marco del Sistema Nacional de Calidad.
2007	El decreto 33880 prorrogó las actividades definidas en la Norma Transitoria de la Ley 8279, para avalar el funcionamiento del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (Inteco) como ente nacional de normalización (la prórroga es por los siguientes cinco años, y termina en 2012).
2009	Presentación de los proyectos de Ley de Promoción de las Energías Renovables y Ley General de Electricidad.

Fuente: Villa, 2009 y Cepal, 2009.

Aunque Costa Rica posee una intensidad energética similar a la de naciones desarrolladas, es importante señalar que la metodología seguida para obtener este indicador no descuenta la energía utilizada para necesidades domésticas y comerciales como la

calefacción y el aire acondicionado, los cuales, en el caso de Costa Rica, representan una proporción muy inferior a la de otros países que tienen sistemas de climatización extendidos. Por lo tanto, el bajo uso de estos servicios reduce la intensidad energética aparente (Chin-Wo, 2010).

Los primeros balances energéticos del país datan de 1979, y se han elaborado planes nacionales en esta materia en 1986, 1990, 2000, 2002 y 2008. Hoy se encuentra vigente el V Plan Nacional de Energía. Los esfuerzos en favor de la eficiencia energética se iniciaron en 1984 y a lo largo de los años sus acciones se han ampliado, mediante la creación de diversas instancias e instrumentos (cuadro 6.1).

Las acciones más recientes del Estado costarricense se han organizado en cuatro grandes grupos, que abarcan tanto al sector residencial como al industrial, y en alguna medida también al comercial:

- **Mejora tecnológica:** incluye programas de iluminación a nivel residencial, alumbrado público eficiente, normas de iluminación y cambio de luminarias en el sector público, refrigeración eficiente (normas para refrigeración residencial y comercial), el programa “Electrocrédito” (para el financiamiento de equipos eficientes), normas para acondicionadores de aire y motores eléctricos, el sello de eficiencia energética “Energice”, la creación del Laboratorio de Eficiencia Energética del ICE (principalmente para equipos eléctricos de refrigeración, cocción, iluminación y fuerza motriz) y normas para vehículos.
- **Educación:** elaboración de guías didácticas sobre conservación de energía para los docentes de enseñanza primaria, desarrollo de *software* educativos tanto para el tema de ahorro de energía como para el impulso de fuentes renovables, y diseño de cursos de conducción eficiente de vehículos.
- **Información:** campañas en medios de comunicación colectiva, folletos, volantes y “mupis” (propaganda en las paradas de los buses). Creación del Premio Nacional de Energía.
- **Programas permanentes de ahorro:** brindan asistencia a los grandes consumidores, mediante servicios de auditorías energéticas y gestión de

programas de ahorro (ICE y CNFL) dirigidos a hoteles y empresas de transporte (Roldán, 2010).

Las iniciativas que se han llevado a cabo en el país evidencian que el desarrollo de los mercados de eficiencia energética es una forma costo-eficiente de reducir el crecimiento de la demanda sin afectar los ingresos de las empresas del ramo. Por ejemplo, el ICE promovió la venta de tres lámparas fluorescentes compactas por el precio de dos, para sustituir las lámparas incandescentes convencionales de alto consumo y baja eficiencia energética. Al mismo tiempo, los importadores que cumplían con el sello “Energice” recibían el pago de una de esas unidades. Como resultado de esta iniciativa, entre febrero y julio de 2008 se colocaron en el mercado nacional 931.400 lámparas compactas, lo cual le ahorró a los consumidores finales 55.178 megavatios-hora y evitó la emisión de 3.036 toneladas de dióxido de carbono. Además se estimó un ahorro de 4,1 millones de dólares en la factura petrolera (BUN-CA, 2009).

El cuadro 6.2 resume el potencial de ahorro de electricidad estimado por el Programa Nacional de Conservación de Energía 2003-2008 (Pronace), según el cual, en un período de catorce años, se podría ahorrar un 16,0% de toda la electricidad consumida y un 11% del

total de hidrocarburos utilizados, a partir de equipos y usos más eficientes.

El cuadro 6.2 incluye un renglón importante de la eficiencia energética: el manejo de la carga. Debido a que la electricidad no puede ser almacenada, debe establecerse un programa de generación y despacho de carga que en todo momento iguale la demanda. Cuando se analizan los datos del ICE sobre las curvas de carga a lo largo de cada día (promedios mensuales), claramente se percibe la existencia de “picos” de demanda eléctrica cerca del mediodía y entre las seis de la tarde y las ocho de la noche, provocados sobre todo por el uso de cocinas eléctricas en el sector residencial. Esto obliga a tener una capacidad instalada que pueda cubrir esos “picos” de demanda y, por consiguiente, una capacidad ociosa en un período de casi seis horas de muy baja demanda (la mitad del consumo de las horas “pico”). La satisfacción de esta demanda “pico” genera entonces costos adicionales.

Desde los años ochenta Costa Rica inició acciones concretas de ahorro de energía en el sector industrial, mediante la realización de seminarios, cursos y auditorías energéticas con apoyo de organismos internacionales. Actualmente el ICE y la CNFL ofrecen auditorías eléctricas a los consumidores, como parte de su servicio al

cliente. También hay varias ONG que trabajan en el tema y en algunos sectores se han puesto en marcha diversas iniciativas (recuadro 6.4). Sin embargo, los logros han sido limitados y efímeros. Ello se ha debido, en parte, a que muchas empresas carecen de los recursos (financieros, técnicos, gerenciales)

RECUADRO 6.4

Perfil de la eficiencia energética en el sector industrial

Después del transporte, la industria es el segundo sector en importancia en cuanto a consumo de energía, y representa la cuarta parte de las demandas del país. Esta actividad se caracteriza por usar una amplia variedad de energéticos, a saber: residuos vegetales 34%, electricidad 17%, *fuel oil* 14%, leña 12%, diésel 8%, gas licuado de petróleo 5%, coque 9% y otros 1% (Molina, 2009). Además cuenta con capacidades técnicas, tecnológicas y financieras que le permiten adoptar medidas para mejorar la eficiencia en este ámbito. Otro rasgo característico del sector industrial es la alta concentración del consumo en relativamente pocos usuarios: según la última encuesta de consumo energético de la DSE, del año 2001, un 5,2% (178) de las industrias absorbe el 90% del total de energía utilizada por el sector, lo que facilitaría dirigir acciones específicas a estos grandes consumidores (Camacho et al., 2002).

El 78,4% de la energía consumida por ese sector se destina a la producción de calor y vapor, así como al calentamiento de agua. En el caso de la producción de calor, los combustibles fósiles y biomásicos son más utilizados (60%). En cuanto a la biomasa, hay estudios que revelan grandes diferencias en cuanto a la eficiencia de su uso en industrias con características similares, tales como los ingenios azucareros (Ramírez et al., 2007).

Fuente: Elaboración propia con base en Chin-Wo, 2010.

CUADRO 6.2

Potencial de ahorro en electricidad. 2002-2016

Fuente	Electricidad		Hidrocarburos derivados del petróleo (terajulios)
	Energía (GWh)	Demanda último año (MW)	
Consumo total	138.308	2.191	1.465.499
Ahorro por equipo eficiente	13.001	219	90.861
Porcentaje sobre el total	9,4	10,0	6,2
Ahorro por uso eficiente	9.128	131	70.344
Porcentaje sobre el total	6,6	6,0	4,8
Ahorro por manejo de carga		29	
Porcentaje sobre el total		1,3	
Ahorro total	22.129	380	161.205
Porcentaje sobre el total	16,0	17,3	11,0

Fuente: Conace, 2003.

para implementar las recomendaciones derivadas de las auditorías energéticas (Roldán, 2010).

Marco institucional fragmentado

El marco institucional de la política energética es complejo. El ente rector es el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet), el cual cuenta con la Dirección Sectorial de Energía (DSE), que es el órgano encargado del tema energético en el país y de coordinar los esfuerzos del Minaet con los del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), la Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago (Jasec) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) (Ramírez y Mora, 2010).

Dentro del Minaet también existe el Consejo Subsectorial de Energía, integrado por el ministro, los presidentes del ICE y Recope, y los gerentes generales de Jasec, ESPH y CNFL, mismos entes que conforman la Secretaría Ejecutiva de Planificación Subsectorial de Energía, bajo la figura de la DSE. La DSE debe elaborar el Plan Nacional de Energía, de acuerdo con los lineamientos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo, según la directriz del Minaet y las iniciativas y aportes de instituciones especializadas de los sectores público y privado. Debe encargarse de la distribución de objetivos en materia energética, así como velar por el cumplimiento de las metas trazadas. Además hay un conjunto de actores no institucionales que de una u otra forma se vinculan en las acciones y decisiones en este campo, como los grupos empresariales (Liga Agrícola Industrial de la Caña, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, Asociación Costarricense de Expendedores de Combustible, Cámara Nacional de Palmeros, Uccaep, entre otras), el sector profesional y las organizaciones ambientalistas, entre otros (Ramírez y Mora, 2010).

Desde el sector público se plantea la queja de que, en los últimos años, la

implementación de las disposiciones emanadas del marco institucional antes descrito se ha caracterizado por la imposición de acciones y tareas a numerosas instancias, lo cual se ha hecho de manera dispersa, confusa y contradictoria (De la Torre, 2007). El problema es que la DSE no cuenta con un órgano que dé seguimiento al Plan Nacional de Energía -y otros, como el Plan Nacional de Biocombustibles- y esto genera que su cumplimiento quede en diversas manos y sin responsabilidades claras. Además, en el citado Plan se definen los objetivos del país, pero muchos de ellos superan la capacidad presupuestaria y técnica de las entidades responsables de cumplir las metas que les son asignadas (Vargas, 2009).

Por su parte, el Minaet -y por lo tanto la DSE- no cuenta con recursos que puedan ser asignados a la investigación o la elaboración de planes que busquen reducir la dependencia energética, y aunque en las universidades y empresas estatales del sector se realizan esfuerzos en ese sentido, sus resultados no necesariamente obedecen a un plan estratégico nacional en el área de energía. La Administración que inició funciones en 2010 presentó su propuesta de política energética para el período 2010-2014 (recuadro 6.5), la cual se podrá evaluar en próximas ediciones de este Informe.

Con este marco institucional, las acciones necesarias para impulsar cambios de corto, mediano y largo plazo que modifiquen la matriz energética, enfrentan importantes dificultades de coordinación, planificación y negociación con un conjunto amplio pero no articulado de actores políticos y sociales. Por tanto, como primer paso se requiere una revisión, no solo de los objetivos de la política energética, sino del marco mismo en que ésta se elabora.

Opciones de política

A partir del análisis de la matriz energética nacional, y de la observación de diversas alternativas propuestas o realizadas en algunos países y en Costa Rica, esta sección aborda un conjunto puntual de acciones de corto plazo que,

RECUADRO 6.5

La política energética nacional para el período 2010-2014

Recientemente se dio a conocer la política energética de la administración Chinchilla, la cual define objetivos específicos para algunos de los temas planteados en este Informe, incluyendo la eficiencia energética. Esos objetivos se resumen a continuación y deberán ser objeto de seguimiento en futuras entregas de esta publicación.

- Producir energía limpia en forma sostenible y amigable con el ambiente y la salud humana.
- Reducir la dependencia del petróleo importado, promoviendo el uso de híbridos de gasolina y diésel, vehículos eléctricos y, eventualmente, celdas de hidrógeno.
- Sustituir los combustibles fósiles importados por energéticos nacionales: alcohol, biodiésel, energía hidroeléctrica, geotérmica, biomásica, eólica y solar.
- Contar con un sistema de transporte eficiente, que utilice energía limpia de producción nacional.
- Racionalizar y utilizar eficientemente la energía en sus distintas formas.
- Reorientar las instituciones del sector energía para hacerlas más competitivas.
- Promover el uso de la tecnología digital para evitar el desplazamiento de las personas y producir un ambiente productivo más eficiente.

Fuente: Elaboración propia con base en De la Torre, 2010.

sin implicar necesariamente modificaciones legales o institucionales significativas, permitirían echar a andar un proceso de cambio en cuanto a la sostenibilidad y la eficiencia del uso energético en el país.

Eficiencia: la principal alternativa disponible

La mayoría de los procesos energéticos, excepto los relacionados con la producción de calor, son muy poco eficientes. Por ejemplo, la conversión de combustibles en electricidad posee una eficiencia inferior al 40%, mientras que en los motores de combustión interna, ya sean a diésel o a gasolina, solo el 35% y el 25% de la energía, respectivamente, se utiliza para producir movimiento o trabajo. En otras palabras, más del 60% de la energía primaria proveniente de combustibles fósiles se desaprovecha. Por esta razón resulta esencial dedicar esfuerzos constantes a introducir mejoras en la eficiencia (recuadro 6.6), a la vez que se promueve un uso razonable de la energía, mediante estrategias eficaces de ahorro. Estas tareas se facilitan conforme avanza el conocimiento y se desarrollan nuevas tecnologías que permiten una más correcta utilización de los sistemas energéticos, tanto a nivel de oferta como de demanda. Para mejorar la eficiencia es necesario impulsar cambios operativos y de procedimientos, adoptar nuevas tecnologías, e incentivar el reciclaje y el ahorro. Es fundamental, asimismo, que los precios de los energéticos reflejen todos sus costos, incluyendo los ambientales. Además se requiere mayor inversión en investigación y desarrollo en este campo. En todo esto, el Estado tiene un rol protagónico como promotor de planes y acciones que propicien el logro de los objetivos mencionados.

Esfuerzos que deben ampliarse y sostenerse

La eficiencia energética es una opción estratégica para Costa Rica, ya que ofrece una amplia gama de alternativas de costos comparativamente bajos y posibles de incorporar con relativa facilidad. La pregunta fundamental es en cuánto puede un programa bien desarrollado moderar el consumo energético. Para responder esta interrogante existen diversos cálculos generales. Por ejemplo, la Alianza para el Ahorro de Energía estima que la eficiencia en el uso final de la energía podría disminuir hasta en un 52% las necesidades energéticas mundiales del año 2030.

RECUADRO 6.6

La eficiencia energética en los planes y metas internacionales

La promoción de la eficiencia ha sido un elemento central de las políticas energéticas y ambientales de los países industrializados desde hace más de tres décadas. La intensidad energética que muestran esas naciones viene disminuyendo como resultado de mejoras en la eficiencia, así como de la migración hacia economías asentadas más en servicios y menos en industria y agricultura, ambas intensivas en el uso de energía. No obstante, solo la industria manufacturera logró reducir su consumo de manera importante en un período de veinticinco años (25% en Estados Unidos, 50% en Europa y cerca del 85% en Japón).

Algunos de los mecanismos implementados en Estados Unidos para impulsar estas mejoras son: incentivos para los fabricantes de equipos, uso de sellos de eficiencia energética para el consumidor, introducción de mejores tecnologías y preferencias en las compras del Gobierno hacia los equipos eficientes, entre otros. Por ejemplo, los refrigeradores que se venden hoy en ese país consumen la ter-

cera parte de la electricidad que requerían los de hace veinticinco años (Wiel y Mc Mahon, 2003).

La región latinoamericana también ha incluido la eficiencia energética en sus planes. México cuenta con el Fideicomiso para el Ahorro de Energía (FIDE), que ha impulsado programas dirigidos a grandes consumidores y el uso de equipos eficientes mediante el sello de eficiencia FIDE. Brasil, por su parte, tiene el Programa de Ahorro de Electricidad (Procel), cuyos resultados acumulados para el período 1986-2007 representaron un ahorro total de 28,5 billones de kWh, equivalentes al 7,6% del consumo de electricidad de Brasil en el año 2007.

En los planes futuros se sigue considerando la eficiencia energética como un componente central. Para el año 2020 se proyectan reducciones en el consumo del orden de un 20% en Estados Unidos, la Unión Europea y aun en China, metas relativamente conservadoras si se piensa que ya existen acciones encaminadas a lograr mayor eficiencia y ahorro.

La ONU calcula que el aumento de la eficiencia durante los próximos veinte años permitirá que la energía primaria requerida se reduzca de forma rentable entre un 25% y un 35% en los países industrializados, y podría ser mayor (hasta un 45%) en los países en desarrollo, donde los equipos son más obsoletos. Aunque estas estimaciones difieren en magnitud, ambas convierten a la eficiencia energética en la principal alternativa energética con que cuenta la humanidad.

El tema de eficiencia energética en Costa Rica ha sido incorporado en los planes y programas institucionales, incluyendo el V Plan Nacional de Energía 2008-2021. No obstante, en términos cuantitativos el aporte esperado de las acciones en este ámbito es más bien conservador, al punto de que las proyecciones de demanda considerando

escenarios de ahorro y eficiencia energética son bastante similares a la original sin este componente (Chin-Wo, 2010). Parece oportuno moverse hacia planteamientos menos modestos.

Con base en los pesos relativos en el consumo de electricidad, dos son los sectores que serían prioritarios para una política nacional de eficiencia más ambiciosa: el residencial y el industrial. Por ejemplo, en el manejo de la carga energética, cualquier modificación que disminuya el "pico" actual de la demanda en los hogares -asociado en particular a la preparación de alimentos- significará una mejora en la eficiencia energética. Es importante incidir en los patrones de actividad del sector residencial, mediante una migración gradual pero dinámica hacia nuevos horarios y formas de cocinar, equipos y horarios de uso de agua caliente, de

sistemas de refrigeración, de lavado y planchado de ropa y de iluminación artificial. Si bien de manera individual estos componentes representan partes pequeñas de la energía total consumida, el impacto global de todos ellos es significativo, y además se pueden modificar con intervenciones relativamente sencillas y de bajo costo.

En el caso del sector industrial, las mejoras en la eficiencia energética contribuyen a reducir los costos de producción, lo que incrementa la rentabilidad de las empresas y aumenta su competitividad económica, social y ambiental. Según cálculos preliminares de BUN-CA, el potencial de ahorro de electricidad en la industria centroamericana puede variar entre el 5% y el 25% con respecto a la línea base de 2004, dependiendo del esquema de inversión que se utilice para efectuar los cambios tecnológicos (BUN-CA y GreenStream Network Ltd., 2007). Por lo tanto, conviene realizar un estudio enfocado en el sector industrial costarricense, que permita estimar el ahorro que podría obtenerse mediante políticas que impulsen el uso eficiente de la energía en esta actividad. Considerando que en este caso el consumo se concentra en un número relativamente pequeño de empresas, como se señaló antes, y que se cuenta con una importante capacidad técnica y organizativa, un componente específico de los esfuerzos por mejorar la eficiencia debería dirigirse al segmento de grandes consumidores.

Tres grandes líneas de acción se han identificado para este sector: equipos, procedimientos y fuentes de energía. En este último tema, una de las alternativas que se ha planteado es la cogeneración eléctrica en las empresas, que permite a las industrias reducir sus compras de energía e incluso vender sus excedentes a los distribuidores de electricidad, lo que hace más eficientes sus procesos térmicos. Una encuesta realizada en el año 2001 concluyó que el 92% de las industrias de Costa Rica no tenía cogeneración eléctrica para consumo interno o venta de excedentes, situación que probablemente no ha variado mucho.

La generación propia en pequeña escala se está consolidando cada día más como una solución alternativa. Esto se debe a que tiene una alta eficiencia energética, gracias a la generación centralizada de calor y electricidad, en la que la red de distribución y las pérdidas de transporte de energía desaparecen. La falta de información y preparación técnica, la incertidumbre empresarial sobre la rentabilidad de las inversiones en tecnologías de punta, la ausencia de incentivos para asumirlas y el hecho de que las reducciones de la contaminación no están incluidas en la factura energética, retrasan la adopción de esquemas de mayor eficiencia por parte de los industriales nacionales.

En general, las acciones y proyectos impulsados hasta ahora han sido intermitentes y de alcance limitado, y en gran parte han respondido a coyunturas como crisis de precios o riesgos de desabastecimiento de energía. De ahí que sea necesario retomar, ampliar y sostener estos esfuerzos alrededor de un programa coherente y bien articulado, que contemple cuatro grandes ejes: reordenamiento institucional, revisión y ajustes al marco normativo, fortalecimiento de las capacidades institucionales, y diseño y aplicación de estímulos y desincentivos para modificar los patrones de consumo.

En el componente de ordenamiento institucional, este Informe ha venido señalando que la implementación de las alternativas y políticas que requiere el país en materia energética, se ve entorpecida por la existencia de un marco institucional complejo, que debe ser simplificado, fortalecido y articulado, tanto a lo interno como en su relación con otras instituciones y actores, con los que debe interactuar de manera más fluida y eficaz.

En el ámbito normativo hay tareas que retomar y ampliar, como la normalización y reglamentación de equipos eficientes (reglamentos técnicos, etiquetas, estándares, certificaciones); esta labor debe estar en constante actualización, para que los lineamientos que se deriven de ella marchen al mismo ritmo en que avanza el desarrollo de nuevas tecnologías. Además se deben revisar las regulaciones existentes, con el fin de

incluir no solo multas sino medidas que incentiven la eficiencia, y asignar los recursos necesarios para su aplicación.

Las capacidades institucionales también deben incrementarse, para permitir un diseño ágil, una implementación efectiva y un seguimiento ordenado de acciones y programas de eficiencia energética. Esto incluye el fortalecimiento del ente rector y regulador, mejoras en la planificación, el desarrollo y la contabilización de los proyectos que se ponen en marcha, y el establecimiento de mecanismos para dar cumplimiento a la política energética. Esto pasa por garantizar que los recursos humanos y financieros estén disponibles oportunamente. Dos instancias en particular deben ser consolidadas y apoyadas: el Laboratorio de Eficiencia Energética, para el análisis y certificación de equipos de refrigeración, iluminación, cocción y motores eléctricos, y la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental, para que dé seguimiento al proceso de “ambientalizar” al sector público (Chin-Wo, 2010).

Los incentivos que se introduzcan para impulsar la eficiencia y la sustitución energética deben ser diversos (financieros, promocionales, tarifarios) y dirigirse tanto al sector público como al privado, para afectar la oferta y la demanda. Los instrumentos también deben ser variados: bonos, sellos, “ecotasas”, estímulos tributarios, certificaciones, compras “ecoamigables” del Estado, etc. Algunas opciones que se han planteado son:

- Impulsar la sustitución de electricidad generada térmicamente por energías alternas más eficientes.
- Establecer tarifas basadas en los costos marginales de acuerdo con el tipo de servicio brindado (residencial, comercial, industrial, etc.) que hagan conciencia entre los consumidores sobre el costo real de la energía y promuevan el uso adecuado.
- Promover el uso de equipos más eficientes en el hogar, para disminuir los “picos” de la curva de carga, en particular los generados por calentadores de agua y cocinas.

- Estimular el uso de fuentes de energía *in situ* con fines de autoconsumo. Para ello se deben establecer los mecanismos técnicos y legales necesarios, así como facilitar el acceso a financiamiento en el sistema bancario nacional.
- Desarrollar instrumentos financieros adecuados, tales como líneas de crédito específicas con bajos intereses, para PYME involucradas en la producción de energías alternativas, ahorro energético y manejo del recurso hídrico, entre otros. Además es necesario trabajar con el sector bancario tradicional, para aumentar su confianza en este tipo de iniciativas.

Finalmente, es importante dar impulso a programas informativos y educativos, dirigidos tanto a docentes y estudiantes (en coordinación con el MEP) como a la población en general, y estimular procesos de capacitación y acompañamiento técnico en empresas grandes consumidoras de energía, enfocados hacia auditores energéticos, ingenieros, técnicos y gerentes.

Aunque la promoción de la eficiencia energética se ha centrado en instituciones vinculadas con el sector energía, hay acciones que trascienden ese ámbito y que podrían tener efectos importantes, como ampliar los horarios de atención al público, acelerar la descentralización de servicios públicos y privados para acercarlos más los clientes y fomentar el uso de Internet para todo tipo de gestiones (Pujol, 2005).

Teletrabajo y arreglos de horario: la mejor energía es la que no se utiliza

El teletrabajo es una forma de empleo en la cual el patrono y el trabajador llegan a un acuerdo que le permite a este último laborar desde su hogar. La manera de disminuir el consumo de energía de los vehículos es reducir su utilización, por lo que es de esperar que, si se impulsa esta modalidad, el consumo energético del sector transporte y las emisiones asociadas decrezcan. En Costa Rica ya varias empresas e instituciones han adoptado este sistema, entre ellas el ICE, Intel y Unisys. El ICE, por ejemplo, tiene como meta

que 1.000 de sus 15.000 empleados (un 6,7%) “teletrabajen” desde sus hogares.

Un estudio realizado en 2006 estimó que, bajo esta modalidad, el consumo individual de combustible se podría reducir hasta en un 75%, lo que a su vez mitigaría la emisión total de gases contaminantes en un valor similar. Si el 10% de los vehículos se retira de los sistemas viales, el efecto neto que cabe esperar es que el consumo de combustibles caiga a los niveles que tenía cuando la flota vehicular era un 10% menor (cuadro 6.3). Además, las emisiones de óxido de nitrógeno podrían disminuir hasta en un 32%, mientras que las de monóxido de carbono e hidrocarburos no quemados lo harían en 46% y 69%, respectivamente. Por otro lado, ajustes en la hora de entrada de diferentes segmentos de la fuerza laboral, les permitirían a los trabajadores reducir hasta en un 46% su consumo de combustible (Roldán, 2006).

Alternativas en el sector transporte

El sector transporte es el mayor consumidor de energía del país, como se

CUADRO 6.3

Efectos del teletrabajo en el consumo de combustible, las emisiones de gases y los tiempos de traslado

Identificación	Residencia	Reducción en tiempo de traslado (%)	Velocidad original promedio (km/h)	Velocidad con arreglo de horario (km/h)	Reducción estimada en consumo y emisiones ^{a/} (%)			
					Nox ^{b/}	CO ^{c/}	HCS ^{d/}	Combustible
Teletrabajador 1	San Ramón, Alajuela	33	40	60				
Teletrabajador 2	Pavas	50	12	24	26	29	44	35
Teletrabajador 3	San Antonio, Belén	50	40	80	0	-17	32	7
Teletrabajador 4	Desamparados	77	14	60	32	43	69	46
Teletrabajador 5	Uruca	67	12	36	28	46	61	45
Teletrabajador 6	Paso Ancho	60	7	18	23	25	27	38
Teletrabajador 7	Palmares	17	43	52	6	5	5	2
Teletrabajador 8	Curridabat	25	30	40	14	18	15	7
Teletrabajador 9	Cartago	50	30	60	16	14	27	12

a/ Los datos no corresponden a buses.

b/ Oxido de nitrógeno.

c/ Monóxido de carbono.

d/ Hidrocarburos no quemados.

Fuente: Roldán, 2006.

analizó anteriormente. De no tomarse acciones eficaces para que este sector cambie su patrón de uso de hidrocarburos, seguirá generando fuertes impactos económicos, sociales y ambientales. Debe considerarse que Costa Rica no produce petróleo, y que la posibilidad de explorar y determinar su existencia en el territorio es un tema complejo, que ha sido motivo de debate y conflicto. En la actualidad, la prospección petrolera está prohibida únicamente por una

moratoria derivada de un decreto ejecutivo, por lo cual no es un asunto concluido y puede volver al escenario nacional. Esto obliga a impulsar un diálogo político e informado entre todos los actores sociales interesados, sobre el tipo de desarrollo que se desea para el país y las fuentes de energía compatibles con esa visión (recuadro 6.7).

Un primer tema que se debe considerar en esta materia es la red vial, que representa el sustrato para el transporte

terrestre en cualquier país y es una inversión a largo plazo que determina la competitividad y la capacidad para movilizar bienes y servicios dentro del territorio. En el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* (2006) se examinó a profundidad esta temática y se llegó a conclusiones preocupantes sobre el estado de la red vial, así como sobre los problemas y limitaciones estructurales que dificultan su conservación: deficiencias en la contratación de obras

RECUADRO 6.7

Algunas perspectivas en debate en torno a la prospección petrolera

Costa Rica, como todos los países de la región, ejerce potestad de imperio sobre su subsuelo, cuyos recursos puede explotar directamente o dar en concesión. Las concesiones para la prospección de petróleo, carbón y gas natural son regidas por la Ley de Hidrocarburos, vigente desde 1992, aunque un decreto ejecutivo definió una moratoria en este sentido en el 2002. En principio, la Ley define el marco jurídico para los contratos con empresas costarricenses o extranjeras que estén interesadas en invertir en la exploración en territorio nacional, tanto marino como continental. Por lo general el Gobierno abre licitaciones para explorar dentro de bloques territoriales, y exige el trámite de estudio de impacto ambiental que debe ser avalado por la Setena, entidad que, como se ha señalado en Informes anteriores, muestra serias limitaciones para garantizar el seguimiento a las medidas de protección establecidas. En caso de encontrarse yacimientos, la explotación requiere una concesión adicional, separada de la de exploración. Dado que se necesita usar maquinaria pesada y taladros industriales gigantes, la exploración y la explotación son actividades muy costosas, que deben contar con personal técnico altamente calificado. Algunos elementos de debate en torno a este tema se resumen a continuación:

- A pesar de que hicieron diversas exploraciones durante el siglo XX, aún no hay certeza sobre la existencia o no de recursos petrolíferos explotables comercialmente en territorio nacional, según lo confirma el comunicado sobre política energética emitido por el Minaet en julio de 2010.
- Costa Rica declaró una moratoria a la exploración y explotación petroleras

en el 2002. En el 2006 la administración Arias anunció su intención de retomar este tema, pero en el 2009 el Presidente manifestó su compromiso de no permitir la exploración petrolera en suelo costarricense, con el argumento de que, si se quiere alcanzar la meta de la "carbono-neutralidad", hay que hacer un esfuerzo por sustituir la energía térmica por fuentes renovables de energía.

- En el contexto global, y dada la problemática que han generado las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), se espera una masiva migración hacia medios de transporte limpios y fuentes de energía renovables, aunque este proceso podría ser bastante lento. Es probable que los productores de petróleo luchen por mantener sus precios competitivos, para desacelerar esta inevitable transformación global.
- Hay opciones más lucrativas para utilizar el petróleo que quemarlo, como en la industria química, que emplea hidrocarburos para producir fertilizantes, pesticidas, plásticos y otros bienes de mucho valor que no generan tantos GEI. Quemar petróleo es, evidentemente, la forma más burda de usar este recurso no renovable.
- Algunos países vecinos están llevando a cabo exploraciones en tierra y en la plataforma continental, en busca de petróleo y gas natural.
- En la Amazonía ecuatoriana se ha presentado una situación particular. Una vez que se detectó la existencia de petróleo en su subsuelo, las autoridades decidieron no explotar ese recurso, y a cambio de ello el país recibió compensaciones de diversos organismos internacionales.

■ Algunos geólogos indican que en territorio costarricense es más probable encontrar gas natural que petróleo. El gas natural es menos contaminante que el petróleo y podría remplazar a este último en el transporte durante un período de transición. En regiones de alta sismicidad el gas natural es más propenso a liberarse a la atmósfera.

■ Los inversionistas que financian una exploración inevitablemente tienen la expectativa de explotar cualquier yacimiento que aparezca durante las etapas iniciales del proceso. Es importante, entonces, enfatizar el hecho de que la exploración no garantiza la explotación del recurso. No tiene sentido crear expectativas falsas que puedan poner al país en aprietos con demandas por inseguridad jurídica.

■ El manejo de hidrocarburos conlleva riesgos tanto en la explotación como durante el transporte de los mismos, tal como demuestran los accidentes ocurridos recientemente en el golfo de México. Diversos grupos ambientalistas y otros sectores sociales han llamado la atención sobre esos riesgos y su posible impacto para la imagen y para la calidad ambiental en el país, base de la industria turística nacional.

■ Para definir su política con respecto a la exploración petrolera, Costa Rica debe evaluar cuidadosamente los beneficios y riesgos del modelo energético actual, y las opciones que el entorno global está empezando a ofrecer, además de incorporar la opinión de la ciudadanía y de los diversos actores sociales.

Fuente: León, 2010b.

viales con recursos estatales, falta de claridad en la rendición de cuentas e insuficiente desarrollo organizativo del Consejo Nacional de Concesiones. También se ofreció un aporte especial sobre el financiamiento privado de obras viales, sus ventajas, desventajas, costos y riesgos. Con ese antecedente, en esta sección se analizan los vehículos, los combustibles y los comportamientos que inciden en el desempeño del sector transporte.

Es evidente que la oferta del sistema de transporte es limitada y dependiente del diésel y la gasolina, aunque ya existe en San José una línea de autobuses que utiliza biodiésel obtenido de aceite de desecho de restaurantes. La flota de taxis también muestra un cuadro de desorden, que se amplía con la aparición del gremio de los porteadores. Con los buses interurbanos que tienen rutas fijas se presentan problemas al entrar a la capital, por la estrechez de las calles y el congestionamiento, lo cual ha generado diversas acciones para evitar su ingreso al centro de la ciudad. Esto obliga a muchos usuarios que viajan desde zonas periféricas a utilizar un segundo autobús o un taxi. A su vez, el transporte de carga consiste en un servicio de fletes en camiones movidos por diésel o, para volúmenes más grandes, en furgones; en este caso no existe la opción de los trenes. La oferta del tren interurbano de pasajeros entre San José y Heredia ha sido bien recibida por muchos usuarios, y augura una respuesta aún mejor si el país logra consolidar un sistema de transporte ferroviario moderno, eléctrico y autosuficiente.

No es posible hablar del tema del transporte sin incluir la contribución de la flota estatal, que representa una porción importante del consumo total de combustibles fósiles en el país. La flotilla de todos los poderes del Estado es muy grande y constituye, sin duda, una porcentaje significativo del presupuesto de las instituciones públicas. Es evidente que las políticas internas del Gobierno pueden tener un impacto sustantivo en los patrones de consumo de combustibles, así como en el gasto público. Este es precisamente uno de los objetivos del mandato que tiene la

Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Digeca) del Minaet, con el proyecto para “ambientalizar” el sector público. Una decisión de transformar la flotilla estatal con tecnologías de transporte sostenible, tal como lo han hecho algunos países, sería una medida ejemplarizante.

