

# 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 ( 2010 )





# 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  
(2010)*

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

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

303.447.286

P964d17

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)  
Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/  
Programa Estado de la Nación.- 17. ed.- San José C.R : El Programa. 2010  
430 p. : il, Col. ; 28 cm. (Algunas Colecciones).

ISBN 978-9968-806-60-2

1. DESARROLLO HUMANO. 2. EQUIDAD SOCIAL. 3. EDUCACIÓN. 4. POBREZA.  
5. ECONOMÍA. 6. DEMOCRACIA. 7. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA.  
8. PARTICIPACION CIUDADANA. 9. EDUCACIÓN. 10. GESTIÓN AMBIENTAL.  
11. COSTA RICA. 12. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. I. Título.

Primera edición: Noviembre, 2011.

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

# 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

Julio César Calvo, 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.

## Coordinadores generales de investigación

Miguel Gutiérrez Saxe y Leonardo Merino

## Investigadores principales

Steffan Gómez, María Luisa Fournier, Julio Rosales, José Francisco Pacheco.

## Equipo técnico

Ronald Alfaro, Mariamelia Abellán, Karen Chacón, Amanda Chaves, Fraya Corrales, Steffan Gómez, Jennifer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

## Área de Estadística

Natalia Morales, Diego Fernández, 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, Susan Navarro, 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

Karen Chacón, Fraya Corrales, Giselle Rojas.

## Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng

En esta edición el Informe rinde un sentido homenaje a dos destacados académicos que, entre sus muchas y muy meritorias contribuciones al país, formaron parte del Consejo Consultivo del Estado de la Nación,

A don Miguel Gómez, quien desde el inicio de esta iniciativa nos brindó sus inestimables aportes como estadístico, científico y profundo conocedor de la realidad nacional. Extrañaremos su rigor, acuciosidad, sentido práctico y vocación orientadora.

A don Rodolfo Cerdas, por su incansable espíritu crítico y su extraordinaria capacidad analítica, que tradujo en consejos oportunos para el fijar el rumbo de nuestro trabajo. Echaremos de menos su lealtad y compromiso con el desarrollo humano, la ética y la democracia.



# Reconocimientos

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

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

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

datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conare, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Dirección de Aguas (Minae), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), 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, Incopecsa, Infocoop, Inisa (UCR), INS, IMN, INEC, Inamu, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minae, Mivah, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minae), Ucaep, 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.

## ESTADO DE LA NACIÓN

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 10 de marzo y 29 de septiembre de 2011 con la asistencia de: Laura Arguedas,

Rolando Barrantes, Lizette Brenes, Olga Ligia Brenes Margarita Bolaños, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Rodrigo Gámez, Milena Grillo, Silvia Hidalgo, Pedro León, Guido Miranda, Verónica Wanchong, Ricardo Vindas y Joyce Zurcher.

# Índices

## Índice general

<b>EQUIPO RESPONSABLE</b>	<b>3</b>
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>23</b>
<b>PRÓLOGO AL DECIMOSÉTIMO INFORME</b>	<b>27</b>
<b>Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa Estado de la Nación</b>	<b>27</b>
Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano	28
<b>El Informe Estado de la Nación: un método para conocer y pensar un país</b>	<b>28</b>
Cuestiones críticas a partir de la experiencia	29
Estructura, inserción institucional y recursos	29
Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación	29
Actitud frente al error u omisión	29
Estilo del Informe y acción del Programa	30
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>SINOPSIS</b>	<b>37</b>
<b>Valoración general</b>	<b>37</b>
Dictamen	37
El 2010 en perspectiva	38
Tiempo de inflexión	39
Una salida política	40
<b>Sinopsis</b>	<b>41</b>
<b>Equidad e integración social</b>	<b>41</b>
<i>Crisis financiera y problemas de gestión en el seguro de salud de la CCSS</i>	42
<i>Desescolarización en secundaria a la baja desde el 2007</i>	43
<i>Ingresos no laborales representan el 20% de los ingresos de los hogares</i>	43
<i>Región Huetar Atlántica y obreros agrícolas con menor calidad en sus viviendas</i>	44
<i>Tasa de homicidios se mantiene elevada</i>	44
<i>Continúa en aumento la incidencia de la pobreza</i>	44
<i>Niveles de desigualdad mayores a los reportados en los últimos años</i>	45
<i>Avances selectivos, lentos e insuficientes en el cierre de las brechas de género</i>	46
<i>Desventajas socioeconómicas de las personas con discapacidad</i>	46
<i>Pese al deterioro de las finanzas públicas, la inversión social se mantiene</i>	47
<b>Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>48</b>
<i>Recuperación no alcanza para paliar los efectos de la crisis</i>	48
<i>Características de la "vieja economía" limitan la competitividad y el progreso social</i>	49

<i>Aumenta número de Mipyme exportadoras, pero su desempeño exportador se deteriora</i>	50
<i>La informalidad y la falta de emprendimientos profundizan las disparidades económicas</i>	51
<i>Inflación se mantiene baja, pero con rigideces que repercuten en el tipo de cambio real</i>	51
<i>Presiones fiscales aumentan y demandan recursos frescos</i>	52
<i>Debilidades en la negociación de la reforma tributaria</i>	52
<b>Armonía con la naturaleza</b>	<b>53</b>
<i>Hidrocarburos sustentan la huella de carbono e inciden en la calidad del aire</i>	54
<i>Mejora cobertura del agua potable y se reduce el uso (registrado) de aguas subterráneas</i>	55
<i>Agroquímicos siguen impactando la calidad ambiental</i>	56
<i>Humedales y biodiversidad marina, desafíos para la conservación</i>	57
<i>No se logra reducir el impacto de los desastres</i>	58
<i>Ordenamiento del territorio, la principal deuda ambiental del país</i>	58
<i>Un año récord en protestas por temas ambientales</i>	58
<b>Fortalecimiento de la democracia</b>	<b>59</b>
<i>Resultados electorales confirman desalineación partidaria y fragilidad del sistema de partidos</i>	59
<i>Congreso entrabado en temas centrales para el país</i>	62
<i>Síntomas de agotamiento en el proceso de modernización judicial</i>	62
<i>Política exterior de bajo perfil y marcada por el conflicto con Nicaragua</i>	63
<b>Cuarto Informe Estado de la Región</b>	<b>63</b>
<b>Aporte especial: Desafíos de la educación preuniversitaria en ciencia y tecnología</b>	<b>67</b>
<b>PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE</b>	<b>71</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL</b>	<b>73</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>73</b>
<b>Valoración general</b>	<b>75</b>
<b>Valoración del Decimosexto Informe</b>	<b>76</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>76</b>
<b>Introducción</b>	<b>77</b>
<b>Acumulación de capacidades en el 2010</b>	<b>77</b>
<b>Balance general</b>	<b>77</b>
<b>Acceso a una vida larga y sana</b>	<b>82</b>
<b>Crisis financiera y problemas de gestión en el seguro de salud de la CCSS</b>	<b>82</b>
<b>Acceso al conocimiento</b>	<b>86</b>
<i>Desescolarización en secundaria a la baja desde el 2007</i>	87
<i>Uno de cada cinco estudiantes reprueba el año lectivo</i>	88
<i>Crece personal docente titulado, pero se desconoce la calidad de su formación</i>	89
<i>Persisten problemas en infraestructura y recursos educativos</i>	90
<i>Brechas cantonales en la distribución de la oferta educativa</i>	90
<i>Un 12% de los jóvenes de 12 a 24 años no estudia ni trabaja</i>	92
<b>Acceso a un ingreso digno</b>	<b>93</b>
<i>Mejora la captación de los ingresos “no laborales”</i>	93
<i>Disminuye la tasa de desempleo, pero persisten brechas</i>	95
<i>Se mantiene expansión de la inversión social pública en el 2010</i>	95
<b>Acceso a vivienda digna</b>	<b>96</b>
<i>Más de la mitad de las viviendas tiene al menos un problema de infraestructura o hacinamiento</i>	96
<i>Región Huetar Atlántica y obreros agrícolas con menor calidad en sus viviendas</i>	96
<i>Crédito para vivienda aumentó en 2010, aunque fue inferior a los montos de 2007</i>	98
<i>Impuesto solidario recauda menos de lo proyectado</i>	99
<i>Problemas de acceso a vivienda para clase media, pese a opciones crediticias</i>	100
<b>Acceso a una vida libre de amenazas</b>	<b>100</b>
<i>Tasa de homicidios se mantiene elevada</i>	100

<i>Crece los homicidios contra mujeres, infantes y adolescentes</i>	100
<i>Aumentan el "sicariato" y los delitos contra la propiedad</i>	101
<i>Hacia una reducción de la violencia física contra infantes: patrones de crianza aplicados por los adultos</i>	101
<b>Desigualdad, pobreza y exclusión social</b>	<b>102</b>
<b>Continúa en aumento la incidencia de la pobreza</b>	<b>102</b>
<i>Aumentan la pobreza rural y su brecha con respecto a la pobreza urbana</i>	104
<b>Niveles de desigualdad mayores a los reportados en últimos años</b>	<b>105</b>
<i>Pocos cambios en la distribución del ingreso por clase social</i>	107
<b>Avances selectivos, lentos e insuficientes en el cierre de las brechas de género</b>	<b>108</b>
<b>Desventajas socioeconómicas de las personas con discapacidad</b>	<b>113</b>
<b>Gestión de la equidad y la integración social</b>	<b>114</b>
<b>Pese al deterioro de las finanzas públicas, inversión social se mantiene</b>	<b>114</b>
<i>Inversión social real por habitante fue un 15% mayor que la de diez años atrás</i>	116
<i>Programas sociales selectivos con la mayor expansión en el último quinquenio</i>	118
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICA</b>	<b>125</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>125</b>
<b>Valoración general</b>	<b>127</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>128</b>
<b>Introducción</b>	<b>129</b>
<b>Oportunidades</b>	<b>129</b>
<b>Economía se recupera, pero a un ritmo menor a partir del segundo trimestre de 2010</b>	<b>130</b>
<i>Exportaciones e inversión pierden impulso, pero consumo privado se acelera</i>	130
<i>Mayoría de sectores productivos crece, en especial los servicios privados</i>	132
<b>Recuperación no alcanza a generar empleos para los grupos más afectados por la crisis</b>	<b>133</b>
<i>Sigue creciendo el empleo calificado</i>	135
<b>Características de la "vieja economía" limitan competitividad y progreso social del país</b>	<b>136</b>
<b>Aumenta número de Mipyme exportadoras, pero su desempeño se deteriora</b>	<b>136</b>
<i>Deterioro del clima de negocios impacta el desempeño de las Mipyme</i>	137
<i>Internacionalización de Mipyme requiere políticas que incrementen su productividad</i>	138
<i>Se requiere mejorar capacidades locales para ampliar beneficios de la integración internacional</i>	140
<b>País con capacidad para hacer emprendimientos, pero con oportunidades limitadas</b>	<b>142</b>
<i>Falta de financiamiento limita el "emprendedurismo" en el país</i>	145
<b>La informalidad empresarial profundiza las disparidades económicas</b>	<b>147</b>
<b>Estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>148</b>
<b>Inflación se mantiene baja, pero vulnerable a factores exógenos y transitorios</b>	<b>148</b>
<i>Inflexibilidades de mercados y precios regulados limitan caída de la inflación</i>	149
<i>Rigideces a la baja en la inflación repercuten en el tipo de cambio real</i>	151
<i>Política monetaria con instrumentos limitados para incidir en factores que afectan el tipo de cambio</i>	152
<i>La apreciación cambiaria: retos para abordar su análisis</i>	153
<b>Presiones fiscales por inercia de gastos y recaudación estancada</b>	<b>154</b>
<i>La lenta recuperación de los ingresos tributarios demanda recursos frescos</i>	155
<i>Inconsistencia entre el Estado social de derecho y la carga tributaria</i>	156
<i>Por segundo año consecutivo, el crecimiento del gasto inercial acelera el deterioro fiscal</i>	157
<i>Gasto social e inversión pública en niveles históricos, pero vulnerables</i>	157
<i>Deterioro en variables que determinan dinámica de la deuda pública</i>	159
<b>Tema especial: Debilidades en el proceso de negociación afectan la aprobación de la reforma tributaria</b>	<b>159</b>
<i>Texto sustitutivo sin cambios en aspectos controversiales</i>	161
<i>Nueva propuesta de reforma tiene menor impacto en la equidad, la pobreza y la inflación, pero aún hay margen de mejora</i>	162

<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>ARMONÍA CON LA NATURALEZA</b>	<b>169</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>169</b>
<b>Valoración general</b>	<b>171</b>
<b>Valoración del Decimosexto Informe</b>	<b>172</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>172</b>
<b>Introducción</b>	<b>173</b>
<b>Resultados de la gestión ambiental</b>	<b>173</b>
<b>Deterioro y contaminación evidencian débil compromiso con la sostenibilidad</b>	<b>174</b>
<i>Crisis desacelera la demanda de energía, aunque con mayor vulnerabilidad de la oferta</i>	<b>174</b>
<i>Hidrocarburos e industria sustentan la huella de carbono e inciden en la calidad del aire</i>	<b>174</b>
<i>Mejora cobertura del agua potable y se reduce el uso (registrado) de aguas subterráneas</i>	<b>179</b>
<i>Inadecuado uso agrícola y urbano del suelo pone en riesgo acuíferos y ríos</i>	<b>180</b>
<i>Se estima el impacto real de la pesca de arrastre</i>	<b>183</b>
<i>Agroquímicos siguen impactando la calidad ambiental</i>	<b>185</b>
<i>Alternativas productivas agropecuarias y forestales con pocos incentivos</i>	<b>188</b>
<b>Protección del patrimonio natural con tareas pendientes</b>	<b>189</b>
<i>Humedales, un desafío para ampliar los alcances de la conservación</i>	<b>190</b>
<i>Mayor conocimiento de la biodiversidad y sus amenazas</i>	<b>192</b>
<b>No se logra reducir el impacto de los desastres</b>	<b>194</b>
<b>Procesos de la gestión ambiental</b>	<b>196</b>
<b>Ordenamiento del territorio, la principal deuda ambiental del país</b>	<b>196</b>
<i>No existe un marco legal claro, sino muchas normas involucradas</i>	<b>197</b>
<i>Se identifican desafíos claros, en un marco de urbanización indiscriminada</i>	<b>199</b>
<b>Deficiente fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental</b>	<b>200</b>
<i>Un año record en protesta ambiental, que de manera creciente recurre a la vía judicial</i>	<b>201</b>
<i>Graves limitaciones para el seguimiento de denuncias y resoluciones ambientales</i>	<b>205</b>
<b>Actores diversos realizan esfuerzos por mejorar la gestión ambiental</b>	<b>205</b>
<i>Desafío del manejo integrado del agua estimula la acción local</i>	<b>207</b>
<i>Buenas prácticas ambientales requieren alianzas e incentivos</i>	<b>208</b>
<b>Nueva ley de residuos sólidos genera acciones positivas</b>	<b>211</b>
<b>Urge tender puentes entre gestión del riesgo y cambio climático</b>	<b>213</b>
<b>Capacidades para la gestión ambiental</b>	<b>216</b>
<b>Esfuerzos de conservación: avances y carencias</b>	<b>216</b>
<b>Ambiente y educación: un vínculo en ciernes</b>	<b>217</b>
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>223</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>223</b>
<b>Valoración general</b>	<b>225</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>226</b>
<b>Introducción</b>	<b>227</b>
<b>Sistema electoral y de partidos políticos</b>	<b>228</b>
<b>Análisis de las elecciones nacionales de febrero del 2010</b>	<b>228</b>
<i>Sistema de partidos muestra un partido dominante y una oposición debilitada</i>	<b>228</b>
<i>Nuevos controles sobre el financiamiento político demandan mayor organización partidaria</i>	<b>230</b>
<i>Efecto negativo de los certificados de cesión sobre el sistema electoral</i>	<b>231</b>
<b>Análisis de las elecciones municipales de diciembre de 2010</b>	<b>232</b>
<i>Se remueven algunas barreras estructurales en los comicios municipales</i>	<b>232</b>
<i>Ligero repunte en la participación, pero sigue siendo baja</i>	<b>233</b>
<i>Predominio del PLN en las alcaldías y concejos municipales divididos</i>	<b>234</b>
<i>Mujeres ocupan puestos subordinados de representación política local</i>	<b>237</b>
<i>Sigue creciendo la oferta partidaria cantonal</i>	<b>238</b>