Otro componente de la ecuación es el combustible que se requiere para mover el parque automotor a través de la red vial. En este sentido, el transporte eléctrico ha mostrado que es más eficiente que el de combustión y que, en el caso de Costa Rica, podría aprovechar el excedente nocturno de potencia para movilizar miles de vehículos, sin necesidad de inversiones adicionales. Un grupo de expertos del ITCR calcula que 125 MW son suficientes para cargar durante la noche 100.000 vehículos. Esto permitiría, con el excedente nacional estimado de 500 MW, cargar las baterías de unos 400.000 automóviles, cerca del 70% de los vehículos livianos del país. El uso del excedente eléctrico nocturno parece ser una situación de “ganar-ganar” para el transporte y generaría un ahorro considerable en la factura petrolera, por lo que podría promoverse explícitamente. Existen, claro está, obstáculos por vencer: el alto costo actual de los vehículos eléctricos, las limitaciones de las baterías (recuadro 6.8) y, por supuesto, los requisitos de que la electricidad provenga de frentes renovables.

También está en discusión la alternativa de los biocombustibles de segunda y tercera generación, que han sufrido los problemas de desabastecimiento que causó el uso de maíz para producir etanol. Los productos de segunda generación, como los obtenidos a partir del tempate (*Jatropha*) y la higuera (*Ricinus communis*), podrían tener un valor estratégico para muchas comunidades rurales, debido a que en su elaboración se utilizan tecnologías sencillas que pueden implementarse localmente, con lo cual se lograría que la población tenga autonomía en el transporte. Más distante en el horizonte está el cultivo de algas en estanques, que tiene una altísima capacidad de sintetizar aceites para biodiésel, muy superior a la de

otras opciones, pero el proceso aún no se ha adaptado a diferentes condiciones locales.

Por otra parte, en Costa Rica el uso de bicicletas es casi nulo, pese a que en el mundo hay una tendencia creciente a propiciar las ciclovías, que son la manera más eficiente de moverse siempre que las condiciones sean adecuadas. Las ciclovías son inversiones modestas y de larga duración, que se prestan para la integración de campus universitarios con los barrios aledaños y otras rutas que permitan el acceso en bicicleta. Esta opción es factible en lugares donde sería imposible construir una carretera, como a lo largo de las cuencas de ríos urbanos, y además tiene el beneficio adicional de que promueve la salud. En algunas ciudades europeas, como París, las bicicletas que usan muchos estudiantes universitarios son municipales y se alquilan por períodos anuales.

Otro ejemplo de los esfuerzos que pueden realizarse para reducir el impacto ambiental del transporte, es la experiencia de las aerolíneas Sansa y Nature Air. Estas empresas ofrecen “viajes limpios” en sus paquetes turísticos. Estos consisten en que los usuarios pagan un monto adicional por el servicio, para que las empresas compensen las emisiones generadas en los vuelos, mediante contribuciones al programa de pago por servicios ambientales (PSA), que desarrolla el Fonafifo.

El transporte está a las puertas de una nueva revolución tecnológica, en vista de la enorme inversión que muchos países están haciendo en innovación y desarrollo de este sector. En Costa Rica hay algunos avances, como la reciente creación de un centro de investigaciones de energías limpias en la UCR, que cuenta con el apoyo de los Estados Unidos y otros socios. También hay progresos incipientes en el uso de la energía solar y de tecnologías basadas en el hidrógeno, y a corto plazo se espera incursionar en el acople de ambas, a fin de obtener un recurso energético que sea más factible de almacenar que la electricidad.

A continuación se ofrecen ocho medidas de política pública dirigidas al

RECUADRO 6.8

Consideraciones sobre la alternativa del transporte eléctrico

Un vehículo eléctrico consumiría alrededor de 10 kWh por día, suponiendo un recorrido diario de unos 60 kilómetros. Si se considera que las baterías podrían ser cargadas durante la noche en un período de ocho horas, se tiene que para suministrar energía a 100.000 vehículos se requiere una potencia de tan solo 125 MW. Tomando en cuenta además que la electricidad nocturna generalmente tiene un costo menor para el usuario final, el incremento en la factura eléctrica sería muy inferior al costo de la gasolina y el diésel. Existe una diferencia importante (alrededor de 500 MW) entre la potencia que se debe generar de día y la necesaria de las diez de la noche a las seis de la mañana, potencia que podría aprovecharse para suministrar la energía de 400.000 vehículos eléctricos, cerca del 70% de los vehículos livianos del país.

Considerando que el costo promedio de la electricidad producida por una planta hidroeléctrica es inferior a 0,10 dólares por kWh, la energía requerida por un vehículo eléctrico tendría un costo anual equivalente a 42 dólares por barril de gasolina, por lo que una persona que utilice un automóvil

de ese tipo para recorrer 25.000 kilómetros al año, tendría un ahorro cercano a 1.325 dólares, con base en un costo actual de 1,11 dólares por litro de gasolina (cuadro 6.4). El uso de vehículos eléctricos en el transporte individual representa quizás la mejor opción para reducir las emisiones de GEI asociadas a este sector, siempre y cuando la electricidad empleada para cargar las baterías haya sido producida a partir de fuentes renovables.

Hasta hace unos años, un automóvil eléctrico como el REVA tenía un costo de entre 10.000 y 25.000 dólares. Utilizaba baterías de plomo, las cuales no permiten obtener una autonomía más allá de unos 60 kilómetros y poseen un rendimiento poco aceptable comparado con los sistemas de gasolina, sobre todo en trayectos montañosos. Sin embargo, en la actualidad existen vehículos que emplean baterías de iones de litio, como el *Leaf* de Nissan, que tiene una independencia de 160 kilómetros con una sola carga y una velocidad máxima de 142 km/h. El principal problema en este caso es la inversión inicial. El *Leaf*, por ejemplo, tiene un precio de 46.000 dólares en Estados Unidos, en tanto que el paquete de baterías de litio de 24 kWh

tiene un costo de 9.000 dólares y una vida útil de apenas cinco años, por lo que el ahorro para el usuario final no cubre el costo de reemplazar las baterías (1.800 dólares por año).

Recientemente la empresa japonesa Eamex anunció que ha encontrado una manera de aumentar la vida útil de las baterías de iones de litio de alta capacidad. Según la compañía, estas nuevas baterías podrán cargarse más de 10.000 veces y tendrían una vida útil de veinte años, de modo que durante ese plazo el propietario de un vehículo eléctrico habría ahorrado 26.500 dólares, 17.500 más que lo requerido para sustituir la batería. Otra empresa ha anunciado un vehículo eléctrico cuya batería se intercambia en las estaciones de servicio, de tal forma que los usuarios no las recargan y pueden completar la transacción más rápido que llenar un tanque de gasolina. Esta parece la opción más factible. En los próximos años se pueden esperar importantes avances de las compañías automovilísticas, ahora que en el mundo se ha despertado una creciente demanda por transporte limpio.

Fuente: Elaboración propia con base en Flores, 2010b.

CUADRO 6.4

Características energéticas del transporte eléctrico

Consumo eléctrico de un vehículo particular	0,17 kWh/km
Rendimiento típico de un vehículo de gasolina	60 km/gal
Consumo eléctrico para 60 kilómetros	10,2 kWh
Costo de electricidad	0,1 dólares/kWh
Costo equivalente de la electricidad como combustible	1,02 dólares/gal de gasolina
Ahorro anual para un recorrido de 25.000 km/año	1.325 dólares

Fuente: Flores, 2010b.

combustibles para aviones y buques mercantes (según la actual Ley 8114).

- Implementar, en coordinación con el sector privado, un plan de reconversión de motores, a fin de seguir utilizando los vehículos que el país ha importado y sus carrocerías. La conversión a gas licuado se hace rutinariamente y existe un incipiente sistema de distribución en la Meseta Central.
- Establecer incentivos en peajes para automóviles con más de dos pasajeros, con miras a eliminar la práctica de “un pasajero por automóvil”. El uso generalizado de peajes electrónicos, para evitar el desperdicio de combustible y la pérdida de tiempo en las filas de vehículos, parece ser una buena inversión.
- Es fundamental incorporar medidas de planificación tendientes a

transporte público y privado, así como a otras instancias relacionadas con el sector:

- Inducir el cambio de la flota vehicular privada, para reducir la presencia de las unidades más consumidoras y contaminantes. Esto se lograría mediante el aumento de los impuestos y las restricciones a tecnologías obsoletas o ineficientes (vehículos de altos cilindrajes y de mucha anti-

güedad), junto con una rebaja de los impuestos sobre vehículos híbridos, a gas o eléctricos, las baterías y otros componentes asociados a tecnologías más eficientes y limpias, así como las bicicletas. Con el fin de subsidiar algunas de las acciones y llenar los vacíos fiscales ocasionados por la aplicación de las medidas propuestas, se recomienda analizar la conveniencia de mantener la exención tributaria de los

- preparar la red vial para eventos meteorológicos asociados al cambio climático, particularmente en años bajo la influencia del fenómeno de “La Niña”, cuando se registra un aumento en las precipitaciones.
- Se han hecho propuestas para jerarquizar el sistema vial existente, propiciando el desarrollo de corredores y carreteras que circunvalen el centro de las ciudades y faciliten la conectividad en puntos estratégicos, a fin de descongestionar el transporte terrestre.
- Elaborar un plan para convertir la flota vehicular del Gobierno, con tecnologías más eficientes y sostenibles.
- Es oportuno que el país formule un proyecto de transporte limpio para el Valle Central, ambicioso, con visión de futuro, que contemple el crecimiento por etapas y que busque sinergias y conectividad con buses, taxis y estacionamientos, en un esfuerzo nacional. Es probable que el momento sea propicio para este tipo de inversiones, bajo el alero de

la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático.

- Es evidente la importancia de la educación, tanto para los usuarios del transporte como para quienes dan el servicio, en los temas de eficiencia energética y el impacto de los GEI sobre el clima terrestre. Sería de gran utilidad que las entidades gubernamentales y las ONG que promueven el desarrollo sostenible, coordinen la implementación de una campaña de educación y sensibilización a través de los medios masivos de comunicación.

La coordinación del documento base estuvo a cargo de Carlos Roldán. El texto final fue preparado por Leda Muñoz, Pedro León y Jorge Vargas Cullell, con el apoyo de Leonardo Merino.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Eficiencia energética en el consumo eléctrico y en el sector industrial”, de Allan Chin-Wo; “Alternativas para la optimización energética del sector transporte de Costa Rica” y “Transporte eléctrico”, de Ronald Flores; “Cultivos forestales: una alternativa para la sustitución del coque de petróleo en el sector industrial”, de Edgar Ortiz, y “Agroenergías: una alternativa para reducir la dependencia energética de Costa Rica”, de Orlando Vega.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 3 de junio y 17 de agosto de 2010, con la participación de: Alonso Acuña, Mario Alvarado, Gustavo André, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Luis Fallas, Jimmy Fernández, Orlando García, Miguel Gómez, Marco Jaubert, Pedro León, Luis Ricardo Madrigal, Miriam Madrigal, Guido Miranda, Edgar Ortiz, Jaime Quesada, Tony Sebiany, Eliana Ulate, Orlando Vega, Gloria Villa y Jorge Villalobos.

La revisión de cifras estuvo a cargo de José Antonio Rodríguez. Amanda Chaves, Antonella Mazzei y Mariamelia Abellán colaboraron en la búsqueda de información, edición y apoyo estadístico.

NOTAS

- 1 A lo largo de este documento se consignan datos sobre el uso de energía que incluyen la obtenida de la biomasa, y otros en que se excluye esa fuente. Esto se debe a que en los balances energéticos se hace una distinción entre las mediciones basadas en la energía comercial (es decir, aquella cuyo consumo se calcula a partir de las ventas de electricidad u otros energéticos) y toda la energía final. Un ejemplo de esto es la leña, un recurso biomásico que no necesariamente se comercializa, sino que es utilizado sin intermediación en los hogares o las industrias, por lo cual su consumo solo puede estimarse a través de aproximaciones o encuestas. El uso de datos “con y sin biomasa” depende del enfoque particular de cada análisis y de lo que se busca resaltar en cada caso.

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

CAPÍTULO
7Anexo
Metodológico**Introducción**

La preparación del *Informe Estado de la Nación* es precedida cada año por un amplio proceso de diálogo -tanto a lo interno del Programa responsable de su producción, como con muy diversas entidades y actores sociales-, con el propósito de identificar temas y líneas de investigación relevantes para el seguimiento del desarrollo humano sostenible en el país. Complementariamente, se busca incorporar instrumentos metodológicos que, además de dar una sólida base técnica a los hallazgos presentados en cada capítulo, aporten nuevas herramientas de investigación, y faciliten mejoras sustanciales en la forma de capturar, procesar y analizar la información.

En el presente Anexo Metodológico se exponen los procedimientos seguidos para el abordaje de algunos de los temas incluidos en esta edición, a saber: a) el ciclo de vida (nacimiento y desaparición) de las empresas exportadoras en el país, b) los movimientos de protesta social (acciones colectivas) y sus principales tendencias en el período 2000-2009, c) la evaluación cuantitativa y cualitativa realizada en la ponencia “La gestión legislativa en Costa Rica”, d) la construcción de nuevo conocimiento a partir de la categorización de clases sociales desarrollada en el Decimoquinto Informe, que en esta ocasión se aplicó al análisis de la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y el efecto redistributivo de la inversión social pública, e) el cumplimiento de las sentencias de la

Sala Constitucional, y f) la “predictibilidad del voto” en las elecciones del 2010.

Dinámica de las exportaciones

En el capítulo 3 del Informe se plantea que, como resultado de la estrategia de inserción internacional aplicada en las últimas décadas, el país ha logrado consolidar una vigorosa plataforma de comercio exterior que lo ha convertido en el principal exportador per cápita de América Latina. En este contexto, día a día las empresas enfrentan el reto de aprender y adaptarse a las exigencias de los mercados mundiales, en ocasiones con desventajas competitivas que pueden llegar a comprometer su supervivencia. En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas la situación es más delicada, pues encaran dificultades de tipo administrativo, tecnológico y de acceso al crédito, entre otras (Rivera, 2010).

Considerando esa realidad, en esta ocasión el Informe quiso indagar acerca de la dinámica del sector exportador en términos de la supervivencia de las empresas, esto es, el ciclo de nacimiento y desaparición de firmas exportadoras y las características de ese proceso.

Para ello, en primera instancia se analizó el crecimiento de la oferta exportable durante el período 1999-2008 y se desagregó la información según el aporte de las empresas, procurando determinar, entre un año y otro, cuáles seguían exportando, cuáles eran nuevas y cuáles dejaron de exportar. Se aplicó la siguiente ecuación¹:

Crecimiento=

$$\frac{1}{\beta} \left[(\sum \alpha) \times \left(\frac{\sum \tau}{\sum \delta} \right) + [(\psi + \sum \omega) - (\psi' + \sum \omega')] \right]$$

Donde:

β = Exportación total promedio en los años t y $t-1$.

α = Promedio de exportación de todas las empresas exportadoras en los años t y $t-1$.

τ = Crecimiento neto de exportaciones de las empresas exportadoras en los años t y $t-1$.

δ = Promedio de exportación de las empresas exportadoras en los años t y $t-1$.

ψ = Estimación de lo “exportado” por las nuevas empresas exportadoras en el año $t-1$.

ω = Crecimiento neto de las exportaciones de las nuevas empresas exportadoras en el año t , con respecto al promedio del año $t-1$.

ψ' = Total exportado por las empresas que no exportaron en el año t pero sí lo hicieron en el año $t-1$.

ω' = Crecimiento neto de las exportaciones de las empresas que no exportaron en el año t pero sí lo hicieron en el año $t-1$.

De esta fórmula puede concluirse que el crecimiento de las exportaciones entre los años $t-1$ y t se explica por el crecimiento de las exportaciones de empresas constantes en ambos años y de las nuevas exportadoras, menos la contracción de las exportaciones provocada por la pérdida de las empresas que no participaron en el año t , pero sí en $t-1$.

Se trabajó con información brindada por Procomer, cuyos registros detallan las exportaciones por empresa, año, producto (clasificado según el Sistema Armonizado a diez dígitos), valor en dólares, volumen exportado y país de destino. Se utilizó 1998 como año base, es decir, la dinámica exportadora se estimó con base en las empresas que estaban activas en esa fecha y, a partir de entonces, para cada año se identificó a las que seguían exportando, las que salieron del mercado y las que iniciaron operaciones. En cada período se hicieron agrupaciones según el tamaño de las empresas y se obtuvieron los valores totales exportados y los valores promedio en dólares. Para agrupar a las empresas según su tamaño (micro, pequeñas, medianas y grandes) se usó la información de la CCCS desagregada por empresas, que incluye el número de empleados de cada establecimiento.

Acciones colectivas en el período 2000-2009

Al igual que en ediciones anteriores, el apartado “Convivencia ciudadana”, en el capítulo 5 del Informe, documenta las acciones colectivas realizadas por la población en el año de estudio. En esta ocasión, además, se identifican las principales tendencias de las movilizaciones de protesta social ocurridas entre 2000 y 2009. Para tal efecto fue necesario establecer un protocolo para captar la información disponible. Ese esfuerzo se tradujo en el montaje de una base de datos que registra las acciones colectivas de acuerdo con una serie de variables y categorías definidas en un manual de codificación. Cada año la información se obtiene de los periódicos *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*, este último adicionado a partir del 2006.

El manual de codificación de la base de datos contiene las siguientes variables: “tipo de acción colectiva”, “actor principal”, “forma de organización”, “existencia de alianzas”, “demanda principal”, “categoría de la demanda”, “cobertura territorial de la demanda”, “solución propuesta a la demanda principal”, “entidad a la que se dirige la acción colectiva”, “respuesta de la entidad

a la que se dirige la acción colectiva” y “formas de represión de la acción colectiva”. Tanto la base de datos como el manual han sido objeto de modificaciones para captar satisfactoriamente las particularidades de cada protesta (García, 2010).

La gestión legislativa

Siempre en el marco del capítulo 5, el Informe presenta una evaluación cuantitativa y cualitativa de la gestión del Congreso en el período 2006-2010. El análisis se enfocó en dos áreas: la congruencia entre la “oferta” y la “demanda” legislativas, y los errores en el proceso de formación de leyes.

En el primer caso, se llevó a cabo un proceso de búsqueda y estudio de las páginas editoriales de los principales medios de comunicación escrita, con el propósito de identificar los temas y acciones que, a juicio de los formadores de opinión pública, constituyen la agenda de asuntos prioritarios para el país. De esta forma se construyó una “agenda potencial de legislación”, o demanda legislativa (cuadro 7.1), que luego se contrastó con las leyes efectivamente aprobadas en el período de estudio², u oferta legislativa, a fin de valorar el grado de correspondencia entre ambas.

CUADRO 7.1

Principales temas de páginas editoriales y agenda potencial de legislación

Temas de los editoriales		Agenda potencial de legislación	
Tema	Porcentaje	Proyecto	Porcentaje
Seguridad	6,3	Agenda complementaria del TLC con Estados Unidos	8,1
Agenda complementaria del TLC con Estados Unidos	6,0	Proyectos de seguridad ciudadana	6,0
Obra pública	5,8	Reforma del Estado	5,6
Reforma estructural/Estado	5,4	Reforma fiscal	5,1
Reforma fiscal	5,0	Reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa	4,3
Libre comercio	4,5	Concesión de obra pública	4,0
Entrabamiento	4,3	TLC con Estados Unidos	3,8
Energía y telecomunicaciones	4,1	Reformas a la Ley de Tránsito	3,8
Educación	3,2	Reforma electoral	3,8
Libertades/derechos	3,1	Apertura del monopolio de las telecomunicaciones	2,3
Eficiencia administrativa	3,0	Ratificación del préstamo híbrido del BID	2,3
Reforma electoral	3,0	Reforma a la educación	2,1
Otros	41,3	Otros	48,8

Fuente: Feoli, 2010, con información de *La República* y *La Nación*.

En el segundo caso, se analizaron los errores que afectan la aplicabilidad y efectividad de la legislación promulgada. Se utilizó una muestra de once leyes en las que se detectaron tres tipos de errores: de fondo, de forma y de trámite (Feoli, 2010).

Clases sociales en Costa Rica

En el Decimoquinto Informe se desarrolló una investigación a profundidad que permitió elaborar una nueva tipificación de las clases sociales en el país. A partir del enfoque propuesto, fue posible constatar importantes variaciones en la composición social de la

población costarricense en los últimos veinte años, así como identificar a los grupos “ganadores” y “perdedores” en la dinámica económica nacional de la última década. Asimismo, se obtuvo un insumo de gran utilidad para comprender mejor las causas de la desigualdad.

Es precisamente ese insumo el que se aprovechó en este Informe para dar continuidad al análisis desde la perspectiva de las clases sociales. En el capítulo 2 se integró la clasificación al estudio de la pobreza, la desigualdad y la distribución de la inversión social pública, en tanto que en el capítulo 3 se midió el efecto de la reciente crisis

económica en la población ocupada, según la clase social a la que pertenece y el sector económico en que se inserta.

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 se muestra en el cuadro 7.2.

El estudio de clases sociales incorporó también una clasificación de los sectores económicos (cuadro 7.3), que permitió identificar los efectos del estilo de desarrollo implantado en las dos últimas décadas. Igualmente se logró establecer

CUADRO 7.2

Propuesta clasificatoria de clases sociales del Programa Estado de la Nación

Clasificación	Grupos incluidos
Clase alta	Grandes empresarios, ejecutivos, dirigentes, miembros de los Poderes de la República.
Medianos empresarios y expertos	Medianos empresarios, profesionales, jefes de departamento con bachillerato universitario, profesionales independientes.
Clases intermedias	Técnicos, jefes de departamento sin bachillerato universitario, empleados administrativos y de atención al público, empleados del comercio, capataces mayores, representantes de gobiernos provinciales y locales sin bachillerato universitario, dirigentes de organizaciones sociales sin bachillerato universitario, representantes de gobiernos provinciales y locales con bachillerato universitario, dirigentes de organizaciones sociales.
Pequeños propietarios	Pequeños productores agrícolas, trabajadores en pequeños establecimientos de servicios o industria.
Obreros agrícolas	Trabajadores agrícolas en unidades mayores, trabajadores agrícolas en unidades pequeñas.
Obreros industriales	Trabajadores en establecimientos industriales mayores, trabajadores en establecimientos industriales pequeños.
Obreros en servicios	Trabajadores en establecimientos de servicios mayores, trabajadores en establecimientos de servicios pequeños.
Otros trabajadores	Trabajadores en otros servicios, en unidades domésticas.
No clasificables	Resto de ocupados con información faltante o ignorada.

Fuente: Elaboración propia con base en las ENIG (1998 y 2004) y las EHPM (1991-2008).

CUADRO 7.3

Clasificación de los sectores de la economía costarricense

Tipo de economía	Sector económico	Sigla	Ejemplos
Vieja economía	Economía agrícola para el mercado interno	EAMI	Arroz, frijoles, papas.
	Economía agroexportadora tradicional	EAT	Café, banano, caña y ganado vacuno.
	Industria tradicional	IT	Productos de molinería, procesamiento de alimentos, ebanistería o carpintería, costura y otros.
Nueva economía	Economía agroexportadora no tradicional	EANT	Follajes, frutas, productos marinos.
	Industria de zonas francas	IZF	Electrónica, componentes médicos.
	Nuevos servicios	NS	Call centers, servicios empresariales.
Servicios de apoyo	Comercio	COM	Establecimientos comerciales privados.
	Sector público consolidado	GOB	Gobierno Central, instituciones autónomas.
	Otros servicios	OS	Servicios financieros, legales, médicos privados.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2009.

una importante asociación entre clase social y sector económico, pues ambas dimensiones de análisis se expanden o contraen de modo correlativo.

Cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional

En un esfuerzo conjunto del Centro de Jurisprudencia Constitucional de la Sala Constitucional (CJC-SC) y el Programa Estado de la Nación, se diseñó y puso en marcha un sistema de seguimiento que tiene como objetivo monitorear el cumplimiento de las sentencias de ese Tribunal.

El sistema tiene tres componentes: un protocolo de seguimiento de casos, una base de datos y un sistema de reportes. Se han implementado los protocolos y manuales necesarios para garantizar el adecuado registro de los datos. La información sobre el estado de cumplimiento de sentencias se obtiene a partir

de llamadas telefónicas que funcionarios del CJC-SC realizan a las partes involucradas en cada caso (recurrente y recurrido). La base de datos fue implementada, preliminarmente, en una hoja electrónica de *Excel*, pero a corto plazo se prevé la migración a un sistema informatizado que dé mayor agilidad y eficiencia al manejo de la información.

En el registro de información se incluyen:

- los recursos de amparo y de hábeas corpus que han sido declarados con lugar y contienen una orden expresa para que alguna entidad pública o privada realice una acción concreta.
- los casos en que se determina que ha habido desobediencia y la Sala advierte al recurrido que debe cumplir.

Por el contrario, se excluyen:

- los casos únicos declarados con lugar, en los que se hace una advertencia al recurrido para que no vuelva a incurrir en los hechos que originaron la sentencia.
- los casos en que se da una declaratoria con lugar pura y simple, por los retrasos que puede generar el estudio de la sentencia completa.
- acciones de inconstitucionalidad, consultas, rechazos de plano, asuntos declarados sin lugar y asuntos rechazados por el fondo, pues son casos que no tienen una orden específica que deba cumplir la parte recurrida.

Pese a las exclusiones mencionadas, se estima que los casos registrados en la base abarcan por encima del 95% de las sentencias de la Sala que podrían ameritar un control de ejecución (Sala Constitucional, 2010).

CUADRO 7.4

Variables contempladas en la base de datos de la Sala Constitucional

1	Número de voto o sentencia	29	Recurrido
2	Tipo de asunto	30	Primer apellido del recurrido
3	Trámite interno	31	Segundo apellido del recurrido
4	Estado de seguimiento	32	Nombres propios del recurrido
5	Observaciones de seguimiento	33	Puesto del funcionario recurrido
6	Estado del expediente	34	Primer teléfono de registro del recurrido
7	Fecha del voto	35	Teléfono cierto del recurrido
8	Parte dispositiva	36	Segunda institución recurrida
9	Primer apellido del primer recurrente	37	Primer apellido del segundo recurrido
10	Segundo apellido del primer recurrente	38	Segundo apellido del segundo recurrido
11	Nombres propios del primer recurrente	39	Nombres propios del segundo recurrido
12	Nacionalidad del primer recurrente	40	Puesto del segundo funcionario recurrido
13	Número de identificación del primer recurrente	41	Primer teléfono de registro del segundo recurrido
14	Primer teléfono de registro del primer recurrente	42	Teléfono cierto del segundo recurrido
15	Segundo teléfono de registro del primer recurrente	43	Primer apellido del funcionario designado
16	Teléfono cierto del primer recurrente	44	Segundo apellido del funcionario designado
17	Primer apellido del segundo recurrente	45	Nombres propios del funcionario designado
18	Segundo apellido del segundo recurrente	46	Puesto del funcionario designado
19	Nombres propios del segundo recurrente	47	Primer teléfono de registro del funcionario designado
20	Nacionalidad del segundo recurrente	48	Teléfono cierto del funcionario designado
21	Tipo de documento de identidad del segundo recurrente	49	Dificultad de localización del recurrido
22	Número de identificación del segundo recurrente	50	Manifestaciones del recurrido
23	Primer teléfono de registro del segundo recurrente	51	Grado de satisfacción del recurrente
24	Segundo teléfono de registro del segundo recurrente	52	Manifestaciones del recurrente
25	Teléfono cierto del segundo recurrente	53	Grado de cumplimiento
26	Llamadas telefónicas	54	Constancia del recurrente
27	Plazo de la sentencia	55	Constancia del recurrido
28	Tema	56	Oficio enviado a magistrado instructor

Fuente: Vargas Cullell, 2010.

Predictibilidad del voto

En el marco del análisis sobre el proceso electoral de 2009-2010, se construyó una variable denominada “predictibilidad del voto”, con el objetivo de captar el vínculo entre los electores y los partidos en disputa y, de esta manera, obtener una visión anticipada de los resultados. Se utilizó la información sobre el momento en que usualmente el elector decide su voto y la existencia de simpatías partidarias. Para ello se recodificaron dos preguntas de la encuesta de razón de voto efectuada por Unimer (Unimer, 2010):

- **PE30.** En general, las veces que ha votado ¿en qué momento se decidió a votar como lo hizo? ¿Diría que al principio de la campaña, uno o dos meses antes de la elección, pocos días antes o el mismo día de la elección? 1. Al principio de la campaña. 2. Uno o dos meses antes. 3. Pocos días antes de la elección (a quince días o menos). 4. El día de la elección. 5. Varía según la elección. 0. Nunca ha votado. 9. Ns / Nr.
 - **PE26.** ¿Con cuál partido político simpatiza usted actualmente? 1. PLN. 2. PUSC. 3. PAC. 4. ML. 8. Otro. 0. Ninguno. 9. Ns/Nr.
- La PE30 se recodificó para distinguir a quienes dicen tener un historial de decidirse temprano en la campañas (1 y 2), de las personas que se deciden hacia el final (el resto de las categorías). Las opciones 0 y 9 se desecharon del análisis. La PE26 se recodificó de manera binaria: 0. Sin simpatía partidaria y 1. Con simpatía partidaria.
- A partir de estas recodificaciones se construyó la variable predictibilidad del voto, la cual está compuesta por cuatro categorías que pueden ser entendidas como una escala ordinal:
- Personas que se deciden temprano en la campaña y tienen simpatía partidaria (voto más “amarrado” y predecible).
 - Personas que se deciden temprano en la campaña, pero no tienen simpatía partidaria.
 - Personas que se deciden al final de una campaña, pero tienen simpatía partidaria.
 - Personas que se deciden al final de una campaña y no tienen simpatía partidaria (voto menos “amarrado” e impredecible).
- Para efectos de validación externa, esta variable se analizó junto con la probabilidad de voto. Los resultados fueron satisfactorios, pues la asociación tendió a ser moderadamente fuerte: Tau-b cercano a 60.

NOTAS

¹ La ecuación completa puede ser consultada en Rivera, 2010, en www.estadonacion.or.cr.

² Para estos fines existe una tercera dimensión, la temporal, que proporciona una visión más longitudinal de la legislación. Sin embargo, ésta no se aborda en el presente Informe.

Compendio Estadístico

Esta edición del Compendio Estadístico conserva la estructura de las últimas ediciones e incluye información para el período 2000-2009. Cuenta con más de 280 indicadores y variables, provenientes de más de cincuenta fuentes generadoras de datos, agrupadas en cuatro grandes áreas: social, económica, ambiental y política, desagregadas, cuando la información lo permite, por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros. También se mantiene la sección de indicadores internacionales incorporada desde el Decimocuarto Informe, en la cual se puede consultar el valor obtenido por Costa Rica en un conjunto de índices internacionales, así como la posición del país en el mundo y con respecto a América Latina y el Caribe.

Se recomienda revisar las notas técnicas de las variables a la hora de realizar interpretaciones de los datos, pues contienen la definición del indicador, la fuente de información y aclaraciones metodológicas. Si el lector o lectora desea consultar series más extensas puede visitar el sitio del Programa en Internet, <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas>.

Como es costumbre, con el propósito de brindar información de calidad, se efectuó una revisión de las series para los últimos diez años, y se modificaron aquellas cifras que fueron actualizadas con datos tardíos o cuya serie fue recalculada por un cambio en la metodología

de registro o recolección. Las variables corregidas fueron las siguientes: tasa bruta de natalidad, defunciones totales, abortos atendidos en hospitales de la CCSS, ingresos municipales, asegurados directos activos en el seguro de salud, ingreso de divisas por turismo y base monetaria. El indicador sobre denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes se cambió por el de solicitudes de intervención.

Aquellas variables que utilizan como denominador la población, fueron ajustadas con base en las nuevas estimaciones y proyecciones de población del INEC-CCP, publicadas en septiembre de 2008. Estos son los casos del PIB per cápita, la estructura por edad de la población, el gasto social real per cápita, la densidad de población, el crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona y la deuda pública externa per cápita. Los cambios se consignan en las notas técnicas del Compendio.

Junto con ese proceso, se examinaron las variables que con el tiempo han presentado problemas, ya sea porque han dejado de ser producidas por las instituciones encargadas, porque han perdido relevancia, por dificultades para el acceso sistemático a la información, o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado. Por uno u otro de estos motivos se eliminaron las siguientes variables: número de vehículos en circulación, crecimiento vehicular y

número de pasajeros por vehículo. En la variable de ingresos tributarios se suprimió el rubro de “ingresos por distribuir aduaneros”, pues esa desagregación dejó de realizarse desde el año 2000. En partos atendidos en maternidades de la CCSS, se descartó la categoría de clínicas metropolitanas.

Al cierre de edición de este Informe no se logró contar con datos emanados de la CCSS sobre medicamentos despachados, exámenes de laboratorio, camas de hospital por habitante, ocupación de camas, estancia promedio en hospitales, giro de camas, tasa de mortalidad hospitalaria, cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS y número promedio de camas de hospital en el seguro de salud. En las estadísticas políticas, por tercer año consecutivo no se pudo obtener el dato de los presos sin condena por cada mil expedientes. Tampoco fue posible actualizar los indicadores de días de incapacidad otorgados por el INS, volumen autorizado para aprovechamiento de madera y embarcaciones de la flota nacional.

En las estadísticas políticas se agregaron las variables del número de afiliados a asociaciones solidaristas, cooperativas y sindicatos. En las estadísticas económicas se incorporaron dos variables: el número de empresas con declaratoria turística y la oferta hotelera. El indicador de visitantes a parques nacionales se eliminó de esta sección, pero se mantiene en las

estadísticas ambientales. El Sinac no suministró las cifras para el 2009, pero se pudo actualizar el año 2008, que había permanecido sin datos en el Informe anterior.

En septiembre de 2010 el Departamento de Análisis Estadístico del MEP modificó la metodología de cálculo de las tasas de escolaridad para el sistema educativo, que a partir de ahora utiliza las estimaciones de población actualizadas en septiembre de 2008 y las nuevas edades oficiales para

cada nivel de enseñanza, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de Estudiantes. Las edades de referencia por nivel educativo se detallan en la sección de notas técnicas.

El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de información y a su personal, por el apoyo y la colaboración brindada durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información.

ESTADÍSTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Desarrollo humano										
Índice de desarrollo humano										
Valor del IDH	0,797	0,821	0,820	0,832	0,834	0,838	0,841	0,846	0,847	0,854
Posición en IDH	48	41	43	42	45	47	48	48	50	54
Índice de desarrollo relativo al género										
Valor del IDG	0,789	0,813	0,814	0,824	0,823	0,829	0,831	0,842	0,844	0,848
Posición en IDG	46	42	41	41	44	44	42	47	49	47
Índice de potenciación de género										
Valor del IPG	0,553	0,571	0,579	0,670	0,664	0,668	0,675	0,680	0,690	0,685
Posición en IPG	24	23	26	19	19	19	21	24	27	27
Demografía										
Estructura de la población										
Por grupos de edad										
<i>Menores de 5 años</i>	10,1	9,8	9,5	9,2	8,9	8,6	8,3	8,2	8,1	7,9
<i>De 5 a 12 años</i>	17,3	16,9	16,5	16,0	15,7	15,3	15,0	14,6	14,1	13,7
<i>De 13 a 17 años</i>	10,6	10,6	10,6	10,5	10,3	10,1	10,0	9,8	9,6	9,4
<i>De 18 a 24 años</i>	13,0	13,1	13,2	13,3	13,5	13,6	13,6	13,6	13,7	13,6
<i>De 25 a 59 años</i>	41,5	41,9	42,4	42,9	43,5	44,0	44,6	45,1	45,6	46,1
<i>De 60 años y más</i>	7,6	7,7	7,8	8,0	8,1	8,3	8,6	8,8	9,0	9,3
	(habitantes por kilómetro cuadrado)									
Densidad de población	76,9	78,4	79,7	80,9	82,2	83,4	84,7	85,9	87,1	88,2
	(por 1.000 habitantes)									
Tasa bruta de natalidad	19,9	19,1	17,5	17,6	17,2	16,8	16,5	16,7	16,9	16,6
	(por 1.000 habitantes)									
Tasa bruta de mortalidad	3,8	3,9	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1
	(por 1.000 nacidos vivos)									
Tasa de mortalidad infantil	10,2	10,8	11,1	10,1	9,2	9,8	9,7	10,0	9,0	8,8
	(personas)									
Tamaño promedio del hogar	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6
	(años)									
Esperanza de vida al nacer	77,7	77,6	78,6	78,3	78,5	79,1	79,0	79,1	79,1	79,1
Por sexo										
<i>Hombres</i>	75,3	75,4	76,2	76,4	76,2	76,8	76,5	76,5	76,6	76,5
<i>Mujeres</i>	80,3	80,0	81,1	80,3	80,9	81,5	81,7	81,9	81,8	81,7

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Población total	3.929.241	4.005.538	4.071.879	4.136.250	4.200.278	4.263.479	4.326.071	4.389.139	4.451.205	4.509.290
Por sexo										
Hombres	1.996.503	2.035.118	2.068.427	2.100.839	2.133.102	2.164.807	2.196.093	2.227.538	2.258.500	2.287.405
Mujeres	1.932.738	1.970.420	2.003.452	2.035.411	2.067.176	2.098.672	2.129.978	2.161.601	2.192.705	2.221.885
Población menor de 15 años	1.247.965	1.241.175	1.230.708	1.218.872	1.205.416	1.191.052	1.178.057	1.166.877	1.155.654	1.142.061
Población mayor de 64 años	208.181	215.481	223.448	232.004	240.466	249.099	258.444	267.939	277.775	288.610
Población femenina de 15 a 49 años	1.039.818	1.068.768	1.093.637	1.116.976	140.136	1.162.274	1.182.493	1.201.387	1.219.127	1.235.245
Defunciones totales	14.944	15.608	15.004	15.800	15.949	16.139	16.766	17.071	18.021	18.560
Nacimientos totales	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247	71.548	71.291	73.144	75.187	75.000
Hospitalarios	75.184	73.019	70.707	69.222	68.620	67.695	67.032	68.669	70.593	70.543
Nacimientos de madres adolescentes	16.610	15.461	14.454	14.835	14.792	14.256	13.997	14.481	15.180	14.668
Menores de 15 años	611	601	473	479	446	454	469	500	525	551
De 15 a 19 años	15.999	14.860	13.981	14.356	14.346	13.802	13.528	13.981	14.655	14.117

Empleo

	(porcentajes)									
Tasa de desempleo abierto	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0	4,6	4,9	7,8
Por sexo										
Hombres	4,4	5,2	5,6	5,8	5,4	5,0	4,4	3,3	4,2	6,6
Mujeres	6,8	7,6	7,9	8,2	8,5	9,6	8,7	6,8	6,2	9,9
Tasa neta de participación	53,6	55,8	55,4	55,5	54,4	56,8	56,6	57,0	56,7	56,5
Por sexo										
Hombres	72,8	73,7	73,2	73,3	73,0	73,9	73,5	73,2	72,5	71,5
Mujeres	35,0	38,6	38,2	38,5	36,8	40,4	40,7	41,6	41,7	42,1
Tasa de subempleo visible	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2	4,5	3,8	4,9
Por sexo										
Hombres	3,3	3,7	3,9	4,6	4,1	4,4	3,9	3,4	2,8	3,8
Mujeres	4,8	5,5	6,8	7,0	7,5	7,5	7,3	6,4	5,4	6,6
Tasa de subempleo invisible	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8	2,9	3,0	2,9
Por sexo										
Hombres	3,5	3,5	3,8	3,1	3,1	3,3	4,2	3,2	3,2	3,2
Mujeres	2,2	2,9	2,2	2,2	1,8	2,1	3,1	2,2	2,7	2,5
Tasa de ocupación	50,8	52,4	51,8	51,8	50,9	53,0	53,3	54,4	53,9	52,1
Por sexo										
Hombres	69,6	69,8	69,1	69,0	69,0	70,2	70,2	70,8	69,5	66,8
Mujeres	32,6	35,7	35,2	35,3	33,6	36,5	37,2	38,7	39,1	38,0
Tasa de participación femenina ampliada	41,5	44,6	45,4	46,4	44,5	48,2	47,7	47,4	46,4	48,1
Puestos directivos del total de ocupados										
Por sexo										
Hombres	4,7	2,7	2,6	2,7	3,0	3,3	3,0	3,9	3,7	3,9
Mujeres	4,1	1,7	1,7	2,1	2,1	2,0	2,3	2,5	2,7	2,9

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fuerza de trabajo	1.535.392	1.653.321	1.695.018	1.757.578	1.768.759	1.903.068	1.945.955	2.018.444	2.059.613	2.121.451
Por zona										
<i>Urbana</i>	951.372	1.023.803	1.046.458	1.090.812	1.105.132	1.175.355	1.211.109	1.256.278	1.284.283	1.312.964
<i>Rural</i>	584.020	629.518	648.560	666.766	663.627	727.713	734.846	762.166	775.330	808.487
Por sexo										
<i>Hombres</i>	1.024.301	1.068.789	1.099.119	1.134.924	1.156.072	1.214.087	1.226.392	1.263.893	1.283.010	1.314.981
<i>Mujeres</i>	511.091	584.532	595.899	622.654	612.687	688.981	719.563	754.551	776.603	806.470
Por edad										
<i>12-14</i>	16.344	18.691	16.688	13.500	11.056	11.981	16.130	11.317	8.113	5.927
<i>15-19</i>	149.049	156.818	150.155	154.126	141.574	147.274	146.145	153.761	131.146	123.063
<i>20-24</i>	226.012	243.499	251.132	265.918	254.252	272.007	287.455	310.410	311.875	318.174
<i>25-29</i>	190.622	201.585	211.160	225.668	234.209	253.544	257.169	263.838	285.588	307.768
<i>30-39</i>	411.394	426.797	439.602	448.455	438.674	464.483	457.019	480.444	472.411	484.049
<i>40-49</i>	315.972	351.157	362.477	373.566	406.073	430.847	436.246	422.962	454.866	466.216
<i>50-59</i>	150.880	166.113	174.051	187.782	193.458	221.590	243.861	265.476	278.400	303.886
<i>60-69</i>	54.788	63.682	64.451	65.106	65.479	72.939	72.282	83.592	87.864	88.549
<i>70 y más</i>	16.720	21.324	18.179	21.287	20.802	23.794	26.266	23.884	23.764	21.420
<i>Ignorado</i>	3.611	3.655	7.123	2.170	3.182	4.609	3.382	2.760	5.586	2.399
Por rama de actividad										
<i>Agric. caza silvi. pesca/Agric. y ganadería</i>	261.761	247.335	256.451	251.666	245.910	271.240	257.023	254.317	245.876	240.888
<i>/Pesca</i>		7.950	9.283	9.068	8.540	10.569	9.466	10.029	6.845	7.546
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.842	2.151	2.305	2.486	3.903	4.232	4.747	2.614	2.218	1.885
<i>Industrias manufactureras</i>	225.001	250.778	241.017	244.710	245.526	259.565	257.561	261.999	251.470	252.331
<i>Electricidad, gas y agua</i>	11.962	20.351	22.430	22.567	24.359	21.136	22.830	21.560	28.116	28.140
<i>Construcción</i>	104.764	117.340	117.836	121.861	118.668	125.337	137.601	157.019	164.053	149.622
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	327.609	307.905	318.700	341.033	348.963	351.425	367.914	381.158	392.661	415.867
<i>/Hoteles y restaurantes</i>		92.186	90.027	97.931	98.246	108.138	105.231	114.840	107.044	119.093
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	92.507	88.570	94.000	96.683	100.002	115.931	120.837	129.924	148.888	155.476
<i>Establecimientos financieros</i>	82.129									
<i>Intermediación financiera</i>		30.568	33.602	37.727	37.504	37.470	39.865	50.017	54.635	51.304
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>		97.281	109.635	107.600	107.507	108.875	112.848	125.986	144.036	141.827
<i>Administración pública</i>		74.832	74.314	79.222	80.092	83.263	88.201	89.899	94.176	114.567
<i>Enseñanza</i>		87.364	94.719	100.176	98.674	106.708	111.303	113.763	115.081	118.593
<i>Salud y atención social</i>		60.364	54.229	50.760	53.589	65.169	65.108	64.921	66.121	75.385
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	402.891	62.945	61.067	75.025	65.771	67.568	67.491	76.539	83.623	79.516
<i>Hogares con servicio doméstico</i>		81.140	89.726	86.483	99.789	132.661	142.822	134.966	126.703	136.993
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>		2.310	2.548	2.621	3.887	2.006	2.601	1.296	2.697	5.754
<i>Actividad no bien especificada</i>	10.933	6.027	5.611	7.866	6.196	7.197	4.790	7.014	9.040	5.587
<i>Busca por primera vez</i>	12.993	15.924	17.518	22.093	21.633	24.578	27.716	20.583	16.330	21.077
Por sector institucional										
<i>Gobierno Central</i>	109.740	108.547	109.810	116.285	114.378	131.251	131.078	128.428	126.381	137.708
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	101.329	107.348	108.232	106.718	112.537	114.786	126.364	130.237	140.810	156.575
<i>Municipalidades</i>	11.789	11.259	11.218	10.747	11.329	10.757	12.494	12.490	12.307	17.135
<i>Sector privado</i>	1.297.551	1.407.635	1.445.810	1.498.341	1.504.455	1.619.440	1.645.276	1.724.643	1.760.612	1.784.022
<i>Organismos internacionales</i>	1.990	2.533	2.430	3.394	4.427	2.256	3.027	2.063	3.173	4.934
<i>Ignorado</i>	0	75	0	0	0	0	0	0	0	0
Población ocupada	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879	1.776.903	1.829.928	1.925.652	1.957.708	1.955.507
Por zona										
<i>Urbana</i>	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.094.386	1.137.980	1.195.948	1.222.290	1.212.586
<i>Rural</i>	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948	729.704	735.418	742.921
Por región										
<i>Central</i>	984.232	1.042.426	1.060.719	1.101.873	1.108.842	1.187.346	1.233.333	1.296.976	1.324.925	1.315.967
<i>Chorotega</i>	100.732	112.644	110.971	111.047	115.650	123.273	123.027	126.444	134.947	134.726
<i>Pacífico Central</i>	74.036	76.863	79.367	81.620	84.707	87.768	87.898	97.019	91.835	95.913

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Por categoría ocupacional según zona										
Zona urbana	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.094.386	1.137.980	1.195.948	1.222.290	1.212.586
<i>Patrono socio activo</i>	50.842	78.213	79.321	87.312	85.635	79.387	85.320	85.858	89.711	91.414
<i>Trabajador cuenta propia</i>	167.458	183.045	184.091	187.304	203.987	196.255	207.254	203.775	209.458	205.252
<i>Asalariado</i>	673.347	688.078	694.989	727.398	727.072	805.480	826.734	894.463	909.133	903.211
Trabajador no remunerado	9.578	15.224	16.895	15.786	14.155	13.264	18.672	11.852	13.988	12.709
Zona rural	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948	729.704	735.418	742.921
<i>Patrono socio activo</i>	32.358	45.210	45.539	53.522	48.554	53.079	55.605	53.365	56.996	49.378
<i>Trabajador cuenta propia</i>	130.893	132.588	145.059	129.387	139.093	138.617	147.162	141.004	144.578	156.697
<i>Asalariado</i>	368.046	380.807	388.427	412.172	410.254	463.424	466.918	512.134	517.442	518.090
Trabajador no remunerado	23.134	29.759	32.170	27.506	25.129	27.397	22.263	23.201	16.402	18.756

Gasto público

(millones de colones corrientes)

Gasto social	851.335	1.007.053	1.129.294	1.289.457	1.445.641	1.637.026	1.938.025	2.354.027	3.015.405	3.737.962
Salud	246.628	289.832	342.808	398.798	412.769	465.155	560.479	687.558	914.271	1.113.773
Educación	231.217	277.501	332.897	383.634	440.157	500.306	577.247	702.984	897.791	1.140.892
Asistencia social	293.112	339.523	338.883	377.133	433.610	502.241	593.213	719.511	869.801	1.078.570
Vivienda	73.296	90.082	104.519	119.379	147.910	155.964	192.264	225.671	311.526	369.219
Servicios recreativos, culturales y religiosos	7.082	10.116	10.187	10.513	11.196	13.359	14.823	18.303	22.016	35.508

(colones del 2006)

Gasto social real per cápita	414.260,6	432.066,0	436.595,7	448.395,0	440.762,8	432.096,1	452.265,5	495.124,5	551.368,2	625.621,0
Salud	120.009,4	124.349,6	132.532,8	138.677,8	125.849,5	122.778,5	130.795,7	144.614,6	167.174,9	186.411,7
Educación	112.510,4	119.058,9	128.701,1	133.404,7	134.200,0	132.056,8	134.708,7	147.859,3	164.161,5	190.950,6
Asistencia social	142.628,8	145.668,8	131.015,3	131.144,1	132.203,6	132.567,5	138.434,5	151.335,3	159.043,5	180.519,8
Vivienda	35.665,9	38.648,8	40.408,0	41.512,8	45.096,3	41.167,0	44.867,5	47.465,6	56.962,6	61.796,1
Servicios recreativos, culturales y religiosos	3.446,2	4.340,0	3.938,5	3.655,6	3.413,4	3.526,2	3.459,0	3.849,7	4.025,7	5.942,9

Salud

(por 10.000 habitantes)

Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas	39,2	38,8	36,7	37,9	37,5	37,3	38,1	38,0	40,5	41,2
Enfermedades del aparato circulatorio	12,4	12,1	11,0	10,5	10,8	10,8	11,0	11,2	11,0	11,8
Tumores	8,1	8,5	7,9	8,2	8,4	8,3	8,5	8,5	9,0	9,1
Clasificación suplementaria de causas externas	4,8	4,4	4,5	4,6	4,3	4,7	4,9	4,8	6,0	5,4
Enfermedades del aparato respiratorio	3,9	3,9	3,1	3,7	3,6	3,4	3,1	3,4	3,0	3,3
Enfermedades del aparato digestivo	2,7	2,5	2,6	2,7	2,6	2,5	2,7	2,8	3,0	2,9
Las demás causas	7,3	7,4	7,5	8,2	7,8	7,6	8,0	7,3	9,0	8,7

(por 100.000 habitantes)

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria										
Dengue	128,8	235,1	299,2	472,5	221,4	873,8	273,8	583,4	184,0	160,0
Diarrea	4.320,8	3.814,9	3.384,5	2.839,8	2.813,6	3.943,2	4.959,1	4.952,9	4.450,3	3.969,2
Gonorrea	33,3	31,8	36,4	28,5	36,5	34,0	29,2	30,8	21,4	18,6
Hepatitis	45,5	39,9	27,4	22,9	22,1	24,7	22,4	23,3	22,2	18,8
Intoxicaciones por alimentos	18,8	20,7	24,5	16,9	13,2	10,3	8,6	8,0	7,0	2,1
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)		36,6	32,5	51,2	32,6	17,1	7,4	7,5	5,3	3,7
Paludismo	48,7	33,9	25,0	17,2	30,3	81,9	66,0	27,2	21,7	5,8
Rubéola	2,3	2,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Sarampión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SIDA	7,2	3,7	2,1	2,7	4,6	5,8	4,2	4,1	4,2	3,0
Sífilis	20,3	19,8	18,6	18,3	27,8	29,2	25,8	26,1	33,6	17,5
Tos ferina	0,6	1,3	0,8	0,5	0,3	0,2	9,3	11,0	7,3	12,8
Tuberculosis	24,0	24,2	17,0	16,4	17,3		11,5	11,8		

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(porcentajes)										
Cobertura de vacunación en niños										
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	80	94	94	88	90	91	89	89	88	80
SRP - sarampión (1 año y tres meses)	82	85	94	90	88	89	90	91	89	81
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por suicidio	6,7	5,8	7,0	7,9	7,7	7,7	8,9	7,3	6,8	8,2
Por sexo										
Hombres	11,6	10,1	12,0	13,3	13,1	12,9	14,8	11,9	11,9	13,8
Mujeres	1,6	1,4	1,8	2,2	2,2	2,2	2,9	2,5	1,8	2,4
Población total servida por acueducto	3.824.593	3.965.322	4.089.609	4.120.000	4.248.481	4.371.733	4.412.025	4.476.614	4.549.903	4.508.979
Por ente administrador										
ICAA	1.659.781	1.717.161	1.892.272	1.916.937	1.982.656	2.011.654	2.052.765	2.074.941	2.243.011	2.257.400
Municipalidades	653.713	637.668	670.309	713.367	744.995	785.246	769.038	766.142	705.147	757.305
CAAR's/Asadas	1.098.496	963.376	980.980	995.715	1.031.426	1.078.719	1.128.910	1.175.092	1.239.311	1.243.711
ESPH	180.000	185.726	191.481	191.481	198.590	207.511	205.486	205.486	164.626	164.624
Acueductos privados + fácil acceso	136.013	358.137	252.327	199.500	186.933	174.938	176.507	178.851	172.896	84.306
Sin información	96.590	103.254	102.240	103.000	103.881	113.665	79.319	76.102	24.912	1.633
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	8.839	8.220	8.330	8.038	8.075	7.973	8.075	8.108	8.068	7.848
Enfermedades de transmisión sexual										
Gonorrea	1.269	1.278	1.487	1.190	1.551	1.471	1.287	1.377	953	837
Sífilis	775	796	760	761	1.183	1.262	1.136	1.168	1.495	788
Chancro blando	42	43	55	70	59	71	65	62	53	32
Uretritis no gonocócica	99	80	109	78	75	59	56	33	38	24
SIDA	275	150	119	112	196	249	185	185	187	134
Muertes por accidentes de tránsito	670	668	673	623	585	616	687	685	793	709
Por provincia										
San José	204	196	304	272	239	254	305	282	328	196
Alajuela	132	124	87	88	94	71	98	100	104	162
Cartago	64	44	35	36	29	32	26	32	29	41
Heredia	67	52	30	30	31	40	25	34	32	57
Guanacaste	55	74	64	63	50	63	75	89	112	76
Puntarenas	79	75	65	68	69	79	85	73	101	99
Limón	69	103	88	66	73	77	73	75	87	78
(personas)										
Víctimas de accidentes de tránsito										
Lesionados	8.565	9.025	9.743	8.636	6.920	7.184	7.885	8.067	8.215	7.509
Muertos in situ	414	438	397	363	321	278	329	339	354	315
Intoxicaciones por plaguicidas	757	641	727	861	764	560	766	592	450	339

Seguridad social

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(porcentajes)										
Cobertura de la PEA por seguro de salud										
Asalariada	63,7	61,4	61,8	60,6	61,8	61,0	64,3	65,7	70,1	67,0
No asalariada	75,3	43,1	36,5	37,8	39,1	45,3	48,1	57,4	62,1	64,3
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones										
Asalariada	58,6	56,5	57,3	56,1	56,8	56,2	59,3	60,9	64,9	61,3
No asalariada	25,0	18,9	17,6	21,2	21,7	26,4	30,0	37,8	42,8	46,1
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	71,2	72,6	73,8	68,0	71,5	73,0	73,9	67,8	72,9	69,6

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	14,5	15,6	15,8	15,5	15,7	15,0	14,3	13,4	12,8	13,5
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	17,9	17,9	17,8	17,8	17,9	18,0	18,1	18,8	19,6	20,7
Consultas en seguro de salud por habitante										
Externa y de urgencias (por 100 habitantes)	3,4	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,8	3,7	3,8	3,8
Especialidades médicas	62,4	62,9	63,8	62,9	63,7	61,9	59,2	54,0	53,8	54,7
Medicamentos despachados en										
Consulta externa, por consulta médica externa	2,7	2,9	3,0	3,1	3,3	3,4	3,6	3,8	3,8	
Hospitalización, por egreso hospitalario	14,4	15,2	16,7	16,1	14,6	13,6	12,2	12,0	11,1	
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios										
(camas por 1.000 habitantes)	24,0	25,6	27,2	27,9	29,6	30,6	33,2	33,9	33,0	
Camas de hospital por habitante (por 100 habitantes)	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	
Ocupación de camas	81,7	82,4	81,3	81,7	80,9	83,1	82,2	83,8	86,1	
Giro de camas (días)	55,5	56,2	56,3	57,1	58,1	59,3	56,9	57,4	58,7	
Estancia promedio en hospitales (por 1.000 egresos)	5,5	5,3	5,2	5,7	5,3	5,3	6,0	5,6	5,5	
Tasa de mortalidad hospitalaria	19,0	19,9	21,3	21,9	21,7	19,4	20,0	19,9	20,6	
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	16.023	16.206	14.893	15.250	14.972	14.648	14.844	14.712	14.455	
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	75.306	73.072	67.852	69.261	68.716	67.821	67.038	68.633	70.585	70.498
Por región programática										
<i>Hospitales nacionales</i>	27.948	27.138	25.064	25.107	24.712	22.916	22.751	23.091	23.782	23.952
<i>Central Norte</i>	12.101	12.156	11.080	11.778	11.176	11.654	11.545	11.867	12.286	12.456
<i>Central Sur</i>	7.060	6.671	6.307	6.413	6.306	6.865	6.533	6.441	6.759	6.883
<i>Huetar Norte</i>	4.167	4.077	3.771	3.793	3.958	4.057	4.114	4.400	4.532	4.654
<i>Chorotega</i>	5.835	5.860	5.586	5.720	5.537	5.800	5.870	6.360	6.719	6.815
<i>Pacífico Central</i>	3.684	3.587	3.430	3.570	3.631	3.769	3.632	3.729	3.849	3.839
<i>Huetar Atlántica</i>	7.721	7.275	6.973	7.250	7.722	7.243	7.104	7.266	6.929	6.276
<i>Brunca</i>	6.790	6.308	5.641	5.629	5.674	5.517	5.489	5.479	5.729	5.623
Egresos hospitalarios de la CCSS	325.216	330.618	333.013	338.866	338.686	337.072	326.582	329.540	330.360	333.953
Por servicios										
<i>Medicina</i>	51.823	49.631	48.726	51.879	50.914	54.251	49.279	52.949	48.381	49.862
<i>Cirugía</i>	81.235	92.560	101.069	103.486	111.141	112.607	110.576	109.996	115.032	119.097
<i>Ginecología</i>	29.528	30.274	31.034	28.764	27.953	26.997	27.079	25.366	25.098	25.250
<i>Obstetricia</i>	96.875	93.742	88.728	90.779	90.907	89.322	88.484	90.068	91.590	92.147
<i>Pediatría</i>	42.035	43.133	41.887	41.704	35.776	35.301	33.100	32.825	31.601	29.489
<i>Neonatología</i>	15.244	13.128	13.198	13.912	13.651	12.734	12.535	13.343	13.647	13.367
<i>Pensión</i>	2.935	2.415	2.376	2.027	1.716	0	0	0	0	0
<i>Psiquiatría</i>	5.541	5.735	5.995	6.315	6.628	5.860	5.529	4.993	5.011	4.741
Población cubierta por seguro de salud	3.881.323	3.963.915	4.046.507	4.129.099	4.211.692	4.294.284	4.369.603	4.444.922	4.533.162	4.620.482
Asalariado	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497	1.038.237
Familiar asegurado directo	1.747.523	1.699.632	1.670.715	1.686.124	1.771.179	1.803.623	1.803.438	1.748.979	1.785.267	1.819.620
No asegurado	469.640	495.489	534.139	606.829	513.826	532.491	546.200	552.384	507.714	475.910
Cuenta propia	105.343	104.876	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816	253.926

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Convenio	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325	82.256
Asegurado por el Estado y familiares	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	508.862	471.449	531.355
Pensionado IVM	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773
Pensionado régimen especial	47.609	49.412	50.425	54.044	55.270	56.005	56.928	58.644	58.540	58.473
Pensionado régimen no contributivo	67.594	76.718	85.476	82.662	80.326	77.723	76.299	75.008	78.534	83.786
Familiar pensionado	116.953	137.014	128.331	110.603	115.220	103.204	100.932	102.410	109.720	116.146
Asegurados directos en seguro de salud	1.693.159	1.663.781	1.714.597	1.725.394	1.809.011	1.854.966	1.919.033	2.041.020	2.130.461	2.208.806
Directos activos	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638	1.374.419
Directos pensionados	227.398	244.450	260.808	263.235	266.339	269.380	273.217	276.527	289.374	303.032
Por cuenta del Estado	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	511.166	471.449	531.355
(a junio de cada año)										
Asegurados directos activos en seguro de salud	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638	1.374.419
Por rama de actividad										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	130.866	135.262	136.729	136.788	143.594	151.959	154.824	161.971	168.737	167.587
<i>Pesca</i>				4.070	4.182	4.583	5.536	6.109	5.651	5.656
<i>Minas y canteras</i>	1.442	1.270	1.350	1.212	1.255	1.539	1.646	1.912	2.075	2.254
<i>Industria manufacturera</i>	133.399	127.327	119.580	119.464	118.021	120.155	127.686	137.822	141.771	131.439
<i>Electricidad, gas y agua</i>	15.539	9.938	13.408	10.310	14.364	15.312	15.715	15.343	15.345	15.228
<i>Construcción</i>	30.784	36.461	41.078	43.237	43.229	46.281	56.926	75.018	90.285	73.372
<i>Comercio</i>	128.870	130.253	134.977							
<i>Comercio, reparación vehículos automotores y enseres domésticos</i>				105.147	117.190	123.880	137.594	156.394	178.705	182.059
<i>Hoteles y restaurantes</i>				30.625	33.438	37.101	40.339	44.656	49.327	48.000
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	33.043	41.645	42.381	44.439	47.735	51.310	55.937	61.361	70.450	70.221
<i>Establecimientos financieros</i>	59.679	80.904	88.312							
<i>Intermediación financiera</i>				29.805	31.147	32.142	34.859	39.371	42.226	42.400
<i>Actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler</i>				63.184	72.431	82.445	96.136	112.818	130.639	135.996
<i>Administración pública y defensa</i>				150.718	153.788	158.651	163.401	168.451	178.282	187.136
<i>Enseñanza</i>				21.249	22.052	24.875	26.216	29.995	33.286	41.423
<i>Servicios</i>	253.887	228.174	242.588							
<i>Servicios sociales y de salud</i>				12.180	13.213	14.182	17.418	20.144	22.325	23.667
<i>Otras actividades de servicio</i>				53.008	60.711	65.891	73.949	79.576	87.160	95.185
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>				9.535	10.999	12.099	13.052	13.802	14.646	14.463
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>				483	591	625	515	481	527	488
<i>Actividades no especificadas</i>	251.307	136.572	111.387	118.826	115.635	118.653	121.563	128.103	138.201	137.845
Por sector institucional										
Asalariados	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497	1.038.237
<i>Empresa privada</i>	535.045	527.934	545.473	554.036	579.571	614.099	662.261	732.317	798.039	760.868
<i>Instituciones autónomas</i>	102.973	103.468	107.516	110.731	113.008	116.114	119.773	122.534	134.288	145.703
<i>Gobierno Central</i>	80.817	89.842	95.088	97.562	99.404	103.524	105.650	108.439	113.165	121.905
Servicio doméstico	7.213	6.359	6.654	7.703	8.140	8.402	8.735	8.918	9.005	9.761
No asalariados	312.768	200.203	177.059	184.248	203.452	219.544	246.893	281.119	315.141	336.182
<i>Cuenta propia</i>	251.295	136.877	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816	253.926
<i>Convenios especiales</i>	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325	82.256
Asegurados en seguro de riesgos del trabajo	741.367	775.141	800.052	775.515	813.762	926.505	956.074	952.848	1.040.336	986.506
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	771.979	757.316	784.570	816.244	848.495	903.266	980.724	1.085.720	1.193.417	1.191.992
<i>Hombres</i>	533.773	525.650	544.570	566.922	588.453	625.662	677.030	747.440	815.707	808.169
<i>Mujeres</i>	238.206	231.666	240.000	249.322	260.042	277.604	303.694	338.280	377.710	383.823

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773
Por riesgo										
<i>Invalidez</i>	35.608	37.184	38.591	40.085	41.596	42.833	43.596	44.047	45.164	46.092
<i>Vejez</i>	37.288	38.622	39.717	41.407	42.947	44.771	46.901	50.270	54.455	59.689
<i>Muerte</i>	39.299	42.514	45.324	45.186	48.656	48.048	49.493	50.991	52.681	54.992
Por sexo										
<i>Hombres</i>	62.801	65.640	68.051	69.681	72.038	73.572	75.608	78.398	82.107	86.922
<i>Mujeres</i>	49.394	52.680	55.581	56.997	61.161	62.080	64.382	66.910	70.193	73.851
Pensionados en régimen no contributivo	95.294	99.184	107.069	101.595	97.581	93.202	90.370	87.515	78.959	83.764
(miles)										
Consultas totales del seguro de salud	12.726	13.351	14.120	14.865	15.567	16.099	16.411	16.635	16.989	17.574
Consulta externa	9.413	9.863	10.575	11.131	11.580	11.783	11.794	11.823	12.161	12.566
<i>Medicina general</i>	5.367	5.505	6.014	6.328	6.591	6.762	6.748	6.915	7.100	7.279
<i>Especialidades</i>	2.369	2.473	2.581	2.595	2.682	2.657	2.587	2.401	2.438	2.527
<i>Odontología</i>	1.350	1.533	1.609	1.835	1.926	1.917	1.988	2.021	2.104	2.194
<i>Otros profesionales</i>	327	352	371	374	382	447	471	486	519	567
Consulta de urgencias	3.313	3.488	3.545	3.734	3.987	4.316	4.617	4.812	4.828	5.008
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud	5.861	5.880	5.860	5.878	5.831	5.686	5.628	5.647	5.518	
Días de incapacidad otorgados por institución										
INS	1.631.386	1.543.506	1.539.664	1.329.688	1.297.594	1.513.206	1.891.797	2.769.731	2.490.156	
CCSS	5.152.486	4.968.746	4.894.499	5.154.312	5.267.846	5.458.019	5.774.211	6.469.672	7.502.273	8.359.174
<i>Enfermedad</i>	3.769.746	3.698.083	3.665.004	3.914.508	4.011.483	4.131.979	4.324.214	4.829.782	5.771.433	6.458.722
<i>Maternidad</i>	1.379.978	1.269.835	1.228.452	1.238.198	1.254.865	1.326.040	1.449.997	1.639.890	1.730.840	1.900.452
<i>INS</i>	2.762	828	1.043	1.606	1.498	0	0	0	0	
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	552.764	558.227	552.767	592.052	617.517	691.978	778.279	904.963	1.030.992	1.129.894
Enfermedad	538.023	546.167	540.883	581.552	606.868	680.756	766.067	891.189	1.016.435	1.113.917
Maternidad	14.741	12.060	11.884	10.500	10.649	11.222	12.212	13.774	14.557	15.977
(millones de colones corrientes)										
Gastos por incapacidades de la CCSS	10.893	11.627	13.546	15.934	16.877	18.882	19.772	23.227	31.789	42.390
(colones corrientes, promedio institucional)										
Costo por consulta en seguro de salud	9.348	10.332	11.832	13.417	14.032	14.509	17.982	19.704	22.814	28.309
(colones)										
Monto de pensión promedio en CCSS										
Por vejez	58.769	66.323	76.380	85.776	95.796	110.165	129.084	153.283	179.919	209.857
Por invalidez	43.069	48.425	55.994	61.822	68.177	77.130	87.923	102.930	122.645	143.313
Por muerte	26.253	28.835	32.540	36.651	39.113	45.419	51.462	61.424	73.361	86.784
Régimen no contributivo	8.822	9.703	12.684	13.124	14.432	15.811	17.639	33.018	60.169	69.254
(millones de colones)										
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones										
Cuotas patronales	56.173,9	48.784,1	68.930,5	78.613,0	88.899,4	104.614,0	127.406,0	156.538,0	196.382,7	216.579,5
Cuotas obreras	32.351,5	47.519,9	48.673,9	48.333,7	61.636,7	65.328,5	83.572,8	108.297,6	134.871,1	147.622,8