<b>Gestión política responsable</b>	<b>238</b>
Predominan los convenios y tratados internacionales en la legislación aprobada	239
Legislación aprobada coincide poco con las necesidades identificadas por diferentes sectores	240
Reforma fiscal da cuenta de los problemas para tramitar reformas significativas	243
Más diálogo, y mejoras en el gasto y la recaudación ampliarían las posibilidades de aprobación del Plan Fiscal	244
Continúa la ampliación de obligaciones del Estado, sin que aumente la capacidad para su cumplimiento	245
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>245</b>
La protesta social se mantuvo estable en el 2010	246
Sin respuestas sobre los factores condicionantes de la protesta social	247
Débil relación entre los ciclos económicos y la protesta social	247
Sindicatos, los más activos; trabajo y legislación, los temas más frecuentes	247
Inseguridad ciudadana no moviliza a la población	248
<b>Administración de la justicia</b>	<b>248</b>
<i>Deterioro de los principales indicadores del desempeño judicial</i>	248
<i>Sistema de seguimiento muestra mejoría en los grados de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta</i>	251
<i>Una nueva área para el análisis: el Poder Judicial y la política</i>	251
<i>Principales desafíos del sistema de administración de justicia</i>	253
<b>Política exterior</b>	<b>255</b>
Bajo perfil de la política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014	257
Nuevos socios comerciales y diplomáticos reconfiguran los ejes de acción de la política exterior	257
Derechos humanos y seguridad internacional: temas predominantes en planteamientos ante la ONU	258
Conflicto con Nicaragua acapara la agenda del país durante el primer año de la administración Chinchilla	258

## APORTE ESPECIAL

<b>ÍNDICE DE RIESGO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES NACIONALES DEL 2010</b>	<b>265</b>
Introducción	265
Aspectos metodológicos	266
Fuentes de información	266
Unidad de análisis	266
Variables	266
Inconsistencias en el material electoral en el 2010	268
Análisis de riesgo electoral	269
Patrones similares de ubicación geográfica de las juntas con inconsistencias	271

## PARTE II: DEBATES PARA EL DESARROLLO

### CAPÍTULO 6

#### DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Hallazgos relevantes	277
Valoración general	279
Introducción	281
<b>Importancia estratégica de la educación en Ciencia y Tecnología en Costa Rica</b>	<b>281</b>
<b>Diez desafíos de corto plazo para la educación científico-tecnológica</b>	<b>282</b>
<b>Desafíos en la educación científica</b>	<b>282</b>
<i>Desafío 1: Mejorar y acreditar los programas de formación inicial de docentes de primaria y secundaria</i>	282
<i>Desafío 2: Articular la oferta de formación para los docentes en servicio</i>	284
<i>Desafío 3: Aumentar y mejorar la distribución de infraestructura para la enseñanza de las Ciencias</i>	285
<i>Desafío 4: Fortalecer los colegios científicos como opción para el mejoramiento de la enseñanza de las Ciencias</i>	285
<i>Desafío 5: Mejorar la enseñanza de las Ciencias como estrategia para fomentar las vocaciones científico-tecnológicas</i>	287
<b>Desafíos en la educación técnica</b>	<b>289</b>
<i>Desafío 6: Aumentar la cobertura de los colegios técnicos del MEP, una opción que evidencia aciertos</i>	290
<i>Desafío 7: Garantizar la pertinencia de la educación técnica en secundaria</i>	292
<i>Desafío 8: Fortalecer los nexos entre la formación técnico-vocacional postsecundaria en el INA y el sector empresarial</i>	293

<i>Desafío 9: Reorientar la oferta de modo que la EFTP apoye las áreas estratégicas para aumentar la productividad del país</i>	293
<i>Desafío 10: Fortalecer los programas de fomento del “emprendedurismo”, como mecanismo para contribuir a elevar la productividad</i>	295
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>SINOPSIS DEL CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN</b>	<b>297</b>
<b>Valoración general</b>	<b>297</b>
<b>La evolución reciente del desempeño regional</b>	<b>299</b>
Aunque con un ritmo más lento, se mantuvieron avances en áreas clave	299
Centroamérica experimentó retrocesos en varios frentes	300
<b>La región tiene que enfrentar una inédita e intensa convergencia de vulnerabilidades y amenazas</b>	<b>303</b>
<i>Prevenir que la intensificación de la violencia vulnere el orden político</i>	304
<i>Asumir la gestión del riesgo para que los efectos del cambio climático no produzcan desastres a gran escala</i>	304
<i>Prevenir severos efectos sociales ante eventuales alzas en precios internacionales de alimentos y combustibles</i>	305
<i>Aprovechar la ventana de oportunidad que representa el “bono demográfico”</i>	305
<i>Prepararse para evitar que la incierta y volátil economía internacional cierre oportunidades de crecimiento</i>	307
<i>Evitar que una nueva era de crónicos déficits públicos limite políticas de desarrollo</i>	307
<b>Las brechas podrían causar una fractura regional</b>	<b>308</b>
<b>Más y mejores acciones regionales son posibles pese al adverso contexto</b>	<b>311</b>
<i>Sin cambios internos en los países, la integración enfrenta límites</i>	312
<b>Resumen de los capítulos del informe</b>	<b>313</b>
<b>El dilema estratégico de reducir la exclusión social (capítulo 10)</b>	<b>314</b>
<i>Propósito</i>	314
<i>Principales innovaciones</i>	314
<i>Investigaciones de base</i>	314
<i>Síntesis del argumento</i>	314
<i>Hallazgos relevantes</i>	314
<i>Resumen del análisis</i>	315
<b>Sección “Panorama regional”</b>	<b>318</b>
<i>Capítulo 2. Panorama demográfico</i>	318
<i>Capítulo 3. Panorama social</i>	319
<i>Capítulo 4. Desempeño económico</i>	319
<i>Capítulo 5. Panorama ambiental</i>	320
<i>Capítulo 6. Panorama político</i>	321
<i>Capítulo 7. Integración regional</i>	321
<b>Sección “Desafíos del desarrollo humano sostenible”</b>	<b>322</b>
<i>Capítulo 8. El desafío de los estados de y para la democracia</i>	322
<i>Capítulo 9. El desafío de enfrentar el cambio climático</i>	323
<b>PARTE III: ANEXO ESTADÍSTICO Y METODOLÓGICO</b>	<b>327</b>
<b>CAPÍTULO 8</b>	
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	<b>327</b>
<b>Introducción</b>	<b>329</b>
<b>Aportes metodológicos</b>	<b>329</b>
Simulaciones tributarias	329
Comparabilidad entre la EHPM y la Enaho 2010	330
Congestión y productividad judicial	332
Revisión de la clasificación de las actividades productivas según tipos de economía	333
<b>Acceso a la información</b>	<b>333</b>

<b>COMPENDIO ESTADÍSTICO</b>	<b>337</b>
Estadísticas sociales	339
Estadísticas económicas	357
Estadísticas ambientales	365
Estadísticas políticas	369
Indicadores internacionales	373
<b>FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS</b>	<b>377</b>
<b>SIGLAS Y ACRONIMOS</b>	<b>407</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>417</b>



## Índice de cuadros

1.1 Participación electoral y apoyo partidario, según segmento del mercado electoral. 2006 y 2010	61
1.2 Cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal. Elecciones de 2002, 2006 y 2010	61
1.3 Diez desafíos de corto plazo para la educación técnico-científica en Costa Rica	68
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2010	74
2.2 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según posición del país. 2010	79
2.3 Crecimiento real anual de los ingresos y los gastos totales del seguro de salud de la CCSS. 1992-2010	85
2.4 Situación de las regiones educativas, según tasas de deserción, repitencia y reprobación en secundaria. Promedio 2009-2010	89
2.5 Distribución de los hogares y del ingreso total de los hogares, según clase social. 2010	94
2.6 Indicadores de calidad de la vivienda, según región. 2010	97
2.7 Indicadores de calidad de la vivienda, según clase social. 2010	98
2.8 Tenencia de activos seleccionados en los hogares, por clase social	99
2.9 Estimaciones de las líneas de pobreza	104
2.10 Estimaciones del coeficiente de Gini, por tipo de ingreso. 2010	106
2.11 Distribución de los hogares, por quintil de ingreso familiar per cápita, según clase social. 2010	108
2.12 Balance de indicadores de seguimiento de la PIEG. 2007-2010	110
2.13 Inversión social pública, según criterio de acceso y programa. 2010	116
2.14 Estimación del impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2010	119
2.15 Estimación del impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2010	119
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2006-2010	126
3.2 Ocupados de 15 años y más, por rama de actividad. 2009 y 2010	134
3.3 Características seleccionadas de las personas ocupadas, según tipo de economía. 2010	135
3.4 Número de empresas y volumen de exportaciones, según tamaño. 2007 y 2010	137
3.5 Resultados de Costa Rica en la clasificación <i>Doing Business</i> 2011	138
3.6 Capacitación y especialización de empleados de las Mipyme. 2011	139
3.7 Colocaciones de Finade y Fofide. 2010	146
3.8 Indicador de semiformalidad de las Mipyme, según provincia. 2007 y 2010	148
3.9 Costa Rica: inflación por rubros. 2008-2010	149
3.10 Variación de los ingresos, totales y tributarios. 2004-2010	155
3.11 Composición del gasto del Gobierno Central	158
3.12 Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central	158
3.13 Posición de los actores, según tema incluido en la propuesta original de la Ley de Solidaridad Tributaria (expediente 17959)	160
3.14 Aspectos negociables en torno a los impuestos de ventas y renta, según tema	161
3.15 Cambios en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, según actores interesados	162
3.16 Impacto de las simulaciones en variables seleccionadas	165
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2006-2010	170
4.2 Composición estimada de las emisiones de CO <sub>2</sub> en Costa Rica. 2010	177
4.3 Tipos de uso del agua concesionada en las cuencas con mayor aporte. 2010	179
4.4 Población abastecida con agua potable, según ente operador, y con agua sometida a control de calidad. 2006-2010	180
4.5 Importación de plaguicidas agrícolas. 2008-2010	186
4.6 Accidentes relevantes con plaguicidas. 2010	187

4.7 Protección de bosque mediante pago de servicios ambientales. 2006-2010	190
4.8 Número de eventos registrados en DesInventar. 2010	195
4.9 Principales leyes relacionadas con el ordenamiento territorial	197
4.10 Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas en 2010	203
4.11 Principales conflictos ambientales. 2010	204
4.12 Buenas prácticas ambientales identificadas, según sector productivo y objetivo. 2010	209
4.13 Talleres de capacitación impartidos en el marco de la Ley para la Gestión Integral de Residuos. 2010	212
4.14 Algunos nuevos grupos locales que trabajan en la recuperación de residuos sólidos con valor comercial	213
4.15 Funcionarios del Sinac, según área de conservación. 2010	217
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2000-2010	224
5.2 Ingresos y gastos electorales de los partidos políticos en la campaña. 2010	231
5.3 Principales objeciones planteadas por el TSE sobre el financiamiento de la campaña electoral de 2010, según partido político. 2010	231
5.4 Liquidación de gastos de los partidos políticos en la campaña electoral de febrero de 2010	232
5.5 Indicadores relevantes de las elecciones municipales. 2002, 2006 y 2010	234
5.6 Resultados de las elecciones de alcaldes municipales, según partido político. 2006 y 2010	235
5.7 Caudal electoral de los partidos políticos en las elecciones de 2010, con respecto al 2006, por tipo de elección	236
5.8 Cantones según control partidario de la alcaldía y concejos municipales. Elecciones 2002, 2006 y 2010	237
5.9 Distribución de alcaldías y vicealcaldías por género y provincia. Elecciones municipales de 2010	237
5.10 Partidos políticos cantonales con regidores electos en 2002, 2006 y 2010	239
5.11 Leyes aprobadas en la primera legislatura, por administración, según tipo de leyes. 2002-2011	239
5.12 Duración promedio del proceso de aprobación de leyes. Legislatura 2010-2011	240
5.13 Comparación de la legislación aprobada y la legislación potencial. 2010-2011	243
5.14 Posición política de los actores sobre el Plan Fiscal	244
5.15 Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, por asignación de los recursos, según tipo de ley. 2009 y 2010	245
5.16 Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2004-2010	249
5.17 Capacidades del Poder Judicial en el período 2004-2010 y proyección 2011-2015	250
5.18 Cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta con plazo vencido, según institución. Octubre de 2009 a julio de 2011	252
5.19 Cooperación e inversión de China en Costa Rica. 2007-2010	258
5.20 Criterios para la clasificación de las juntas receptoras de votos según niveles de riesgo electoral. Elecciones nacionales de 2010	267
5.21 Ejemplos de inconsistencias electorales detectadas en las elecciones de 2010	269
5.22 Factor de ponderación de cada uno de los materiales electorales	270
5.23 Juntas receptoras de votos según nivel de riesgo. Elecciones de 2010	270
5.24 Juntas receptoras de votos según nivel de riesgo y partido ganador. Elecciones de 2010	270
5.25 Margen de diferencia entre el primer y el segundo partido político más votado en las JRV, según nivel de riesgo electoral	270
5.26 Juntas receptoras de votos con y sin recuento, según partido ganador. Elecciones de 2010	271
5.27 Juntas receptoras de votos con y sin recuento, según riesgo electoral. Elecciones de febrero de 2010	271
6.1 Comparación internacional de matrícula y graduados en educación técnica	291
6.2 Estado del equipamiento de los colegios técnicos, por región de planificación	292
6.3 Población joven ocupada por rama de actividad, según grupo de edad. 2009	294
7.1 Centroamérica: crecimiento real de los principales sectores económicos. 2009	301
7.2 Centroamérica: capacidad potencial estimada para generación eléctrica. 2004	305
7.3 Estructura del Cuarto Informe Estado de la Región	314
7.4 Situación estratégica de los países centroamericanos con alta exclusión social	316
7.5 Probabilidad de alcanzar un acuerdo político para reducir la exclusión social en las condiciones políticas imperantes	316
8.1 Ejercicios de simulación sobre el impacto del impuesto de ventas en diversos escenarios	330
8.2 Resultado de las pruebas efectuadas a los principales indicadores de empleo. EHPM 2009 y Enaho 2010	332
8.3 Distribución de los ocupados, según clasificación. Promedio 2001-2009	334

## Índice de cuadros

1.1 Cambios metodológicos en la Encuesta de Hogares a partir del 2010	45
2.1 Costa Rica en el índice de desarrollo humano: consideraciones metodológicas y sustantivas	80
2.2 Principales resultados de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva	82
2.3 Retos de la atención del cáncer en la CCSS	84
2.4 Cambios en la captación de los ingresos de las personas por medio de la Enaho	93
2.5 Modificaciones en las estimaciones de pobreza a partir del 2010	103
2.6 Especificaciones metodológicas sobre la estimación del coeficiente de Gini	105
2.7 Experiencias exitosas en la reducción de la desigualdad y la pobreza: el caso de Brasil	107
2.8 Estimación de los factores determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica (2001-2009)	109
2.9 Segregación ocupacional por género en Costa Rica (1988-2008)	111
2.10 Sentar las bases e implementar acciones: principales retos de la Red de Cuido	112
3.1 Desafíos de las zonas de menor desarrollo para atraer y aprovechar la IED	141
3.2 Esfuerzos por fomentar encadenamientos enfrentan importantes retos interinstitucionales	142
3.3 Importancia de la internacionalización de las empresas del sector de tecnologías digitales	144
3.4 Esfuerzos por generar información para mejorar la toma de decisiones en materia tributaria	163
3.5 Apreciaciones sobre la Ley de Solidaridad Tributaria	165
4.1 Proyecto Diquís motiva visita de relator especial de la ONU	176
4.2 Primer inventario de emisiones de la GAM identifica fuentes de contaminación	178
4.3 Se reporta contaminación en ríos por cultivos de piña del Caribe	187
4.4 Exposición y efectos del uso de antibióticos en actividades productivas en Guanacaste	188
4.5 Beneficios reportados de la ganadería sostenible	189
4.6 Áreas protegidas, biodiversidad y servicios ambientales	191
4.7 Estudio estima el daño ambiental a humedales en isla Calero y laguna Los Portillos	193
4.8 Unidades socioecológicas de gestión, una nueva propuesta conceptual	201
4.9 Normativa ambiental: avances dispares y deudas en áreas clave	202
4.10 Expertos señalan algunas lecciones aprendidas del caso de la minería en Crucitas	205
4.11 CGR revela errores en autorizaciones de viabilidad ambiental otorgadas por la Setena	207
4.12 En debate nuevo marco normativo para la gestión de los acueductos comunales	209
4.13 Cam(Bio)2: normativa y sello de servicios ambientales para productores orgánicos	210
4.14 El manejo de residuos sólidos mejoró las finanzas del municipio de Alvarado	214
4.15 Desastre en Calle Lajas evidencia el carácter social del riesgo	215
5.1 Mercado político electoral en los comicios presidenciales de 2006 y 2010	229
5.2 Validación de la agenda legislativa potencial	241
5.3 Cronología de la Ley de Tránsito: un largo proceso de discusión y reformas legislativas	242
5.4 Ventajas y desventajas de los tribunales de flagranza	251
5.5 Despacho Modelo del Juzgado de Pensiones Alimentarias de Alajuela	254
5.6 Mecanismos de control de la corrupción en Costa Rica	255
5.7 El Ministerio Público costarricense: un modelo agotado	256
5.8 Acciones tomadas por la Cancillería frente al conflicto con Nicaragua	260
5.9 Análisis de la estrategia seguida por la administración Chinchilla Miranda frente a la agresión/invasión en Isla Portillos	261