Educación

	(porcentajes)									
Aprestamiento de niños de primer grado	81,5	82,7	85,2	86,0	89,0	87,2	85,9	92,2	81,6	87,8
Por zona y sexo										
Total										
<i>Niños</i>	80,9	82,3	85,0	85,6	88,6	86,5	85,8	92,0	81,4	87,4
<i>Niñas</i>	82,2	83,1	85,5	86,4	89,4	87,9	86,1	92,3	81,9	88,1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zona urbana	97,4	94,5	94,6	60,5	93,8	91,9	90,8	96,5	88,4	92,7
Niños	97,4	94,5	94,9	60,3	93,4	91,7	90,9	96,9	88,1	92,5
Niñas	97,4	94,6	94,3	60,6	94,3	92,0	90,7	96,0	88,6	92,9
Zona rural	72,3	76,0	79,9	118,4	82,6	81,0	79,6	86,4	73,1	81,4
Niños	71,4	75,5	79,4	117,2	82,5	79,6	79,2	85,6	72,9	81,0
Niñas	73,3	76,6	80,5	119,8	82,8	82,5	80,1	87,2	73,3	81,8
Desgranamiento por nivel en horario diurno										
Primaria	27,4	27,5	24,5	23,4	23,7	22,6	23,7	23,3	21,4	18,3
III ciclo	62,6	61,8	60,4	57,6	53,9	51,0	51,0	50,7	49,0	45,8
Undécimo año	74,4	74,7	73,1	70,9	69,9	69,3	69,0	66,5	66,1	63,7
Rendimiento en educación regular										
Aprobados I y II ciclos	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5	88,8	88,7	89,3	93,0	91,6
Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	82,7	82,2	81,1	81,9	80,0	79,0	78,4	79,4	82,0	78,6
Reprobados I y II ciclos	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5	11,2	11,3	10,7	7,0	8,4
Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	17,3	17,8	18,9	18,1	20,0	21,0	21,6	20,6	18,0	21,4
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional										
Interactivo II	7,0	20,4	27,0	33,0	37,1	43,4	47,3	46,0	53,7	55,3
Transición	82,9	88,9	90,3	93,6	91,4	93,5	95,6	83,2	93,4	93,2
I ciclo	113,4	112,2	111,9	112,3	112,8	113,7	115,1	113,3	113,4	112,9
II ciclo	98,3	100,0	101,3	101,5	99,7	99,7	99,9	100,6	102,2	104,9
III ciclo	70,8	72,7	77,2	81,7	87,2	91,0	92,0	91,9	91,5	95,4
Educación diversificada	42,5	45,0	48,1	51,4	53,2	55,9	60,4	61,9	63,1	66,3
Tasa neta de escolaridad en educación regular										
Interactivo II	6,7	20,3	26,8	33,0	37,1	43,4	47,3	46,0	53,7	55,4
Transición	82,1	88,3	89,4	92,8	90,8	93,0	95,1	82,7	93,0	92,8
I ciclo	102,6	101,5	101,8	102,2	103,6	104,4	105,8	104,6	104,9	104,9
II ciclo	87,0	89,1	90,3	90,1	89,7	90,0	90,2	91,0	92,1	94,7
III ciclo	60,8	62,2	64,6	68,3	72,0	75,0	76,2	75,5	75,9	77,7
Educación diversificada	32,2	34,8	36,1	37,4	38,4	40,1	43,2	43,7	44,5	46,3
Cobertura en educación primaria										
Por sexo										
Hombres	99,5	100,0	100,6	100,7	100,7	101,2	102,2	101,7	102,4	103,5
Mujeres	99,9	100,4	101,0	101,0	100,9	101,5	102,5	102,2	102,8	103,6
Cobertura en educación secundaria										
Por sexo										
Hombres	51,6	53,2	56,0	59,3	62,2	64,7	66,5	67,0	66,7	68,9
Mujeres	57,0	58,6	61,3	64,3	67,2	69,7	72,1	72,1	72,3	74,9
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años										
Por sexo										
Hombres	60,9	67,7	69,1	67,3	72,3	77,7	75,5	76,7	79,2	81,6
Mujeres	63,6	69,8	73,6	72,2	72,9	78,9	78,4	80,2	82,7	82,9

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Porcentaje de repitencia escolar										
I ciclo	10,6	10,7	9,8	9,6	9,6	9,5	9,6	10,1	9,7	7,1
II ciclo	5,6	5,9	5,2	5,1	5,0	5,2	5,5	5,5	4,9	3,6
III ciclo diurno	10,3	10,9	11,4	11,7	11,7	12,9	12,9	13,9	13,2	11,2
Educación diversificada diurna	4,9	4,9	7,4	7,3	6,5	7,6	8,1	8,2	7,9	7,2
Porcentaje de deserción intra-anual										
I ciclo	4,5	5,0	4,2	4,3	3,6	3,6	3,9	2,6	3,2	3,3
II ciclo	3,6	4,0	3,7	3,5	3,1	3,2	3,6	2,4	2,6	2,6
III ciclo diurno	11,9	12,9	12,5	10,7	11,7	12,7	13,2	12,7	12,1	11,2
III ciclo nocturno	31,7	28,0	26,5	23,7	27,6	26,5	28,9	32,1	28,2	26,0
Educación diversificada diurna	5,7	7,3	6,6	6,2	6,6	6,9	8,0	7,1	7,2	5,8
Educación diversificada nocturna	12,9	13,9	16,0	14,4	15,9	18,9	18,6	19,4	18,7	16,0
Tasa de deserción en educación secundaria académica diurna										
Por sexo										
Hombres	11,3	12,7	12,0	10,5	11,5	12,7	13,2	12,7	12,2	10,6
Mujeres	9,0	9,9	9,1	7,7	8,6	9,1	9,6	9,2	8,8	8,3
Población de 12 años y más										
	2.866.292	2.964.526	3.060.827	3.167.179	3.250.480	3.349.747	3.436.046	3.542.173	3.631.597	3.754.366
Por nivel de instrucción										
<i>Sin instrucción</i>	139.703	135.270	140.773	135.897	141.425	127.087	127.046	127.211	129.798	131.056
Preparatoria	7.849	3.002	4.027	1.960	3.566	42	222	194	630	134
<i>Educación especial</i>	5.832	8.742	5.646	6.377	5.642	6.456	8.603	8.168	7.475	8.770
<i>Primaria incompleta</i>	555.254	562.189	554.469	527.804	533.892	537.088	576.532	573.363	546.706	547.800
<i>Primaria completa</i>	881.600	867.920	892.829	924.770	942.748	968.446	947.155	970.656	991.069	1.023.555
<i>Secundaria académica</i>	815.589	866.098	912.956	977.949	1.026.001	1.075.127	1.110.044	1.190.776	1.213.280	1.251.041
<i>Secundaria técnica</i>	69.611	78.620	75.821	87.343	88.890	83.601	93.802	84.658	99.253	98.732
<i>Superior</i>	369.118	412.216	448.226	454.451	484.636	535.731	554.591	578.605	629.053	676.210
<i>Ignorado</i>	21.736	30.469	26.080	27.114	23.680	16.169	18.051	8.542	14.333	17.068
Matrícula en transición										
	68.576	72.893	72.560	73.810	72.216	74.089	74.463	61.775	67.662	67.779
Por sexo										
<i>Niños</i>	35.002	37.289	36.985	37.743	36.774	37.891	38.016	31.643	34.825	34.692
<i>Niñas</i>	33.574	35.604	35.575	36.067	35.442	36.198	36.447	30.132	32.837	33.087
Zona urbana										
<i>Niños</i>	14.494	15.032	14.509	22.351	22.000	22.587	22.806	19.102	20.733	20.694
<i>Niñas</i>	13.774	14.230	14.111	21.648	21.058	21.557	21.888	18.284	19.725	19.962
Zona rural										
<i>Niños</i>	20.508	22.257	22.476	15.392	14.774	15.304	15.210	12.541	14.092	13.998
<i>Niñas</i>	19.800	21.374	21.464	14.419	14.384	14.641	14.559	11.848	13.112	13.125
Matrícula primer grado										
	101.073	98.150	99.388	98.139	96.397	95.811	98.868	94.466	88.705	86.458
Por sexo										
<i>Niños</i>	53.067	51.339	51.785	51.118	50.489	50.106	51.621	49.347	46.474	45.274
<i>Niñas</i>	48.006	46.811	47.603	47.021	45.908	45.705	47.247	45.119	42.231	41.184
Zona urbana										
<i>Niños</i>	18.558	17.692	17.885	27.748	27.599	27.594	28.347	27.312	25.449	25.066
<i>Niñas</i>	17.100	16.312	16.653	26.154	25.558	25.538	26.272	25.561	23.453	23.088
Zona rural										
<i>Niños</i>	34.509	33.647	33.900	23.370	22.890	22.512	23.274	22.035	21.025	20.208
<i>Niñas</i>	30.906	30.499	30.950	20.867	20.350	20.167	20.975	19.558	18.778	18.096

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Repitentes de primer grado	15.627	15.220	13.867	13.718	13.438	12.968	12.650	13.679	13.032	9.361
Por sexo										
<i>Niños</i>	8.920	8.827	7.915	7.893	7.894	7.572	7.448	8.041	7.605	5.445
Niñas	6.707	6.393	5.952	5.825	5.544	5.396	5.202	5.638	5.427	3.916
Zona urbana	4.199	4.105	3.613	6.582	6.271	6.271	6.010	6.540	6.595	4.494
<i>Niños</i>	2.373	2.360	2.050	3.702	3.670	3.614	3.502	3.768	3.778	2.641
Niñas	1.826	1.745	1.563	2.880	2.601	2.657	2.508	2.772	2.817	1.853
Zona rural	11.428	11.115	10.254	7.136	7.167	6.697	6.640	7.139	6.437	4.867
<i>Niños</i>	6.547	6.467	5.865	4.191	4.224	3.958	3.946	4.273	3.827	2.804
Niñas	4.881	4.648	4.389	2.945	2.943	2.739	2.694	2.866	2.610	2.063
Matrícula I ciclo	284.425	281.112	278.597	276.462	273.240	271.976	274.193	268.750	263.539	254.501
Matrícula II ciclo	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068	249.445	247.312	245.055	245.899	251.113
Matrícula III ciclo	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185	232.275	233.468	232.579	229.886	237.093
Técnica	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314	36.418	36.855	37.983	38.665	40.099
Académica diurna	136.484	141.076	149.485	157.586	165.510	171.256	171.528	170.189	169.126	173.509
Académica nocturna	15.736	16.035	18.221	20.416	23.361	24.601	25.085	24.407	22.095	23.485
Matrícula educación diversificada	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354	98.287	105.040	106.169	106.818	112.502
Técnica	18.149	19.722	21.266	21.930	22.169	23.461	25.238	26.086	26.348	28.633
Académica diurna	44.605	51.389	54.765	56.504	59.012	62.862	66.906	67.048	67.686	70.612
Académica nocturna	7.111	7.024	8.561	9.865	11.173	11.964	12.896	13.035	12.784	13.257
Matrícula inicial por dependencia	889.972	916.096	935.401	954.225	962.352	979.418	989.397	968.560	974.754	983.865
Pública	802.126	827.944	844.990	862.823	870.453	885.478	896.340	871.015	873.653	879.925
Privada subvencionada	19.751	20.148	20.263	19.918	19.978	20.087	19.883	20.253	19.465	19.790
Privada	68.095	68.004	70.148	71.484	71.921	73.853	73.174	77.292	81.636	84.150
Acciones formativas en el INA	7.283	8.962	9.856	10.718	11.398	12.048	11.059	11.344	16.736	22.689
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	1.019	1.132	1.291	1.418	1.447	1.513	1.055	1.144	1.448	1.731
<i>Industrial</i>	3.014	3.385	3.645	4.172	4.414	4.230	3.856	4.013	4.650	5.444
<i>Comercio y servicios</i>	3.250	4.445	4.920	5.128	5.537	6.305	6.148	6.187	10.638	15.514
Participantes en acciones formativas en el INA	103.839	127.017	139.333	154.674	179.573	196.291	182.503	189.222	264.372	362.949
Por sexo										
<i>Hombres</i>	56.011	64.529	69.161	76.057	84.615	89.226	85.736	87.716	116.687	159.818
<i>Mujeres</i>	47.828	62.488	70.172	78.617	94.958	107.065	96.767	101.506	147.685	203.131
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	14.551	15.088	16.944	18.872	20.173	20.354	19.298	20.086	20.573	24.800
<i>Industrial</i>	38.918	43.446	47.612	54.793	70.885	70.743	59.437	62.387	68.376	80.893
<i>Comercio y servicios</i>	50.370	68.483	74.777	81.009	88.515	105.194	103.768	106.749	175.423	257.256
Aprobados en acciones formativas en el INA	93.115	114.211	125.383	139.256	153.369	170.356	164.489	169.395	239.719	330.043
Por sexo										
<i>Hombres</i>	50.047	57.597	61.839	68.083	74.661	79.508	76.974	78.309	105.202	144.573
<i>Mujeres</i>	43.068	56.614	63.544	71.173	78.708	90.848	87.515	91.086	134.517	185.470
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	13.092	13.763	15.311	17.391	18.711	18.823	17.734	18.313	19.087	23.254
<i>Industrial</i>	35.487	39.807	44.041	51.137	56.308	57.287	55.156	57.617	63.261	75.705
<i>Comercio y servicios</i>	44.536	60.641	66.031	70.728	78.350	94.246	91.599	93.465	157.371	231.084

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Participantes en modalidad formación/ producción individualizada en el INA										
Por sexo	10.566	12.274	11.252	11.255	10.917	9.449	9.229	9.124	3.063	520
Hombres	2.220	2.819	2.432	2.241	2.270	1.651	1.547	1.657	618	48
Mujeres	8.346	9.455	8.820	9.014	8.647	7.798	7.682	7.467	2.445	472
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	26.469	23.302	26.051	25.739	26.472	26.800	28.956	30.754	31.847	33.796
Universidad de Costa Rica	3.955	4.131	4.118	4.378	4.112	4.234	4.258	4.421	4.330	4.684
Universidad Nacional	2.586	2.389	2.830	2.849	3.152	3.264	2.868	1.243	1.326	1.181
Instituto Tecnológico de Costa Rica	876	834	1.084	1.104	996	1.287	1.369	2.495	2.476	2.720
Unviersidad Estatal a Distancia	2.173	1.659	2.214	2.176	2.114	2.372	2.353	2.323	2.197	2.293
Universidades privadas	16.879	14.289	15.805	15.232	16.098	15.643	18.108	20.272	21.518	22.918
Universidades estatales										
Por grado académico										
<i>Diplomado</i>	1.566	1.048	1.449	1.491	1.456	1.486	1.373	1.219	1.027	1.108
<i>Profesorado</i>	284	332	301	277	325	257	266	243	157	200
<i>Bachillerato</i>	4.390	4.348	4.717	4.633	4.845	5.473	5.276	4.826	4.920	5.286
<i>Licenciatura</i>	2.515	2.267	2.429	2.895	2.652	2.681	2.733	2.949	2.940	3.024
<i>Especialidad profesional</i>	214	190	188	169	188	168	140	174	186	202
<i>Maestría</i>	614	820	1.146	1.030	889	1.072	1.030	1.047	1.064	1.024
<i>Doctorado</i>	7	8	16	12	19	20	30	24	35	34
Por área de conocimiento										
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	428	461	466	437	500	460	451	599	425	537
<i>Ciencias Básicas</i>	534	742	766	795	950	1.035	960	965	970	938
<i>Ciencias Sociales</i>	2.991	2.833	3.084	3.363	2.870	3.091	3.327	3.031	3.265	3.654
<i>Educación</i>	3.714	3.030	4.004	3.951	3.929	4.404	3.962	3.682	3.416	3.513
<i>Recursos Naturales</i>	404	389	396	376	386	421	410	420	410	464
<i>Ingeniería</i>	675	723	724	790	875	947	1.011	907	1.042	957
<i>Ciencias de la Salud</i>	840	832	805	792	859	796	721	878	797	807
<i>Formación general</i>	4	3	1	3	5	3	6	0	4	8
Universidades privadas										
Por grado académico										
<i>Bachillerato</i>	8.567	7.643	8.802	7.535	8.236	7.588	8.692	10.152	10.308	10.968
<i>Licenciatura</i>	6.577	5.306	5.663	6.382	6.011	6.412	7.149	7.811	8.670	9.295
<i>Maestría</i>	1.707	1.308	1.315	1.297	1.836	1.622	2.037	2.025	2.206	2.321
<i>Doctorado</i>	17	24	21	14	11	9	81	77	44	67
<i>Especialidad profesional</i>	11	8	4	4	4	12	149	207	290	267
Por área de conocimiento										
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	195	196	253	249	359	302	285	276	341	279
<i>Ciencias Básicas</i>	261	542	636	685	866	853	782	1.016	1.005	989
<i>Ciencias Sociales</i>	7.960	6.227	7.238	7.235	6.832	6.355	7.143	8.282	8.367	9.665
<i>Educación</i>	5.568	4.797	5.207	4.449	5.024	5.103	6.477	6.630	6.995	6.888
<i>Recusos Naturales</i>	12	34	56	51	34	28	41	55	38	72
<i>Ingeniería</i>	1.181	793	713	745	942	794	888	997	1.256	1.364
<i>Ciencias de la Salud</i>	1.702	1.700	1.702	1.818	2.041	2.208	2.492	3.016	3.516	3.661

Vivienda

(1976=100)

Indice de precios de insumos para la construcción de viviendas	7.478,9	8.012,7	8.983,0	9.871,5	11.786,0	13.133,7	15.544,7	18.514,3	22.046,3	21.679,3
	(millones de colones de 1991)									
PIB real del sector construcción	50.596,1	57.879,1	56.986,6	59.741,9	63.482,6	63.331,6	74.849,2	90.925,1	102.642,0	97.464,4

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Número de permisos de construcción registrados										
Edificios y viviendas	27.190	30.580	27.213	30.404	31.949	33.061	34.150	39.471	38.011	26.040
Bonos de vivienda familiar pagados	14.337	11.857	9.238	8.449	11.568	9.917	8.756	11.442	12.714	9.642
(metros cuadrados)										
Area de construcción	2.157.333	2.561.696	2.402.314	2.582.239	2.723.683	3.053.300	3.373.461	3.820.236	3.823.716	2.267.960
Por tipo de obra										
<i>Vivienda</i>	1.457.734	1.800.777	1.633.520	1.830.340	1.947.591	2.168.786	2.328.980	2.654.711	2.554.198	1.396.768
<i>Comercio y oficinas</i>	415.329	429.579	386.069	466.309	505.428	583.334	768.144	822.746	931.828	667.676
<i>Industrias</i>	101.844	163.294	181.784	134.152	106.017	123.946	97.369	163.256	168.707	86.744
<i>Otros</i>	182.426	168.046	200.941	151.438	164.647	177.234	178.968	179.523	168.983	116.772
Por tipo de vivienda										
<i>Vivienda familiar</i>	1.276.187	1.545.810	1.446.273	1.577.838	1.738.131	1.773.925	1.789.917	2.111.770	2.017.683	1.152.935
Vivienda multifamiliar	181.547	254.967	187.273	252.502	209.460	394.861	539.063	542.941	536.515	243.833
<i>Otros</i>	699.599	760.919	768.804	751.899	776.092	884.514	1.044.481	1.165.525	1.269.518	871.192
Viviendas por tipo de tenencia	837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701
Zona urbana	399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198
<i>En precario</i>	7.750	12.924	12.781	9.470	13.589	12.196	12.142	9.309	11.064	7.373
<i>Propia totalmente pagada</i>	241.098	347.874	397.671	378.747	386.702	386.977	425.146	432.970	434.668	448.810
<i>Propia pagando a plazos</i>	63.102	97.131	93.905	89.136	94.164	98.215	87.024	80.910	89.004	87.054
Alquilada	66.312	96.700	100.096	116.290	125.421	137.841	136.428	151.601	158.459	164.134
<i>Otros</i>	18.084	28.048	32.718	33.000	34.130	30.285	34.694	35.225	37.895	41.642
<i>Ignorado</i>	2.973	1.558	1.828	0	1.425	612	175	257	85	185
Zona rural	437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503
<i>En precario</i>	4.612	2.766	3.782	7.009	7.208	5.446	8.662	7.803	5.350	4.611
<i>Propia totalmente pagada</i>	303.227	263.182	236.070	280.518	290.991	306.051	313.877	317.731	331.298	330.324
<i>Propia pagando a plazos</i>	36.890	30.522	28.318	33.026	31.957	29.765	31.235	27.804	38.246	47.316
Alquilada	32.142	30.471	44.010	39.884	40.133	50.072	53.620	58.788	60.752	65.058
<i>Otros</i>	58.476	55.061	48.000	53.193	56.201	56.348	52.152	59.651	56.308	60.042
<i>Ignorado</i>	2.394	823	408	339	741	402	771	59	0	152
Viviendas según hacinamiento	837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701
Zona urbana	399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198
<i>Con hacinamiento</i>	22.551	24.869	25.746	21.692	23.796	20.969	23.609	19.923	21.577	18.688
<i>Sin hacinamiento</i>	375.978	558.755	612.789	604.761	630.792	645.157	672.000	690.349	709.598	730.510
<i>Hacinamiento ignorado</i>	719	611	464	190	843	0	0	0	0	0
Zona rural	437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503
<i>Con hacinamiento</i>	35.668	32.734	31.467	30.050	29.404	25.866	27.640	27.758	26.829	26.344
<i>Sin hacinamiento</i>	400.928	349.873	328.987	383.576	397.448	422.218	432.521	444.078	465.125	481.159
<i>Hacinamiento ignorado</i>	1.145	218	134	343	379	0	156	0	0	0
Viviendas por condición de servicios básicos	837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701
Zona urbana	399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198
<i>Tiene servicios</i>	388.927	568.277	627.330	616.948	644.816	659.212				
<i>Servicios deficientes</i>							12.654	9.052	10.264	14.197
<i>Servicios óptimos</i>							675.932	696.845	713.133	729.125
<i>No tiene servicios</i>	5.483	12.045	10.670	9.249	9.604	6.433	6.600	3.831	5.423	5.876
<i>Ignorado</i>	4.909	3.913	999	446	1.011	481	423	544	2.355	0
Zona rural	437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503
<i>Tiene servicios</i>	412.158	360.681	346.103	395.234	413.604	436.580				
<i>Servicios deficientes</i>							80.233	72.184	73.952	75.677
<i>Servicios óptimos</i>							367.166	389.623	405.666	424.816
<i>No tiene servicios</i>	19.702	20.623	12.859	18.129	12.240	11.267	12.706	9.713	10.925	7.010
<i>Ignorado</i>	5.881	1.521	1.626	606	1.387	237	212	316	1.411	0

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pobreza										
(porcentajes)										
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares										
Total país	7,5	7,5	7,6	6,9	7,7	7,7	7,1	5,4	5,6	6,3
Zona urbana	5,8	5,9	6,0	5,6	6,4	6,8	6,2	5,0	5,0	5,9
Zona rural	10,0	9,7	9,8	8,9	9,6	9,2	8,5	6,1	6,3	6,8
Severidad de la pobreza entre los hogares										
Total país	4,0	4,0	4,0	3,7	4,0	4,0	3,7	2,6	2,6	3,2
Zona urbana	3,0	3,0	3,0	2,9	3,2	3,5	3,2	2,3	2,3	2,9
Zona rural	5,4	5,3	5,3	4,8	5,1	4,8	4,5	2,9	3,1	3,6
(porcentajes)										
Incidencia de la pobreza entre los hogares										
Total país										
<i>No pobres</i>	79,4	79,7	79,4	81,5	78,3	78,8	79,8	83,3	82,3	81,5
<i>No satisface necesidades básicas</i>	14,5	14,4	14,9	13,4	16,1	15,6	14,9	13,4	14,2	14,3
<i>Extrema pobreza</i>	6,1	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2
Zona urbana										
<i>No pobres</i>	82,9	83,1	82,7	84,6	81,1	81,3	81,7	84,3	83,1	82,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13,1	13,0	13,8	12,1	14,8	14,2	14,0	13,0	14,3	14,6
<i>Extrema pobreza</i>	4,1	3,9	3,5	3,3	4,0	4,5	4,3	2,6	2,6	3,4
Zona rural										
<i>No pobres</i>	74,6	74,8	74,6	76,9	74,0	75,1	77,0	81,7	81,3	80,8
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,5	16,3	16,6	15,3	18,0	17,8	16,2	14,0	14,1	13,9
<i>Extrema pobreza</i>	8,8	8,9	8,8	7,8	8,0	7,1	6,8	4,2	4,6	5,3
Región Central										
<i>No pobres</i>	84,6	84,6	84,1	86,0	82,9	82,7	83,8	86,3	86,0	84,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11,7	11,9	12,3	11,0	13,5	13,4	12,3	11,1	11,7	12,2
<i>Extrema pobreza</i>	3,7	3,5	3,5	3,0	3,6	3,9	3,9	2,6	2,3	3,1
Región Chorotega										
<i>No pobres</i>	64,7	68,8	67,3	69,4	66,9	70,7	65,6	74,9	74,0	75,9
<i>No satisface necesidades básicas</i>	22,0	18,9	19,0	19,7	23,1	19,2	22,3	18,7	19,4	16,4
<i>Extrema pobreza</i>	13,3	12,4	13,7	10,9	10,0	10,1	12,1	6,3	6,5	7,7
Región Pacífico Central										
<i>No pobres</i>	73,5	70,4	73,5	74,0	74,4	72,8	73,7	79,2	74,3	73,8
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,0	18,8	19,4	19,8	17,7	18,8	20,8	16,7	20,0	20,6
<i>Extrema pobreza</i>	8,5	10,9	7,1	6,2	7,9	8,4	5,5	4,0	5,8	5,6
Región Brunca										
<i>No pobres</i>	65,1	65,2	64,3	66,4	59,6	68,0	67,2	76,0	75,4	69,1
<i>No satisface necesidades básicas</i>	21,8	19,9	22,6	21,5	26,9	21,2	23,2	19,3	17,9	22,3
<i>Extrema pobreza</i>	13,1	14,9	13,1	12,1	13,6	10,8	9,5	4,7	6,7	8,5
Región Huetar Atlántica										
<i>No pobres</i>	77,3	76,6	76,4	80,6	76,4	73,0	78,3	79,8	75,3	78,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,4	17,7	17,5	12,3	17,9	20,3	15,7	15,5	19,9	17,0
<i>Extrema pobreza</i>	6,3	5,7	6,1	7,1	5,6	6,7	6,0	4,7	4,8	4,7
Región Huetar Norte										
<i>No pobres</i>	69,7	71,9	75,4	77,2	72,6	75,3	77,3	80,7	83,6	82,8
<i>No satisface necesidades básicas</i>	19,8	19,0	18,6	16,1	17,5	17,7	17,5	17,3	13,4	13,0
<i>Extrema pobreza</i>	10,5	9,1	6,0	6,7	9,9	6,9	5,2	2,1	3,0	4,2
Pobreza total										
Por jefatura										
<i>Masculina</i>	18,4	18,3	19,2	16,7	19,6	19,3	17,9	15,1	16,2	16,8
<i>Femenina</i>	27,8	26,3	24,9	24,0	27,7	26,4	26,3	20,6	21,4	22,1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hogares pobres con jefatura femenina	31,4	32,1	29,9	32,5	33,6	33,5	36,1	36,4	35,0	37,5
Jóvenes de 12 a 17 años en el quintil más pobre que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar										
Por sexo										
Hombres	3,0	3,9	0,9	1,1	1,5	2,5	2,8	1,4	1,5	0,7
Mujeres	22,0	23,6	23,2	19,0	20,7	13,3	14,1	9,4	13,8	11,3

(colones corrientes, valor por persona)

Límites de pobreza por zona

Zona urbana

No satisface necesidades básicas

24.276 26.084 28.895 30.828 35.866 43.340 47.086 54.160 67.046 73.482

Extrema pobreza

11.136 11.965 13.255 14.141 16.452 19.881 21.599 24.844 30.755 33.708

Zona rural

No satisface necesidades básicas

19.334 20.516 22.714 24.171 28.543 34.665 37.907 43.261 52.434 57.762

Extrema pobreza

9.814 10.414 11.530 12.270 14.489 17.596 19.242 21.960 26.616 29.321

Total de hogares por niveles de pobreza

805.533 797.712 840.186 909.868 960.637 1.039.913 1.062.315 1.114.293 1.105.488 1.196.470

No pobres

639.824 635.648 666.986 741.209 751.957 819.192 847.258 927.832 909.967 975.241

No satisface necesidades básicas

116.894 114.744 125.461 121.899 154.739 162.773 158.458 149.759 157.235 171.164

Extrema pobreza

48.815 47.320 47.739 46.760 53.941 57.948 56.599 36.702 38.286 50.065

Población total por niveles de pobreza

3.803.640 3.897.661 3.990.617 4.082.568 4.173.864 4.263.495 4.349.405 4.437.490 4.528.884 4.615.642

No pobres

2.523.910 2.440.279 2.509.597 2.761.765 2.779.654 2.982.999 3.043.988 3.336.187 3.179.233 3.382.675

No satisface necesidades básicas

523.596 509.771 545.633 522.598 631.754 694.566 663.278 632.649 655.536 712.824

Extrema pobreza

232.504 213.757 225.541 227.264 240.547 237.511 234.705 151.890 172.984 222.616

Sin ingresos

46.569 65.806 58.529 52.252 52.989 33.094 35.621 27.598 39.037 45.695

Ignorado

477.061 668.048 651.317 518.689 468.920 348.419 371.813 289.166 482.094 251.832

Ingreso

Indice de Theil	0,347	0,419	0,424	0,400	0,364	0,361	0,404	0,451	0,432	0,410
-----------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Coefficiente de Gini	0,412	0,433	0,430	0,425	0,418	0,406	0,420	0,426	0,421	0,437
----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero

19,6 23,3 20,3 21,8 20,7 18,3 19,9 17,0 16,0 19,2

Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero

9,7 11,2 10,8 10,5 10,2 9,5 10,0 9,6 9,0 10,2

(porcentaje)

Porcentaje por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares

Decil 1 1,1 1,0 1,1 1,1 1,2 1,2 1,1 1,2 1,3 1,2

Decil 2 2,5 2,3 2,4 2,5 2,7 2,5 2,6 2,6 2,6 2,4

Decil 3 3,7 3,5 3,6 3,5 3,4 3,8 3,7 3,6 3,7 3,4

Decil 4 4,8 4,6 4,6 4,6 4,7 5,0 4,7 4,6 4,6 4,4

Decil 5 6,1 5,8 5,7 5,8 6,1 5,9 5,9 5,8 5,9 5,6

Decil 6 7,5 7,4 7,3 7,5 7,3 7,7 7,4 7,2 7,2 7,0

Decil 7 9,6 9,3 9,3 9,2 9,4 9,7 9,3 9,1 9,1 9,0

Decil 8 12,5 12,0 11,9 12,6 12,3 12,5 12,1 11,8 12,3 12,0

Decil 9 17,7 17,1 17,3 17,4 17,2 17,4 16,9 16,7 16,3 17,2

Decil 10 34,4 37,0 36,8 35,8 35,7 34,4 36,2 37,4 37,1 37,6

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(porcentaje)										
Relación del ingreso promedio mensual de mujeres con respecto a los hombres			81,8	80,9	82,8	77,3	76,9	73,7	74,4	80,0
Por rama de actividad										
Agricultura y ganadería			81,9	88,1	80,1	80,1	89,9	82,2	74,9	82,5
Industria manufacturera			66,3	66,7	65,7	60,1	63,6	56,5	60,4	61,0
Electricidad, gas y agua			103,2	79,7	132,2	78,1	157,2	147,2	117,7	146,2
Construcción			102,6	119,0	103,7	89,6	121,4	78,6	137,3	143,7
Comercio y reparación			62,1	65,5	68,5	64,3	65,8	57,5	57,8	65,4
Hoteles y restaurantes			58,9	65,0	65,2	61,3	63,7	71,3	71,7	71,7
Transporte y comunicaciones			100,8	108,9	112,1	114,6	99,2	90,7	78,8	91,1
Intermediación financiera			80,3	73,6	66,5	62,9	72,2	86,5	74,1	78,9
Actividades inmobiliarias			80,8	71,9	90,7	88,7	74,7	74,6	75,1	77,1
Administración pública			97,1	108,4	96,8	106,7	93,0	96,6	103,8	105,8
Enseñanza			77,2	86,9	90,4	93,9	90,7	81,0	80,7	81,6
Salud y atención social			90,4	69,0	81,9	71,0	69,6	75,3	76,4	63,3
Servicios comunitarios y personales			60,2	56,1	62,4	69,3	76,9	74,2	50,7	58,6
Hogares con servicio doméstico			59,7	73,5	71,5	65,2	62,8	68,5	57,8	69,4
(1984=100)										
Índice de salario mínimo nominal promedio	1.272,4	1.418,6	1.538,2	1.677,2	1.853,0	2.114,1	2.396,2	2.654,7	2.970,7	3.329,9
(1984=100)										
Índice de salario mínimo real promedio	115,6	115,9	115,1	114,7	112,8	113,1	115,0	116,5	115,0	119,5
(1984=100, a diciembre de cada año)										
Índice de salario mínimo real	113,7	115,2	112,3	111,8	110,0	110,6	113,8	113,4	112,7	118,2

	(colones)									
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	194.603,8	222.514,5	235.239,9	261.532,0	272.304,3	318.308,6	365.152,1	451.691,3	513.911,2	591.873,2
Decil 1	21.919,1	22.543,5	25.334,3	28.247,5	31.289,3	36.977,0	40.924,6	55.450,6	66.205,5	71.208,7
Decil 2	49.112,0	52.245,0	56.985,3	64.810,2	71.143,7	83.324,0	92.872,9	115.313,1	134.743,8	143.483,7
Decil 3	72.449,2	78.167,3	83.833,9	93.987,2	101.279,2	118.665,4	134.747,1	162.747,0	187.946,0	204.565,4
Decil 4	93.594,4	100.713,4	107.941,2	120.305,3	128.988,5	154.536,3	172.471,8	210.121,1	236.920,5	263.066,3
Decil 5	117.216,4	129.949,7	136.284,4	152.074,9	162.544,1	196.210,9	217.116,8	263.380,5	298.955,9	330.621,8
Decil 6	147.652,3	164.370,6	171.902,3	193.950,9	202.004,3	244.143,4	272.319,6	325.462,9	370.711,4	417.516,7
Decil 7	187.548,7	206.120,4	216.838,1	244.630,3	255.600,5	307.157,2	340.552,6	412.747,9	467.812,4	535.174,8
Decil 8	243.487,8	267.357,8	282.336,4	325.952,0	336.340,1	397.795,9	441.234,0	532.816,7	612.642,5	709.800,7
Decil 9	344.891,4	379.097,9	400.328,0	458.132,6	468.591,4	553.526,8	616.693,9	751.446,5	863.778,1	1.020.046,6
Decil 10	669.599,6	826.220,1	881.255,7	938.250,3	972.008,0	1.095.203,3	1.326.936,9	1.691.722,2	1.907.565,9	2.225.055,0

	(colones corrientes)									
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal										
Por rama de actividad										
Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería /Pesca	71.717	69.656	75.004	84.462	94.171	104.139	122.710	141.281	173.879	184.842
Exp. minas y canteras/Minas y canteras	70.791	84.406	151.428	120.745	175.036	180.250	269.110	200.254	225.624	233.842
Industrias manufactureras	108.865	121.804	139.171	155.549	161.912	181.218	198.771	237.664	258.607	299.420
Electricidad, gas y agua	147.913	193.780	218.383	245.573	245.293	290.169	283.564	390.852	443.854	492.946
Construcción	103.891	119.720	122.755	140.584	144.592	155.866	171.874	215.456	245.456	279.188
Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes	109.569	121.357	136.288	143.025	147.744	160.256	189.929	243.728	274.221	275.909
Transporte, almacenaje y comunicaciones	142.506	158.908	162.849	170.543	187.765	203.977	267.035	311.188	357.531	363.419
Establecimientos financieros	174.461									
Intermediación financiera		249.056	279.903	277.297	322.956	380.032	428.327	467.959	490.105	609.408
Actividades inmobiliarias y empresariales		160.220	159.541	190.911	197.835	230.692	263.789	340.083	397.752	484.734
Administración pública		205.101	208.763	235.259	251.551	303.836	368.253	381.277	439.404	520.284
Enseñanza		177.447	190.093	206.426	226.957	241.973	262.562	301.137	356.568	439.727

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
<i>Salud y atención social</i>		201.776	243.545	247.922	255.803	275.612	329.782	368.348	429.533	537.113	
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	121.103	104.757	117.276	140.618	140.516	155.359	183.335	171.843	239.667	266.172	
<i>Hogares con servicio doméstico</i>		42.162	43.044	47.331	52.641	52.516	63.149	73.388	85.195	90.115	
Organizaciones extraterritoriales		288.875	274.270	276.126	340.200	502.805	613.623	575.860	824.933	1.197.277	
<i>Actividad no bien especificada</i>	120.190	96.759	249.256	189.792	318.559	149.772	213.806	406.664	198.395	313.197	
Por sector institucional											
<i>Público</i>	174.230	206.855	219.267	242.336	261.021	293.578	343.491	379.665	451.587	526.013	
Privado	100.606	113.731	122.918	135.918	142.867	155.572	180.186	220.122	255.425	285.128	
		(colones corrientes, a julio de cada año)									
Salario mínimo minimorum	63.544	71.968	77.584	85.358	89.388	101.478	122.694	135.356	156.625	170.950	

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cuentas nacionales y producción sectorial										
(porcentajes)										
Crecimiento del PIB real por persona	-0,4	-0,8	1,2	4,7	2,7	4,3	7,2	6,4	1,4	-2,3
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	-0,7	2,1	1,8	2,4	1,4	2,2	6,4	6,1	0,8	-0,4
Formación bruta de capital fijo real / PIB	20,4	20,7	21,5	21,6	20,7	20,3	20,7	22,7	24,2	21,5
Ahorro nacional neto/PIB	6,7	8,1	8,7	9,9	10,7	10,1	12,5	13,0	11,0	7,4
(miles de millones de colones)										
Producto interno bruto										
A precios de mercado	4.914,5	5.394,7	6.060,9	6.983,6	8.143,6	9.539,0	11.517,8	13.598,6	15.706,9	16.788,0
(miles de colones)										
Per cápita en colones	1.250,8	1.346,8	1.488,5	1.688,4	1.938,8	2.237,4	2.662,4	3.098,2	3.528,7	3.723,0
(dólares)										
Per cápita en dólares	4.058,5	4.095,2	4.136,8	4.235,1	4.427,2	4.682,8	5.207,1	5.997,5	6.705,5	6.494,1
PIB real	1.423.360	1.438.682	1.480.435	1.575.249	1.642.346	1.739.021	1.891.701	2.042.033	2.099.560	2.077.227
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	131.225	135.312	138.978	143.562	146.019	149.258	159.195	180.319	187.311	177.958
Valor agregado bruto a precios básicos	1.292.135	1.303.370	1.341.457	1.431.687	1.496.327	1.589.763	1.732.506	1.861.714	1.912.249	1.899.268
Según sector										
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	151.855	153.972	148.946	159.939	161.100	168.010	189.330	199.945	195.354	190.496
Extracción de minas y canteras	1.310	1.393	1.351	1.408	1.516	1.631	2.050	2.020	1.863	1.677
<i>Industria manufacturera</i>	343.198	312.058	322.660	349.857	363.691	402.858	446.541	477.892	462.383	450.284
<i>Construcción</i>	50.596	57.879	56.987	59.742	63.483	63.332	74.849	90.925	102.642	97.463
<i>Electricidad y agua</i>	39.854	41.489	43.705	46.258	48.127	50.955	54.043	55.340	55.467	54.722
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	253.093	257.966	262.062	270.898	281.484	292.753	306.924	327.313	339.006	321.430
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	138.467	151.211	169.399	192.633	215.808	236.580	261.485	287.184	307.683	317.939
<i>Servicios financieros y seguros</i>	54.805	57.381	61.248	68.200	74.762	79.929	88.562	98.957	107.771	111.991
<i>Actividades inmobiliarias</i>	70.250	72.112	73.372	75.362	77.592	79.808	83.369	87.222	90.863	93.362
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	39.651	46.404	49.732	53.840	58.078	62.072	74.548	83.183	93.442	100.094
<i>Servicios de administración pública</i>	34.071	35.273	35.637	36.002	36.711	37.466	37.704	38.306	40.113	41.830
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	149.147	151.680	156.863	162.286	164.377	170.321	174.885	181.521	189.523	196.385
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	34.163,8	35.448,7	40.504,7	44.738	50.399	55.952	61.784	68.094	73.861	78.405

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	873.951	987.278	1.143.140	1.338.174	1.515.964	1.787.195	2.293.070	2.964.053	3.656.674	3.490.009
Variación de existencias	-42.817	108.261	227.921	103.477	367.626	535.209	749.616	390.264	665.652	-974.826
Ingreso nacional disponible neto	4.273.963	4.899.227	5.537.266	6.361.991	7.396.488	8.706.772	10.628.411	12.661.689	14.624.360	15.416.767
Ahorro nacional neto	330.957	435.367	529.370	689.717	873.914	968.007	1.445.132	1.764.047	1.720.398	1.249.850

Comercio exterior

	(porcentajes)									
Crecimiento de las exportaciones	-12,2	-14,1	4,8	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,5
Grado de apertura										
Total	94,5	84,0	88,3	95,2	95,7	102,6	104,4	102,4	101,1	84,7
Sin zona franca	66,1	58,7	61,0	65,1	66,6	70,6	70,8	71,5	73,9	59,9
Déficit comercial/PIB	1,3	5,0	7,6	6,2	7,6	10,8	12,1	11,4	16,8	6,9
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,3	3,7	5,1	5,0	4,3	4,9	4,5	6,3	9,2	1,8
Reservas internacionales netas/importaciones por mes	3,8	3,3	3,0	3,2	3,2	4,3	5,1	4,9	4,0	6,2
Tasa de devaluación/revaluación	6,8	7,3	10,8	10,6	9,5	8,4	4,4	-3,6	10,3	3,3

	(millones de dólares)									
Exportaciones	5.849,7	5.021,4	5.263,5	6.102,1	6.301,5	7.026,4	8.199,8	9.336,4	9.503,7	8.788,4
Tradicional	877,7	738,8	691,1	793,8	800,7	757,2	915,2	1.002,5	1.066,9	921,0
No tradicional	4.972,0	4.282,6	4.572,4	5.308,3	5.500,7	6.269,1	7.284,6	8.334,0	8.436,8	7.867,4
Por sector										
Industriales	1.090,2	1.029,3	1.022,7	1.057,30	1.208,1	1.425,3	1.648,4	1.878,0	2.164,7	1.905,1
Agrícolas	1.404,4	1.278,3	1.256,1	1.409,8	1.472,3	1.528,7	1.819,3	1.961,2	2.111,6	1.952,4
Perfeccionamiento activo	398,9	366,4	354,1	331,7	373,3	388,4	459,4	472,4	361,1	253,6
Zonas francas	2.956,3	2.347,4	2.630,6	3.303,3	3.247,8	3.683,9	4.272,7	5.025,5	4.866,3	4.677,4
Por destino										
MCCA	557,5	558,9	524,0	575,4	665,9	750,7	845,6	955,2	1.005,9	895,8
Resto del mundo	1.937,0	1.748,9	1.754,8	1.891,7	2.018,3	2.203,3	2.622,2	2.884,0	3.270,4	2.961,7
Importaciones	6.388,5	6.568,6	7.187,9	7.663,2	8.268,0	9.823,6	11.548,1	12.952,4	15.371,6	11.394,4
Materias primas	3.475,2	3.645,2	3.982,4	4.195,3	4.700,5	5.570,0	6.655,1	6.920,6	8.021,2	5.826,1
Bienes de capital	1.098,2	1.048,1	1.241,8	1.435,3	1.266,1	1.536,3	1.679,6	2.075,9	2.359,6	1.909,9
Bienes finales (de consumo)	1.343,0	1.464,8	1.592,0	1.586,6	1.719,2	1.880,9	2.207,9	2.812,1	3.323,5	2.581,4
Combustibles y lubricantes	472,1	410,5	371,7	446,0	582,2	836,5	1.005,5	1.143,9	1.667,3	1.077,1
Saldo cuenta de capitales	18,1	19,3	13,0	25,3	12,7	15,9	1,1	21,2	7,4	58,3
Saldo cuenta corriente	-690,7	-602,9	-856,9	-880,0	-795,8	-981,0	-1.022,6	-1.646,4	-2.751,9	-537,0
Saldo cuenta comercial	-210,5	-820,1	-1.277,7	-1.089,4	-1.421,3	-2.158,9	-2.727,1	-2.985,5	-5.014,2	-2.027,5
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	1.317,6	1.329,8	1.499,8	1.838,9	1.921,7	2.312,6	3.114,5	4.113,6	3.799,1	4.066,3
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	186,3	144,4	-159,7	-196,9	-331,3	-1.089,1	-731,3	-204,0	245,2	-1.144,1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(colones, promedio del mes de diciembre)										
Tipo de cambio interbancario de venta	317,6	340,9	377,6	417,8	457,6	496,1	519,0	501,6	555,1	573,3
Tipo de cambio interbancario de compra	317,1	340,3	376,9	416,6	456,0	494,1	515,2	495,8	544,5	562,6
Turismo										
(millones de dólares)										
Ingreso de divisas por concepto de Turismo	1.247,9	1.113,4	1.099,1	1.225,6	1.390,2	1.599,0	1.634,7	1.942,2	2.186,7	1.989,8
(miles)										
Número de turistas que ingresaron	1.088	1.131	1.113	1.239	1.453	1.679	1.725	1.980	2.089	1.923
Número de empresas con declaratoria turística	1.020	1.066	1.084	1.170	1.244	1.355	1.409	1.404	1.467	1.495
Oferta total de Hoteles	1.826	1.935	2.074	2.217	2.325	2.376	2.576	2.595	2.599	2.508
Finanzas públicas										
(porcentajes)										
Déficit/superávit Gobierno Central/PIB	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	26,7	28,0	28,6	26,9	27,5	25,1	22,9	20,1	17,5	21,5
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central	23,8	25,2	25,4	26,1	25,9	27,3	26,0	21,3	14,3	12,9
Deuda pública externa/PIB	19,8	19,4	19,5	21,3	20,9	18,2	16,0	13,9	12,2	12,5
Pérdidas Banco Central/PIB	-1,8	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,1	-0,7	-0,2	-0,8
(millones de colones corrientes)										
Ingresos tributarios	584.978	691.803	778.084	906.626	1.057.935	1.265.779	1.577.733	2.028.942	2.408.579	2.262.290
Impuestos a los ingresos y utilidades	128.805	163.060	185.600	231.850	266.864	323.591	394.095	531.552	689.225	687.420
Impuestos a la propiedad	22.680	21.601	27.110	30.984	36.607	43.020	62.860	83.478	97.196	101.000
Impuestos sobre bienes y servicios	382.893	450.446	505.358	574.561	663.491	788.278	987.436	1.245.461	1.422.875	1.312.096
<i>Selectivo de consumo</i>	117.219	95.788	65.440	66.110	73.084	90.913	111.538	153.643	164.268	117.444
<i>Sobre las ventas</i>	222.775	266.282	297.621	331.460	397.377	485.168	626.707	797.850	936.721	830.538
<i>Otros</i>	42.899	88.377	142.296	176.991	193.030	212.197	249.191	293.968	321.886	364.114
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	46.704	51.111	56.938	67.766	87.429	105.990	131.301	165.390	195.632	157.890
<i>A las importaciones</i>	42.066	46.940	52.638	56.242	70.217	85.985	105.743	134.576	156.816	117.256
<i>A las exportaciones</i>	1.930	1.381	1.516	1.690	1.446	969	1.284	2.432	4.668	4.677
<i>Otros</i>	2.709	2.790	2.783	9.834	15.766	19.036	24.274	28.382	34.148	35.957
Otros impuestos	3.896	5.586	3.078	1.466	3.545	4.900	2.041	3.061	3.651	3.884
(millones de colones corrientes)										
Ingresos totales del Gobierno Central	599.101	704.130	781.798	925.482	1.079.611	1.290.286	1.599.921	2.054.142	2.420.612	2.304.743
Aduanas	267.266	293.898	361.168	335.675	389.108	472.477	602.359	780.506	894.400	733.204
Renta	122.032	152.654	169.880	217.494	254.438	312.169	381.297	519.130	655.830	665.148
Ventas	91.066	130.382	144.688	154.601	199.399	241.970	307.280	385.029	438.696	450.372
Consumo	27.899	31.780	12.129	13.276	12.794	16.195	17.909	20.153	22.913	24.694
Otros	90.839	95.416	93.933	204.436	223.873	247.474	291.076	349.326	408.774	431.326
(millones de colones corrientes)										
Gasto público total			1.824.816	2.044.106	2.294.641	2.587.341	2.964.987	3.509.777	4.353.277	5.364.633
Gobierno Central			849.312	946.699	1.090.525	1.236.549	1.420.602	1.577.364	1.787.506	2.138.040
Gobiernos locales			46.984	52.331	64.756	80.517	95.063	117.126	170.126	192.423
Instituciones descentralizadas no empresariales			524.991	606.803	653.413	754.326	895.536	1.111.412	1.447.834	1.763.622

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Instituciones públicas financieras			130.564	163.264	177.554	183.424	194.678	192.377	214.758	291.929
Órganos descentralizados			102.986	96.525	105.445	120.535	134.395	235.361	338.477	415.674
Empresas públicas no financieras			169.979	178.484	202.947	211.990	224.713	276.136	394.575	562.945
(millones de colones corrientes)										
Gastos totales del Gobierno Central	739.274	848.376	1.021.564	1.140.933	1.280.593	1.441.267	1.678.118	1.967.388	2.384.247	2.806.738
Giros	406.087	384.547	468.290	551.596	649.158	744.728	872.609	1.170.796	1.624.317	2.114.794
Intereses	175.653	213.866	259.417	297.267	331.155	393.565	436.807	419.667	340.192	360.709
Transferencias	152.169	243.313	282.271	286.589	295.402	298.101	363.455	371.264	414.540	324.536
Comisiones bancarias	3.625	3.436	3.084	3.951	4.583	4.778	4.864	5.183	5.114	4.187
Otros	1.740	3.214	8.502	1.530	295	95	382	479	84	2.513
(millones de colones corrientes)										
Financiamiento del déficit del Gobierno Central										
Externo neto	70.872	54.567	61.244	67.245	77.765	-3.385	-32.067	-25.025	-123.744	-192.384
Interno neto	69.301	89.679	178.522	148.207	123.218	154.367	110.264	-61.728	87.379	694.380
(millones de colones corrientes)										
Déficit/Superávit del sector público no financiero	-97.224	-93.766	-239.801	-203.179	-186.101	-81.804	86.656	211.012	101.007	-517.153
(millones de colones corrientes)										
Deuda pública interna	1.861.907	2.012.707	2.413.451	2.736.936	3.119.156	3.474.431	4.022.699	4.437.180	4.247.447	5.005.269
(millones de colones corrientes)										
Deuda interna bonificada sector público general	1.484.320	1.475.927	1.828.359	1.978.727	2.245.576	2.653.513	3.140.977	3.470.025	3.263.785	3.781.074
(millones de dólares)										
Deuda pública externa	3.150,6	3.174,6	3.280,6	3.733,0	3.883,7	3.625,8	3.607,4	3.634,1	3.628,8	3.632,8
(dólares)										
Deuda pública externa per cápita	1030,6	1038,4	1073,1	1221,1	1270,4	1186,0	1180,0	1188,7	815,2	816,1
(millones de dólares)										
Servicio total pagado de la deuda pública externa	591,0	708,5	691,6	1.125,9	1.095,5	759,7	536,6	553,7	844,3	748,0
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
Servicio de la deuda del Gobierno Central										
Intereses internos	149.549	174.019	211.223	237.216	257.745	312.505	349.411	331.346	255.329	280.430
Intereses externos	26.104	39.847	48.193	60.051	73.410	81.059	87.396	88.320	84.575	79.468
(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)										
Pérdidas del Banco Central	-87.679	-63.579	-86.645	-109.468	-106.425	-135.786	-131.347	-96.143	-29.393	-138.018

Sector financiero

(porcentaje anual, a diciembre de cada año)

Tasas de interés pasivas por plazo

Depósitos en colones a 1 mes

Bancos estatales 13,5 12,3 12,0 10,1 10,0 10,8 9,3 6,0 6,4 6,8*Bancos privados* 18,5 14,7 15,8 15,1 12,8 13,6 10,9 7,1 10,0 8,7

Depósitos en colones a 3 meses

Bancos estatales 14,0 12,8 14,0 11,3 11,1 11,8 9,5 6,5 7,3 5,8*Bancos privados* 20,7 17,4 18,5 17,0 14,7 15,1 11,5 7,4 10,0 10,8

Depósitos en colones a 6 meses

Bancos estatales 14,5 13,5 14,9 11,8 11,6 15,0 11,2 6,9 10,4 6,8*Bancos privados* 20,7 19,0 19,8 18,9 15,8 15,6 15,3 7,6 12,1 13,0**Tasas de interés activas por sector**

Agricultura-mercadeo

Bancos estatales 26,0 26,0 31,5 28,8 29,3 30,3 21,0 21,0 22,5 19,8*Bancos privados* 34,5 32,0 31,0 31,0 26,8 28,5 26,0 26,0 26,0 26,0

Ganadería

Bancos estatales 26,5 26,5 26,5 23,8 24,3 25,3 21,0 21,0 22,5 19,8*Bancos privados* 34,5 32,0 31,0 31,0 26,8 28,5 25,0 20,0 25,0 25,0

Industria

Bancos estatales 26,0 26,0 26,5 23,8 24,3 25,3 21,0 21,0 21,0 19,8*Bancos privados* 34,5 32,0 31,0 31,0 26,8 28,5 26,0 26,0 26,0 26,0

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vivienda										
<i>Bancos estatales</i>	26,5	25,5	25,0	20,0	19,3	20,3	18,8	18,8	17,5	16,0
<i>Bancos privados</i>	32,0	32,0	29,0	31,0	25,0	25,0	24,5	24,5	24,0	25,0
Otras actividades										
<i>Bancos estatales</i>	28,5	28,5	29,8	28,6	24,3	25,3	20,3	25,6	26,3	22,0
<i>Bancos privados</i>	34,5	36,0	31,5	31,0	28,0	29,3	26,8	26,8	30,3	30,3
Tasa básica pasiva	15,5	16,0	17,5	13,8	14,3	15,3	11,3	7,0	11,5	8,3
	(puntos porcentuales, a diciembre de cada año)									
Márgenes de intermediación en colones										
<i>Bancos estatales</i>	15,55	18,55	18,11	16,15	13,73	11,27	9,48	7,91	9,06	9,67
<i>Bancos privados</i>	10,21	10,34	10,17	10,92	11,17	11,64	11,97	11,32	10,51	10,10
Márgenes de intermediación en dólares										
<i>Bancos estatales</i>	5,06	1,52	3,05	5,55	6,84	9,41	9,07	7,33	4,25	7,46
<i>Bancos privados</i>	3,76	4,35	3,75	4,35	4,42	4,31	5,10	4,41	4,92	4,19

(millones de colones, a diciembre de cada año)

Emisión monetaria	202.710,7	223.034,9	249.870,2	275.367,1	277.736,2	332.168,6	413.183,0	546.261,5	575.002,7	612.994,5
	(millones de colones, saldos a fin de mes)									
Base monetaria	304.960,4	288.834,6	314.209,4	399.504,4	480.270,4	609.436,8	773.230,9	1.028.356,5	1.151.168,5	1.210.021,8
	(millones de colones, promedio)									
Medio circulante	367.093,9	412.731,8	473.925,3	575.523,3	644.783,8	741.144,4	915.027,0	1.255.912,7	1.432.723,5	1.398.954,6
Coefficiente de liquidez	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,08
	(millones de colones, saldos a diciembre)									
Liquidez total	1.639.696	1.821.573	2.201.738	2.589.516	3.466.728	4.198.624	5.104.610	5.949.470	7.346.548	8.320.664
	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
Depósitos en cuenta corriente	300.227,6	328.360,5	424.195,4	514.351,3	497.768,4	624.637,5	896.787,4	1.083.300,2	1.095.561,2	1.057.672,9
	(millones de colones, saldos a fin de mes)									
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	503.642,9	501.161,9	600.544,4	717.050,4	967.512,8	1.217.300,5	1.456.767,7	1.947.031,2	2.350.915,3	2.762.613,6
	(millones de colones corrientes)									
Crédito interno neto total del SBN	1.407.697	1.483.403	1.890.978	2.326.027	2.936.198	3.505.585	4.181.532	5.380.934	7.072.717	7.542.989
Público	370.852	206.143	341.367	457.051	730.993	640.948	509.056	294.362	343.046	574.501
Privado	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653
Privado financiero no bancario	6.058	7.313	8.331	20.711	32.254	63.044	93.837	124.295	177.415	188.835
	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
Riqueza financiera del sector privado	2.043.392,4	2.398.042,9	2.877.324,6	3.445.992,7	4.051.390,8	5.041.658,75	5.934.008,3	6.981.725,1	8.048.935,0	9.289.922,7
Efectivo en poder del público	143.027,2	158.089,8	171.806,7	188.849,1	209.093,4	251.063,9	310.854,9	397.460,0	407.438,1	438.783,0
Depósitos bancarios	1.351.794,4	1.532.019,7	1.836.014,4	2.132.701,2	2.961.327,8	3.620.662,14	4.448.878,6	5.171.541,4	6.569.275,8	7.505.281,6
Bonos de estabilización monetaria	196.372,3	274.896,2	368.256,5	582.439,3	424.225,3	606.654,5	710.880,6	859.252,5	636.789,4	586.454,9
Sistema de inversiones a corto plazo	412,0	4.637,7	2.163,8	6.987,9	1.188,5	205,0	11.259,1	27.340,7	49.299,4	117.716,3
Bonos fiscales	351.786,4	428.399,4	499.083,1	535.015,3	455.555,9	563.073,1	452.135,1	526.130,5	386.132,3	641.687,0
	(millones de colones corrientes)									
Préstamos al sector privado no financiero	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653
Industria	150.373	153.696	160.867	192.520	183.844	220.747	264.404	345.212	418.576	414.095
Agricultura	75.238	77.502	73.414	70.147	79.496	108.803	114.240	137.842	174.004	197.041
Vivienda y construcción	191.964	292.680	393.981	509.237	672.357	850.304	1.122.087	1.609.523	2.281.545	2.378.532
Otros	613.212	746.070	913.018	1.076.361	1.237.254	1.621.739	2.077.908	2.869.700	3.678.131	3.789.985

Precios

(Julio 2006 = 100, promedio anual)

Índice de precios al consumidor	52,30	58,19	63,52	69,52	78,09	88,86	99,05	108,32	122,86	132,50
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------	---------------

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(porcentajes)										
Tasa anual de inflación	10,25	10,96	9,68	9,87	13,13	14,07	9,43	10,81	13,90	4,05
(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria	10.160,6	11.013,4	12.180,3	13.053,2	15.195,7	18.367,4	20.015,7	23.598,3	28.745,2	30.397,0
Urbana	10.984,6	11.930,9	13.222,3	14.171,8	16.454,9	19.764,8	21.488,4	25.406,8	31.002,5	32.544,7
Rural	9.406,6	10.177,5	11.227,7	12.029,0	14.033,0	17.093,2	18.675,8	21.934,8	26.671,9	28.432,5
(colones por kW/h, promedio anual)										
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	16,4	21,2	22,9	24,1	28,7	33,2	38,4	42,9	51,2	67,9
(colones por litro, promedio anual)										
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte										
Gasolina regular	186,0	190,7	200,8	244,1	303,5	388,8	482,0	526,5	622,1	501,2
Gasolina súper	195,5	199,7	209,4	255,3	317,5	409,0	506,7	554,0	635,7	515,8
Jet-fuel	121,4	126,2	136,8	169,9	212,6	277,2	337,0	428,9	598,9	419,3
Diesel	133,5	138,8	145,4	179,5	225,6	291,4	343,9	404,8	603,0	447,6
(dólares)										
Precio de la llamada telefónica a EEUU										
Tres primeros minutos, tarifa reducida	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5	0,4	1,6	1,6	1,6
Un minuto o fracción, tarifa reducida										
(colones)										
Precio de la llamada telefónica local										
Impulso en exceso	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,6				
Un minuto o fracción							3,6	3,6	3,6	3,6
Energía										
(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.721	1.701	1.775	1.939	1.961	1.961	2.096	2.182	2.378	2.517
(mW/h)										
Generación de energía eléctrica										
Total	6.921.584	6.929.491	7.484.489	7.564.893	8.061.867	8.212.151	8.641.435	8.987.513	9.949.495	9.227.168
Privada	1.112.799	1.121.351	1.138.431	1.107.331	1.204.601	1.064.485	1.423.099	1.550.194	1.657.347	1.700.564
Telecomunicaciones										
(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas	23,5	24,2	25,8	27,8	31,6	32,1	32,1	32,1	31,6	32,5
(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	3,3	4,3	6,0	5,2	5,1	4,9	4,7	4,6	5,0	4,4
Líneas telefónicas instaladas	983.358	996.284	1.132.061	1.198.462	1.402.385	1.456.197	1.423.005	1.534.046	1.539.984	1.540.540
Clientes del sistema telefónico nacional	734.738	785.571	832.721	876.719	896.106	923.688	952.378	982.575	1.009.504	1.045.095
Clientes del sistema celular	205.275	311.329	459.235	756.235	911.539	926.390	1.465.293	1.508.219	1.886.570	1.950.318
Transporte										
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	607.102	630.363	722.664	728.421	705.975	705.546	729.487	797.902	812.801	923.591

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de RITEVE				606.644	604.650	576.184	664.764	674.779	743.440	816.991
Accidentes de tránsito	59.496	64.797	68.804	53.668	52.362	57.129	68.607	69.761	74.015	68.367
	(toneladas métricas)									
Carga transportada por ferrocarril	222.814	199.352	181.192	119.231	145.589	131.074	247.003	231.254	252.337	229.200
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	2.160.869	2.108.816	2.282.498	2.584.399	2.892.068	3.243.440	3.656.421	4.262.343	4.116.816	4.054.876
Locales	166.254	136.442	140.468	166.315	130.301	134.101	262.411	280.339	142.924	109.401
Internacionales	1.994.615	1.972.374	2.142.030	2.418.084	2.761.767	3.109.339	3.394.010	3.982.004	3.973.892	3.945.475
	(miles de colones corrientes)									
Inversión pública bruta en sector transporte	41.781.791	37.124.543	47.672.841	51.007.535	39.350.325	37.001.238	83.618.715	102.768.190	243.968.370	333.298.220
Carreteras	36.050.174	30.548.472	37.155.765	36.894.095	36.659.117	32.533.509	55.649.530	82.012.120	193.523.460	283.327.300
Puertos	3.643.056	4.889.615	2.683.184	2.796.003	815.562	1.135.407	2.544.715	558.936	23.087.650	27.292.000
Aeropuertos	1.072.161	1.045.346	4.727.622	9.514.330	606.347	754.882	751.550	1.230.335	16.373.790	14.080.100
Ferrocarriles			0	132.737	214.679	11.300	408.700	536.199	3.990.770	2.641.800
Tuberías	1.016.400	641.110	3.106.270	1.670.370	1.054.620	2.566.140	24.264.220	18.430.600	6.992.700	5.957.020

ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tierra										
(hectáreas)										
Áreas silvestres protegidas	1.275.545	1.288.565	1.289.173	1.286.075	1.279.886	1.333.300	1.326.585	1.332.601	1.332.375	1.333.548
Parques nacionales	624.098	623.773	625.634	621.267	617.186	625.531	628.990	629.122	629.219	629.219
Reservas biológicas	21.674	21.675	21.675	21.663	22.032	22.032	22.036	22.036	21.633	21.633
Refugios nacionales de vida silvestre	178.189	180.034	180.642	182.473	184.983	243.040	236.302	237.145	237.134	238.307
Reservas forestales	227.834	227.834	227.834	227.545	228.630	221.239	216.257	216.481	216.378	216.378
Zonas protectoras	155.829	155.816	153.955	166.404	153.516	153.506	157.713	157.711	157.905	157.905
Humedales	66.359	77.871	77.871	65.122	71.992	66.388	63.723	68.542	68.542	68.542
Reserva natural absoluta	1.330	1.330	1.330	1.367	1.315	1.332	1.334	1.334	1.334	1.334
Monumento nacional	232	232	232	234	232	232	230	230	230	230
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821	1.201.197	1.306.830	1.378.130	
Nacionales	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487	556.141	598.812	632.462	
Extranjeros	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334	645.056	708.018	745.668	
(hectáreas)										
Área sembrada de las principales actividades agrícolas	448.454	440.435	435.514	439.533	431.812	443.395	441.552	458.755	448.585	407.341
(millones de dólares)										
Importación total de agroquímicos										
Plaguicidas	109,3	105,3	110,4	122,2	140,9	108,4	136,9	136,7	185,1	178,8
Fertilizantes	88,9	65,8	61,9	89,6	95,4	130,7	115,2	128,0	323,0	289,8
(porcentajes)										
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB real	10,7	10,7	10,1	10,2	9,8	9,7	10,0	9,8	9,3	9,2
(millones de colones de 1991)										
Valor agregado bruto del sector agropecuario										
Agricultura	110.384	111.675	107.148	117.524	118.076	122.577	141.708	150.602	145.556	140.518
Pecuario	33.161	32.722	32.726	32.863	32.932	34.417	36.209	37.376	37.732	37.156
Silvicultura de extracción de madera	3.846	4.989	4.333	4.500	4.099	5.099	5.791	5.965	6.054	6.054
Pesca	4.465	4.585	4.738	5.052	4.399	4.415	4.064	4.486	4.515	4.416