## Índice de gráficos

1.1 Evolución del coeficiente de Gini	46
1.2 Evolución de la inversión social pública real, total y per cápita	47
1.3 Crecimiento real del PIB, el consumo, las exportaciones y la inversión	49
1.4 Crecimiento absoluto del empleo por tipo de economía. 2010	50
1.5 Crecimiento real interanual de ingresos y gastos del Gobierno Central	52
1.6 Aspectos que inciden en la aprobación de reformas fiscales en el país	52
1.7 Huella ecológica, biocapacidad y huella de carbono	54
1.8 Composición estimada de las emisiones de CO <sub>2</sub> en Costa Rica, por fuente. 2010	55
1.9 Importación de plaguicidas. 1978-2010	57
1.10 Acciones colectivas sobre medioambiente, según tipo de demanda. 1997-2010	59
1.11 Congestión en el Poder Judicial y brechas entre casos entrados y terminados por año. 2001-2010	63
1.12 Centroamérica: tasa de homicidios por 100.000 habitantes. 2000-2010	64
1.13 Centroamérica: magnitud de la exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI	65
1.14 Centroamérica: crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010	66
2.1 Crecimiento de las "bases salariales", según categorías seleccionadas. 2006-2010	85
2.2 Tasa neta de escolaridad en la educación secundaria tradicional, por ciclo	87
2.3 Tasa de deserción intra-anual en la educación regular, por nivel	87
2.4 Reprobados en educación secundaria diurna, total y en séptimo año	88
2.5 Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	92
2.6 Composición de los ingresos brutos totales mensuales de los hogares, por tipo de ingresos, según clase social. 2010	94
2.7 Tasa de desempleo abierto, por quintiles de ingreso per cápita del hogar	95
2.8 Evolución de la inversión social pública real, total y per cápita	96
2.9 Evolución de la tasa de homicidios	101
2.10 Incidencia de la pobreza total y extrema	104
2.11 Evolución del coeficiente de Gini	106
2.12 Población ocupada, según título obtenido en educación formal	109
2.13 Índice del gasto público social real por habitante, por sectores	117
3.1 Índice mensual de actividad económica (IMAE)	130
3.2 Crecimiento real del PIB, el consumo, las exportaciones y la inversión	131
3.3 Crecimiento real del consumo, privado y público	131
3.4 Crecimiento de las importaciones, totales y de bienes de consumo	132
3.5 Crecimiento real de la producción, por sectores	132
3.6 Años promedio de escolaridad por sectores productivos	133
3.7 Tasas de entrada y salida de las empresas exportadoras, según quintiles del monto exportado. 2000-2008	137
3.8 Estimación de los salarios promedio del sector exportador y zonas francas	139
3.9 Emprendedores iniciales y emprendedores establecidos en países similares. 2010	143
3.10 Percepciones de los emprendedores en países latinoamericanos de similar desarrollo. 2010	143
3.11 Fuente de financiamiento del capital inicial de las Mipyme	145
3.12 Distribución del empleo, por sectores	147
3.13 Tasa de inflación en países seleccionados	149
3.14 Variación del índice de precios al consumidor, por categorías. Enero de 2006 a Diciembre de 2010	150
3.15 Evolución del tipo de cambio nominal	151
3.16 Tipo de cambio nominal en países seleccionados. Enero de 2007 a Diciembre de 2010	151

3.17 Flujos de capitales privados, por tipos	152
3.18 Evolución del resultado financiero del sector público	154
3.19 Ingresos tributarios como porcentaje del PIB	155
3.20 Recaudación tributaria por persona en países seleccionados	156
3.21 Razón entre la deuda del Gobierno Central y el PIB	159
3.22 Distribución de la renta pagada por las personas físicas con actividad lucrativa y las personas jurídicas, según centil de ingreso	163
3.23 Estructura de la canasta básica, por bienes y servicios exentos y gravados	163
3.24 Incremento del gasto total del hogar como porcentaje de los ingresos	164
4.1 Huella ecológica, biocapacidad y huella de carbono	174
4.2 Evolución mensual del consumo de derivados de petróleo	175
4.3 Relación entre el IDH e intensidad energética	176
4.4 Metales en el aire cercano a la Catedral Metropolitana en San José	178
4.5 Contribución de fuentes de contaminación urbana a la calidad del agua en ríos de la subcuenca Virilla	183
4.6 Desembarcos de especies de camarón, según la profundidad de captura	184
4.7 Evolución del área bajo protección	190
4.8 Evolución de la red de reservas naturales privadas	191
4.9 Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	203
5.1 Apoyo partidario y participación electoral, según segmento del mercado electoral. 2006 y 2010	229
5.2 Evolución de las simpatías partidarias. 1993-2011	230
5.3 Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón. 2002, 2006 y 2010	235
5.4 Partidos políticos cantonales registrados entre 1949 y 2010	238
5.5 Razones que explican el fracaso de la aprobación de reformas fiscales en la Asamblea Legislativa	244
5.6 Actores que podrían ejercer un poder de veto sobre la reforma fiscal	245
5.7 Acciones colectivas registradas por mes. 1997-2010	246
5.8 Relación entre el ciclo económico y las acciones colectivas. 1997-2010	247
5.9 Congestión de casos en el Poder Judicial y brechas entre casos entrados y terminados por año	249
5.10 Presupuesto judicial per cápita y gasto público per cápita. 2000-2010	250
5.11 Porcentaje de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta con plazo vencido, según el tiempo transcurrido	252
6.1 Evolución del porcentaje de profesores de enseñanza general básica y de centros unidocentes en primero y segundo ciclos, por grupo profesional. 2002-2010	283
6.2 Número de diplomas otorgados en Enseñanza de las Ciencias, según sector institucional. 2001-2009	284
6.3 Diplomas otorgados en Enseñanza de las Ciencias, según grado académico. 2001-2009	284
6.4 Instituciones en tercer ciclo y educación diversificada que cuentan con al menos un laboratorio de Ciencias, según tipo de dependencia. 2003-2008	285
6.5 Evolución del número de estudiantes en colegios científicos, por sexo. 2000-2010	286
6.6 Número de estudiantes que presentaron pruebas de bachillerato en las materias de Ciencias. 2001-2010	288
6.7 Porcentaje de instituciones técnicas en relación con el total de instituciones de tercer ciclo y educación diversificada tradicional. 1990-2010	290
6.8 Proporción de la inversión real en educación, por modalidad. 2001-2009	290
6.9 Porcentaje de aprobación en colegios diurnos, según ciclo y modalidad. 1997-2009	291
6.10 Ingreso mensual promedio real de los ocupados, según escolaridad. 2009	292
6.11 Pirámide de la educación técnica en Costa Rica. 2009	293
6.12 Porcentaje de egresados de programas y planes del INA, por nivel de cualificación. 2009	294
7.1 Centroamérica: tasa de homicidios por cien mil habitantes. 2000-2010	301
7.2 Centroamérica: crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010	302
7.3 Centroamérica: tasa de desempleo abierto. 2007-2009	302
7.4 Centroamérica: jóvenes (de 12 a 24 años) que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. Circa 2009	303
7.5 Centroamérica: Número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos, por década. 1940-2010	303
7.6 Centroamérica: índice de envejecimiento. 1970-2025	307
7.7 Centroamérica: carga tributaria, según tipo de impuesto. 2000 y 2009	308
7.8 Centroamérica: Hogares en condición de exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI	315

## Índice de mapas

2.1 Índice de situación educativa en la educación secundaria, según quintiles. 2009	91
4.1 Vulnerabilidad hidrogeológica del acuífero Parrita	181
4.2 Nivel de riesgo de contaminación en el sistema acuífero Río Frío	182
4.3 GAM: área urbana en 2004, sobrepuesta a zonas de fragilidad ambiental	199
5.1 Cambios en el partido ganador, según municipio, en las elecciones de alcaldes de 2006 y 2010	235
5.2 Juntas receptoras de votos con inconsistencias electorales, por distrito. 2010	272
6.1 Distribución espacial de los colegios con laboratorios de Ciencias	286
7.1 Rangos esperados de anomalías en temperatura y precipitación, según escenario. 2070-2100	306
7.2 Centroamérica: tasas de homicidios a nivel departamental. 2010	309
7.3 Centroamérica: red vial y pobreza. Circa 2009	310

## Índice de diagramas

3.1 Fases de crecimiento de las Mipyme y tipos de financiamiento requeridos	146
7.1 Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social	317



# 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 incursionó 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. Con dos temas importantes, el tema electoral y de cierre de un período de gobierno, y 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” 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.

El Decimoséptimo Informe reporta un año singular, aparentemente calmo, que revela la innegable gravedad de los problemas que experimenta el desarrollo humano en Costa Rica. Por lo anterior, combina la valoración de tendencias de más largo alcance con las incidencias del 2010 en particular. En los diversos ámbitos de estudio se exploran las características de la recu-

peración económica, los problemas de sostenibilidad de la seguridad social, el descuido en las prioridades de la gestión ambiental y la incapacidad de adaptación del sistema político para responder con entregas efectivas de bienestar para la población. La sección “Debates para el desarrollo ofrece además la posibilidad de análisis del contexto centroamericano, e incluye una sinopsis de los resultados del *Cuarto Informe Estado de la Región*, publicado en 2011. También presenta un conjunto de desafíos relacionados con la educa-

ción técnica y científica en el país, de cara a la preparación –ya en proceso –de un estado de la ciencia y la tecnología.

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.  
NOVIEMBRE DE 2011



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



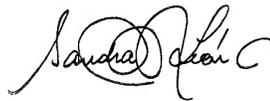
**Ofelia Taitelbaum**  
DEFENSORA DE LOS HABITANTES A.I.  
DE LA REPÚBLICA



**Yamileth González García**  
Rectora  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



**Luis Guillermo Carpio Malavasi**  
Rector  
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA



**Sandra León Coto**  
Rectora  
UNIVERSIDAD NACIONAL



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



# Prólogo al Decimoséptimo Informe Estado de la Nación

En sus dieciocho años de trabajo, el Estado de la Nación se ha ocupado de dar seguimiento al desarrollo humano sostenible de un país singular, dada la simultaneidad que se observa desde la década de los cuarenta en su crecimiento económico, su progreso social y el perfeccionamiento de sus instituciones democráticas. La conveniencia y necesidad de ese seguimiento se hizo patente en el Primer Informe, tanto por la singularidad de Costa Rica que interesaba documentar, como por la relevancia de señalar desafíos y aportar fundamentos para una deliberación nacional sobre su desarrollo, en un tiempo de riesgo.

Esto nos ha llevado a observar de manera sistemática y rigurosa, mediante una amplia red de investigación. Lo hemos hecho tanto desde la perspectiva nacional como desde la regional centroamericana, y además hemos mirado con particular profundidad hacia diversos sectores y subregiones nacionales. En total hemos preparado diecisiete ediciones del *Informe Estado de la Nación*, cuatro del *Estado de la Región*, tres del *Estado de la Educación* y muchos otros estudios y publicaciones. También apoyamos la elaboración de informes sobre desarrollo humano en todas las naciones centroamericanas y, en al menos cuatro ocasiones, en otros países más allá del Istmo. Ha sido un período de creación y trabajo permanentes, a cargo de un equipo de trabajo relativamente reducido y extraordinariamente comprometido,

así como de una red de colaboradores en lo gráfico y en lo estilístico que comparten la dedicación y el compromiso con esta iniciativa. Así se ha construido este Programa, con tesón y creatividad, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Hoy, en este tiempo de continuidad y renovación, debo reconocer y agradecer a los que pasaron y también a los que seguirán.

## 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 diálogo 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 análisis 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, tomó dos importantes decisiones. Por un lado, dispuso 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 *Informe Estado de la Educación*- y sobre la situación de Centroamérica -el *Informe 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 sostenible, pues señalan desafíos y fortalecen la definición de metas y prioridades de la acción pública. Los informes no tienen carácter vinculante, ni 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 obligatoria.

En meses recientes el *Informe Estado de la Región* (IER) fue evaluado de manera independiente por encargo de la agencia danesa de cooperación internacional, que es uno de los principales auspiciadores de esta iniciativa. Al igual que en otras valoraciones que se han reseñado en los Informes, en esta ocasión se concluyó que: “El IER es percibido por los usuarios como un documento de alta calidad y bien elaborado, por un equipo con altas cualidades y calidades (...) se encuentra un significativo reconocimiento a lo relevante, confiable y rigurosamente respaldado del IER. Los resultados de la consulta hecha por la misión, califican con cifras cercanas o mayores al 85% en la escala de las mejores calificaciones. En un segundo nivel de selección se encuentran las categorías de oportuna y completa. Esto se explica, en el primer caso, seguramente por el hecho de que el proceso de elaboración del informe demanda un tiempo prudencial, por lo que en el momento de su publicación y difusión pueda existir otros temas de actualidad que no están contemplados en él. Así mismo, la percepción u opinión sobre lo completo o no, se convierte en un asunto difícil de satisfacer por cuanto, al privilegiar la visión regional, pueden dejarse de lado asuntos nacionales percibidos como de mayor urgencia” (Sol y Vargas, 2011). Las oportunidades de mejora que se señalan en el reporte de evaluación están siendo atendidas, particularmente en lo que concierne a la difusión y presencia del informe regional en Internet.

### 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 estos años ha sido la base para lograr tal propósito. Mediante la combinación de procesos de estudio 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*.

### El Informe Estado de la Nación: un método para conocer y pensar un país

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.

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 acreciente 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).

El Informe ha profundizado en muy diversas áreas e incidido en la formulación de políticas públicas y la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales. Con estas intervenciones se ilustra cómo la identificación de desafíos, y su legitimación desde organizaciones independientes que promueven la petición y rendición de cuentas, pueden 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 reproducción 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 las 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 dieciocho 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 nacional 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 trayectoria personal de sus miembros, y reglas de participación transparentes, claras y precisas. Esos son los pivotes centrales de nuestro Programa. La reciente partida de Miguel Gómez y Rodolfo Cerdas puso en absoluta evidencia cuánto se les debe: no hay forma de terminar de agradecer a los miembros del Consejo Consultivo las innumerables horas de esfuerzo y compromiso dedicadas a producir un documento que anticipa y guía la deliberación nacional.

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 lo cual la disponibilidad de las bases de datos de encuestas, censos y estadísticas altamente desagregadas es muy importante. La independencia respecto del Gobierno cobra particular relevancia en lo que a 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 correspondiente. 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 como 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. La experiencia enseña que la propuesta específica, fuera de un “núcleo duro” de temas que generen cohesión interna, debe dejarse a las fuerzas sociales o políticas. A lo largo de estos años, esta ha sido la opción escogida. A ella se deben muchas de las limitaciones de nuestra acción, y también muchas de sus fortalezas.



**Miguel Gutiérrez Saxe**  
DIRECTOR DEL PROGRAMA

## FICHA 1

## Participación del Programa Estado de la Nación en la evaluación del Sistema de Banca para el Desarrollo

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) fue creado en mayo del 2008. El artículo 49 de su ley constitutiva (n° 8634), dispone la conformación de una Comisión Evaluadora que periódicamente debe realizar “una evaluación integral del accionar del SBD, en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, razonabilidad en el cumplimiento de directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera. Asimismo la Comisión debe evaluar, en forma separada, el impacto socioeconómico de cada uno de los fondos señalados en el artículo 16 de la Ley”. Según establece la misma Ley, esta instancia está integrada por representantes de la Escuela de Economía de la UCR, el Programa Estado de la Nación y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica.

En agosto de 2011 la Comisión Evaluadora presentó su informe sobre los primeros años del SBD. En él se destaca que este es un sistema orientado a generar oportunidades a empresas que no tienen acceso a servicios, financieros y no financieros, para así corregir un desbalance de la política pública de fomento productivo, en favor de proyectos viables y factibles impulsados por las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). Esta corrección favorece, entre otros, la producción limpia y sostenible, la

innovación y la adaptación tecnológica, además de la movilidad social, el enfoque de género y el apoyo a poblaciones vulnerables y zonas de menor desarrollo.

La evaluación de los primeros resultados del SBD, y de sus programas de apoyo financiero a las Mipyme, planteó a la Comisión un reto complejo, dado que el objetivo era analizar un sistema que todavía no termina de desplegarse, tanto por el poco tiempo transcurrido desde su creación, como por las inconsistencias que se han detectado en su diseño legal y operativo. Algunas de esas inconsistencias son muy relevantes. Por ejemplo, el principal fondo del SBD, constituido con el 17% de los depósitos del público en la banca privada (el denominado “peaje bancario”) no se puede utilizar para otorgar créditos, debido a que las normas prudenciales generales y otros factores lo impiden.

Entre los avances logrados, la Comisión constató que en el período analizado se realizaron importantes esfuerzos -aún inconclusos- para asegurar el cumplimiento de la Ley en cuanto a la canalización del 15% del presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) a actividades de capacitación y asistencia técnica, de manera planificada y coordinada con el SBD, así como para plasmar en productos financieros concretos las previsiones sobre capital semilla y capital de riesgo, entre otros.

## FICHA 2

## Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2010

En 2010 el Programa Estado de la Nación coordinó la realización de un estudio sobre la cultura política democrática en Costa Rica, en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. Se trata de un análisis que actualiza un trabajo similar efectuado dos años atrás, como parte de un esfuerzo más amplio de investigación comparada que en esta oportunidad se llevó a cabo en veintiséis naciones de América Latina. El estudio no solo compara la cultura política de los países, sino que crea una herramienta útil para dar seguimiento a los cambios que esta experimenta a lo largo del tiempo.

La base de la investigación, tanto en esta como en anteriores ocasiones, fue la encuesta *Barómetro de las Américas*, que recoge información sobre valores, actitudes y opiniones políticas. La consulta del 2010 incluyó a 1.500 personas y tuvo un diseño similar al de estudios previos, lo que facilitó las comparaciones entre varios años. El cuestionario aplicado tiene un tronco común, compartido con todas las naciones participantes en el estudio, así como temas específicos desarrollados para el caso costarricense. La mayor novedad en la ronda del *Barómetro de las Américas 2010* fue el análisis de las características de las personas que fueron afectadas por la crisis económica de 2008-2009, especialmente aquellas que perdieron sus trabajos y aquellas que manifestaron que su economía familiar se deterioró. Para ello se plantearon preguntas como:

¿estuvo la crisis vinculada con el apoyo de los ciudadanos a la democracia y los principios democráticos?, ¿amenazó la crisis económica el apoyo a la democracia?

El estudio del 2010 puso de manifiesto importantes cambios en las actitudes ciudadanas en una serie de factores relevantes de la vida política y social. De manera resumida, se encontró que en Costa Rica la crisis económica del 2009 produjo un deterioro de la actividad económica y el empleo, pero ello no repercutió de manera significativa en los niveles de bienestar de la población, aunque sí se amplió la brecha de desigualdad social. Además, la tradicional medida de apoyo al sistema mantuvo el nivel reportado en 2008 y fue la segunda más alta de todos los países estudiados. Asimismo, se registró un notable incremento en el índice de tolerancia. Costa Rica encabeza, junto con Uruguay, el grupo de naciones latinoamericanas que combinan un alto apoyo al sistema y una alta tolerancia política. Las diferencias con respecto a los demás países son marcadas: el apoyo a una democracia estable en Costa Rica es once puntos superior que en Colombia, el país con el tercer mejor puntaje.

El documento *Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2010* fue presentado en mayo de 2011, en una actividad pública que contó con la participación del Dr. Mitchell Seligson, coordinador de Lapop. El texto se encuentra disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). En 2012 el Programa Estado de la Nación participará nuevamente en esta importante iniciativa.

## FICHA 3

### Lineamientos orientadores para un Plan Nacional de Empleo Juvenil

A solicitud de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa Estado de la Nación preparó el documento *Principios orientadores y lineamientos, prioridades e instrumentos para la elaboración de un Plan de Promoción del Empleo Juvenil*, que fue el resultado de un trabajo de cuatro etapas realizado bajo la coordinación de Eduardo Alonso.

En la primera etapa, denominada "Exploración", se efectuaron tres trabajos de investigación -Balance macroeconómico, *Estado actual del empleo juvenil* y *Marco institucional, políticas y programas de fomento del empleo juvenil*- que fueron presentados en un taller con personas expertas en la materia. En esa consulta, que constituyó la segunda etapa del proyecto, participaron cerca de veinte representantes de instituciones vinculadas al tema del empleo, quienes aportaron observaciones y recomendaciones que permitieron identificar problemas adicionales relacionados con la población joven y el empleo.

En la tercera etapa, la sistematización de las investigaciones y las observaciones recogidas fueron incorporadas en un documento exhaustivo e integral, titulado *Diagnóstico de la situación de la población joven*. A partir de ahí se inició la cuarta etapa, cuyo objetivo fue desarrollar un plan de consultas en torno a los lineamientos para la formulación del Plan Nacional de Empleo Joven. Se entrevistó a veintiséis personas que de una u otra forma están relacionadas con la población joven: quince funcionarios de entidades gubernamentales, cinco miembros del sector de jóvenes de partidos políticos y de movimientos de juventud, representantes del sector sindical y empresarios.

Estos insumos sirvieron de base para elaborar una propuesta de líneas orientadoras, que fue sometida a consulta y validación mediante la metodología de grupos focales. Se realizaron tres encuentros con la participación de 36 personas, entre ellas jóvenes, representantes de instituciones públicas y de los sectores empresarial y sindical.

Como su nombre lo indica, el documento final de este proceso contiene, de manera condensada, los principios orientadores, lineamientos, prioridades e instrumentos que deberían considerarse en un plan nacional de promoción del empleo juvenil. En el primer semestre de 2011 la propuesta fue presentada a la Junta Directiva del Consejo de la Persona Joven y al Comité Técnico Nacional del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración.

## FICHA 4

### Apoyo al Inamu para monitorear el avance de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG)

En el año 2006, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, confió al Programa Estado de la Nación la coordinación del proceso técnico y de consulta para la formulación de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PIEG). Cuatro años después, el Inamu decidió efectuar un balance de la ejecución de la Política y su primer plan de acción, para lo cual solicitó al Programa la generación de los insumos técnicos necesarios, así como la actualización del diagnóstico y los indicadores de resultado de la PIEG, de manera que se pudiera contar con una base para la elaboración de un nuevo plan.

En junio de 2011 se dio a conocer el informe *Actualización de línea de base e indicadores del Sistema de Indicadores de la PIEG*, el cual aporta los insumos para monitorear el avance de la Política y realizar un ejercicio de rendición de cuentas al país. En el foro "Tres años de la PIEG... un balance necesario" se expusieron los principales hallazgos del estudio, en una actividad que contó con la participación de autoridades gubernamentales y representantes de organizaciones de mujeres a nivel nacional, regional y local, quienes discutieron los resultados, formularon recomendaciones y propusieron acciones para los próximos años.

La evolución de los indicadores de seguimiento para el período 2007-2010 revela que, si bien se registraron progresos en algunos ámbitos, estos han sido selectivos y lentos. El análisis realizado mostró un desarrollo muy desigual entre objetivos, con una alta variabilidad en cuanto a logros y desafíos pendientes. Entre los avances normativos destaca la promulgación del nuevo Código Electoral de 2009 -en el cual se establece el principio de paridad de género en todas nóminas de elección popular-, así como el decreto ejecutivo 36020, del 2010, que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, la entrada en vigencia de la "Ley de creación del sistema nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres" en 2008, y la restitución de los artículos 22 y 25 de la "Ley de penalización de la violencia contra las mujeres".

## FICHA 5

**El Estado de la Nación realizará el Cuarto Censo Nacional Cooperativo**

En el marco del convenio entre el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) y el Consejo Nacional de Rectores, que busca fortalecer el movimiento cooperativo y el sector de la economía social en el país, en fecha reciente se definieron los términos de referencia para que el Instituto encarque al Programa Estado de la Nación la realización del Cuarto Censo Nacional Cooperativo.

El Censo Cooperativo es una valiosa fuente de información sobre el desarrollo de las cooperativas, pues describe su situación y brinda insumos para la toma de decisiones que fomenten este importante sector de la vida nacional.

En la cuarta edición del Censo se espera abordar las dimensiones social, económica, ambiental y productiva del movimiento cooperativo, con el fin de profundizar el

conocimiento sobre este sector, visualizar los desafíos que tiene por delante, dar elementos nuevos a las instituciones que lo apoyan y mostrar a la sociedad sus aportes al desarrollo nacional. Se tiene previsto que los resultados estén disponibles a mediados del 2012, declarado Año Internacional del Cooperativismo.

## FICHA 6

**Inicia preparación del primer Informe del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación**

El Programa Estado de la Nación y la Estrategia Siglo XXI elaborarán el primer Informe del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Costa Rica. El proyecto cuenta con la colaboración de la División de Ciencia y Tecnología del BID y el aval y participación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit). El documento será publicado como capítulo especial del Decimotercer Informe Estado de la Nación, en noviembre de 2012.

Esta iniciativa busca crear la plataforma de un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño nacional en ciencia, tecnología e innovación (CTI). Se basará en estudios de fondo que ayuden a identificar los principales desafíos, valorar el desempeño nacional con respecto al de otras naciones con ingresos similares, estimular la discusión sobre las opciones del país en temas de CTI y

sustentar el proceso de toma de decisiones en este campo. Para ello se seguirá la metodología desarrollada por el Programa Estado de la Nación, la cual conlleva la articulación de una red multidisciplinaria de investigación y la apertura de espacios de discusión con representantes de los distintos sectores que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El informe se propone responder a la interrogante ¿cómo rediseñar el perfil de las capacidades de Costa Rica en CTI, para optimizar su reproducción y estimular la innovación y la productividad nacionales? Para su abordaje se desarrollarán los siguientes ejes temáticos: i) producción del conocimiento científico en Costa Rica, ii) recurso humano para la CTI, iii) inversión en I+D y sus fuentes de financiamiento, iv) políticas públicas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia,

Tecnología e Innovación, y v) valoración del avance en la ejecución del Plan de Medio Siglo en Ciencia y Tecnología para Costa Rica.

Las investigaciones tendrán una perspectiva sistémica del proceso ciencia-tecnología-innovación, que supone la interacción y articulación de varias comunidades y actores, entre ellos investigadores, tecnólogos, empresarios, inversionistas, usuarios, políticos, etc. Además se considerarán los sistemas de gestión que incentivan o bloquean la CTI, y las organizaciones que habilitan el acceso al conocimiento y las tecnologías. Los estudios además tendrán, como punto de partida general, la concepción de una CTI que busca el crecimiento económico y la creación de mayor bienestar social, en un marco de respeto al ambiente.

## FICHA 7

**Informe Estado de la Región**

El 4 de octubre de 2011 se dio a conocer en San Salvador el *Cuarto Informe Estado de la Región*, el cual abarca los tres años transcurridos desde la anterior entrega, en 2008. Gracias al apoyo de la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danida) fue posible encadenar los procesos de preparación y difusión de dos Informes consecutivos, lo que dio continuidad a las redes de investigación y al equipo central encargado de la gestión del proyecto.

Al igual que en ocasiones anteriores, el Informe se elaboró a partir de una estrategia participativa de investigación y consulta social. Su temario fue definido después de realizar 74 entrevistas a figuras destacadas de la región y discutir una propuesta con el Consejo Consultivo, órgano integrado por veinticinco personalidades centroamericanas que acompañaron todo el proceso de preparación del Informe. La red académica fue conformada por cerca de doscientas personas, quienes elaboraron diversos estudios y aportes o se vincularon con la recolección y sistematización de información a lo largo del Istmo. Asimismo, en las discusiones sobre el

avance de los insumos que sustentan el Informe y sobre los borradores de los capítulos participaron alrededor de trescientos representantes de diversos sectores. Este proceso ha probado ser fundamental para garantizar la calidad y pertinencia del Informe.

Este Cuarto Informe mantiene la tradición de ser un instrumento “desde Centroamérica y para Centroamérica”, que analiza y da seguimiento a los desafíos del desarrollo humano sostenible. Ofrece una mirada profunda sobre un conjunto de temas clave para conocer la evolución reciente de la región. No es una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, en la cual se ha precisado y detallado lo que diversos actores sociales, económicos, políticos e institucionales hicieron en el pasado cercano y la huella que dejaron en el devenir del Istmo. Además de dar seguimiento a las principales tendencias del desarrollo humano sostenible, en esta edición se estudian en forma exhaustiva los temas de Estados de y para la democracia, cambio climático y exclusión social. A este último asunto dedica el Informe su mayor esfuerzo, al incorporar una visión prospectiva y

propositiva para tratar de responder la siguiente pregunta: ¿Bajo cuáles condiciones es probable un acuerdo político duradero, que haga posible disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semi-democráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social?

Durante el tercer trimestre del 2011 los esfuerzos del equipo técnico del Estado de la Región se han dedicado a la difusión del Informe. En el mes de octubre se realizaron las actividades de presentación en todos los países centroamericanos -excepto en Belice, donde está previsto hacerlo en el 2012- y se establecieron alianzas con organismos nacionales y regionales, a fin de organizar actividades conjuntas e identificar espacios idóneos para exponer y discutir los contenidos de la publicación. El proceso de difusión continuará durante el 2012, en forma paralela a la búsqueda de mecanismos institucionales y financieros para la preparación de futuras ediciones del Informe.

## FICHA 8

## Amplia divulgación del Tercer Informe Estado de la Educación

Entre los meses de abril y octubre de 2011 se llevó a cabo un amplio proceso de divulgación del *Tercer Informe Estado de la Educación*. El documento fue presentado formalmente a representantes de la comunidad educativa nacional y otros sectores de interés, procurando hacer conciencia de que esta importante iniciativa del Conare -marco institucional del Programa Estado de la Nación-, además de ofrecer un exhaustivo informe bial sobre el desempeño del país en materia educativa, es una plataforma de investigación que brinda insumos para identificar desafíos y sustentar propuestas, a partir de valiosas herramientas como bases de datos, indicadores y análisis especializados. La estrategia de difusión se enfocó en dos niveles de trabajo principales, que se detallan a continuación.

### Comunicación masiva

Se realizó una actividad oficial en la cual se expusieron los principales hallazgos del Informe a 250 personas de todos los sectores del sistema educativo. Además se llevó a cabo una conferencia de prensa y se atendieron solicitudes de participación en noticieros y programas radiofónicos y televisivos. A septiembre de 2011 la cobertura mediática rondaba las cien noticias, entre notas informativas y artículos de opinión que hacían referencia a diversos temas del documento.

Otro espacio de divulgación masiva fue el sitio del Programa Estado de la Nación en Internet. En la sección "Biblioteca Virtual" se creó una nueva página en la que se colocaron las tres ediciones del *Informe Estado de la Educación*. Por primera vez se pusieron a disposición del público veintidós ponencias del documento recién publicado y carpetas de prensa desglosadas por capítulos. También se incorporó la versión en inglés de la "Sinopsis" del Informe y se dio libre acceso a sus bases de datos.

En el ámbito de las redes sociales, en el espacio del Programa Estado de la Nación en el sitio *YouTube* se colocaron once videos informativos -algunos de ellos referentes a estudios específicos- y se inició con la modalidad de videos en inglés. Los más consultados fueron los relacionados con la enseñanza del Inglés, la educación preescolar y la cultura democrática en los centros de enseñanza, así como la "Valoración general" del Informe y un análisis sobre culturas organizacionales en las escuelas y colegios. La red social *Twitter* se utilizó para anunciar las actividades de presentación del *Estado de la Educación*, con enlaces al comunicado de prensa y a los nuevos videos indicados. Además se sugirió la descarga gratis del Informe en la "Biblioteca Virtual" del sitio en Internet.

Otra labor realizada fue la identificación de más de treinta instituciones nacionales e internacionales afines a la temática educativa, con el fin de intercambiar vínculos (*links*) entre sus direcciones y la de la página del *Estado de la Nación*, y crear enlaces con los documentos del *Estado de la Educación*.

### Relación directa con la sociedad

En el esfuerzo por difundir el Informe -y los productos del Programa Estado de la Nación en general- se ha puesto especial énfasis en la relación directa con los diversos sectores sociales. Esta labor ha encontrado gran receptividad e interés en el Estado de la Educación, al cual se le reconocen, además de su calidad, la amplitud y variedad de los temas tratados.

Desde la publicación del Informe hasta octubre de 2011, un total de 2.597 personas asistió a 46 actividades de divulgación. Se realizaron presentaciones, talleres de capacitación y foros con académicos, entre otros espacios que han ayudado a informar y formar sobre la situación de la educación costarricense, sus desafíos y la búsqueda de alternativas. Los públicos meta a los que se han dirigido estas iniciativas son:

- Docentes, funcionarios y tomadores de decisiones del MEP.
- Agremiados del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte.
- Altas autoridades de la Contraloría General de la República y de los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo.
- Estudiantes y docentes de las universidades públicas y privadas.
- A través del Servicio Civil, funcionarios de ministerios, instituciones autónomas y municipalidades.
- Miembros de organizaciones del Magisterio Nacional.
- Miembros de organizaciones no gubernamentales y empresariales que trabajan en el tema de la educación.
- Ciudadanos interesados en la temática educativa.
- Representantes políticos a escala nacional, regional y local.