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bosque										
(hectáreas)										
Área sometida a pago de servicios ambientales										
Protección de bosque	26.583,2	20.629,0	21.818,9	65.405,0	71.081,0	53.493,0	19.972,0	60.567,5	66.474,0	52.828,4
Manejo de bosque	0,0	3.997,0	1.999,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reforestación	2.456,8	3.281,0	1.085,5	3.155,0	1.557,0	3.602,0	4.866,0	5.826,0	4.083,3	3.932,6
Plantaciones con recursos propios	0,0	0,0	0,0	204,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	3.773,0	4.199,0	2.550,0	6.888,0	7.014,0	6.600,0	2.900,0	6.555,6	12.400,6	8.930,2
Número de contratos de PSA	271	287	279	672	760	755	619	1.180	1.103	797,0
(metros cúbicos)										
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	464.338	402.166	453.262	558.877	661.993	659.221	735.672	516.654		
(millones de colones)										
Total de crédito forestal	45,2	69,6	114,2	159,7	228,3	104,9	159,4	170,0	193,2	353,0
Crédito para reforestación	0,0	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	182,4
Crédito para la industria	27,6	34,1	93,9	105,7	158,7	38,0	107,1	121,2	90,7	83,7
Otros créditos	17,6	24,2	20,3	54,0	69,5	66,9	52,3	48,8	90,5	86,9
(hectáreas)										
Área afectada por incendios forestales	36.896,3	57.511,4	50.337,0	32.782,6	35.228,3	14.822,2	15.191,6	32.421,9	23.416,9	13.975,1
Atmósfera										
Estación Aeropuerto Juan Santamaría										
(grados Celsius)										
Temperatura										
<i>Media de estación seca (mes de marzo)</i>	22,5	23,8	25,1	24,6	23,8	24,3	24,1	24,5	23,8	22,9
<i>Media de estación lluviosa (mes de octubre)</i>	21,9	23,4	23,4	23,3	23,4	22,0	23,5	22,2	22,4	22,6
(km/hora)										
Viento										
<i>Velocidad media</i>	15,6	15,9	17,4	13,5	15,3	15,1	14,6	13,8	13,5	15,7
(milímetros)										
Precipitación										
Promedio anual acumulado	1.524,1	1.286,6	1.509,6	2.328,1	1.598,9	1.704,9	1.972,2	2.227,4	2.360,6	1.165,8
(porcentajes)										
Humedad relativa										
<i>Promedio anual</i>	79	75	71	76	74	76	65	64	74	72
Desechos										
(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura										
Relleno sanitario Río Azul	1.237	940	728	807	747	768				
Parque de Tecnología Ambiental		353	678	729	684	707	803	1.259	1.370	1.158
(gramos por persona por día)										
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	1.064	1.025	1.107	1.146	1.088	1.036	1.032	1.030	1.104	1.024
Consumo de energía										
(porcentajes)										
Población cubierta por el servicio eléctrico	97,1	97,3	97,5	97,7	97,9	98,1	98,4	98,6	99,0	99,1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(porcentajes)										
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	37,1	40,5	40,5	41,1	44,8	40,5	41,9	43,1	44,1	42,4
(kW/h, miles de habitantes)										
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	639,0	651,2	668,2	690,3	702,8	717,4	736,2	748,3	751,6	734,8
(kW/h)										
Consumo promedio anual de electricidad por abonado										
Sector residencial	2.733	2.740	2.751	2.793	2.806	2.825	2.852	2.848	2.802	2.696
Sector industrial	145.929	152.319	163.866	176.002	184.190	194.210	208.101	226.643	225.914	214.348
(terajulios)										
Consumo final de derivados de petróleo	70.155	70.665	73.749	74.740	72.818	79.247	82.742	87.259	88.381	88.131
(monto CIF en miles de dólares)										
Importaciones totales de derivados de petróleo	455.423	420.918	422.793	525.770	699.382	998.031	1.249.569	1.444.049	2.088.835	1.238.476
(terajulios)										
Consumo de energía sector transportes	46.697	47.962	60.629	54.014	54.647	60.325	62.918	66.733	68.441	68.232
Agua										
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	72,5	75,8	78,4	79,5	82,8	82,2	81,2	82,0	83,4	87,3
Recursos marino-costeros										
Embarcaciones de la flota nacional										
Pangas y botes	1.507	1.722	2.212	1.908	1.829	1.862			1.803	
Lanchas y barcos	535	712	752	713	680	777			697	
(toneladas métricas)										
Desembarque total según litoral										
Pacífico	24.765	26.418	25.357	20.114	15.570	15.112	15.448	13.772	5.059	4.910
Atlántico	1.051	796	622	557	535	541	482	547	510	451
(toneladas métricas)										
Desembarque total según grupos de especies										
Escama	5.055	4.511	4.270	3.916	3.910	3.590	4.462	4.265	1.062	1.192
Crustáceos	1.614	1.137	1.169	1.313	1.442	1.375	1.469	919	216	150
Pelágicos	19.147	21.566	20.540	15.442	10.753	10.687	9.999	9135	4.292	4.019
(toneladas métricas)										
Producción acuícola por especie										
Tilapia	8.100	8.500	13.190	14.679	18.987	17.328	13.000	19.489	21.000	20.639
Trucha	250	210	500	513	515	522	524	532	531	530
Camarón	1.350	1.800	4.097	5.051	5.076	5.714	5.726	5.274	5.265	3.544
Langostino	15	10	5	5	5	5	4	4	4	1
(miles de dólares)										
Exportaciones de productos pesqueros										
Peces ornamentales	270	252	304	348	241	274	312	280	298	143
Camarón	17.076	14.269	15.545	10.543	12.263	12.517	9.312	6.007	5.320	4.823
Pescado	73.966	85.562	89.226	83.757	71.563	74.827	68.649	73.560	85.809	83.676
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	35	37	45	56	50	57	58	59	63	61

ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Formación de leyes										
(días naturales)										
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa										
Legislativo	431	543	525	573	640	708	723	553	822	781
Ejecutivo	494	573	378	292	385	661	873	548	658	623
(días naturales)										
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo										
Legislativo	18	20	15	20	28	25	22	27	22	25
Ejecutivo	17	16	16	37	19	21	26	22	21	20
Leyes aprobadas por iniciativa										
Legislativo	53	110	48	44	22	56	57	32	48	65
Ejecutivo	48	66	27	18	8	12	18	17	39	24
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa										
	28	34	14	6	3	2	12	7	12	13
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular										
	46	69	75	81	72	58	94	65	119	185
Administración de justicia										
Entrada neta en las oficinas de primera instancia										
	406.897	446.036	460.915	471.124	485.744	478.883	487.525	523.381	571.397	649.997
(meses, semanas y días)										
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto										
Hábeas corpus	17d	17d	17d	17d	15d	16d	17d	16d	19d	20d
Recursos de amparo	2m3s	2m3s	2m3s	5m1s	4m1s	3m3s	3m1s	2m1s	2m1s	2m1s
Acciones de inconstitucionalidad	25m1s	20m1s	24m3s	24m	20m2s	22m2s	29m2s	22m3s	26m	18m
Número de habitantes por juez										
	6.756	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640	5.571	5.479	4.956	4.595
Relación casos tramitados por juez										
	718	674	669	686	691	623	599	603	560	609

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presos sin condena por cada mil expedientes en trámite	89	72	75	74	57	45	48			
Número de jueces y magistrados	581	611	651	683	720	767	790	817	918	966
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia										
Por tipo de delito										
<i>Delitos contra la vida</i>	14.394	14.170	14.414	16.210	16.657	16.400	16.179	17.659	19.433	20.141
<i>Delitos contra la propiedad</i>	48.723	52.598	52.851	60.633	61.636	64.153	65.061	66.073	68.160	80.911
<i>Delitos sexuales</i>	3.695	4.441	4.644	5.296	5.708	5.178	4.982	5.333	5.643	6.502
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	4.592	6.424	8.310	9.275	10.722	12.913	12.370	18.575	32.230	65.698
Presos sin condena	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204	1.272	1.083	1.280	1.675
Personas condenadas por los tribunales y juzgados penales										
Por tipo de delito										
<i>Delitos contra la vida</i>	507	537	603	627	686	557	710	728	704	738
<i>Delitos contra la propiedad</i>	1.120	1.174	1.301	1.290	1.493	1.408	1.279	1.259	1.403	2.085
<i>Delitos sexuales</i>	413	520	578	535	693	594	541	560	542	612
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	461	649	544	500	524	493	415	490	673	774
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales										
Por pena impuesta	3.005	3.497	3.712	3.627	4.134	3.628	3.586	3.736	3.856	4.756
<i>Días multa</i>	182	170	175	175	134	90	148	144	102	85
<i>Prisión efectiva</i>	1.929	2.232	2.267	2.194	2.756	2.401	2.202	2.387	2.630	3.380
<i>Prisión ejecución condicional</i>	894	1.095	1.270	1.258	1.244	1.137	1.236	1.205	1.124	1.291
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.798	536.377	582.740	628.154	702.424
Por materia										
<i>Civil</i>	76.349	72.797	73.868	74.786	78.287	74.659	83.300	98.789	108.849	144.595
<i>Agraria</i>		3.040	3.028	3.007	3.027	3.092	3.343	3.131	3.680	3.808
<i>Familia</i>	19.028	21.103	22.173	22.596	23.754	24.266	24.476	25.762	25.600	26.621
<i>Contenciosa</i>	22.861	22.728	22.929	23.032	24.117	26.755	31.182	34.612	24.854	5.303
<i>Penal</i>	111.126	116.356	118.667	133.542	141.906	144.102	143.408	157.949	188.338	245.610
<i>Trabajo</i>	24.188	21.257	19.951	20.398	20.454	19.586	20.796	21.115	21.987	26.595
<i>Contravenciones</i>	53.304	50.747	48.087	46.812	50.845	49.240	47.386	47.729	52.801	52.075
<i>Tránsito</i>	419.545	537.540	594.417	507.889	515.037	114.348	86.953	98.361	101.114	82.948
<i>Pensiones alimentarias</i>	17.509	20.261	21.712	22.297	23.433	23.827	23.499	23.505	24.996	28.328
<i>Penal juvenil</i>	10.837	11.703	12.259	12.193	11.494	9.953	9.863	9.921	11.951	15.585
<i>Violencia doméstica</i>	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012	52.104
<i>Constitucional</i>	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.952	17.972	18.852
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial										
Sala Primera	788	1.088	746	637	830	712	733	664	796	1.197
Sala Segunda	826	762	723	877	1.177	986	1.257	1.064	1.151	1.349
Sala Tercera	1.202	1.283	1.349	1.383	1.779	1.614	1.691	1.440	1.457	1.489
Sala Cuarta	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.951	17.972	18.852

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gobiernos locales										
Carga tributaria	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,3	3,3	3,5	3,8
Presión tributaria	37,5	37,5	35,4	37,4	37,3	37,9	41,4	38,7	34,8	35,3
Credenciales canceladas a autoridades municipales										
Alcaldes			0	0	4	3	18	6	7	3
Regidores			20	47	38	63	29	35	52	42
Síndicos			23	2	6	5	30	14	8	8
Concejales de distrito			0	29	17	9	14	26	17	10
(millones de colones del 2006)										
Ingresos totales	94.817,8	100.891,8	112.884,2	118.293,9	126.855,0	138.238,5	148.513,1	172.447,8	211.530,9	223.327,5
Ingresos corrientes	66.008,2	69.966,8	74.398,7	79.101,4	83.063,7	89.728,2	101.448,6	107.797,6	117.522,2	125.480,6
Ingresos de capital	28.809,6	30.925,1	38.485,4	39.192,5	43.791,3	48.510,3	12.635,2	19.662,4	35.633,4	28.616,0
(millones de colones del 2006)										
Egresos totales	72.677,5	77.410,3	83.195,8	82.137,1	89.474,3	97.224,9	104.809,0	117.586,9	148.983,4	211.614,0
Por categoría										
Gastos corrientes	53.487,3	58.060,2	61.231,1	62.971,0	66.857,5	66.674,0	76.279,2	88.652,6	96.505,0	134.391,0
Inversión real	14.948,6	15.516,3	16.123,5	15.478,5	18.500,7	27.058,4	24.610,5	25.380,5	48.246,8	58.395,0
Demás egresos	4.241,7	3.833,7	5.841,2	3.687,6	4.116,1	3.492,4	3.919,3	3.553,8	4.231,6	18.828,0
Organización ciudadana										
Número de organizaciones activas de la sociedad civil										
Por tipo										
Asociaciones civiles	13.094	13.999	15.386	15.926	16.938	17.990	18.950			
Sindicatos	262	301	282	294	260	239	252	236	232	243
<i>Número de afiliados a sindicatos</i>	151.418	145.547	155.906	155.615	157.778	162.863	164.842	179.783	163.978	163.678
Cooperativas	551	501	453	499	538	491	501	509	723	725
<i>Número de afiliados a cooperativas</i>	416.273	457.482	519.581	560.494		542.588	654.862	678.741	626.880	632.349
<i>Asociaciones solidaristas activas</i>	1.353	1.374	1.074	1.216	1.212	1.142	1.248	1.201	1.245	1.290
<i>Número de afiliados a asociaciones solidaristas</i>	213.219	206.147	187.548	194.215	197.312	207.080	222.138	245.113	266.974	245.283
<i>Asociaciones de desarrollo comunal</i>	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754	2.821	2.809	2.974	2.814
<i>Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep</i>	46	44	44	40	40	40	42	43	43	43
Seguridad pública y privada										
Permisos de portación de armas de fuego	12.746	21.049	16.125	9.635	18.134	13.877	9.590	11.740	16.274	17.692
Personal de seguridad privada acreditado	1.411	1.171	1.550	2.246	10.446	9.525	9.926	9.077	18.952	
Personal de seguridad pública	9.340	9.791	9.785	9.719	9.825	9.799	9.795	10.592	11.114	12.603
Criminalidad										
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos dolosos contra la vida										
Excluyendo agresión	52	48	51	69	69	72	73	78	95	103
Incluyendo agresión	189	186	188	215	223	214	210	225	247	268
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de homicidios dolosos	6,1	6,4	7,6	7,0	6,2	6,9	7,7	8,0	11,1	11,3
Tasa de víctimas de homicios dolosos	6,4	6,5	6,4	7,2	6,6	7,4	8,0	8,2	11,7	11,8
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos sexuales	94,1	110,8	113,6	127,0	134,4	121,5	115,2	121,5	126,7	142,3

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Víctimas de homicidio	251	257	258	300	280	319	351	369	512	525
Por sexo										
<i>Hombres</i>	213	225	220	254	238	262	306	332	452	466
<i>Mujeres</i>	38	32	38	46	42	57	45	37	60	59
Víctimas de homicidio por arma de fuego	131	139	134	156	164	196	217	226	349	338

INDICADORES INTERNACIONALES

POSICIÓN DE COSTA RICA EN EL MUNDO Y EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indicadores sociales								
Índice de brecha de género								
Valor del índice					0,69	0,70	0,71	0,72
Posición en América Latina y el Caribe					3	3	5	5
Posición en el mundo					29	28	32	27
Total de países					115	128	130	134
Índice de empoderamiento político de las mujeres								
Valor del índice					0,28	0,28	0,28	0,28
Posición en América Latina y el Caribe					1	1	3	3
Posición en el mundo					15	16	20	20
Total de países					115	128	130	134
Índice de desarrollo humano (IDH)								
Valor del índice	0,82	0,83	0,83	0,84	0,84	0,85	0,85	0,85
Posición en América Latina y el Caribe	6	4	5	5	5	5	7	9
Posición en el mundo	43	42	45	47	48	48	50	54
Total de países	173	175	177	177	177	176	179	182
Índice de pobreza humana (IPH)								
Valor del índice (%)	4,00	4,40	4,40	4,00	4,40	4,40	3,80	3,70
Posición en América Latina y el Caribe	2	4	4	3	4	5	4	4
Posición en el mundo	2	4	4	3	4	5	10	11
Total de países	88	94	95	103	102	95	135	135
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)								
Valor del índice	0,81	0,82	0,82	0,83	0,83	0,84	0,84	0,85
Posición en América Latina y el Caribe	5	4	5	5	4	5	7	5
Posición en el mundo	41	41	44	44	42	47	49	47
Total de países	146	144	144	140	136	157	157	155
Índice de potenciación de género								
Valor del índice	0,58	0,67	0,66	0,67	0,68	0,68	0,69	0,69
Posición en América Latina y el Caribe	4	2	2	2	2	4	4	3
Posición en el mundo	26	19	19	19	21	24	27	27
Total de países	66	70	78	80	75	93	108	109

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indicadores económicos								
Índice de libertad económica								
Valor del índice	67,55	67,04	66,40	66,06	65,89	64,00	64,23	66,40
Posición en América Latina y el Caribe	8	8	8	8	7	10	8	8
Posición en el mundo	35	41	40	37	42	49	46	46
Total de países	156	156	155	155	157	157	179	179
Índice de libertad comercial								
Valor del índice	70,00	70,00	70,00	70,00	59,41	58,97	60,03	60,30
Posición en América Latina y el Caribe	8	8	8	8	14	15	14	20
Posición en el mundo	35	43	41	38	80	88	84	110
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	178
Libertad de comercio internacional								
Valor del índice	71,00	77,60	76,40	73,40	77,40	82,40	81,80	81,80
Posición en América Latina y el Caribe	6	3	3	6	4	2	3	5
Posición en el mundo	62	36	42	63	53	39	44	53
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	178
Libertad fiscal								
Valor del índice	83,29	83,19	82,98	83,01	82,95	82,95	82,90	82,80
Posición en América Latina y el Caribe	11	11	12	10	10	8	10	9
Posición en el mundo	30	30	34	36	36	40	46	52
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	178
Libertad de inversión								
Valor del índice	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00
Posición en América Latina y el Caribe	7	5	5	4	4	5	5	4
Posición en el mundo	19	17	17	18	18	20	27	27
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	179
Libertad financiera								
Valor del índice	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	40,00	40,00	50,00
Posición en América Latina y el Caribe	16	15	16	17	15	19	18	14
Posición en el mundo	53	60	65	64	61	108	104	73
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	178
Libertad frente a la corrupción								
Valor del índice	54,00	45,00	45,00	43,00	49,00	42,00	41,00	50,00
Posición en América Latina y el Caribe	4	7	7	8	5	6	5	8
Posición en el mundo	39	55	54	53	42	55	54	48
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	179
Índice Networked Readiness (NRI)								
Valor del índice	3,57	3,46	3,17	2,80	3,77	3,87	3,99	3,95
Posición en América Latina y el Caribe	5	4	6	9	6	6	5	4
Posición en el mundo	49	49	61	69	56	60	56	49
Total de países	82	102	104	155	122	127	134	133
Índice de competitividad global								
Valor del índice	4,12	3,72	4,25	4,11	4,23	4,25		
Posición en América Latina y el Caribe	4	6	3	7	3	5	5	4
Posición en el mundo	43	51	50	64	53	63	59	55
Total de países	80	102	104	117	125	131	134	133
Satisfacción con la economía								
Valor porcentual		17,0	30,0	25,0		26,0		32,0
Posición en América Latina y el Caribe		7	2	9		9		8
Total de países		17	18	18		18		18

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indicadores ambientales								
Índice de desempeño ambiental (EPI)^{a/}								
Valor del índice					81,60	90,50	90,50	86,40
Posición en América Latina y el Caribe					1	1	1	1
Posición en el mundo					15	5	5	3
Total de países					133	149	149	163
Índice de la huella ecológica								
Valor del índice	1,95		2,10		2,00		2,30	
Posición en América Latina y el Caribe	13		13		16		9	
Posición en el mundo	84		87		88		65	
Total de países	146		146		147		150	
Índice de biocapacidad								
Valor del índice	2,31		1,60		1,50		1,80	
Posición en América Latina y el Caribe	13		16		15		15	
Posición en el mundo	50		70		69		69	
Total de países	146		148		146		150	
Indicadores políticos								
Índice de libertad en el mundo (DP, LC)^{b/}								
Valor del índice [DP(0-40), LC(0-60)] ^{c/}		(38,52)	(38,52)	(38,54)	(38,54)	(38,53)	(38,53)	(38,53)
Calificación en América Latina y el Caribe	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
Calificación en el mundo	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
Total de países	192	192	192	192	194	193	193	193
Apoyo a la democracia								
Valor porcentual	77,00	77,00	67,00	73,00	75,00	83,00	67,00	74,00
Posición en América Latina y el Caribe	2	2	3	3	2	1	5	2
Total de países	18	17	18	18	18	18	18	18
Satisfacción con la democracia								
Valor porcentual	75,00	46,00	47,00	39,00	48,00	47,00	44,00	63,00
Posición en América Latina y el Caribe	1	1	1	5	4	4	4	2
Total de países	17	17	18	18	18	18	18	18
Índice de libertad de prensa^{d/}								
Valor del índice	De 16 a 30	De 11 a 20	19,00	19,00	18,00	20,00	19,00	19,00
Posición en América Latina y el Caribe	Libre	Libre	9	7	5	6	5	5
Posición en el mundo	Libre	Libre	37	35	27	33	30	29
Total de países	186	198	193	194	194	195	195	195
Índice de percepción de la corrupción								
Valor del índice	4,50	4,30	4,90	4,20	4,10	5,00	5,10	5,30
Posición en América Latina y el Caribe	4	5	4	4	5	7	8	8
Posición en el mundo	40	50	41	51	55	46	48	43
Total de países	102	133	146	159	163	180	180	180

a/ Las cifras anotadas en el año 2009 corresponden al año 2010.

b/ DP: Derechos Políticos, LC: Libertades Cíviles.

c/ Corresponde a los subpuntajes agregados, en Derechos Políticos el máximo puntaje es 40, y en Libertades Cíviles el máximo puntaje es de 60.

d/ Para los años 2002 y 2003 el informe oficial de Freedom House no cuenta con un ranking asociado para los países, únicamente se especifica si el país es libre o no.

FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

VARIABLES SOCIALES

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 centímetros, de coronilla a talón.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas.</i> Sector económico: no incluye talleres públicos. A partir del 2008 se amplía los programas y módulos en servicios, tales como Inglés, Informática, Turismo, Construcción y Mecánica de precisión.
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior.</i> Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas.</i> Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas en relación con una acción formativa. Sector económico: no incluye talleres públicos.
Área de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Áreas en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros.</i> Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. A partir del año 2007 se realizan cambios en el registro de la información. Para efectos de mantener una clasificación similar a la anterior se registra la siguiente información en comercio y oficinas: locales comerciales, edificios administrativos, oficinas, hoteles, albergues, moteles, galerones, cobertizos y alares; en industrias: fábricas, industria, ingenios, bodegas, talleres y departamentos de materiales; en otros: muros, tapias, vallas, salas de reuniones públicas, centros educativos, canchas, césped, parques y otros. En vivienda familiar se registran: casas y viviendas y en viviendas multifamiliar se registran: apartamentos y condominios.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud.</i> Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir del año 2003 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3). A partir del 2004 se registra la rama de actividad a los trabajadores de cuenta propia.
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud.</i> Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado. Las cifras de asegurados por cuenta del Estado se vieron afectadas a partir de 1996, dadas las variaciones que sufrieron los niveles de pobreza registrados por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por efecto de cambios en la canasta básica.
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i>
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Porcentaje de la población de 14 a 17 años que se encuentra dentro del sistema regular de enseñanza, independientemente del nivel o año que cursa.</i>
Bonos de vivienda familiar pagados	Banhvi. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitante	CCSS	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes.</i> Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción, vivo o muerto, de 22 semanas cumplidas o más, así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i> Desde 1998 las cifras muestran un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hizo obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i>
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.</i>
Cobertura en educación primaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de I y II ciclo.</i> En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. La cobertura en primaria fue calculada con la población de 6 a 11 años. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre 2008.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Cobertura de educación secundaria	MEP	<p>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de III ciclo y educación diversificada.</p> <p>En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. La cobertura en secundaria fue calculada con la población de 12 a 16 años. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre 2008.</p>
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<p>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.</p>
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<p>Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.</p> <p>Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.</p>
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<p>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias, a una persona no hospitalizada.</p> <p>Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.</p>
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<p>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en el seguro de salud.</p>
Defunciones totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<p>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</p>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población, UCR	<p>Habitantes por kilómetro cuadrado.</p> <p>Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km² de territorio nacional.</p> <p>La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</p>
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<p>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada. Para el cálculo de primaria se toma la matrícula del año "n" del nivel de sexto grado y se divide por la matrícula del año "n-5" y se multiplica por 100. Si (n=2008) entonces (n-5=2003).</p> <p>No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.</p>
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	<p>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador.</p> <p>En el caso de la CCSS se refiere a enfermedad y maternidad; el régimen de enfermedad incluye fase terminal. En el caso del INS se refiere a accidentes laborales.</p> <p>A partir del año 2005 se dejó de registrar el dato de días de incapacidad reportado por la CCSS con respecto a casos del INS, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Salud de la CCSS. Las cifras del INS se refieren a días pagados en el año.</p>
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Antes de 1996: Morera, X. y Salas, L., 1995. Recopilación y procesamiento de los diplomas otorgados por las universidades privadas. 1983-1995: Oficina de Planificación de la Educación Superior. Conare A partir de 1996: OPES, Conare	<p>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior.</p> <p>El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior.</p> <p>Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico.</p>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	<p>Se define como egreso hospitalario o episodio de hospitalización, el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital.</p> <p>Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso y se anota en el expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere. A partir del 2005 la CCSS no brinda más el servicio de pensión en los hospitales de la institución.</p>
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud, Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud.	<p>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</p> <p>Para el año 2009 los datos son preliminares en las siguientes enfermedades: gonorrea, sífilis y gonorrea no gonocócica.</p>
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población, UCR	<p>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.</p> <p>Se actualiza la serie en septiembre 2008.</p>
Estancia promedio en hospitales	CCSS	<p>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital.</p> <p>Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período.</p> <p>En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.</p>
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<p>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</p> <p>La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</p>
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS	<p>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario.</p> <p>Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.</p>
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<p>Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas.</p> <p>En la desagregación por sector institucional el total no coincide con la cifra de Fuerza de Trabajo, debido a que no contempla las personas que buscan trabajo por primera vez.</p> <p>A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).</p>
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	<p>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.</p>
Gasto social	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<p>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos).</p> <p>A partir del 2002 se han realizado cambios metodológicos en el proceso de consolidación, que pueden afectar la tendencia de la serie. Mediante Decreto Ejecutivo n° 33046, de junio de 2006, se pasó de 13 a 10 funciones clasificadoras y se efectuaron cambios en el gasto de algunas funciones, debido a que se reubicaron entidades. La serie está actualizada con esta metodología a partir del año 2002.</p>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Gasto social real per cápita	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas de atención social: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos.</i> Para el cálculo del valor real se utiliza el IPC promedio del año con respecto al 2006 (año base) y para calcular el per cápita se utilizan las proyecciones de población. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Giro de camas	CCSS	<i>Número de pacientes que, en promedio, recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un período determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación.</i> Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.
Hogares pobres con jefatura femenina	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.</i>
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i>
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$.</i> El dato para cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.</i>
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos.</i>
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.</i>
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MTSS, publicado en <i>La Gaceta</i> n° 138, del 20 de julio de 1994.
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año.
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.</i>
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad.</i> Este ingreso es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en el caso de los patronos y el de los trabajadores por cuenta propia.
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil.</i> El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.
Intensidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. A partir del 2008: Encuesta de Hogares. Principales Resultados	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no.</i> El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación.
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>
Jóvenes de 12 a 17 años en el quintil más pobre que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de jóvenes de 12 a 17 años que pertenecen al 20% de los hogares más pobres según ingresos y que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar.</i>
Límite de pobreza por zona	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).</i>
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo.</i> No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo.</i> No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo.</i> El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo.</i> El total incluye colegios artísticos.
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos tanto diurnos como nocturnos.
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.
Matrícula de transición	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Medicamentos despachados	CCSS	<i>Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente.</i> La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS.</i> Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	<i>Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.</i>
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años (menores de 15 y de 15 a 19 años).</i>
Nacimientos totales y hospitalarios	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.</i>
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.</i> Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	<i>Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.</i>
Ocupación de camas	CCSS	<i>Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.</i>
Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	<i>Órdenes de incapacidad firmadas por personal médico de la CCSS.</i> El régimen de enfermedad incluye fase terminal.
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS	<i>Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social.</i> Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Ver definición de acción formativa.</i> Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o módulo de formación. Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1996 incluyen participantes de talleres públicos. A partir del 2008 aumenta la cantidad de participantes debido al incremento de módulos y programas de acciones formativas.
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los tradicionalmente llamados talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos y medios utilizados, hasta la producción de bienes.</i> En el 2008 la formación personalizada sufrió una disminución en la cantidad de participantes, debido a que esta modalidad no se considera prioritaria.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los ancianos, a los discapacitados, a las madres solas y a los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutan de los beneficios de los restantes regímenes de pensiones existentes en el país. Es administrado por la CCSS y financiado por el Fondo de Asignaciones Familiares. Se le denomina así porque sus beneficiarios no pagan cuotas (contribuciones) durante su vida activa para obtener el derecho a la pensión.</i>
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Corresponde a la cobertura de la población de los EBAIS que están funcionando en cada año. En el año 2006 se descontinúa la serie debido a que la CCSS no genera más el dato.</i>
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud. Los datos del período 1991-2001 han sido corregidos con base en la actualización de las cifras de población nacional (Censo 2000). A partir de 1996, la variable "Asegurado por el Estado y familiares" aumenta, como resultado de variaciones en los registros de niveles de pobreza por efecto de cambios en la canasta básica. En 1999, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" incluye hasta setiembre. En el 2000, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" está a julio. La variable "Cuenta propia" cambia su serie debido a ajustes por depuración del sistema de información. Los datos del año 2000 se ajustaron de acuerdo con nueva información de la base de datos de la Encuesta de Hogares del 2000, corregida por el Censo 2000.</i>
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	Elaboración propia con datos de Encuesta de Hogares, INEC	<i>Personas de 12 o más años de edad clasificadas según el nivel de educación alcanzado. La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles.</i>
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008..</i>
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales. A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).</i>
Población total	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>
Población total por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres. No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes. Para su cálculo se utilizan las conexiones, multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR correspondiente al 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003.</i>
Pobreza total por jefatura	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura masculina/femenina, del total de hogares con jefatura masculina/femenina.</i>
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Total de niños y niñas excluidos del sistema educativo regular dividido entre la matrícula inicial de cada año.</i>
Porcentaje por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje del ingreso promedio mensual de los hogares, por deciles. Cada porcentaje reúne solamente lo percibido por el conjunto de hogares que conforman el decil de interés. Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual de los hogares.</i>
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.</i>
Puestos directivos del total de ocupados	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de puestos directivos ocupados por hombres/mujeres del total de puestos ocupados por hombres/mujeres</i>
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	CCSS y INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Resultado de dividir el número de pensionados en régimen de seguro de pensiones por riesgo de vejez entre el total de la población con 65 y más años</i>
Relación de ingresos por rama de actividad	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres. Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal.</i>
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil. Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.</i>
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil. Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.</i>
Relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	CCSS	<i>Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año. Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.</i>
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular. Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.</i>
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.</i>
Salario mínimo <i>minimorum</i>	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.</i>
Severidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. A partir del 2008: Encuesta de Hogares. Principales Resultados	<i>Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.</i>
Tamaño promedio del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	<i>Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional	MEP. Expansión del Sistema Educativo. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población (cifras actualizadas) 1950-2050.	<i>Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel.</i> Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. La serie inicia en el año 1999. Se utilizan las nuevas proyecciones de población de septiembre 2008.
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	<i>Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes.</i> <i>Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes.</i> Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	<i>\Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.</i> Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.
Tasa de deserción en educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de III ciclo y educación diversificada.</i> Se obtiene dividiendo los desertores del año t entre la matrícula del curso lectivo t.
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t, con la población en riesgo a mitad del mismo año.</i> Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad. Para el año 2009 los datos son preliminares en las siguientes enfermedades: diarrea, gonorrea, hepatitis, rubeola, sarampión, SIDA, sífilis y tos Ferina.
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.</i>
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.</i> Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud, conyugales, con drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>
Tasa de participación femenina ampliada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa neta de escolaridad en educación tradicional	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica.</i> En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. La serie inicia en el año 1999. Se utilizan las nuevas proyecciones de población de septiembre 2008.
Tasa neta de participación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de ocupación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i>
Víctimas de accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Dirección General de Policía de tránsito. Departamento de Operaciones Policiales	<i>Cantidad de personas que sufrieron un accidente de tránsito en el año y que presentaron lesiones o murieron por causa del percance. Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.</i>
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitario y tenencia de baño).</i> Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.
Viviendas según hacinamiento	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio).</i> Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precaria, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada).</i> Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.

Variables económicas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno.</i> Cifras a julio de 2010.
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte.</i>
Base monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria.</i> Saldos a diciembre. A partir del año 2009 se cambió la manera de contabilizar la base monetaria. La nueva metodología de cálculo incluye emisión monetaria más depósitos en cuenta corriente de bancos comerciales en el Banco Central. Además, a partir de enero de 1998 incluye depósitos en cuenta corriente de otros intermediarios financieros en el Banco Central.
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).</i>
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio de ferrocarril.</i> Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por el Incofer.
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.</i>
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico, servicios facturados.</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial de un banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones.</i> Medio circulante dividido por el PIB nominal.
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).</i>
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>
Crecimiento vehicular	Elaboración propia con datos del MOPT	<i>Incremento porcentual del número vehículos de un año con respecto al anterior.</i>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado.</i> Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, n° 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldos a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr .

Nombre	Fuente	Nota técnica
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones FOB de la balanza de pagos.</i>
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales. Los ingresos son los de flujo de caja de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de servicios residenciales/comerciales por cada cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos instalados por cada mil habitantes. A partir del año 2003, la Unidad Estratégica de Negocios del ICE ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y CHIP, por los Colibrí 197, así como para la colocación de lectores ópticos. Estas medidas hacen que decrezca la densidad.</i>
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales. Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.</i>
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del sector público con el resto de los sectores de la economía.</i>
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central corresponde a las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.</i>
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero	<i>Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado. Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del Sistema Bancario Nacional). El Gobierno Central incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldo a diciembre.</i>
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Monedas y billetes que están en circulación.
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Total de dinero emitido por el Banco Central. En 1999 creció sustancialmente la cifra, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K.
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras a julio de 2010.
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc. Cifras a julio de 2010.
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB.
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	Total de los gastos corrientes y los gastos de capital. Metodología caja.
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe	Producción de electricidad de las plantas para envío a centros de transformación. La generación privada incluye Miravalles III.
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (FOB) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional. En el año 2005 se actualizó la serie debido a cambios en las cuentas de servicios. Estos cambios modifican la serie desde 1999.
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF. Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras a julio de 2010.
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, enero 1995 = 100.
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Monto en dólares de los ingresos generados por turismo. A partir de 1999 se incluyen los cruceros. La metodología de cálculo se cambió en 2001.
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo. Cifras a julio de 2010.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios. Metodología caja. La categoría "Otros" incluye: derechos de exportación, ruedo y derecho de circulación, intereses sobre títulos, especies fiscales, transferencias Ley 6955, café, banano y otros.</i>
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas. Ejecución efectiva consolidada.</i>
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios. El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, Japdeva, Incop y Recope.</i>
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios. Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinerero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinerero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo. En el año 2008 se realiza un ajuste a la serie por eliminación de algunos rubros. Los rubros que se eliminaron pertenecían a la categoría de otras obligaciones que no son utilizados como medios de pago por el público. Estos rubros hacen referencia a operaciones cuasimonetarias (depósitos a la vista) que tiene el Banco Central con entidades del sector público, tanto en moneda nacional como moneda extranjera.</i>
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente. Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998.</i>
Número de empresas con declaratoria turística	ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información	<i>Incluye empresas relacionadas con: hospedaje, agencias de viajes, alquiler de automóviles, transporte acuático, gastronómicos y de diversión, líneas aéreas y actividades temáticas.</i>
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Número de personas por cada vehículo en el país. Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese mismo año.</i>
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año. Dato del 2008 es preliminar.</i>
Oferta total de hoteles	ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información	<i>Cantidad de hoteles contabilizados en los registros del ICT.</i>
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría. Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil.</i>
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible. Se actualiza la serie a partir del año 2000, debido a que cambió la fuente de información.</i>
Precio de la llamada telefónica a EEUU Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos (Grupo A), por operadora teléfono a teléfono. A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena. En el año 2006 para el primer minuto o fracción de comunicación se cobra el cargo correspondiente a un minuto, por las fracciones de comunicación excedentes al primer minuto, se cobra el cargo correspondiente a décimas de minuto.</i>
Precio de la llamada telefónica local	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso/minuto en las llamadas telefónicas locales. A partir del 2006 se cambia el cobro de impulsos a minutos de esta manera se cobra en tiempo real.</i>
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural. Excluye el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.</i>
Producción total de energía	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Estructura relativa de la producción de energía según las distintas fuentes: leña, electricidad, gasolinas súper y regular, diesel, fuel oil, otros. La categoría "Otros" incluye: residuos vegetales, gas licuado, kerosene, jet fuel, gasóleo, no energéticos (asfaltos y emulsiones asfálticas), combustibles marinos, alcohol, carbón vegetal. El consumo de leña se estima con base en encuestas que se realizan desde 1984. A partir de los años 2000 y 2001, en residuos vegetales se incluye cascarilla de arroz y residuos de palma africana. En 2002 y 2003 se asumió la misma producción de leña que en el 2001. Esta serie ha sido descontinuada en el Compendio, por ausencia de información oportuna.</i>
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado. Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante. Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos. PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos. En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991. Cifras a julio de 2010.</i>
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes. En el año 2008 se actualiza la serie debido a que se excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes especiales.</i>
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos. No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.</i>
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año. Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras a julio de 2010.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF. Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras a julio de 2010.</i>
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución. Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras a julio de 2010.</i>
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	<i>Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.</i>
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.</i>
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.</i>
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<i>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos. Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.</i>
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.</i>
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.</i>
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores. "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.</i>
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.</i>
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable. Cifras a julio de 2010.</i>
Variación de reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cambios en los activos de reserva que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro. Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR.</i>
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	INS	<i>Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.</i>
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	Empresa Riteve SyC. Anuario	<i>Revisión técnica que se realiza a los vehículos con el propósito de reducir la emisión de contaminantes y mejorar elementos asociados a su seguridad activa y pasiva. La revisión incluye aspectos relacionados con acondicionamiento exterior, carrocería, acondicionamiento interior, señalización intermitente de emergencias, alumbrado, frenos, dirección, ejes y suspensión, chasis, motor, transmisión y otros.</i>

Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área afectada por incendios forestales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.
Área sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepesa). Boletines estadísticos agropecuarios	Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.
Áreas silvestres protegidas	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.
Área sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios. A partir de 2006 las modalidades de reforestación y regeneración se reportan en un solo dato.
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas.
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	De 1996 a 1998: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN). A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	Porcentaje del consumo final de diesel con respecto al consumo total de derivados de petróleo. El total de hidrocarburos considera: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Consumo de energía sector transportes	Antes de 1999: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	Ventas de energía al sector transporte, en terajulios. Incluye: electricidad, gasolina regular, gasolina súper, Kero-JF, diesel, Av.Gas.
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual). El sector industrial incluye: industrial menor, grandes industrias y grandes industrias de alta tensión.
Consumo final de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	El consumo final o consumo neto es toda la energía que se entrega a los sectores, tanto para uso energético como no energético. El total incluye los siguientes productos: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.
Desembarque total según grupos de especies	Incopesca. Informe de Labores	Desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies. Escama incluye: primera grande (corvina reina, róbalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, róbalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agría cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón tití, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón. El dato del 2007 es preliminar. Para 2008 y 2009 falta información del litoral Pacífico.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Desembarque total según litoral	Incopesca. Informe de Labores	<i>Total de desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola.
Embarcaciones de la flota nacional	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En el 2003 el Departamento de Protección y Registro de Incopesca incluyó las lanchas dentro de la categoría de barcos.
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. Minae	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad. A partir del año 2005 se dejaron de utilizar las mediciones convencionales, que fueron sustituidas por la medición automática.
Exportaciones de productos pesqueros	Procomer	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.</i> A partir del 2005 se abre la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros. Esta cifra debe tratarse con precaución pues no todo lo que se importa es consumido en el país, existe una cantidad que se reexporta. Valor CIF.</i>
Importación total de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo.</i> Valor CIF. A partir de 1998 se reportan las importaciones de petróleo crudo.
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados por las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular.</i> A partir del 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA). Los datos del Relleno Sanitario Río Azul incluyen información de las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular, mientras que los del PTA incluyen además contratos Ebi. Para calcular el promedio por día se utilizan 313 días hábiles al año.
Número de contratos del PSA	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Cantidad de contratos firmados con incentivos del pago de servicios ambientales.</i> Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica.</i> Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<p>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.</p> <p>La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda.</p>
Producción acuícola por especie	Incopesca. Informe de Labores	Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<p>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</p> <p>Para el cálculo se toma la producción en toneladas métricas, de basura se divide por la población del cantón, el resultado se divide por 365 días del año, luego se multiplica por mil. Esta fórmula suministra los datos en kilogramos, para pasarlo a gramos se multiplica de nuevo por 1.000.</p> <p>A partir del año 2005, para calcular los valores per cápita se utiliza la población por cantones calculada por el INEC.</p>
Total de crédito forestal	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<p>Préstamos concedidos por el Fonafifo para reforestación, industria y otros.</p> <p>Otros créditos incluye: capital de trabajo, crédito puente, vivero forestal, elaboración de estudios.</p> <p>En el 2005 descendió el crédito a la industria, debido en parte a la disminución en la oferta de madera procedente de plantaciones forestales.</p>
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<p>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.</p> <p>En el año 2005 se actualizó la serie.</p>
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad en metros cúbicos autorizada por el SINAC en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera. Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificado de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo. Los datos de 2006 y 2007 son preliminares, en tanto lo de 2008 y 2009 aún no están disponibles.

Variables políticas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, la Sala Segunda, la Sala Tercera y la Sala Cuarta, del Poder Judicial.</i>
Audiencias públicas en la Aresep	Aresep	<i>Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep.</i> Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad. A partir del año 2007 el número de audiencias aumenta significativamente debido a una orden de la Sala Constitucional de realizar audiencias de un mismo tema en las 8 regiones del país, cuando se discuten asuntos que afectan a todo el país.
Carga tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto al PIB real.</i> En el año 2006 se actualizó la serie con el IPC, año base = julio 2006.
Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> El ámbito civil incluye la materia agraria. A partir del año 1998, la materia de familia es separada de la civil. En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre.
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa	<i>Cantidad de convenios de carácter no financiero, aprobados por la Asamblea Legislativa.</i>
Credenciales canceladas a autoridades municipales	TSE	<i>Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular.</i> Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	<i>Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.</i>
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso.
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo.</i>
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Egresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i> Gastos corrientes incluye: gastos de consumo, intereses y comisiones sobre la deuda y transferencias corrientes. Inversión real incluye: formación de capital y compra de maquinaria y equipo. Los demás egresos incluyen: inversión financiera, transferencias de capital y amortización de pasivos.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). Se calcula restando a la entrada total las incompetencias y sumando las infracciones de tránsito sin oposición o diligencias de Tránsito.</i>
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
Leyes aprobadas por iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año <i>i</i> a abril del año <i>i+1</i>. Los datos del año 2007 fueron suministrados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.</i>
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.</i>
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación	<i>Cantidad de personas afiliadas a alguna asociación solidarista. Las asociaciones solidaristas son una forma de organización laboral que se establece en empresas e instituciones bajo el mutuo acuerdo de patronos y trabajadores, y cuyo fin principal es armonizar la relación entre ambos sectores.</i>
Número de afiliados a cooperativas	Infocoop. Departamento de Supervisión	<i>Cantidad de personas afiliadas a alguna cooperativa.</i>
Número de afiliados a sindicatos	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación	<i>Cantidad de personas afiliadas a algún sindicato.</i>
Número de contralorías de servicios	Mideplan	<i>Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno. Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Hasta el año 2007, los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS, regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarías de los Servicios de Salud Públicos y Privados. A partir del año 2008 se contabiliza la información de contralorías locales de la CCSS, por separado.</i>
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.</i>
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, Infocoop, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones	<i>Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a Uccaep, asociaciones civiles. A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 se deja de registrar el dato referente a sociedades anónimas laborales debido a dificultades para obtener la información. Las cifras registradas en el año 2006 corresponden a julio de 2007. A partir del año 2004 las nuevas asociaciones civiles inscritas cada año en el Registro Nacional, son sumadas al año anterior.</i>
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	<i>Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como personas jurídicas. Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese año. En el 2002 se empezó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad	<i>Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.</i> En diciembre del año 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento del 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley 7410, Ley General de Policía, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado. Las cifras reportadas corresponden al personal de seguridad vigente al momento de enviar la información, es importante resaltar que la acreditación del personal varía con mucha frecuencia, todos los días se reportan ingresos nuevos así como vencimientos.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	<i>Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.</i>
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Antes de 1998 las cifras de la serie tienen como fuentes a los tribunales y el Organismo de Investigación Judicial; a partir de ese año, con el nuevo Código Procesal Penal se recoge información solo de los tribunales.
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.</i>
Presión tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto a los impuestos totales reales.</i>
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales.</i> Las cifras corresponden a diciembre de cada año.
Presos sin condena por cada mil expedientes	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de imputados en prisión sin condena, por cada mil expedientes en trámite en los tribunales y juzgados penales.</i> Los datos del período 2007-2009 no fueron aportados por el Tribunal y el Juzgado Penal del Primer Circuito de San José.
Productividad global por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez.</i> Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional.
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional en recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i> Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.
Solicitudes de intervención ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	<i>Es el medio para tramitar la queja o denuncia que presenta un habitante por actos u omisiones del sector público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría.</i> Se conoce también como expedientes abiertos. En el 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2000.
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población.</i> Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona los delitos sexuales con la población.</i> Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, raptó, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.
Tasa de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto a manos de un homicida.</i>
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto por arma de fuego.</i>
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de votos confirmatorios, revocatorios y modificatorios dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia.</i> A partir del 2000 se incluyen anulaciones.

Variables del los indicadores internacionales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Apoyo a la democracia	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mide la opinión pública mediante entrevistas, en aspectos relacionados con la economía, abarca 18 países latinoamericanos. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la economía.
Índice de biocapacidad	WWF, en http://www.panda.org	La biocapacidad de la Tierra es la cantidad de área biológicamente productiva -tierras agrícolas, praderas, bosques y zonas pesqueras- que está disponible para suplir las necesidades de la humanidad. Entre más alto sea el índice, mayor es el área biológicamente productiva para satisfacer las necesidades de la humanidad.
Índice de brecha de género	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide las brechas de género en términos de acceso a los recursos y oportunidades. Es construido para rankear los países en aspectos relacionados con las brechas de género y no sobre sus niveles de desarrollo, utilizando cuatro pilares: la participación y las oportunidades en la economía, logros en la educación, participación política, salud y sobrevivencia. El puntaje está entre 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.
Índice de competitividad global	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide el grado de competitividad de un país, considerando aspectos microeconómicos y macroeconómicos. Es un promedio ponderado de 12 componentes (pilares), que reflejan aspectos de la competitividad. Se presenta la posición con respecto a los demás países.
Índice de desarrollo humano (IDH)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$. El dato para cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida. Los valores se ubican entre 0 y 1, entre más cercano a 1, mejor posición tiene el país en el ranking mundial.
Índice de desempeño ambiental	Universidad de Yale, Universidad de Columbia, Banco Mundial, y el Centro de Red de Información de Geología Internacional (Ciesin), en http://epi.yale.edu/Home	Cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de las políticas de un país. El EPI fue precedido por el Índice de Sustentabilidad Ambiental (Environmental Sustainability Index, siglas ESI), publicado entre 1999 y 2005. Los valores están entre 0 y 100, donde 0 es la peor calificación posible.
Índice de empoderamiento político de las mujeres	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide la brecha entre hombres y mujeres en aspectos como la toma de decisiones en altos cargos. Se calcula como la razón de mujeres a hombres en puestos ministeriales, parlamentarios y presidentes o primeras ministras en los últimos 50 años. Es uno de los cuatro pilares del índice de brecha de género. El puntaje va de 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.
Índice de la huella ecológica	WWF, en http://www.panda.org	Mide la demanda de la humanidad sobre la biosfera, en términos del área de tierra y mar biológicamente productiva requerida para proporcionar los recursos que se utilizan para absorber los desechos. Muestra el grado de demanda humana sobre los ecosistemas. Entre más alto sea el índice, mayor es la demanda de la humanidad sobre los recursos disponibles.
Índice de libertad comercial	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida cuantitativa de la capacidad para establecer, operar y cerrar una empresa que representa la carga general, así como la eficiencia de las regulaciones gubernamentales. Las regulaciones son una forma de tributación que dificulta la creación de valor para los empresarios. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Índice de libertad de prensa	Freedom House, en http://www.freedomhouse.org	Los niveles de libertad se miden a partir de 23 preguntas subdivididas en tres categorías: ambiente legal, ambiente político, ambiente económico. El puntaje final es la suma de los puntajes individuales de cada categoría. Se asignan puntajes de 0 (mejor situación) a 100 (peor situación). Puntaje de 0 a 30: Libre, 31 a 60: Parcialmente libre, 61 a 100: Sin libertad.
Índice de libertad económica	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Promedio simple de 10 libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional. Rangos de 0 a 49,9: represivo, 50 a 59,9: mayoritariamente represivo, 60 a 69,9: moderadamente libre, 70 a 79,9: mayoritariamente libre, 80 a 100: libre.
Índice de libertad en el mundo	Freedom House, en http://www.freedomhouse.org	Evalúa derechos políticos y libertades civiles mediante reportes analíticos y rating numéricos enviados por cada país. Asume valores entre 1 y 7, donde 1 indica el más alto grado de libertad y 7 el menor. De 1 a 2,5: libre, 3 a 5: parcialmente libre, 5 a 7: no libre.
Índice de percepción de la corrupción	Transparencia Internacional, en http://www.transparency.org	Índice compuesto, basado en indicadores relacionados con la corrupción, provenientes de encuestas y opiniones de expertos. El IPC ordena a los países según el grado de corrupción percibida en los funcionarios públicos y políticos. Para determinar el valor medio de un país se estandariza por medio de la técnica de igualación de percentiles, en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de pobreza humana (IPH)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Índice sintético que mide las privaciones en tres componentes básicos del desarrollo humano: vida larga y saludable, que es la vulnerabilidad de morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años; educación o exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos; nivel de vida digno o falta de acceso a recursos económicos generales, medido según el promedio ponderado de dos indicadores: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad. Toma valores entre 0 y 100, el valor de 100 indica la peor situación como promedio de los tres componentes.
Índice de potenciación de género	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos. Los valores están entre 0 y 1, entre más cercano a 1, mejor ubicado está el país en el ranking mundial.
Índice Networked Readiness (NRI)	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide la capacidad de los países de explotar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Escala de 1 a 7, donde 7 indica un mejor ranking.
Libertad de comercio internacional	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida compuesta por la ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad de inversión	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Evaluación del libre flujo de capital, en especial, del capital extranjero. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad financiera	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida relacionada con la seguridad bancaria y la independencia del control gubernamental. El rango va de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad fiscal	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida de la carga del Gobierno desde el punto de vista de los ingresos. Se incluyen tanto la carga impositiva en términos de tasa impositiva máxima sobre los ingresos (personales y corporativos en forma separada) y el monto total de los ingresos fiscales como porción del producto bruto interno (PBI). Es un valor que va de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad frente a la corrupción	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Se basa en información cuantitativa que evalúa la percepción de la corrupción en el entorno empresarial e incluye niveles de corrupción legal, judicial y administrativa. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Satisfacción con la democracia	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mide la opinión pública mediante entrevistas, en aspectos relacionados con la economía, abarca 18 países latinoamericanos. Un valor porcentual alta indica mayor satisfacción con la economía.
Satisfacción con la economía	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mide la opinión pública mediante entrevistas, en aspectos relacionados con la economía, abarca 18 países latinoamericanos. Un valor porcentual alta indica mayor satisfacción con la economía.

Bibliografía

PRÓLOGO

Fundar. Varios años. Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Sitio oficial, en <http://www.fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>.

PNUD. 1994. Informe sobre Desarrollo Humano, en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

----- 2001. Informe Anual: alianzas contra la pobreza. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa Estado de la Nación. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

Sen, A. 1997. Capital humano y capacidad humana, en http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/personal/irene_martin/pagina_personal_irene_martin/Ciencia%20Politica%202007-08/Sen%20Capital%20Humano%20y%20Capacidad%20Humana.pdf.

SINOPSIS

Arias, A. 2010. Situación de potabilización y saneamiento. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Astorga, A. 2010. Necesidad de planificación y evaluación ambiental estratégica: el papel estratégico del ordenamiento territorial. Presentación realizada en la Facultad de Medicina de la UCR el 1 de junio. San José, UCR.

Bach, O. 2010. Hacia una conciencia ambiental del sector agrícola. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

CGR. 2003. Informe DFOE-SM-11-2003. Evaluación sobre la gestión del desarrollo urbano en Costa Rica. San José, Contraloría General de la República.

----- 2009a. Informe DFOE-PGAA-11-2009. La gestión integral de las aguas subterráneas en las zonas costeras. San José, Contraloría General de la República.

----- 2009b. Informe DFOE-PGAA-12-2009. La gestión del Sinac en relación con el patrimonio natural del Estado ubicado en la zona marítimo-terrestre. San José, Contraloría General de la República.

De Albuquerque, C. 2009. Informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y saneamiento, en http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=248&limit=40&limitstart=0&order=hits&dir=DESC&Itemid=416. Washington D. C., Programa "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo", ONU.

Foeli, L. 2010. La gestión legislativa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Honey, E. et al. 2010. Impacto del turismo relacionado con el desarrollo en la costa pacífica de Costa Rica. San José, Center for Responsible Travel.

ICAA. 2010. Estadísticas sobre la cobertura del agua potable en el país. Sitio oficial, en <http://www.aya.go.cr/>.

INBio. 2009. Biodiversidad y cambio climático en Costa Rica. San José, Instituto Nacional de Biodiversidad.

INEC. 2010a. Nueva Encuesta Nacional de Hogares 2010. Cambios metodológicos y mejoras para la medición de la pobreza. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

----- 2010b. ¿Por qué un censo en el 2011? San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Locatelli, B. et al. 2008. "El futuro de los fuegos forestales bajo escenarios climáticos y socioeconómicos en Centroamérica", en *Mesoamericana*, vol. 12, n° 3. San Salvador, Congreso de la Sociedad Mesoamericana para la Biología y la Conservación.

Martínez, F. 2010. Evolución del sector energía, sus patrones de consumo y su impacto en la huella de carbono. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Meneses, K. 2009. Anexo metodológico para la clasificación de grupos económicos y obtención del ciclo del PIB e ingresos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Minaet. 2009. Segunda comunicación nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones e IMN.

Molina, A. 2009. Series de relaciones, emisiones y consumo. Estimaciones en formato digital de cara a la Cumbre del Clima de Copenhague. San José, DSE.

- Mora, D. y Portuquez, C. 2010. Evolución de las coberturas y calidad de agua para consumo humano y disposición de aguas residuales domésticas en Costa Rica al año 2009. San José, ICAA.
- Muñoz, L. 2010. Cambios paradójicos en el estado nutricional de los niños preescolares durante las últimas cuatro décadas hablan de una historia dispareja. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, A. 2006. Análisis de conflictos socioambientales relacionados al aprovechamiento y contaminación de los recursos hídricos en Guanacaste. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. San José, UCR.
- Ramírez, F. et al. 2009. Importación de plaguicidas en Costa Rica 1977-2006. Heredia, UNA.
- Rivera, L. 2010. Desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras en Costa Rica: evolución, oportunidades y desafíos. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, T. 2009. Conflictos socioambientales en zonas de frontera: los casos de Osa y Crucitas durante el año 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2010. Caracterización e impactos sectoriales de la crisis económica 2008-2009: lecciones aprendidas y retos de política económica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2010. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de menor crecimiento económico. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sinac. 2008. Guía práctica para el diseño, oficialización y consolidación de corredores biológicos en Costa Rica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- _____. 2009. Plan estratégico del Programa Nacional de Corredores Biológicos de Costa Rica para el quinquenio 2009-2014. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- _____. 2010. Informe nacional sobre el sistema de áreas silvestres protegidas de Costa Rica. Período 2006-2009. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- Trejos, J. D. 2010. La inversión social durante la recesión del 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Entrevistas**
- Artavia, G. 2010. Gerente, Áreas Silvestres Protegidas, Sinac.
- Astorga, A. 2010. Consultor internacional en evaluación ambiental.
- Ramírez, F. 2010. Director, Área de Diagnóstico de Uso de Plaguicidas, IRET, UNA.
-
- EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL**
- Barker, D. J. P. 2007. "Obesity and early life", en *Obesity Reviews*, vol. 8, n° 1, en <http://www.foresight.gov.uk/Obesity/045-049.pdf>. Londres, Foresight Programme of the Office of Science and Innovation.
- CCSS. 2010. Informe de evaluación de los compromisos de gestión 2008-2009. San José, Dirección de Compra de Servicios de Salud, Gerencia Administrativa, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CGR. 2010a. Informe DFOE-IF-37-2010. Informe sobre las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 referentes al programa "Avancemos". San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2010b. Informe DFOE-IF-38-2010. Informe sobre las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 referentes al régimen no contributivo de pensiones. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2010c. Informe DFOE-SOC-IF-39-2010. Informe sobre el seguimiento del cumplimiento de las metas relacionadas con la atención de los asentamientos en precario y condición de tugurio, incluidas en los contratos con la ciudadanía del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2010d. Memoria Anual 2009. San José, Contraloría General de la República.
- CNREE et al. 2006. Estudio básico sobre las necesidades y las oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica. San José, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Agencia de Cooperación Internacional de Japón y Observatorio del Desarrollo de la UCR.
- Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia. 2010. Perfil general del Programa "Comunidades solidarias, seguras y saludables" (presentación en formato electrónico). San José, Presidencia de la República.
- De Onis, M. et al. 2004. "Estimates of global prevalence of childhood underweight in 1990 and 2015", en *The Journal of the American Medical Association*, vol. 291, n° 21. Chicago, American Medical Association.
- Fuprovi. 2010. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gallardo, M. J. 2010. Incorporación del enfoque de capacidades para evaluar la equidad en salud en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Hernández, K. y Sáenz, I. 2007. Primera encuesta nacional de salud (ENSA 2006): informe técnico y primeros resultados, en <http://www.ccp.ucr.ac.cr/farmacoeconomia/documentos/ENSA/informetecnicoyprimerosresultadosENSA.pdf>. Documento presentado para las IV Jornadas de Economía de la Salud "Doctora Anna Gabriela Ross". San José, CCP, UCR.
- Hospital Nacional de Niños. 2010. Cifras de personas menores de edad con diagnóstico confirmado de abuso en su contra 2006-2009 (presentación en formato electrónico). San José, Trabajo Social, Hospital Nacional de Niños.
- IAFA. 2009. Consumo de drogas en estudiantes de secundaria. Segunda encuesta nacional Costa Rica 2009. Resultados preliminares. San José, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.
- IMAS. 2010. IMAS: informe de la población beneficiaria del Programa de Asistencia y Promoción Social, 1° de enero al 30 de junio del 2010. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Inamu. 2007. Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5030.pdf>. San José, Instituto Nacional de las Mujeres.

- INEC. 2009. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio de 2009. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2010. Nueva Encuesta Nacional de Hogares 2010. Cambios metodológicos y mejoras para la medición de la pobreza. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- JICA y CNREE. 2006. Rehabilitación en Costa Rica: situación y perspectivas. San José, Agencia de Cooperación Internacional de Japón y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- MEP. 2009. Cobertura del Programa de Segundo Idioma 2009 (boletín 05-09). San José, Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2010. Educando en tiempos de cambio. Memoria Institucional 2006-2010. San José, Ministerio de Educación Pública.
- Mideplan. 2010. Informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2009. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Bienestar Social y Familia. 2010. Red nacional de cuidado y atención integral (presentación en formato electrónico). San José, Presidencia de la República.
- Minsa. 2004. Encuesta multinacional de diabetes mellitus, hipertensión arterial y factores de riesgo asociados en el Área Metropolitana. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2009. Encuesta nacional de nutrición, Costa Rica 2008-2009 (presentación en formato electrónico). San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2010. Memoria Institucional 2009. San José, Ministerio de Salud.
- Mivah. 2010. Memoria Institucional 2009-2010. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Monteiro, C. A. et al. 2010. "Narrowing socioeconomic inequalities in child stunting: the Brazilian experience, 1974-2007", en *Bull World Health Organ*, vol. 88. Génova, OMS.
- Montiel, N. 2010. Evaluación de metas de los contratos con la ciudadanía del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del Sector social y lucha contra la pobreza, por parte de la Contraloría General de la República. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Montoya, M. 2010. Acciones intersectoriales de la desnutrición en preescolares de Judas, Manzanillo y Pitahaya en Chomes, Puntarenas: recomendaciones para su fortalecimiento. Avance de tesis para optar por el grado de Maestría en Nutrición. San José, Escuela de Nutrición, UCR.
- Morera, M. et al. 2009. "Determinantes y diferencias del estado de salud entre regiones de Costa Rica", en *Población y Salud en Mesoamérica*, vol. 7, n° 1. San José, CCP, UCR.
- Muñoz, L. 2010. Cambios paradójicos en el estado nutricional de los niños preescolares durante las últimas cuatro décadas hablan de una historia dispareja. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 1990. Informe de Desarrollo Humano. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1994. Hacia un desarrollo humano sostenible en Costa Rica: aproximación conceptual, síntesis para la operacionalización y sistematización de documentos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rodríguez, A. y Castillo, J. 2008. ¿Indicios de segmentación en el sistema de salud costarricense? Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, J. A. 2010. Procesamientos de la Encuesta de Opinión Pública de América Latina. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Román, I. y Morales, N. 2009. Tendencias recientes de la inserción femenina en el mercado laboral en Costa Rica. San José, Programa Estado de la Nación e Inamu.
- _____. 2010. Demanda potencial de cuidado infantil según estructura de los hogares: el caso de Costa Rica. San José, Programa Estado de la Nación e Inamu.
- Sáenz, L. B. 2008. Estudio de estimación parcial de carga de enfermedad en Costa Rica para el año 2005. Contribución realizada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2008. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y sostenibilidad de la reducción de la pobreza. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de menor crecimiento económico. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Seligson, M. y Córdova, A. 2010. We do have "something to fear except fear itself": inseguridad ciudadana y el debilitamiento de la sociedad civil en Centroamérica y México. Artículo presentado en la conferencia internacional "Sociedad civil en Centroamérica y Cuba: evolución y perspectivas". Valle de Bravo, México, inédito.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Editorial Planeta.
- _____. 2002. "¿Por qué la equidad en salud?", en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 11, n° 5-6. Washington D. C., OPS.
- _____. 2009. *The idea of justice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Trejos, J. D. 2010. La inversión social durante la recesión del 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Trejos, J. D. y Gindling, T. H. 2010. Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica. San Salvador, Fusades.
- UCR y Conapam. 2008. Primer informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica: uso y acceso a los servicios de salud. San José, Universidad de Costa Rica y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.
- Unfpa. 2009. Primera encuesta nacional de juventud Costa Rica 2008: informe integrado. San José, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Ureña, M. 2006. Consumo de frutas y vegetales en niños escolares costarricenses. Avances de investigación en seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Guatemala, Incap.
- Xirinachs, Y. et al. 2006. "Efectos de la educación sobre la salud en Costa Rica", en Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social, vol. 14, n° 2, en <http://www.scielo.sa.cr/pdf/rcafss/v14n2/a08v14n2.pdf>. San José, Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social.
- Entrevistas**
- Miranda, G. 2010. Miembro del Consejo Consultivo, Programa Estado de la Nación.
- Román, I. 2010. Investigadora, Programa Estado de la Nación; coordinadora de investigación del Informe Estado de la Educación.
-
- OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS**
- Alonso, E. 2009. Evolución del intercambio comercial de Costa Rica con México, Chile, Canadá y los países del Caricom al amparo de los tratados de libre comercio con esos países. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2010. El ciclo de los TLC y el enfoque de la política de comercio exterior para los próximos años. Ponencia preparada para Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- BCCR. 2009. Informe de inflación, noviembre 2009. San José, Banco Central de Costa Rica.
- 2010a. Memoria Anual 2009. San José, Banco Central de Costa Rica.
- 2010b. Sitio oficial, en www.bccr.fi.cr.
- Benavides, S. y Sánchez, A. 2010. Un enfoque microeconómico. Cuaderno de investigación: competitividad y la innovación de las Mipyme costarricenses. San José, UNED.
- Brenes, L. et al. 2010. Estado nacional de las micro, pequeñas y medianas empresas formales. San José, UNED.
- Carranza, L. et al. 2004. Exchange rate and inflation dynamics in dollarized economies (working paper n° 10/04). Navarra, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Navarra.
- CCSS. 2010. Sitio oficial, en www.ccss.sa.cr.
- Cepal. 2004. Marco teórico-conceptual de la competitividad (presentación en formato electrónico), en http://www.eclac.org/mexico/noticias/paginas/5/15115/Competitividad_pres-1.pdf. México D. F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2009a. Estudio sobre mejoras al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, a partir de los estudios efectuados sobre el diseño, ejecución y evaluación del PND 2006-2010. San José, Contraloría General de la República.
- 2009b. Memoria Anual 2009. San José, Contraloría General de la República.
- Chaves, G. y Segura, O. 2010. Aportes para la internacionalización de la Mipyme en Costa Rica. San José, Procomer y Fundes.
- Das, S. et al. 2007. "Market entry costs, producer heterogeneity, and export dynamics", en *Econometrica*, vol. 75, n° 3. Nueva York, The Econometric Society.
- Dirección General de Tributación. 2010. Esfuerzos por mejorar la recaudación. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Economist Intelligence Unit. 2009. ¿Asociaciones para el progreso? Evaluando el ambiente para asociaciones público-privadas en Latinoamérica y el Caribe, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2195796>.
- Jiménez, R. et al. 2009. "Educación y crecimiento económico en Costa Rica", en Mesalles y Céspedes (eds.). *Obstáculos al crecimiento en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica.
- Lebendiker, M. 2010. Reseña de las políticas de emprendurismo en Costa Rica. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lora, E. y Olivera, M. 2006. Public debt and social expenditure: friends or foes? Washington D. C., BID.
- Martínez, F. 2010. Evolución del sector energía, sus patrones de consumo y su impacto en la huella de carbono. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Meneses, K. 2009. Anexo metodológico para la clasificación de grupos económicos y obtención del ciclo del PIB e ingresos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mideplan. 2008. Planificación estratégica, procesos gerenciales y sistemas de información gerencial, en http://www.mideplan.go.cr/sinades/Proyecto_SINADES/capacitacion/documentos/sistemas-informacion/index.htm. San José, Sinades, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Hacienda. 2010a. Los retos de la hacienda pública. Presentación realizada por el Ministro de Hacienda para el Programa de Actualización Económica, de Ecoanálisis S. A., el 12 de junio. San José, Ministerio de Hacienda.
- 2010b. Sitio oficial, en www.hacienda.go.cr.
- Monge, R. et al. 2010. Productive development policies in Costa Rica: market failures, government failures and policy outcomes. Washington D. C., BID.
- OIT. 1999. Trabajo decente. Memoria del Director General en la Conferencia Internacional del Trabajo, reunión n° 87, en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- 2010. Formación para el trabajo decente, en http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/35rct/doc_ref/doc1/i.htm. San José, Organización Internacional del Trabajo.
- ParqueTec. 2010. Diagnóstico sobre la situación del emprendurismo en Centroamérica, en <http://www.milenio.co.cr/clientes/parquetec/diagnosticoSEC.pdf>. San José, ParqueTec.
- Paus, E. y Cordero, J. 2007. "Foreign investment and economic development in Costa Rica: the unrealized potential", en Working Group on Development and Environment in the Americas, n° 13, en http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP13Paus_CorderoApr08.pdf.

- Paus, E. y Gallagher, K. 2008. "Missing links: foreign direct investment and industrial development in Costa Rica and Mexico", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 43. Nueva York, Springer.
- Procomer. 2010. Estadísticas de comercio exterior de Costa Rica. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rivera, L. 2010. Desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras en Costa Rica: evolución, oportunidades y desafíos. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2008. Sostenibilidad de la política fiscal: fortalezas y debilidades. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. Caracterización e impactos sectoriales de la crisis económica 2008-2009: lecciones aprendidas y retos de política económica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. y Sánchez, N. 2009. Las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y largo plazo: tareas pendientes y lecciones aprendidas. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sancho, F. 2010a. Desarrollo del mercado de financiamiento de obra pública en Costa Rica: oportunidades y desafíos. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010b. Principales medidas de mitigación e implicaciones para el desarrollo económico de la estrategia c-neutral. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2010. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de menor crecimiento económico. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, R. 2010. Empate de bases 2008-2009 de la EHPM para analizar el desempleo. Contribución especial realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Villamichel, P. 2010. Sostenibilidad del nivel de inflación del 2009 y desafíos de la política monetaria en los próximos años. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Zeltzer, J. 2010. Financiamiento de obra pública: la experiencia en Chile. Ponencia presentada en el foro Titularización de Obra Pública e Instrumentos Alternativos. San José, Ecoanálisis, S. A.