## FICHA 9

## Área de Difusión

El Área de Difusión del Programa Estado de la Nación ha desplegado una serie de acciones para dar a conocer sus publicaciones a los diferentes grupos meta: tomadores de decisiones, investigadores, medios de comunicación, sector educativo y sociedad civil. Concretamente, los esfuerzos se han centrado en los ámbitos de capacitación y comunicación.

### Capacitación

Entre enero y septiembre del 2011 se realizaron 75 actividades formativas, en las que participaron 2.795 personas a lo largo del territorio nacional.

### Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales

De manera constante el sector de funcionarios públicos y las organizaciones sociales solicitan presentaciones de los diversos informes que elabora el Programa Estado de la Nación, a fin de contar con información actualizada y estimular la formación de opiniones fundamentadas sobre la realidad nacional.

Para apoyar ese proceso se suscribió un convenio con la Dirección General de Servicio Civil, y a través de su Centro de Capacitación para el Desarrollo se realizaron cinco talleres en los que participaron cerca de cuatrocientos funcionarios y autoridades públicas.

Con organizaciones sociales se efectuaron quince actividades, a las que asistieron alrededor de seiscientos representantes de muy diversas entidades, que procuran la formación de sus integrantes en temas de la realidad nacional.

Por otra parte, se divulgó el módulo educativo *Grano de maíz en la integración centroamericana*, en el contexto de seis actividades realizadas con el propósito de compartir los hallazgos del *Informe Estado de la Región (2008)* y promoverlo como una herramienta para la información y formación de dirigentes indígenas, así como de los funcionarios y docentes que atienden a esta población. Se contó con la participación de unas trescientas personas.

### La aventura del Estado de la Nación en el aula

La coordinación entre el Ministerio de Educación y el Estado de la Nación sigue dando frutos, al suministrar a los docentes información y materiales valiosos para abordar con creatividad y pertinencia una gran variedad de temas y motivar un aprendizaje significativo en las y los estudiantes.

A lo largo del 2011 se han realizado cerca de treinta actividades dirigidas a unos seiscientos educadores de todo el país, en las cuales se han suministrado estudios, correlaciones pedagógicas y módulos que son un apoyo real para el desarrollo de temas del currículo con información actual.

Asimismo, la presentación del *Tercer Informe Estado de la Educación* puso al alcance de muchos docentes y funcionarios del MEP información actualizada sobre la situación del sistema educativo y sus principales desafíos, lo que les dio base para hacer propuestas de cambio, tal como se comentó en la ficha 8.

### Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria

Las universidades son espacios clave para el diálogo académico y el debate sobre los temas de actualidad nacional y, por ende, para la difusión de los *Informes Estado de la Nación*. Para llevar adelante la labor en este ámbito continúa trabajando la Subcomisión de Presentación del Estado de la Nación en la comunidad universitaria, con representantes de los cuatro centros de enseñanza superior pública del país. Se utiliza sobre todo la modalidad de foro académico, para analizar a profundidad los temas del *Informe Estado de la Nación*. Entre marzo y septiembre de 2011 se organizaron siete foros, a los que asistieron 350 personas. Además, en este período se sumó el *Informe Estado de la Educación*, sobre el cual se realizaron cinco interesantes debates, en los que participaron cerca de 700 docentes y estudiantes.

La Subcomisión también estimuló la expresión artística a partir del *Informe Estado de la Nación*, invitando a diversos artistas a utilizar temas de la realidad nacional como inspiración para sus creaciones.

### Producción audiovisual

El Programa Estado de la Nación ha continuado con la producción de vídeos cortos sobre sus informes. En 2010 se realizaron cinco cortos sobre los hallazgos del *Decimosexto Informe Estado de la Nación* en las áreas social, ambiental, política y económica. En el caso del *Estado de la Educación* se elaboraron once vídeos con temáticas variadas y sobre investigaciones específicas. Además se inició con la modalidad de vídeos en inglés. Y en lo que concierne al *Cuarto Informe Estado de la Región*, se ha producido material audiovisual que sintetiza los análisis efectuados en las temáticas de exclusión social, cambio climático, administración de la justicia y el desafío de los Estados de y para la democracia, entre otros.

CAPÍTULO  
1

# Sinopsis

## INDICE

Valoración general	37
Dictamen	37
El 2010 en perspectiva	38
Tiempo de inflexión	29
Una salida política	40
<b>Sinopsis</b>	<b>41</b>
Equidad e integración social	41
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	48
Armonía con la naturaleza	53
Fortalecimiento de la democracia	59
Cuarto Informe Estado de la Región	63
Aporte especial: Desafíos de la educación preuniversitaria en ciencia y tecnología	67

## VALORACIÓN GENERAL

Deseo que el Estado sea feliz por la paz, fuerte por la unión y que sus hijos corten cada día una espiga más y lloren una lágrima menos.

**Juan Mora Fernández**

MENSAJE AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 1828.

El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...

ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

### Dictamen

Cuando se lo examina de cerca, el 2010, un año sin acontecimientos dramáticos, en apariencia calmo, revela la gravedad de los problemas que experimenta el desarrollo humano en Costa Rica. A primera vista fue un año caracterizado por la normalidad económica, social y política: la economía creció moderadamente, aunque con déficits de importancia; no hubo conflictos sociales de gran magnitud, se incrementó la inversión social y, además, la ciudadanía eligió al gobierno nacional y a las autoridades locales en dos elecciones libres y limpias, sin incidentes o cuestionamientos a los resultados. Aun con una situación de seguridad ciudadana deteriorada, muy influida por la geopolítica regional del narcotráfico, el país sigue siendo el más seguro de Centroamérica y atrae un considerable flujo de inversión externa directa. Además, se superó la crisis económica de 2008-2009 sin graves retrocesos.

Debajo de la calma, sin embargo, se incuban tempestades. Al iniciar la segunda década del siglo XXI, el país vive un tiempo de inflexión en su desarrollo, marcado por el deterioro institucional

y por la falta de adaptación del sistema político para responder a la población con entregas efectivas de un mayor y más equitativo bienestar social, económico y ambiental. Es inocultable que el ritmo del desarrollo humano de Costa Rica ha perdido el paso, no solo en relación con las sociedades más avanzadas sino, aun más preocupante, en relación con naciones emergentes, algunas situadas en América Latina, como Brasil o Chile. Dependerá de la manera en que se enfrenten los problemas, que el país entre en una fase de nuevo progreso, o en una de estancamiento prolongado e incluso, decadencia.

El 2010 fue, además, un año paradójico. No fue estridente, pero hubo crispación social en Costa Rica. El tiempo de inflexión se manifiesta como una acumulación de problemas sin resolver, algunos de ellos son tan puntuales como la célebre "platina" de la autopista General Cañas (pero sus consecuencias adquieren gravedad por la reiteración hasta el hastío); otros tienen dimensiones estructuralmente serias. Todos, sin embargo, contribuyen a un clima de ansiedad, agresividad y pesimismo que domina al país.

## VALORACIÓN GENERAL

Mirado desde esta perspectiva, el 2010 confirma evidencias -las más preocupantes desde que el Programa Estado de la Nación iniciara el análisis del desempeño nacional a mediados de la década tras anterior- de que, en términos estratégicos, el país entró en una nueva y más peligrosa fase, la de un claro desgaste de varias de las más preciadas ventajas históricas de su desarrollo humano. En esta situación, como se verá más adelante, no se trata de "patear el tarro" hacia adelante de cualquier forma, continuar y, con cierto desenfado, dar el siguiente paso. El problema nuestro, nuestra gran cuestión nacional, es cómo encontrar de nuevo nuestro rumbo, el rumbo costarricense.

### El 2010 en perspectiva

Esta valoración general del 2010 no puede sustraerse del imperativo de informar sobre el desempeño del país en ese año y, a la vez, incorporar en el análisis una perspectiva de más largo aliento. Esto permite calibrar las profundas implicaciones que tienen los acontecimientos de la coyuntura en el rumbo nacional, en su orientación al desarrollo humano. Un breve recorrido por la situación cercana se efectúa en este acápite.

La recuperación económica de 2010 fue moderada (el PIB creció un 4,2% y el consumo privado un 3,4%) pero frágil, comprometida por un rápido deterioro de las finanzas públicas y por la desaceleración de la producción hacia el final del año. La estabilidad económica -en especial la baja inflación (5,8% en 2010) y el flujo de inversión externa directa- sigue dependiendo en buena medida de factores externos volátiles, como los precios internacionales del petróleo y los alimentos, y de la recuperación de la economía internacional, cada vez más incierta. Como en otros países, la moneda nacional se apreció, impulsada por variables fuera del control de nuestras autoridades.

Esta recuperación fue, además, desigual. Si bien todos los sectores económicos tuvieron resultados positivos -excepto la construcción-, la generación de empleos no mejoró de manera significativa y se concentró en el sector exportador y los nuevos servicios, que no son los principales empleadores; paralelamente, no hubo estímulos adecuados en áreas estratégicas de la producción, intensivas en mano de obra, que dan trabajo a importantes segmentos de la población. El Sistema de Banca para el Desarrollo

tuvo un desempeño débil, muy distante de las expectativas creadas al aprobarse su ley constitutiva. Todos estos resultados profundizaron la polarización que enfrenta a los "ganadores" con los "perdedores" de la modernización económica.

En 2010 los principales indicadores de educación y salud mejoraron, y la inversión social pública siguió aumentando, aunque a menor ritmo que en el período 2007-2008, cuando el Gobierno Central aplicó su superávit a la expansión del gasto y el sector descentralizado siguió la misma línea. Ello impidió que la crisis económica golpeará de manera frontal a los sectores más vulnerables, contrario a lo sucedido en décadas pasadas. Sin embargo, esa expansión del gasto se orientó, fundamentalmente, a un incremento del gasto recurrente y no a la inversión, lo que acrecentó la inflexibilidad de las finanzas públicas. Al final de 2010 fueron evidentes las dificultades del Estado para sostener el esfuerzo previo y surgió con claridad un nuevo problema: el poco margen para mantener y fortalecer el régimen de bienestar social, si el país no consigue nuevos recursos y no efectúa cambios drásticos en su gestión. Este régimen es clave para la equidad social, para impulsar la productividad laboral y ampliar el bienestar social. Al mismo tiempo, una medición más precisa de la nueva Encuesta Nacional de Hogares logró determinar que la desigualdad en la distribución de los ingresos en el país es sustancialmente mayor de lo que se creía.

En cuanto a la gestión ambiental, el 2010 fue un año crítico. Costa Rica registró su mayor deuda ecológica en una década, la más alta cifra histórica en importación de plaguicidas y el mayor nivel de protesta social ambiental en catorce años. Los patrones insostenibles en el uso del territorio y la conflictividad que ello acarrea son insoslayables. La huella ecológica no es compensada por el amplio sistema de áreas protegidas. El Informe constató un debilitamiento de las instituciones e instrumentos de regulación, y una más profunda y evidente falta de prioridad política real del tema, ejemplificada por su bajo perfil dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. La falta de ordenamiento territorial continuó generando vulnerabilidades graves, entre ellas altos niveles de riesgo de desastre. Como consecuencia, los eventos de 2010 nuevamente afectaron la infraestructura y a las poblaciones más pobres, y se reportó la tercera mayor cifra de muertes por esta causa en cuarenta años. La actividad productiva, en un marco desordenado, ejerce presión sobre las fuentes de agua y ocasiona

cambios inadecuados en el uso del suelo, en especial en zonas urbanas, agrícolas y costeras.

En el ámbito político, el 2010 no fue "un año más". Ciertamente reeditó tendencias problemáticas surgidas a finales de la década de los noventa, como la debilidad del sistema de partidos, altos niveles de abstencionismo y la desalineación partidaria de la ciudadanía; las elecciones municipales extendieron el predominio de gobiernos locales divididos, lo que podría complicar su labor. Pero también se produjo un evento no visto en décadas: las tempranas fricciones y fracturas en el PLN, partido oficialista, debilitaron a la nueva Administración desde el inicio mismo de su gestión. Se generó un *impasse* político en el Ejecutivo y en el Legislativo, con tempranos cambios en el Gabinete, una fracción oficialista dividida y un Gobierno constantemente obligado a buscar el apoyo de su partido y de fuerzas opositoras fragmentadas. Este *impasse* se prolongó hasta bien entrado el 2011, un período fuera del análisis de este Informe, y fue exacerbado por la pérdida de la Presidencia del Congreso a manos de una alianza de partidos de oposición.

El sustrato institucional de la política, que ya venía seriamente comprometido, se debilitó aun más en 2010. Algunas situaciones eran previsibles: en el Congreso continuó el entramamiento para generar legislación prioritaria para el país, a pesar de la cantidad de leyes promulgadas, y se mantuvo la tendencia a aprobar normativa que amplía derechos sin dotar de contenido económico a los responsables de su cumplimiento. Sin embargo, no todo son malas noticias: el acatamiento de las sentencias de la Sala Cuarta mejoró de manera notable en relación con lo reportado en la anterior entrega de este Informe y el Tribunal Supremo de Elecciones amplió su capacidad de fiscalización de manera sustantiva.

No obstante, en lo fundamental el año bajo análisis trajo novedades adversas en áreas cruciales de la gestión pública. Por una parte, los esfuerzos de modernización del Poder Judicial parecen haber perdido dinamismo, pues los recursos inyectados no se reflejaron en una mejoría de los indicadores de desempeño, e incluso en ámbitos clave, como la justicia penal, se observó un deterioro. Por otra parte, los problemas en la administración pública se multiplicaron inusualmente, tal como demuestran, entre otros los siguientes ejemplos:

## VALORACIÓN GENERAL

- Viejos y nuevos problemas en la red vial han develado, cada vez más, serias deficiencias en la ejecución o supervisión de obras por parte del Conavi.
- El mal diseño institucional del Sistema de Banca para el Desarrollo, aprobado en 2008, y su fallido inicio operativo, han hecho que decaiga la esperanza entre los emprendedores.
- La crisis financiera del seguro de salud, la controversia sobre la sostenibilidad del régimen de pensiones y la crisis de gestión en la CCSS, cuyas primeras señales emergieron en 2010 y estallaron definitivamente en 2011, han generado alarma en amplios sectores de la población.
- En lo económico: el paso de una recuperación frágil y de la confianza en que la promoción de exportaciones era suficiente para apalancar el desarrollo, a la constatación de las incertidumbres de corto y largo plazo que rodean el futuro económico de Costa Rica.
- En el plano político: el paso de un esquema bipartidista en transición a uno multipartidista, que demanda mayor negociación -tanto a nivel nacional como local- y calidad en los liderazgos.

Desde hace años el país viene acumulando rezagos en temas relacionados con la mejora de las capacidades para el desarrollo humano de la población. Ello ha generado un forcejeo -a ratos silencioso, en ocasiones destemplado- entre las orientaciones reales de la vida social y de las políticas, por una parte, y los fundamentos nacionales, expresados en sus tradiciones, leyes, Constitución Política y las obligaciones que estas generan -lo que este Informe ha llamado la **promesa democrática**-, por otra.

Por ello, más que señalar desafíos inmediatos, es necesario advertir que el país está desorientado, pues la dirección en la cual algunos grupos lo han llevado no permite reconocer instrumentos y cauces para enfrentar sus problemas y reorientar su desarrollo. Así, en asuntos clave se han hecho apuestas equivocadas, lejanas al objetivo del bienestar de la población. En los años ochenta, además de descuidar la educación, se abandonaron áreas estratégicas que anteriormente habían sido fuentes de ventajas notables, como el hecho de tener una de las redes viales más densas de América Latina. Luego se desatendió la seguridad ciudadana, pues se deprimió la inversión social y por tres décadas se mantuvo el mismo esfuerzo público en esta materia, si se mide con el indicador del número de policías; se dejó de construir y reparar carreteras y caminos, puertos y aeropuertos. Los esquemas privados que se fomentaron han sido claramente insuficientes o disfuncionales.

En el *Sexto Informe Estado de la Nación* (2000) se dijo que Costa Rica era un país “descoyuntado”. Diez años después, con matices, esta caracterización se mantiene. Se desmantelaron las políticas de fomento de la “vieja economía”, sin generar equidad a cambio de crear ganadores netos en la “nueva economía”. En esta última los sectores reciben amplio apoyo, crecen en sus actividades, disfrutan de exenciones de impuestos y aprovechan la mano de obra

calificada en cuya formación el país ha invertido cuantiosos recursos públicos. Sin embargo, no son afectados por las reformas propuestas en materia fiscal, no retribuyen de manera proporcional los beneficios que han recibido. Los sectores “perdedores” quedan por fuera de la política pública, no mejoran sus ingresos ni sus capacidades, pese a sus aportes en materia de empleo e ingresos. En suma, en el reparto de beneficios y responsabilidades de la nueva estructura y dinámica económicas “no son todos los que están, ni están todos los que son”.

Un sistema político que optó por sustituir la entrega efectiva de bienestar por la generación de más **promesa democrática**, como ya lo señaló el *Décimo Informe Estado de la Nación* (2004), ha gestado una sociedad crispada. La creación de normas y entidades para reconocer y tutelar derechos se ha realizado sin proveer los recursos necesarios ni mejorar la calidad de la gestión pública, mientras el acceso a nuevos derechos exigibles ha ido modificando las expectativas de la ciudadanía. La falta de previsión política acerca de la presión adicional que esta situación ejerce sobre el sistema político e institucional no se arregla con respuestas parciales -y a veces inoperantes- y es probable que tenga, a no muy largo plazo, efectos sobre la estabilidad social, económica y ambiental del país.

Esta situación tiene como telón de fondo un problema complejo que socava la capacidad de gestión del Estado: la corrupción. Como se indicó en el *Undécimo Informe Estado de la Nación* (2005) y se le ha dado seguimiento en posteriores ediciones, pese a que en los últimos años se ha promulgado legislación para combatir este flagelo, la principal debilidad no está en el plano normativo, sino en el hecho de que no ha habido un esfuerzo paralelo orientado a fortalecer las capacidades institucionales para ejercer control sobre las acciones del sector público, mediante la dotación de mayores recursos y personal calificado. Esta deficiencia adquiere mayores dimensiones en el nivel local, pues las municipalidades son el eslabón más débil y propenso a casos de corrupción, tal como se reseña en este Informe.

El malestar ciudadano, estudiado a profundidad en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001) ha dado lugar a una profunda defecación hacia los partidos, lo que apunta a

En resumen, el 2010, además de **fundir** historia, es decir, de resumir las tendencias que marcaron esa década en Costa Rica, sentó nuevas y preocupantes premisas, es decir, **fundó** historia también.

### Tiempo de inflexión

No es que en 2010 emergieran todas las situaciones comentadas. De muchas de ellas se ha dado cuenta en anteriores Informes. Lo novedoso es que, siendo un año con una normalidad propia de un período de salida de la crisis, en realidad sea una coyuntura de retrocesos en temas clave para el desarrollo nacional. Estos todavía no impactan de forma sistemática y evidente los indicadores sociales, económicos y políticos más agregados, pero restringen las posibilidades futuras. Esta acumulación de señales preocupantes y sus sinergias, como se planteó, llama a una reflexión de largo alcance sobre el significado del 2010. Esta coyuntura es la que aquí se califica como un “tiempo de inflexión”, y algunos de sus principales síntomas evidencian el cambio de estatus de los problemas en áreas sensibles para el país:

- En el ámbito de la política social: el paso del problema de gestión al de la sostenibilidad del Estado de bienestar como dificultad fundamental.
- En la gestión ambiental: el paso de la inconsistencia entre un discurso público ambientalista y el desempeño real, al abandono explícito de su prioridad política en momentos de serio compromiso para la sostenibilidad.

## VALORACIÓN GENERAL

la reconsideración de los pilares sobre los cuales se funda la práctica política. Detrás del malestar ciudadano lo que existe no es solo apatía, sino también el efecto acumulado de percepciones negativas sobre el sistema político y sus actores, que encuentran explicación en la evidencia de corrupción, la persistencia de los niveles de pobreza y la desigualdad creciente por más de quince años, un estilo de hacer política basado en el fracaso del que gobierna (lo cual genera una situación en la que nadie gana y el país no avanza) y un entramamiento en la toma de decisiones. Apatía, malestar y hasta enojo.

### Una salida política

En la actualidad ninguna fuerza social y política puede imponer un rumbo al país, pero varias poseen capacidad para obtener victorias de corto plazo y servirse con cuchara grande tanto en el plano electoral como en la distribución de beneficios del crecimiento económico e, incluso, sacar ventaja de la inacción. El uso recurrente de esta capacidad, con desmedro del resto de la sociedad, ha galvanizado resistencias y elevado de manera paulatina el precio de esas victorias de corto plazo. Como resultado, la política activamente ha contribuido al tiempo de inflexión que vivimos, al malestar que padecemos, a la desconfianza que nos atenaza y al acontecer errático que atiza la incertidumbre.

Ante tal acumulación de señales preocupantes, una respuesta posible sería dejar que los problemas se agraven, a fin de crear las condiciones propicias para forzar un cambio de rumbo. Una estrategia así sería jugar con fuego. Por una parte, pondría en riesgo avances sociales y económicos de los que disfruta una gran parte de la población. Por otra, iniciaría una época de turbulencia que podría generar costos impredecibles. Una segunda respuesta, surgida de la incapacidad, es seguir igual, esperando que por algún golpe de suerte “en el camino se arreglen las cargas”. Los milagros son, por naturaleza, extremadamen-

te ocasionales y, por tanto, no aconsejables como guías para enrumbar una sociedad. El resultado más probable sería, al igual que en la primera alternativa, la profundización de los problemas actuales y la amenaza de llegar a puntos sin retorno. Por último, una tercera vía es posible: tratar de imponer un rumbo a la sociedad para “arreglar las cosas”, embistiendo a muchas fuerzas sociales. Ello provocaría fuertes e inmediatas resistencias.

Ni agravar las contradicciones, ni seguir en lo mismo, ni un golpe de mano: el presente Informe llama a replantear un desafío ya señalado en años anteriores: recuperar la fe en la política y las instituciones y forjar un camino común, un norte nacional fundado en diálogos y acuerdos. ¿Cómo hacerlo cuando en el pasado cercano se procuró el engaño en nombre de la concertación, cuando se experimenta una crisis de representación política y muchos no sienten, pues, qué partidos y organizaciones los representan? ¿Cómo hacerlo cuando se ha usado reiteradamente la demanda de diálogo como táctica para obstaculizar las decisiones, cuando algunos se benefician, a corto plazo, de la situación imperante? y, en todo caso, ¿diálogo entre quienes?

No hay respuestas fáciles a estas preguntas, aunque es imperativo buscarlas. En la institucionalidad política del país, especialmente en el Parlamento, hay espacios propicios para que los partidos y las fuerzas sociales emprendan diálogos y lleguen a acuerdos sustantivos. Lo que se requiere son gestos audaces para establecer una agenda común de interés para una mayoría política y, especialmente, capacidad para implementarla, así como sensatez por parte de las oposiciones. Temas urgentes los hay (como la reforma fiscal), que por años han languidecido bloqueados en el Congreso, y sobre los cuales es posible una decisión. El sistema político puede reactivar el diálogo para enviar a la sociedad una clara señal de que la política importa.

Por otra parte, una avenida importante del diálogo necesario es el diálogo social entre empresarios, trabajadores, ambientalistas, cooperativistas, entre otros, que impulse la deliberación continua sobre

temas estratégicos para el desarrollo humano que implican fuertes conflictos y que requieren cierta maduración a fin de encontrar equilibrios razonables, antes de adoptar decisiones políticas. Entre esos temas se encuentran, por ejemplo, el ordenamiento territorial, las políticas de empleo y organización laboral, el impulso de la ciencia y la tecnología y la estrategia energética del país. Este diálogo social es, hoy en día, inerte, y carece de espacios institucionalizados que lo faciliten. Ambas situaciones deben ser remediadas para evitar su instrumentalización y que sus acuerdos sean ignorados o, peor aún, distorsionados. Y paralelamente se requiere construir iniciativas a nivel local, que permitan a las comunidades reconocer sus fortalezas y limitaciones para enfrentar estos retos.

Diálogo político y diálogo social son avenidas distintas que pueden reforzarse mutuamente si ninguna reclama exclusividad y cada una cumple una función. Una señal inicial por parte de poderosos pero silenciosos actores -los “ganadores” de los últimos veinticinco años- de que estarían dispuestos a entrar en procesos de diálogo social y a ofrecer alguna concesión importante, podría contribuir a crear un mejor ambiente para que el país entre en un nuevo clima político.

En síntesis, el Informe llama a impulsar sistemáticamente el diálogo para arribar a acuerdos respaldados por mayorías sociales y políticas, acuerdos capaces de reforzar, en tiempos difíciles, los fundamentos de la República plasmados en la Constitución Política, como la búsqueda del mayor bienestar para toda la población, en el marco de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Un norte que coincida con la aspiración articulada por nuestro primer Jefe de Estado hace casi dos siglos: “lograr que la felicidad provenga de la paz, la fuerza de la unión y que sus hijos corten cada día una espiga más y lloren una lágrima menos”.

CAPÍTULO  
1

## Sinopsis

Por decimoséptima ocasión, el *Informe Estado de la Nación* presenta al país una serie de análisis para la evaluación del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible. El Informe es un sistema de seguimiento y, a su vez, una herramienta de información ciudadana de fácil acceso, para conocer la evolución de la sociedad costarricense, crear instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y contribuir a la formación de consensos nacionales, ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. Abarca tanto una revisión específica del año bajo estudio (en este caso el 2010), como la referencia a tendencias de mediano y largo alcance que permiten identificar los principales desafíos nacionales. Este esfuerzo se lleva a cabo desde el marco institucional del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes, con apoyo en la información generada en las universidades públicas, otros centros de investigación y entidades públicas y privadas.

El 2010 se presenta para este Informe como un año singular. Aunque a primera vista parece un año sin acontecimientos dramáticos, aparentemente calmo, revela la innegable gravedad de los problemas que experimenta el desarrollo humano en Costa Rica. Como se planteó en la “Valoración general”, el país vive una situación límite, un tiempo de inflexión en su desarrollo humano sostenible, marcado por el deterioro institucional y por la imposi-

bilidad del sistema político para adaptarse y responder a la población con entregas efectivas de un mayor y más equitativo bienestar social, económico y ambiental. Por lo anterior, en este Informe es importante la observación de tendencias de más largo alcance que las incidencias del 2010 en particular.

Como se ha visto en sus primeras páginas, este capítulo ofrece una valoración del avance del país en materia de desarrollo humano sostenible desde una perspectiva general y con una visión de mayor alcance que el año objeto de estudio. En los siguientes apartados brinda una síntesis de los principales hallazgos de los diversos capítulos del Informe, así como un breve recuento de otros productos que se incluyen en esta edición. El objetivo de esta “Sinopsis” es delinear un panorama global, que permita al lector una visión de conjunto sobre el contenido del documento y lo estimule a aproximarse a los análisis amplios y detallados que se presentan en los capítulos.

Los primeros cuatro capítulos 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 incluyen dos secciones: i) una sinopsis del recién publicado *Cuarto Informe Estado de la Región*, con una valoración del desempeño centroamericano en desarrollo humano sostenible, y ii) un apor-

te especial sobre los desafíos de la educación científica y tecnológica en Costa Rica. Este último se nutre de algunos insumos que se prepararon para el *Tercer Informe Estado de la Educación*, publicado a inicios de 2011, y es a la vez una contribución al proceso de elaboración, para la edición de 2012, de un capítulo especial sobre el estado de la ciencia y la tecnología en Costa Rica; se trata de una iniciativa que se encuentra ya en su etapa de diseño, y que llevará a cabo el Programa Estado de la Nación en conjunto con la Estrategia Siglo XXI, el Micit y otras entidades.

Finalmente, en la Parte III del Informe se presenta el Anexo Metodológico, en el cual se describen cambios o novedades en 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 280 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.

### Equidad e integración social

El año 2010 puso en evidencia el comportamiento inercial del país en materia de equidad e integración social. Se siguió avanzando, aunque lentamente, en aquellos aspectos que ya mostraban saldos positivos desde años anteriores -alta esperanza de vida, mayores coberturas en salud y educación, y prioridad

de la inversión social, pese a la crisis económica-, pero en los ámbitos rezagados los problemas persistieron -pobreza estancada y niveles crecientes de desigualdad y violencia social-. Esta inercia es una mala noticia para Costa Rica, y trae consigo repercusiones negativas: la acumulación de rezagos relativos, con respecto a otros países y de cara a las necesidades estratégicas internas, así como el surgimiento de tensiones sociales.

El desempeño del 2010 llama la atención acerca de la fortaleza institucional

que ha caracterizado al país. Por un lado, esta es una ventaja que permite sostener los logros sociales (es decir, posibilita la inercia) al tener una sólida base de políticas universales. Pero a la vez plantea retos importantes, pues emerge la posibilidad de una erosión del Estado de bienestar, con el peligro creciente de que se pase de una situación de avances lentos, pero que logra mantener los resultados, a otra en la que empiezan a manifestarse los retrocesos. Aunque la institucionalidad aún no está en una condición crítica,

el desgaste se combina con un entorno económico y político crecientemente complicado y difícil de predecir.

### Crisis financiera y problemas de gestión en el seguro de salud de la CCSS

En lo que concierne a la aspiración de acceso a una vida sana, el país mostró resultados dispares en el año 2010, aunque mantiene los logros que lo ubican en las mejores posiciones de América Latina

## Equidad e integración social en esta edición

### Principales hallazgos

- La inversión social pública logró crecer en el 2010, a pesar de las restricciones fiscales del Gobierno. Si bien el crecimiento real fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (7% anual), resulta significativo a la luz del contexto vivido.
- La desescolarización intra-anual en secundaria mantuvo su tendencia decreciente y alcanzó el 10,2% pero con brechas que oscilan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.
- El seguro de salud de la CCSS enfrentó una situación financiera compleja en el 2010. Su déficit financiero ascendió a 94.931 millones de colones, un 7,2% del gasto total. En estos resultados confluyen elementos estructurales de largo plazo, factores de corto plazo y decisiones de índole administrativa relacionadas con contrataciones y aumentos salariales.
- Según la Encuesta Nacional de Hogares 2010, la pobreza afectó al 21,3% de los hogares, mientras un 6,0% se encontraba en pobreza extrema.
- Nueva medición de la desigualdad en la distribución del ingreso arrojó un coeficiente de Gini de 0,508 para el 2010.

- Un 12,3% de los jóvenes de entre 12 y 24 años no estudia ni trabaja. Este grupo está conformado principalmente por mujeres (73%) y residentes de la zona rural (50%), con bajos niveles educativos y porcentajes de pobreza superiores al promedio nacional.
- En el 2010 la tasa de desempleo abierto se redujo para todos los trabajadores, pero los descensos más significativos se dieron en los quintiles de mayor ingreso. De esta forma, la relación entre el desempleo del primero y el del quinto quintil aumentó, de 7,9 veces en 2008 a 9,2 veces en 2010.
- Los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de "sicariato" y venganzas asociadas al narcotráfico, pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.
- Aproximadamente un 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas, en tanto que en las clases alta y de medianos empresarios y expertos la cifra es inferior al 23%.

### Novedades del capítulo

- El análisis con enfoque de clases sociales se amplía a los temas de acceso y calidad de la vivienda, así como a la desagregación de los ingresos de los hogares.

- Se estudian los factores financieros y no financieros que han ejercido presión sobre las finanzas de la CCSS.
- Complementando el esfuerzo iniciado en el Informe anterior, se presenta un perfil socioeconómico de la población costarricense que vive con alguna discapacidad, a partir de la información proporcionada por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010).
- A partir de los resultados de la Enaho, se desagrega el análisis de los "otros ingresos" de la población, lo que permite medir la importancia que tienen los componentes de este rubro en el ingreso de los hogares.
- Se introducen cambios metodológicos significativos en la estimación de la desigualdad en la distribución de los ingresos a través del coeficiente de Gini, con el objetivo de dar más precisión al cálculo y su respectivo análisis.
- Se presenta una actualización de indicadores para monitorear el avance de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género, luego de cuatro años de su puesta en ejecución.
- Se incorpora un perfil de los jóvenes que no estudian y no trabajan, conocidos como "nini".

en esta materia. Entre los aspectos positivos destacan las altas coberturas de la seguridad social, pues un 70% de la PEA cotiza en el seguro de salud de la CCSS y el 92% de la población total está cubierto por este seguro (directo, familiar o por el Estado). Además, Costa Rica sigue ocupando el primer lugar a nivel latinoamericano en esperanza de vida, aunque el indicador ha dado señales de estancamiento en los últimos años. Asimismo, por segundo año consecutivo disminuyeron la mortalidad materna y la incidencia de la malaria. No obstante, otros indicadores exhibieron comportamientos negativos. La mortalidad infantil creció luego de varios años de reducción progresiva, el dengue tuvo un aumento importante y siguió pendiente el reto de lograr coberturas del 100% en vacunación de niños y niñas.

Un factor que se torna amenazante para esta aspiración es la situación financiera del seguro de salud de la CCSS. Con un déficit de 94.931 millones de colones al cerrar el 2010, la entidad proyecta otro año en números rojos en este seguro. El problema, sin embargo, parece ir más allá de un mero faltante presupuestario. Como lo señaló el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, a pesar de los logros de la seguridad social costarricense, que la distinguen como una de las más exitosas de América Latina, el sistema arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener su liderazgo, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos en salud que tendrá la población nacional en el siglo XXI.