ARMONÍA CON LA NATURALEZA

- Agrow. 2010. "Costa Rica counters agrochemical residue concerns", en *Agrow*, n° 586, en http://www.agrow.com/multimedia/archive/00086/Agrow_586_86992a.pdf.
- Angulo, F. 2010. Proyecto de saneamiento ambiental estudio contexto histórico y social en torno al agua. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arce, H. y Barrantes, A. 2007. "La madera en Costa Rica, situación actual y perspectivas", en *Costa Rica Forestal: boletín informativo de la Oficina Nacional Forestal*, enero-febrero, en <http://www.oficinaforestalcr.org/archivos/download/BoletinOficialONFCostaRicaForestal01-2007aj01118.pdf>. Heredia, ONF.
- Argüello, M. 2007a. "Bienes raíces y malos impactos", en *Revista Ambientico*, n° 169. Heredia, UNA.
- _____. 2007b. "Doscientos metros de clientelismo", en *Revista Ambientico*, n° 168. Heredia, UNA.
- Arias, A. 2010. Situación de potabilización y saneamiento. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, D. 2008. Intoxicación y muerte por plaguicidas. Heredia, RAP-AL e IRET, UNA.
- Arias, M. 2010a. Conflictos de competencias en la rectoría de las aguas subterráneas. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010b. Estudios hidrogeológicos: una ventana de oportunidad. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010c. "Importancia del agua subterránea en el Parque Nacional Marino las Baulas", en *Revista Ambientico*, n° 202. Heredia, UNA.
- Asner, G. et al. 2005. "Selective logging in the Brazilian Amazon", en *Science*, vol. 310. Washington D. C., American Association for the Advancement of Science.
- _____. 2006. "Condition and fate of logged forests in the Brazilian Amazon", en *PNAS: Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 103, n° 34, en <http://www.pnas.org/content/103/34/12947.full.pdf>. Washington D. C., National Academy of Sciences.
- Astorga, A. 2006. Los diez años de la Setena: evaluación del desempeño y perspectivas futuras. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010a. Necesidad de planificación y evaluación ambiental estratégica: el papel estratégico del ordenamiento territorial. Presentación realizada en la Facultad de Medicina de la UCR el 1 de junio. San José, UCR.
- _____. 2010b. Problemática del desarrollo de la minería metálica en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Astorga, A. y Arias, M. 2003. "Mapa de geoaptitud hidrogeológica de Costa Rica: implicaciones respecto a la gestión ambiental del desarrollo", en *Revista Geológica de América Central*, n° 29. San José, Escuela Centroamericana de Geología.
- Astorga, Y. 2010. Situación del recurso hídrico. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bach, O. 2010. Hacia una conciencia ambiental del sector agrícola. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Baker, P. y Haggard, J. 2007. Global warming: the impact on global coffee. Ponencia presentada en la Decimonovena Conferencia y Exhibición Anual de la Asociación de Cafés Especiales de América. California, Asociación de Cafés Especiales de América.
- Baltodano, J. 2010. Fonafifo reactiva pagos de servicios ambientales a la tala de bosques. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Baltodano, J. y Juanes, C. 2001. "Tratamiento silvicultural versus biodiversidad en el norte tico", en *Ambientales: Revista Semestral de la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional*, n° 23. Heredia, UNA.

- Barrantes, R. et al. 2009. Usos y aportes de la madera en Costa Rica: estadísticas 2008. San José, ONF.
- Barraza, D. 2009. Plaguicidas y niños: exposición y percepción. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Salud Ocupacional con énfasis en Higiene Ambiental. Heredia, UNA.
- Boeglin, N. 2010a. Dos casos en torno a la expansión piñe-
ra y gestión estatal. Contribución realizada para el
Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José,
Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010b. Experta independiente de la ONU
señala desafíos para la gestión hídrica. Contribución
realizada para el Decimosexto Informe Estado de la
Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010c. Nivel de cumplimiento de decisiones
judiciales en materia ambiental relativas a la protección
del recurso hídrico 2009-2010. Ponencia preparada para
el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José,
Programa Estado de la Nación.
- Bonilla, A. 2010. Acciones nacionales para enfrentar el cambio
climático: riesgo, adaptación y mitigación. Contribución
realizada para el Decimosexto Informe Estado de la
Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Brenes, A. 2010. Gestión del riesgo. Ponencia preparada para
el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José,
Programa Estado de la Nación.
- Cabrera Medaglia, J. 2003. "In dubio pro natura", en Al
Día. San José, 18 de julio, en [http://www.aldia.cr/
ad_e/2003/julio/18/opinion2.html](http://www.aldia.cr/ad_e/2003/julio/18/opinion2.html).
- Cafferatta, N. 2006. Principios de derecho ambiental (presen-
tación en formato digital), en [http://www.fundacion-
ecos.org/Documentos/posgrado/05_10_21-DrCaffe-
ratta/principios_ley_25675-Cafferatta.ppt](http://www.fundacion-ecos.org/Documentos/posgrado/05_10_21-DrCafferatta/principios_ley_25675-Cafferatta.ppt).
- Cámara de Insumos Agropecuarios. 2010. Estadísticas de
importación de agroquímicos 2007-2009. San José,
Cámara de Insumos Agropecuarios.
- CGR. 2003. Informe DFOE-SM-11-2003. Evaluación sobre la
gestión del desarrollo urbano en Costa Rica. San José,
Contraloría General de la República.
- _____. 2005. Análisis y opinión sobre la gestión de
los gobiernos locales en el período 2005. San José,
Contraloría General de la República.
- _____. 2008a. Análisis y opinión sobre la gestión
de los gobiernos locales en el período 2008. San José,
Contraloría General de la República.
- _____. 2008b. Informe DFOE-PGAA-59-2008. La
gestión del Minaet en las áreas silvestres protegidas
costeras del país. San José, Contraloría General de la
República.
- _____. 2009a. Informe DFOE-PGAA-11-2009. La ges-
tión integral de las aguas subterráneas en las zonas
costeras. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2009b. Informe DFOE-PGAA-12-2009. La ges-
tión del Sinac en relación con el patrimonio natural del
estado ubicado en la zona marítimo-terrestre. San José,
Contraloría General de la República.
- _____. 2009c. Informe DFOE-SM-IF-20-2009.
Problemática de la disposición final de residuos sólidos
y su impacto en las finanzas públicas y en el ambiente.
San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2010. Memoria Anual 2009. San José,
Contraloría General de la República.
- Chaverri, R. 2009. Resultados de la gestión ambiental.
Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe
Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la
Nación.
- Cimat. 2010. Estadísticas sobre marinas y atracaderos turís-
ticos 2010. San José, Comisión Interinstitucional de
Marinas y Atracaderos Turísticos.
- Cinpe. 2006. Evaluación del contexto socioeconómico del siste-
ma de áreas protegidas de Costa Rica. Documento 1 del
informe final del proyecto "Removiendo barreras para
el logro de la sostenibilidad de las áreas protegidas de
Costa Rica", en [http://www.sinac.go.cr/libreria/infor-
me_final_doc3.doc](http://www.sinac.go.cr/libreria/informe_final_doc3.doc). Heredia, Centro Internacional de
Política Económica para el Desarrollo Sostenible, UNA.
- _____. 2010. Sistematización y análisis de la con-
tribución de los parques nacionales y reservas biológicas
al desarrollo económico y social en Costa Rica: los casos
de Costa Rica y Bután. San José, Centro Internacional
de Política Económica para el Desarrollo Sostenible,
UNA y Sinac.
- Corrales, L. 2010. Gestión del patrimonio, conservación y bio-
diversidad: resultados de la gestión ambiental. Ponencia
preparada para el Decimosexto Informe Estado de la
Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cortés, J. et al. 2009. Investigaciones con submarino de la isla
del Coco y el monte submarino Las Gemelas. Informe de
la expedición. Inédito.
- Coto, M. 2010. Apuntes sobre el proceso de implementación
de Grúas II. Contribución realizada para el Decimosexto
Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado
de la Nación.
- De Albuquerque, C. 2009. Informe de la experta independiente
sobre la cuestión de las obligaciones de derechos
humanos relacionadas con el acceso al agua potable
y saneamiento, en [http://www.politicaspUBLICAS.net/
panel/index.php?option=com_docman&task=cat_view&
gid=248&limit=40&limitstart=0&order=hits&dir=DESC
&Itemid=416](http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=248&limit=40&limitstart=0&order=hits&dir=DESC&Itemid=416). Washington D. C., Programa "Promoción
y protección de todos los derechos humanos, civiles,
políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el
derecho al desarrollo", ONU.
- De la Cruz, E. et al. 2004. Los plaguicidas de uso agropecuario
en Costa Rica: impacto en la salud y el ambiente.
Heredia, IRET, UNA.
- DGM. 2010. Estadísticas de concesiones mineras a abril del
2010. San José, Dirección de Geología y Minas, Minaet.
- DSE. 1995-2004. Balance Nacional de Energía (documentos
en formato digital). San José, Dirección Sectorial de
Energía.
- Dudley, N. 2008. Directrices para la aplicación de las catego-
rías de gestión de áreas protegidas. Gland, UICN.
- Ecoplan. 2009. Caracterización ambiental para el desarrollo de
marinas y atracaderos turísticos en la costa Caribe de
Costa Rica. San José, Cimat.
- EIRD. 2009. Reporte de evaluación global 2009 sobre reducción
de riesgo de desastres: riesgo y pobreza en un clima
cambiante. Nueva York, Estrategia Internacional para la
Reducción de Desastres, ONU.
- Ewing, B. et al. 2009. The Ecological Footprint Atlas 2009.
Oakland, Global Footprint Network.
- FAO. 2008. Conservación del bosque por pequeños productores
mediante el manejo forestal sostenible. San José,
Organización para la Agricultura y la Alimentación, ONU.
- _____. 2009. Proceedings of the 6th International
Pineapple Symposium. Washington D. C., Organización
para la Agricultura y la Alimentación, ONU.
- Flores, R. et al. 2010. El impacto económico de los eventos
naturales y antrópicos extremos en Costa Rica, 1988-
2009. San José, Mideplan.
- Fonafifo. 2010. Estadísticas de PSA 2009. San José, Fondo
Nacional de Financiamiento Forestal.

- Fonseca, A. 2010. La zona marino-costera: recursos y conservación. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fournier, M. 2010. Reportan contaminación por agroquímicos en una zona hortícola al norte de Cartago. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fournier, M. et al. 2010. Diagnóstico sobre contaminación de aguas, suelos y productos hortícolas por el uso de agroquímicos en la microcuenca de las quebradas Plantón y Pacayas en Cartago, Costa Rica. Informe final. Heredia, IRET, UNA.
- Francia, G. 2010. Junquillal: paliativos al cambio climático desde la comunidad. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- García, A. 2010. Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- García, F. J. 2005. Evaluación de los procedimientos operativos en plantas de tratamiento de aguas residuales aeróbicas, a fin de estandarizar metodologías. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Civil. San José, UCR.
- González, I. 2009. "Expertos del sector agrícola promueven carbono neutral en el país", en Informa-TICO: el diario digital de Costa Rica. San José, 18 de febrero, en <http://www.informa-tico.com/index.php?scc=articulo&edicion=20090218&ref=18-02-09020006>.
- Hartshorn, G. et al. 2005. Proyecto Ecomercados en Costa Rica: evaluación del Banco Mundial (GEF). Carolina del Norte, Universidad Estatal de Carolina del Norte.
- Honey, E. et al. 2010. Impacto del turismo relacionado con el desarrollo en la costa pacífica de Costa Rica. San José, Center for Responsible Travel.
- ICAA. 2010. Estadísticas sobre la cobertura del agua potable en el país. Sitio oficial del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en <http://www.aya.go.cr/>.
- IMN. 2009. "El ENOS en su máxima intensidad", en Boletín del ENOS, n° 29. San José, Coenos, Instituto Meteorológico Nacional.
- INBio. 2009. Biodiversidad y cambio climático en Costa Rica. San José, Instituto Nacional de Biodiversidad.
- Incae et al. 2010. Potencial de abatimiento de emisiones de GEI: hacia la c-neutralidad en Costa Rica (presentación en formato electrónico). Alajuela, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, Minaet y Fundecor.
- Incopescsa. 2010. Estadísticas del total del área acuícola nacional para el año 2009. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- Iniciativa Paz con la Naturaleza. 2008. Setena, situación actual y perspectiva inmediata. San José, Casa Presidencial.
- IPCC. 2001. Third Assessment Report. Nueva York, Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, ONU.
- IRET. 2007. Exposición a plaguicidas y salud de niños en Talamanca. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, UNA.
- Isla, A. 2002. "Comercialización de la naturaleza para el desarrollo sostenido: implicaciones para las comunidades de La Fortuna y Z-Trece en Costa Rica", en Revista de Ciencias Sociales, vol. I, n° 95. San José, UCR.
- ITC. 2010. Climate change and the coffee industry. Ginebra, International Trade Centre.
- Jordan, R. et al. 2009. High sequestration, low emission, food secure farming. Organic agriculture: a guide to climate change & food security. Bonn, Ifoam.
- Kishor, N. y Constantino, L. 1993. Forest management and competing land uses: an economic analysis for Costa Rica. LATEN Dissemination Note n° 7. Washington D. C., Banco Mundial.
- Lobo, K. 2005. Evaluación de procesos operativos en sistemas anaerobios para el tratamiento de aguas residuales. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Civil. San José, UCR.
- Locatelli, B. et al. 2008. "El futuro de los fuegos forestales bajo escenarios climáticos y socioeconómicos en Centroamérica", en Mesoamericana, vol. 12, n° 3. San Salvador, Congreso de la Sociedad Mesoamericana para la Biología y la Conservación.
- MAG et al. 2000. Censo Ganadero 2000. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Corporación Ganadera y Programa de Erradicación del Gusano Barrenador.
- _____. 2010. Manual de buenas prácticas agrícolas para la producción de piña. Heredia, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio Fitosanitario del Estado y Servicio de Extensión Agropecuaria.
- Martínez, F. 2010. Evolución del sector energía, sus patrones de consumo y su impacto en la huella de carbono. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MEP. 2010. Informe sobre el avance en centros educativos dañados a consecuencia del terremoto de Cinchona. San José, Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, Departamento de Ejecución y Control, Ministerio de Educación Pública.
- Minaet. 2008. "Reglamento a la Ley de Biodiversidad", en La Gaceta, n° 68, del 8 de abril. San José, Presidencia de la República y Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- _____. 2009. Segunda comunicación nacional a la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones e IMN.
- Molina, A. 2009. Series de relaciones, emisiones y consumo. Estimaciones en formato digital de cara a la Cumbre del Clima de Copenhague. San José, DSE.
- Mora, C. y Chavarría, J. 2008. "Factores que afectan la cuenca del río La Estrella y recomendaciones para la gestión ambiental en su zona costera (Caribe de Costa Rica)", en Revista de Biología Tropical, vol. 56, n° 4. San José, UCR.
- Mora, D. y Portuguez, C. 2010. Evolución de las coberturas y calidad de agua para consumo humano y disposición de aguas residuales domésticas en Costa Rica al año 2009. San José, ICAA.
- Mora, O. 2007. "Deficiente o nula participación ciudadana ante lo ambiental en Costa Rica", en Revista Ambiental, n° 169. Heredia, UNA.
- Mora, S. 2009. Informe de coyuntura: Costa Rica enero-agosto 2009. San José, IIS, UCR y Observatorio Social de América Latina.
- Nieto, O. 2001. Fichas técnicas de plaguicidas a prohibir o restringir incluidos en el acuerdo 9 de la XVI Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana. San José, Proyecto aspectos ocupacionales y ambientales de la exposición a plaguicidas en el Istmo Centroamericano, Masica, OPS.

- Obando, G. 2010. Bosque, cobertura y recursos forestales 2009. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Obando, G. et al. 2010. Evaluación de uso del suelo, la gobernanza, la política y el marco legal para la reducción de emisiones de deforestación y degradación del bosque en Costa Rica. San José, Fundecor.
- Orias, L. 2002. Metodología de diseño de estaciones de rebalse en sistemas de alcantarillado combinado. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Civil. San José, UCR.
- Oviedo, E. y Agüero, M. 2009. "Sequía golpea agro y energía por rezago en infraestructura", en La Nación. San José, 17 de septiembre, en http://www.nacion.com/ln_ee/2009/septiembre/17/pais2092441.html.
- Peña, M. 2009. Daño, responsabilidad y reparación del ambiente, en http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_pena-chacon03.pdf. El Salvador, SICA y CCAD.
- Peralta, L. y Solano, M. 2010. Decreto de ampliación del anillo de contención de la GAM: evidencia y contradicciones. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Picado, C. 2010. La política de gestión del riesgo y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pnuma. 2006. Manual del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- ProDUS. 2007. Plan regulador de Pococí. San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, UCR.
- _____. 2008. Impacto sobre el turismo de los riesgos naturales y antrópicos. San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, UCR.
- _____. 2009a. Estudio de análisis y prospección del sistema urbano de la Gran Área Metropolitana (GAM). San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, UCR.
- _____. 2009b. Plan regulador de Pérez Zeledón. Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, UCR.
- _____. 2010. Diagnóstico socioeconómico para Costa Rica (informe final). San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, UCR.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Puedes. 2008. "La carcinofauna de aguas profundas y su uso sostenible en el Pacífico de América Central: una iniciativa regional", en http://puedes.csuca.org/attachments/088_PUEDES%20-Carcinofauna.pdf. Guatemala, Programa Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible, Csuca.
- Ramírez, A. 2006. Análisis de conflictos socioambientales relacionados al aprovechamiento y contaminación de los recursos hídricos en Guanacaste. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. San José, UCR.
- Ramírez, A y Mora, F. 2010. Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, F. et al. 2009. Importación de plaguicidas en Costa Rica 1977-2006. Heredia, UNA.
- Ramsar. 2010. Ramsar sites information service, en <http://ramsar.wetlands.org/Database/Searchforsites/tabid/765/language/en-US/Default.aspx>. Gland, Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar).
- Riteve SyC. 2008. Anuario 2007. San José, Revisión Técnica Vehicular.
- _____. 2010. Anuario 2009. San José, Revisión Técnica Vehicular.
- Rodríguez, J. 2010. "El Parque Nacional Marino Las Baulas y el deber estatal de expropiar", en Revista Ambientico, n° 202, en <http://www.ambientico.una.ac.cr/202.pdf>. Heredia, UNA.
- Rodríguez, T. 2009. Conflictos socioambientales en zonas de frontera: los casos de Osa y Crucitas durante el año 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, V. y Salazar, F. 2010. Los procesos de reconstrucción: reto para las sociedades y para los gobiernos. El caso de Cinchona, en www.cne.go.cr/Documentos/mitigacion/el_caso_cinchona.pdf. San José, CNE.
- Ruepert, C. et al. 2005. Vulnerabilidad de las aguas subterráneas a la contaminación por plaguicidas en Costa Rica. Heredia, IRET, UNA.
- _____. 2009. Informe de la gestión de sustancias químicas peligrosas en Costa Rica, en digea.minae.go.cr/documentos/sustancias%20quimicas/FinalInforme. San José, Secretaría Técnica para la Coordinación de Sustancias Tóxicas.
- Safire, W. 2008. "Footprint", en The New York Times. Nueva York, 17 de febrero, en <http://www.nytimes.com/2008/02/17/magazine/17wwln-safire-t.html>.
- Sagot, A. 2007. Aspectos conceptuales y jurisprudencia constitucional ambiental de los principios precautorio y preventivo. Palmares, Asoprocosarena.
- Sánchez, A. 2007. "Acciones sociales e inundaciones en el medio urbano", en Revista Ambientico, n° 169. Heredia, UNA.
- Sepasa. 2010. Área sembrada de las principales actividades agrícolas en hectáreas y producción de las principales actividades agropecuarias en toneladas métricas (2005-2009). San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- Sertox. 2008. "Prohíben clorpirifos, diazinón, diclorvos y malatión", en <http://www.sertox.com.ar/modules.php?name=News&file=article&sid=930>. Rosario, Servicio de Toxicología del Sanatorio de Niños.
- Sinac. 2008a. Gestión sociológica del territorio: un enfoque de conservación para el desarrollo. Marco conceptual. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- _____. 2008b. Guía práctica para el diseño, oficialización y consolidación de corredores biológicos en Costa Rica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- _____. 2009a. Cuarto informe de país al Convenio sobre la Diversidad Biológica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- _____. 2009b. Grúas II: propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica. Análisis de vacíos de conservación en Costa Rica. Volumen 3: vacíos en la representatividad e integridad de la biodiversidad marina y costera, en http://www.nacion.com/ln_ee/2009/noviembre/18_MMmedia/000009165.pdf. San José, Asociación Conservación de la Naturaleza, Sistema Nacional de Conservación.

- _____. 2009c. Plan estratégico del Programa Nacional de Corredores Biológicos de Costa Rica para el quinquenio 2009-2014. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- _____. 2010. Informe nacional sobre el sistema de áreas silvestres protegidas de Costa Rica. Período 2006-2009. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- Smolan, R. y Erwit, J. 2007. Blue planet run: the race to provide safe drinking water to the world. California, Earth Aware.
- Solórzano, Y. R. 2008. Evaluación de un humedal artificial como sistema complementario de tratamiento y drenaje en suelos con baja capacidad de infiltración. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Civil. San José, UCR.
- Soto, S. 2010. Situación de los residuos sólidos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- TAA. 2010. Expedientes procesados por el Tribunal Ambiental Administrativo en el 2009. San José, Tribunal Ambiental Administrativo.
- Tattenbach, F. et al. 2007. "Generación de servicios ambientales", en Platays y Pagiola. Costa Rica's experience with payments for environmental services. Washington D. C., Banco Mundial.
- Trejos, J. 2007. Diagnóstico y soluciones a los servicios de saneamiento ambiental en la comunidad de San Martín, ubicada en Jiménez de Poci. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Civil. San José, UCR.
- UCI. 2010. El enfoque por ecosistemas y las reservas de la biosfera. Reserva de La Biosfera de Mesoamérica, en http://www.reservasdebiosfera.net/Documentos/El_enfoque_por_ecosistemas_y_las_reservas_de_biosfera.pdf. San José, Universidad para la Cooperación Internacional.
- Unesco. 2010. Sitios patrimonio de la humanidad. Sitio oficial, en <http://whc.unesco.org>. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Vargas-Cullell, J. 2010. Sistema de seguimiento de sentencias de la Sala IV: estado de situación a junio 2010. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vignola, R. 2010. Estudio de la percepción y actitudes de la población costarricense sobre cambio climático. San José, PNUD.
- Wackernagel, M. y Rees, W. 1996. Our ecological footprint: reducing human impact on the Earth. Gabriola Island B. C., New Society Publishers.
- Wehrtmann, I. et al. 2009. Desarrollo de estándares para una pesca sostenible del camarón camello (*Heterocarpus vicarius*). San José, UCR.
- Wehrtmann, I. y Cortés, J. 2009. Marine biodiversity of Costa Rica, Central America. Berlin, Springer Editions.
- Wehrtmann, I. y Nielsen-Muñoz, V. 2009. "The deepwater fishery along the Pacific coast of Costa Rica, Central America", en Latin American Journal of Aquatic Research, n° 37. Valparaíso, Escuela de Ciencias del Mar, Facultad de Recursos Naturales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Wesseling, C. et al. 2001. "Paraquat in developing countries", en International Journal of Occupational and Environmental Health, vol. 7, n° 4. Massachusetts, Hamilton Hardy Publishing.
- WRI. 2010. Climate analysis indicators tool (version 7.0). Washington D. C., World Resources Institute.
- Zamora, P. y Cortés, J. 2009. "Los manglares de Costa Rica: Pacífico norte", en Revista de Biología Tropical, vol. 57. San José, UCR.
- Zbinden, S. y Lee, D. 2005. "Paying for environmental services: an analysis of participation in Costa Rica's PSA program", en World Development: Multi-Disciplinary International Journal Devoted to the Study and Promotion of World Development, vol. 33, insumo 2. Quebec, World Development Editorial.
- Zeledón, J. 2010. Informe sobre ingresos del Canon Ambiental por Vertidos. Período 2009. San José, Dirección de Aguas, Minaet.
- Entrevistas**
- Arauz, R. 2010. Director, Programa Restauración de Tortugas Marinas.
- Arguedas, E. 2010. Miembro del grupo técnico del Departamento Marino, Sinac.
- Artavia, G. 2010. Gerente, Áreas Silvestres Protegidas, Sinac.
- Astorga, A. 2010. Consultor internacional en evaluación ambiental.
- Ballestero, M. 2010. Presidenta, Comisión de Asuntos Ambientales, Asamblea Legislativa.
- Chaves, H. 2010. Director General, Benemérito Cuerpo de Bomberos.
- González, S. 2010. Presidente, Fundación Ceprona.
- Jiménez, Q. 2010. Jefe, Unidad Ambiental, ESPH.
- Meneses, R. 2010. Representante nacional, Corredor Marino, Sinac.
- Quirós, W. 2010. Director de proyectos, International Student Volunteers (ISV)-Costa Rica.
- Ramírez, F. 2010. Director, Área de Diagnóstico de Uso de Plaguicidas, IRET, UNA.
- Rivera, P. 2010. Abogada encargada de licitaciones y contratos, Proyecto Fomude, IFAM.
- Romero, C. 2010. Director, Investigación y Gestión Hídrica, Senara.
- Solís, V. 2010. Gerente General, Coopesolidar.
- Umaña, R. 2010. Director, Departamento de Control Pesquero Ambiental, Incopeca
- Zeledón, J. 2010. Director General, Dirección de Aguas, Minaet.
-
- FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**
- Alfaro, R. 2007. De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. Inconsistencias en el material electoral del referendo 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010a. Explaining party nationalization in new democracies: Central America (1980-2010). Nueva York, Columbia University.
- _____. 2010b. Mapa de cambios en partido político ganador. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, B. 2008. Estudio comparativo de normativa parlamentaria. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- _____. 2009. Sobre y subrepresentación política parlamentaria. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock 1947-96", en *American Political Science Review*, vol. 93, n° 3. Washington D. C., The American Political Science Association.
- Carvajal, F. 2010. ¿Quién legisla en Costa Rica? Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CGR. 2010a. Informe DFOE-SOC-IF-39-2010. Informe sobre el seguimiento del cumplimiento de las metas relacionadas con la atención de los asentamientos en precario y condición de tugurio, incluidas en los contratos con la ciudadanía del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2010b. Memoria de la Contraloría General de la República. San José, Contraloría General de la República.
- Diamond, L. 1999. *Developing democracy: towards consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Foeli, L. 2010. La gestión legislativa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Funpadem. 2010. Tutela de los derechos laborales en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- García, A. 2010. Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- INEC. 2009. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio de 2009. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Lapop. 2010. Barómetro de las Américas. Sitio oficial, en <http://www.latinobarometro.org>.
- Linz, J. y Stepan, A. 1996. "Towards consolidated democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 2. Washington D. C., National Endowment for Democracy.
- Matul, D. y Vargas, M. 2010. Liderazgo del país en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Meneses, K. 2010. Procesamiento de los ciclos de las series de tiempo de las acciones colectivas, IMAE e IPC utilizando el filtro Hodrick-Prescott. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Osterlof, D. y Villegas, H. 2010. Relaciones entre los poderes del Estado en la gestión de los asuntos legislativos. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, O. 2004. "Visión cuantitativa de la representación femenina en la Asamblea Legislativa", en *Revista Parlamentaria*, vol. 12, n° 1. San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Segura, L. D. et al. 2010. La política exterior: aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, L. D. y Porras, N. 2010. La conservación ambiental en la agenda de política exterior costarricense. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solana, E. 2010. La administración de la justicia en Costa Rica 1995, 2000 y 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solano, M. y Segura, R. 2010. Procesamiento de datos de sobre y subrepresentación geográfica en las elecciones legislativas en Costa Rica (1990-2010). Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- TSE. 2009. Datos de elecciones 1953-2007, en <http://www.tse.go.cr/elecciones.htm>, sitio consultado el 28 de abril del 2010. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- _____. 2010. Resultados electorales 2010, en <http://www.tse.go.cr/2010.htm>, sitio consultado el 28 de abril del 2010. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Unimer. 2010. Encuestas de opinión realizadas para el periódico *La Nación*. Información utilizada con autorización expresa del periódico. San José, Unimer RI.
- Vargas Cullell, J. 2007. "Costa Rica: fin de una era política", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n° 2. Santiago de Chile, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____. 2008. Costa Rica: una decisión estratégica en tiempos inciertos. *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, n° 1. Santiago de Chile, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____. 2010a. Indagaciones exploratorias sobre decisión electoral de febrero 2010 en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010b. Sistema de seguimiento de sentencias de la Sala IV: estado de situación a junio 2010. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Villarreal, E. 2010. Campaña electoral 2009-2010 online. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Entrevistas

Alfaro, R. 2010. Investigador, Programa Estado de la Nación.

SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA: EL FUTURO DE LA ENERGÍA EN COSTA RICA

BUN-CA. 2009. Estrategia de política en eficiencia energética para el sector eléctrico de Centroamérica y República Dominicana, en http://www.bun-ca.org/publicaciones/EstrategiaEE%20centroamerica_Rp.pdf.

BUN-CA y GreenStream Network Ltd. 2007. Guía centroamericana de financiamiento de carbono, en <http://www.bun-ca.org/publicaciones/GuiaCentroamericanadeFinanciamientodeCarbono2daEdicion.pdf>.

- Camacho, M. et al. 2002. Encuesta de consumo energético nacional en el sector industrial 2001-2002. San José, DSE, Minae.
- Cepal. 2009. Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico. Informe preliminar del segmento de la producción de electricidad (datos actualizados a 2009). México D. F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chin-Wo, A. 2010. Eficiencia energética en el consumo eléctrico y en el sector industrial. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Conace. 2003. Programa Nacional de Conservación de Energía 2003-2008 (Pronace). San José, Comisión Nacional de Conservación y Energía.
- De la Torre, T. 2007. "El futuro de la electricidad", en *Actualidad Económica*, vol. 346, en http://www.actualidad-e.com/main.php?action=&artid=811&catid=236&template=art_list.tpl.
- _____. 2010. Hacia un nuevo modelo energético para nuestro país, en http://www.minae.go.cr/ejes_estrategicos/energia/Estrategia%20Energetica.pdf. San José, Minae.
- Dirección General de Energía y Geología. 2010. Renováveis: estadísticas rápidas, en <http://www.min-economia.pt/document/renovaveis.pdf>. Portugal, Ministerio de Economía, Innovación y Desarrollo.
- Fallas, H. 1997. Metodología seguida en la producción del Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. La experiencia costarricense y algunas enseñanzas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Flores, R. 2010a. Alternativas para la optimización energética del sector transporte de Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010b. Transporte eléctrico. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Hawken, P. 1993. *The ecology of commerce: a declaration of sustainability*. Nueva York, Harper Collins Publishers.
- Inteco. 2010. Sitio oficial, en www.inteco.or.cr.
- Lanamme. 2006. Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- León, P. 2010a. Algunas perspectivas en debate en torno a la prospección petrolera. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010b. La política de "carbono-neutralidad" de Costa Rica. Contribución realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Martínez, F. 2010. Evolución del sector energía, sus patrones de consumo y su impacto en la huella de carbono. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Molina, A. 2009. Balance Energético Nacional 2008, en <http://www.dse.go.cr/es/03Publicaciones/02Estadisticas/balances/Balance2008.pdf>. San José, DSE, Minae.
- Nordic Council of Ministers. 2010. Foresight analysis: Nordic strategies for renewable transport, en <http://www.nordicenergy.net/section.cfm?id=3-0&path=2,195>. Kaliningrad, Nordic Council of Ministers.
- Orozco, J. et al. 2009. Plan de expansión de la generación eléctrica 2010-2021. San José, Cenpe, ICE.
- Pratt, L. 2010. Potencial de abatimiento de emisiones de GEI: hacia la c-neutralidad en Costa Rica, en http://www.efinitiative.org/centers/central-america/newspress/news-archive/2010/seminar-presentations-about-cop15/Pratt_CATIE_CC.pdf. Presentación realizada el 23 de marzo en el seminario "Consecuencias de Copenhague: ¿cuáles son los retos y las oportunidades?", organizado por el Catie.
- Pujol, R. 2005. Nueve medidas que ayudarían inmediatamente a ahorrar combustibles, en http://produs.ucr.ac.cr/Art_LaNaci%F3n_Julio2005.pdf. San José, ProDUS.
- Ramírez, A. y Mora, F. 2010. Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, F. et al. 2007. Encuesta de oferta y consumo energético nacional a partir de la biomasa en Costa Rica. San José, DSE, Minae.
- Roldán, C. 2006. Identificación y valoración de instrumentos promocionales para la eficiencia energética del parque automotriz de Costa Rica. San José, DSE, Minae.
- _____. 2010. Hacia una matriz energética más limpia, eficiente y sostenible: opciones para Costa Rica. Borrador preparado para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, L. 2009. "Producir más energía: cómo, cuándo y cuánto", en *Ambientales*, n° 37. Heredia, UNA.
- Villa, G. 2009. Eficiencia energética en Costa Rica: logros y retos, en http://www.cepal.org/drni/noticias/noticias/8/37118/Gloria_Villa.pdf. Presentación realizada en la Reunión Intergubernamental de América Latina y el Caribe, "Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe", realizada en Santiago de Chile los días 15 y 16 de septiembre.
- Wiel, S. y McMahon, J. 2003. Normas y etiquetas de eficiencia energética: una guía para electrodomésticos, equipo e iluminación. Washington D. C., Programa de Normalización y Etiquetado de Equipos de Uso Final de Energía (Clasp).

ANEXO METODOLÓGICO

- Feoli, L. 2010. La gestión legislativa en Costa Rica. 2006-2010. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- García, A. 2010. Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rivera, L. 2010. Desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras en Costa Rica: evolución, oportunidades y desafíos. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sala Constitucional. 2010. Manual de la base de datos del seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional. San José, Centro de Jurisprudencia Constitucional de la Sala Constitucional.
- Unimer. 2010. Encuestas de opinión realizadas para el periódico *La Nación*. Información utilizada con autorización expresa del periódico. San José, Unimer RI.
- Vargas Culléll, J. 2010. Sistema de seguimiento de sentencias de la Sala IV: estado de situación a junio 2010. Contribución especial realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.



CON EL APOYO DE