Esta situación muestra un panorama complejo, en el cual confluyen varios elementos. En primer lugar, existen tendencias estructurales, de largo plazo, que de modo paulatino han incidido en que los costos por paciente hayan crecido. El envejecimiento de la población, las variaciones del perfil epidemiológico y el progreso tecnológico (incluyendo el desarrollo de nuevos medicamentos) son aspectos que destacan en esta línea. En segundo lugar, hay factores de corto plazo asociados a la recurrencia de ciertos fenómenos financieros que afectan a

los seguros sociales durante épocas de crisis, y que se manifiestan particularmente en la caída de los ingresos por cotizaciones. Si bien estos aportes ya venían perdiendo participación dentro de la estructura de ingresos, durante la crisis económica reciente esa tendencia se profundizó de manera significativa. Finalmente, decisiones de índole administrativa relacionadas con aumentos salariales y contrataciones completan la tríada de elementos que condujeron al desbalance financiero de la CCSS.

### Desescolarización en secundaria a la baja desde el 2007

En el acceso al sistema educativo la evolución en el 2010 fue positiva, pues se mantuvieron las tendencias creciente en escolaridad y decreciente en desescolarización. Pero en materia de calidad del servicio el balance sigue siendo negativo, debido a la persistencia de desigualdades en la distribución de la oferta educativa que generan brechas entre zonas y regiones del país.

Las tasas de escolaridad<sup>1</sup> indican que en la enseñanza primaria la cobertura es casi universal. Los retos se muestran con más fuerza en el ciclo Interactivo II de preescolar (4 y 5 años), cuya cobertura es de 56,9%, y en la educación diversificada (46,3%), que corresponde a la etapa final de la enseñanza secundaria.

El indicador de desescolarización o exclusión<sup>2</sup> del sistema educativo muestra que este problema es leve en primaria y en preescolar, pero en secundaria duplica y hasta triplica las tasas de los niveles previos. En 2010 se alcanzó la menor tasa de la década en secundaria (10,2%), pero con brechas que oscilan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.

Dos valoraciones relevantes del *Tercer Informe Estado de la Educación* incorporadas en el capítulo se refieren a la titulación del personal docente y a las brechas educativas. En el primer caso, más del 95% de los docentes de primaria y secundaria son titulados; sin embargo, la mayor parte de ellos se gradúa de carreras de Educación que no están acreditadas por el Sinaes, por lo que se desconoce la calidad de su formación. En segundo lugar, dentro del

sistema persisten brechas en materia de infraestructura y oferta educativa que afectan de modo negativo a zonas rurales, a centros públicos y a ciertas direcciones regionales, principalmente aquellas que se ubican en zonas costeras y fronterizas.

Los jóvenes que no estudian ni trabajan<sup>3</sup>, conocidos como “nini”, constituyen un grupo doblemente excluido, pues no tienen acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. En 2010 se encontraban en esta situación 140.686 personas, que representan el 12,3% de la población en el rango etario de 12 a 24 años. De ellas, 44.922 tenían entre 12 y 17 años, y 95.764 entre 18 y 24, lo que indica que el problema se agudiza con la edad. El fenómeno se distingue por ser más pronunciado en las zonas rurales, en hogares con bajo clima educativo y en condiciones de pobreza; además es mucho más frecuente entre las mujeres (siete de cada diez “ninis”).

### Ingresos no laborales representan el 20% de los ingresos de los hogares

En materia de ingreso digno, uno de los principales hallazgos es que, en el 2010, los ingresos no laborales representaron en promedio casi el 20% de los ingresos totales de los hogares. No obstante, hay diferencias entre clases sociales y deciles, pues los rubros que componen esos ingresos, y su importancia relativa, varían entre grupos. Las transferencias sociales y las ayudas del Estado son particularmente relevantes en los hogares más pobres y en las clases de obreros, en especial los agrícolas, así como en el grupo de “otros trabajadores”<sup>4</sup>. Los alquileres, los intereses y los dividendos, por su parte, son importantes en los hogares de mayores ingresos y en las clases alta y de medianos empresarios y expertos.

Aunque lo deseen, no todas las personas tienen igual acceso al mercado de trabajo y a un nivel de ingresos que les permita vivir dignamente. En el 2010 la tasa de desempleo abierto<sup>5</sup> disminuyó en 0,5 puntos porcentuales con respecto al 2009 (registró un 7,3%), luego del aumento sufrido a raíz de la

crisis económica, cuando pasó de 4,9% en 2008, a 7,8% en 2009. La reducción se dio tanto en el área urbana como en la rural, aunque en esta última la tasa se mantuvo en un nivel ligeramente superior (7,7% frente a 7,1%).

Como se documentó en el Decimosexto Informe, la caída del empleo registrada en 2009 afectó con mayor fuerza a los hogares más pobres. En el 2010 la tasa de desempleo abierto disminuyó para los trabajadores de todos los quintiles de ingreso, pero las reducciones más significativas se dieron en los dos quintiles de mayores ingresos. De esta forma, la relación entre el desempleo del quintil más pobre y el del más rico pasó de 7,9 veces en 2008, a 8,6 veces en 2009 y a 9,2 veces en 2010.

### Región Huetar Atlántica y obreros agrícolas con menor calidad en sus viviendas

La evolución reciente en el acceso a vivienda digna muestra que el país enfrenta grandes retos en lo que concierne a la calidad de la infraestructura, la reducción de brechas entre grupos socioeconómicos y el acceso al crédito. Nuevas estimaciones para el 2010 indican, por ejemplo, que alrededor de la mitad de las residencias presenta al menos un problema físico o de hacinamiento. Además, esos problemas se concentran con mayor intensidad en los habitantes de la región Huetar Atlántica y en los obreros agrícolas, lo cual acentúa las condiciones de pobreza que experimentan muchos de estos hogares.

Un análisis complementario que incorpora el presente Informe es el relativo a la tenencia de vivienda por clase social. Dos elementos resaltan en esta materia. En primer lugar, más de tres cuartas partes de las residencias de los grupos de mayores ingresos (clases alta, medianos empresarios y expertos, clases intermedias y pequeños propietarios) son propias, ya sea canceladas o en proceso de pago. Para los demás grupos esta proporción se reduce al 66,5%. Aproximadamente el 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas. En segundo lugar, existen amplias disparidades en

cuanto a calidad de las residencias. Las viviendas de los obreros agrícolas poseen las peores condiciones del *stock* habitacional. En total, un 9,1% vive con hacinamiento, un 40% tiene servicios básicos deficientes o carece de ellos, y dos de cada tres casas presentan un estado físico malo o regular, todo lo cual redundará en un 27,3% de viviendas consideradas inaceptables o deficientes para habitar.

Los esfuerzos por erradicar tugurios y dotar de casa propia a la clase media siguen siendo insuficientes y han topado con barreras de financiamiento, no obstante la creación del llamado “impuesto solidario” y el surgimiento de programas bancarios que financian la totalidad de la vivienda. Cerca del 30% de las familias costarricenses no posee casa propia. En el 2010 la banca comercial dio a conocer nuevas iniciativas (programas de financiamiento al 100%) y el Banhvi lanzó el bono diferenciado, pero sus efectos aún están por verse. Los rígidos requisitos para optar por un crédito y los bajos montos a los que el grueso de la población tiene derecho (dados sus ingresos y el valor de los bienes raíces) parecen frenar el ímpetu por solicitar préstamos para vivienda, y se constituyen en barreras institucionales para el acceso a este bien.

### Tasa de homicidios se mantiene elevada

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas, la situación vivida en el 2010 confirma el cambio en los patrones de violencia que el país ha venido registrando en años recientes. En 2010 se cometieron en Costa Rica 235.195 delitos, un 1,7% más que en 2009. La tasa de homicidios se mantuvo prácticamente inalterada en los máximos niveles históricos. El número de víctimas de homicidio ascendió a 527, dos personas más que en 2009, para una tasa de 11,5 por cada 100.000 habitantes (0,3 puntos porcentuales menos que en 2009). La tasa trienal del período 2008-2010 fue un 46,3% mayor que la del trienio 2005-2007.

Las tasas prevalecientes en el trienio 2008-2010 en delitos contra la vida

y femicidios están por encima de las experimentadas en períodos anteriores. La violencia contra las mujeres, la infancia y adolescencia ha venido en ascenso, a través de los homicidios de tipo sexual y la violencia doméstica. En 2010 los delitos contra la propiedad aumentaron a 1.825 casos por 100.000 habitantes, con lo que Costa Rica llegó a la mayor tasa de las últimas décadas. Resulta preocupante el crecimiento acelerado en los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de “sicariato” y venganzas asociadas al narcotráfico, los cuales pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.

### Continúa en aumento la incidencia de la pobreza

En 2010 se inició un nuevo ciclo del programa de encuestas de hogares en el país, al sustituirse la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que incluye variaciones metodológicas importantes. Entre los principales cambios están el uso de un nuevo marco muestral y un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés. Adicionalmente, el INEC actualizó la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición (recuadro 1.1).

La pobreza afectó a un 21,3% de los hogares en el 2010. Tanto este resultado como los indicadores que dan cuenta de la pobreza extrema, la intensidad (o brecha) y la severidad de la pobreza, superan los niveles reportados en las últimas encuestas de hogares. Además, un 13,4% de los hogares no pobres se encuentra en condición de vulnerabilidad ante la pobreza, de modo que, al sumar esta cifra a la de hogares pobres, se obtiene un 35% de las familias costarricenses. Las brechas entre zonas y entre regiones se mantuvieron elevadas, en detrimento de la zona rural y las regiones periféricas, en especial la Brunca y la Chorotega.

En términos absolutos, mientras en 2009 había 236.800 hogares pobres, en 2010 el número aumentó a 274.616 hogares, de los cuales 77.365 vivían

en pobreza extrema. Esto representa un aproximado de 1.103.522 personas en pobreza total y 311.031 en pobreza extrema (24,2% y 6,8% de la población total). Estas cifras son las más altas de la década, lo cual tiene implicaciones importantes para la ejecución de las políticas sociales dirigidas a la población pobre, pues sus metas deben ser ampliadas (Sauma, 2011).

Los cambios metodológicos aplicados en el 2010 generan un efecto sobre la distribución de los hogares pobres. La diferencia en la pobreza total por zona pasó de cuatro a ocho puntos porcentuales entre 2009 y 2010. La ampliación de la brecha es producto de una disminución en la incidencia de la pobreza urbana (de 19% a 18,3%) y un aumento en la rural (de 23% a 26,3%). Estos

resultados indican que el sector rural es el que más sufre las consecuencias del frágil desempeño macroeconómico del país, caracterizado por un bajo o moderado crecimiento, débil generación de empleo y reducida expansión en los ingresos reales.

### Niveles de desigualdad mayores a los reportados en los últimos años

En materia de desigualdad de ingresos, las últimas ediciones de este Informe evidenciaron que Costa Rica pasó de una situación que la acercaba a las naciones desarrolladas, a una más semejante a la de los países latinoamericanos, pues en la primera década del siglo XXI la desigualdad medida por el coeficiente de Gini mostró niveles claramente ascendentes y superiores a

los observados en la década previa. Los cálculos realizados a partir de la Enaho 2010 no solo confirman las tendencias reportadas, sino que además revelan que la concentración del ingreso prevaliente en el país es mucho mayor de lo que se creía.

El gráfico 1.1 ilustra la evolución del coeficiente de Gini calculado a nivel de personas y de hogares, a partir del ingreso per cápita del hogar para el período 1987-2010, así como el coeficiente de Gini de la serie “antigua”, que corresponde al publicado en ediciones anteriores. La principal diferencia recae en la cifra del índice, pues la metodología actual estima el coeficiente en un rango que va de 0,460 a 0,510. El dato de 2010 alcanzó un valor de 0,508. Como muestra el gráfico, el

#### RECUADRO 1.1

### Cambios metodológicos en la Encuesta de Hogares a partir del 2010

La encuesta de hogares que realiza el INEC en julio de cada año constituye la principal fuente de información estadística integrada de que dispone el país sobre las viviendas, los hogares y la población. Proporciona datos sobre las características demográficas y sociales de las personas, su participación en el mercado laboral y las actividades productivas a las que se dedican, los ingresos que perciben, la incidencia de la pobreza, las condiciones de las viviendas y sus servicios, los programas y transferencias sociales, así como otros temas que se investigan periódicamente.

En el año 2010 se inició un nuevo ciclo del programa de la encuesta de hogares, que sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que se realizó durante el período 1987-2009, por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual incorpora mejoras metodológicas importantes. Entre los principales cambios está un nuevo marco muestral y el mejoramiento en el diseño de la muestra, el uso de las últimas proyecciones de población, así como un nuevo cuestionario para indagar los temas de

interés, que amplía los contenidos y conlleva mejoras conceptuales. Adicionalmente, el INEC actualizó la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición que empezó a regir en el 2010 (INEC, 2010).

Las mejoras conceptuales y operativas afectan las mediciones del empleo, los ingresos, la pobreza y la desigualdad. Algunos ejemplos de los cambios introducidos en la Enaho son: i) el procedimiento para determinar la condición de actividad y la posición en el empleo, que ahora se realiza mediante una batería de preguntas, ii) mayor indagación de los ingresos percibidos por las personas, tanto laborales como no laborales, para lo cual se solicita información más detallada sobre las deducciones de los ingresos de los asalariados, los salarios en especie y los ingresos de los trabajadores independientes. El INEC también actualizó los parámetros para el cálculo de la incidencia de la pobreza, así como las líneas de la pobreza total y los ingresos de los hogares.

Los cambios señalados limitan la comparación de las cifras de la Enaho 2010 con las obtenidas con la EHPM de años previos, debido a que no es posible distinguir entre los

efectos atribuibles a las modificaciones realizadas y los cambios “reales” de la situación socioeconómica del país, lo que impide conocer con certeza la magnitud del cambio coyuntural del 2010, y dificulta el análisis de tendencia efectuado en este Informe.

En el 2009 el INEC realizó, en forma paralela con la EHPM 2009, la denominada Encuesta Experimental de la Enaho, con el fin de mostrar los cambios en los principales indicadores. Junto con los datos del 2010 se publicaron algunos resultados para las variables de empleo, pero no para los ingresos, pues se consideraron no comparables por diferencias en la metodología de la encuesta experimental. Además, al cierre de edición de este Informe no estaba disponible la base de datos de esa encuesta, lo cual limitó las posibilidades de análisis. El INEC prepara una serie de datos “enlazada” para los principales indicadores, pero esta tampoco había sido publicada al momento de redactarse este Informe.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2010 y 2011.

comportamiento de las tres series es similar, por lo que se mantiene el análisis de Informes previos, en los que se afirmó que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron en los años 2001 y 2009 y, más importante aun, que persiste la necesidad de implementar medidas de política pública más agresivas, para revertir la tendencia creciente que se observa desde mediados de la pasada década.

### Avances selectivos, lentos e insuficientes en el cierre de las brechas de género

Otro tema de interés es el acceso desigual a las oportunidades por razones de género. Luego de cuatro años de la puesta en ejecución de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG), se actualizó una serie de indicadores que sirvieron como insumo para monitorear su avance y realizar un ejercicio de rendición de cuentas al país (Román y Morales, 2011).

La evolución de los indicadores de seguimiento para el período 2007-2010 revela que, si bien se registraron progresos en algunos ámbitos, estos fueron

selectivos y lentos. Además se constata un desarrollo muy desigual entre objetivos, pues los logros y los desafíos pendientes muestran una alta variabilidad. Los mayores rezagos se observan en materia de empleo, cuidado y violencia contra las mujeres.

Entre los principales avances en el plano normativo destacan la promulgación, en 2009, del nuevo Código Electoral -que establece el principio de paridad de género en todas las nóminas de elección popular-, el decreto ejecutivo 36020, del 2010, que crea la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, la entrada en vigencia de la “Ley de creación del sistema nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres” en 2008, y la restitución de los artículos 22 y 25 de la “Ley de penalización de la violencia contra las mujeres”.

### Desventajas socioeconómicas de las personas con discapacidad

Las condiciones económicas, sociales, educativas y laborales de las personas con discapacidad en Costa Rica

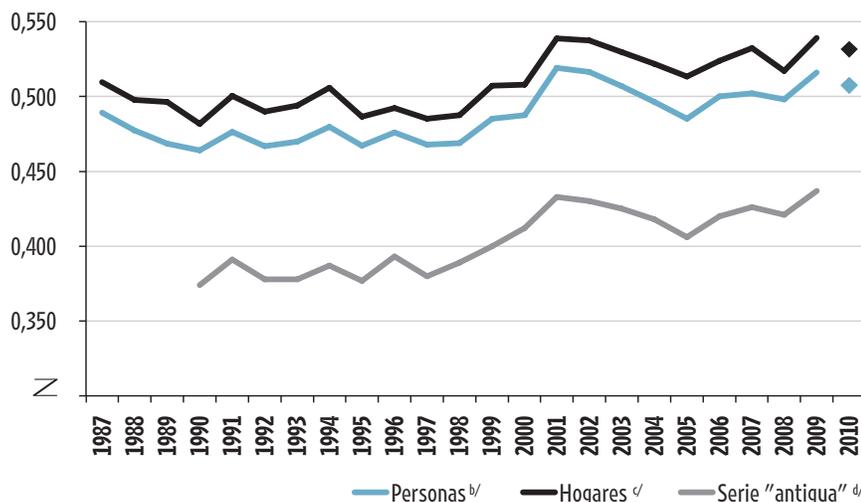
las colocan en una clara desventaja frente al resto de la ciudadanía. Desde que se realizó el Censo 2000, el país no contaba con información cuantitativa actualizada sobre las condiciones individuales, familiares y socioeconómicas de esta población. Ese vacío fue llenado de manera temporal por la Enaho 2010, en la cual se incorporó una pregunta específica<sup>6</sup> que aportó insumos para elaborar un perfil de los grupos con necesidades especiales.

En 2010 la proporción de costarricenses que declararon vivir con al menos una discapacidad alcanzó el 4,2% de la población nacional (cifra inferior al 5,3% captado por el Censo 2000), lo que equivale a un total de 190.338 personas. En este sentido sobresalen dos limitaciones que afectan a seis de cada diez personas con discapacidad: la dificultad para caminar y subir gradas, y el impedimento para ver aun usando lentes. Asimismo, un 28% de los integrantes de este grupo experimenta una segunda discapacidad.

Algunas características de esta población son: i) la proporción de hombres (53,1%) es mayor que la de mujeres, ii) los segmentos de mayor edad dominan la pirámide poblacional del grupo con discapacidad, iii) las regiones Central y Brunca muestran tasas de discapacidad superiores a la media nacional, contrario a la Pacífico Central y la Huetar Norte, que se ubican por debajo de ese promedio, iv) la incidencia de la pobreza es mayor: un 22,1% de las personas con una discapacidad y un 26,6% de las personas con dos discapacidades son pobres, en contraste con un 17,2% del resto de la población, v) la escolaridad es menor (en promedio tres años menos); el 56% de esta población tan solo aprobó la enseñanza primaria, vi) el 63,7% de las personas con discapacidad se encuentran inactivas laboralmente y, entre quienes están dentro de la PEA, un 8,9% está desempleado.

GRAFICO 1.1

### Evolución del coeficiente de Gini<sup>a/</sup>



a/ Los cálculos del 2010 se realizaron con el ingreso neto ajustado.

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

c/ Se ordenan y se acumulan los hogares a partir del ingreso per cápita.

d/ Se ordenan los hogares a partir del ingreso per cápita, pero se acumula el ingreso total del hogar.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

### Pese al deterioro de las finanzas públicas, la inversión social se mantiene

La inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que

buscan mejorar la calidad de vida de la población, logró crecer en el 2010, a pesar de las restricciones económicas experimentadas en el país (gráfico 1.2). Si bien el incremento real fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (cuando la ISP se expandió en alrededor del 7% anual), sigue siendo significativo por el contexto vivido y representa un crecimiento acumulado del 26% en el período 2006-2010, lo que implica un aumento medio anual del 4,7%.

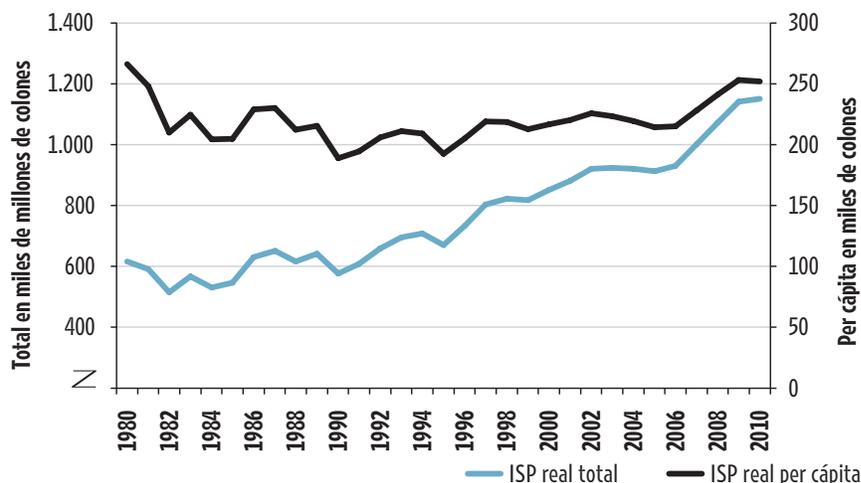
Para precisar el comportamiento de la ISP en la última década, detallada a nivel de sectores o funciones y por tipos de programas, se trabajó con los datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, los cuales fueron depurados y desagregados utilizando información de las instituciones involucradas<sup>7</sup>. El análisis por sectores revela que el de educación fue el que tuvo la mayor expansión dentro del gasto social durante el 2010, en particular la educación general o básica. Además, por segundo año consecutivo se alcanzó y superó la norma constitucional de destinar a este sector el 6% del PIB, incluso sin considerar la participación del INA.

El sector salud sufrió una leve contracción real de sus recursos por habitante durante el 2010, generada en los servicios curativos de la CCSS y en los Cen-Cinai. El resto del Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados (salud pública) mostraron una amplia expansión. En conjunto, el segmento de seguridad social experimentó un crecimiento real de sus recursos, aunque limitado, y los programas de mayor dinamismo fueron los relacionados con el apoyo a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación, favorecidos por las reformas al Fodesaf que se aprobaron al final de 2009 y comenzaron a ejecutarse en 2010. Las pensiones no contributivas también tuvieron una expansión real durante ese año, pero más modesta.

El sector de vivienda y territorio, por el contrario, exhibió un comportamiento desfavorable, ya que por segundo año consecutivo se contrajo en términos reales. En el 2010 la reducción fue cercana al 2% de la ISP total y el 3%

GRAFICO 1.2

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



Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP, Corec II, instituciones involucradas, BCCR, CGR, INEC y CCP-UCR.

de la ISP por habitante. Igualmente, los servicios culturales y recreativos -que no llegan a representar el 1% de la ISP- mostraron una contracción real.

También es posible clasificar los programas sociales según los criterios que se aplican para que las personas accedan a sus beneficios. Los programas universales, aquellos dirigidos a toda la población, se expandieron en el 2010 con respecto al 2009 (6,4% y 5,1% en términos per cápita), especialmente los servicios educativos y el suministro de agua. Representaron el 58% de la ISP total y el 12,6% del PIB. Estas cifras muestran la alta prioridad que tiene, dentro de la inversión social, la creación y protección de las capacidades de las personas.

La inversión en programas restrictivos -los que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior)- tuvo una contracción real del 2,2% en términos globales y de 3,3% en términos per cápita. Los servicios contributivos, cuyo acceso pasa por un aporte previo que otorga el derecho a disfrutar del beneficio en el futuro, mostraron una expansión real total limitada (0,4%) producto de la evolución de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional, mientras que los pagos de

pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS tuvieron un aumento real (3,2%). Finalmente, los programas sociales selectivos, aquellos dirigidos a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, exhibieron la mayor expansión en el 2010, después de los servicios universales (3,3% total y 2,1% per cápita).

En los últimos años, el *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a dos programas sociales que transfieren dinero en efectivo a las familias pobres: las pensiones del régimen no contributivo (RNC) y el programa “Avancemos”, y ha valorado su impacto en la mitigación de la pobreza<sup>8</sup>. Los resultados indican que en 2010 el RNC logró reducciones de -1,7 puntos porcentuales en la pobreza total y de -1,9 puntos porcentuales en la extrema. El impacto de “Avancemos” se estima en una reducción de 0,5 puntos porcentuales, tanto en la pobreza total como en la extrema. Este resultado es ligeramente superior al que se reportó para el período 2007-2009, lo cual es consistente con los mayores niveles de pobreza observados en esos años. En otras palabras, ante la recesión económica y la lenta recuperación del empleo y los ingresos, la transferencia

monetaria cobró mayor importancia para los hogares de menores ingresos (Sauma, 2011).

### Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

La recuperación de la economía costarricense que comenzó hacia el segundo trimestre de 2009 se mantuvo en el primer semestre de 2010. Sin embargo, bajó su ritmo a partir del segundo trimestre. Este comportamiento de la actividad económica, por tanto, fue insuficiente para impactar la equidad y la creación de oportunidades en procura de mejorar la calidad de vida de la población.

En 2010 la producción creció en términos reales un 4,2%, impulsada principalmente por las exportaciones, el turismo y los flujos de inversión extranjera directa. El empleo en el

sector privado registró una muy débil recuperación, mientras que el sector público generó 16.400 nuevos empleos, que beneficiaron sobre todo a la clase intermedia y no a los grupos laborales más vulnerables. El empleo formal se expandió en los sectores de la “nueva economía”<sup>9</sup> y los “servicios de apoyo”, no así en las actividades de la “vieja economía”, sobre las cuales la capacidad de arrastre de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones es limitada.

En lo que respecta a la estabilidad y la solvencia económicas, el país obtuvo resultados positivos en 2010, pero en un horizonte no muy lejano se divisan situaciones de vulnerabilidad. La inflación se mantuvo baja por segundo año consecutivo, pero en un nivel relativamente alto si se compara con lo observado en otros países de América

Latina. En los últimos años, la rigidez a la baja en el precio de ciertos productos importados ha limitado la caída que cabría esperar en ese indicador, por efecto de la apreciación del colón. Además, ciertas presiones al alza en los precios de productos no transables y la dinámica de los precios regulados, han restado competitividad al país por la vía del tipo de cambio real.

### Recuperación no alcanza para paliar los efectos de la crisis

En el 2010 la economía siguió la ruta de crecimiento que se comenzó a gestar en la segunda mitad de 2009. La producción creció en términos reales un 4,2%, y solo la construcción se mantuvo contraída. El impulso provino de las exportaciones, el turismo y los flujos de inversión extranjera directa. También el consumo privado sirvió como un

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en esta edición

### Principales hallazgos

- En 2010 el PIB mostró una tasa de crecimiento positiva (4,2%), luego de la contracción de 1,3% experimentada en 2009, como resultado de la crisis internacional. Sin embargo, la expansión alcanzada se mantiene por debajo del promedio de América Latina (6,0%) y está muy lejos del promedio alcanzado en el período de auge registrado antes de la crisis (6,7%).
- Los canales de transmisión de la crisis también mostraron signos de recuperación. El sector exportador fue el más dinámico, pues creció un 6,8% (-7,6% en el 2009). Las inversiones también mejoraron notablemente, al pasar de una caída del 9,8% en 2009, a una expansión del 2,6% en 2010, aunque siguió estando muy por debajo del promedio de los cinco años previos al 2009 (8,7%). Finalmente, las divisas por concepto de turismo aumentaron un 15,6% (9,2% la entrada de turistas).
- El tipo de cambio mantuvo la tendencia de apreciación que inició alrededor de septiembre de 2009. Al final del año se

ubicó cerca del límite inferior de la banda y, en consecuencia, el colón se apreció un 8,3% como promedio anual.

- La inflación aumentó 1,8 puntos porcentuales con respecto al 2009 (5,8% *versus* 4,0%), pero siguió siendo muy inferior al promedio registrado en la última década (10,6%). La relativa estabilidad en los precios del petróleo y los alimentos favoreció este resultado.
- Continuó el deterioro de las finanzas públicas. El déficit fiscal del Gobierno Central pasó de 3,4% del PIB en 2009, a 5,2% en 2010. Esta situación es el resultado combinado de una lenta recuperación de la recaudación (7,0%) y un importante aumento de los gastos (26,8%), en especial de aquellos que históricamente presentan una dinámica inercial de crecimiento.

### Novedades de este capítulo

- Este año el capítulo se apartó de su marco temporal de estudio (el año inmediato anterior y las tendencias del último decenio) e introdujo algunas cifras de los primeros meses del año 2011, con el objetivo

de profundizar el análisis de acontecimientos como la recuperación de la crisis internacional y la actual discusión sobre las finanzas públicas.

- Los ejes de investigación se enfocan a nivel de empresa, con el fin de explorar la dinámica del sector exportador y el desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). Para ello se utilizaron como insumos una encuesta efectuada por Unimer y un aporte especial sobre la “semiformalidad” de las Mipyme costarricenses, realizado por el Observatorio de Mipymes.
- Se realiza un análisis sobre la inversión extranjera directa en zonas de bajo desarrollo relativo, y se explora la situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales del país. Además se aborda el tema del “emprendedurismo”, gracias a un aporte de la Asociación Incubadora Parque Tec.
- Como tema especial, se incluye un mapeo político del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.

motor, favorecido por un segundo año consecutivo de expansión de los salarios reales, así como por la apreciación cambiaria y la estabilidad en los términos de intercambio (gráfico 1.3).

A partir del segundo trimestre de 2010, la economía comenzó a desacelerarse, en buena medida por el comportamiento de la manufactura proveniente de las zonas francas y por el sector de la construcción, en el cual se acentuó la contracción de años previos. La agricultura y la electricidad también colaboraron con esta pérdida de dinamismo. Por el contrario, los servicios empresariales, el comercio y el turismo mantuvieron una actividad creciente y, hacia mediados del año, el sector financiero incluso revirtió la tendencia de desaceleración que había mostrado en los meses anteriores.

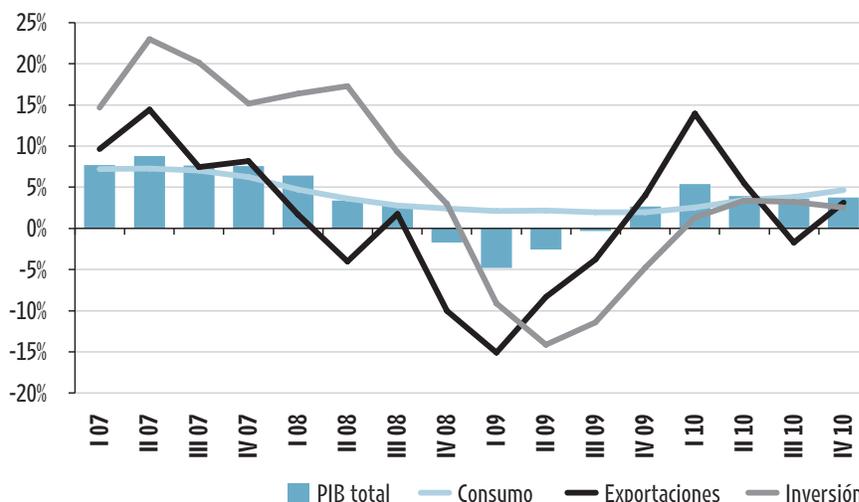
En términos comparativos, el ritmo de recuperación de la economía costarricense fue menor que el mundial (5%) y que el del grupo de países en desarrollo y emergentes (3% y 7,3%, respectivamente). Incluso fue inferior a la expansión observada en América Latina y el Caribe, donde el crecimiento alcanzó un 6,1% en el 2010, sobre todo por el dinamismo que mostraron Argentina (9,2%), Brasil (7,5%), Perú (8,8%) y Uruguay (8,5%), cuyas tasas fueron superiores al 7%. También contribuyó la expansión que se dio en República Dominicana (7,8%) y Panamá (7,5%).

De acuerdo con los resultados de la Enaho, el aumento del empleo registrado en el 2010 no fue suficiente para absorber el crecimiento de la población en edad de trabajar (personas de 15 años y más), lo que derivó en una tasa de ocupación inferior a la de 2009 (INEC, 2010). Por sector institucional, de los 23.106 nuevos puestos generados, 16.400 (siete de cada diez) correspondieron al sector público. En el sector privado el crecimiento fue de apenas un 0,4% (5.611 empleos), una cifra muy inferior al promedio registrado durante el período de expansión 2004-2007 (4,1%) y al promedio de la última década (3,3%).

El empleo público favoreció la contratación masculina (10.075 hombres

GRAFICO 1.3

### Crecimiento real del PIB, el consumo, las exportaciones y la inversión (tasa de variación interanual por trimestres)



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

versus 6.325 mujeres; INEC, 2010), mientras que la población femenina fue la más beneficiada por el crecimiento del empleo privado. No obstante, las mujeres siguen mostrando tasas de participación y ocupación menores que las de los hombres; su tasa de desempleo en 2010 fue 3,5 puntos porcentuales superior a la de los hombres, y su inserción no necesariamente se dio en cargos profesionales, sino que correspondió en su mayoría a servicios domésticos.

La generación de empleos en el 2010 fue positiva tanto en el área urbana como en la rural, así como en todas las regiones, excepto la Chorotega, donde más bien se perdieron puestos de trabajo (-5,2% del total de ocupados de la región).

Las cifras del 2010 revelan que el empleo en las clases intermedias, cuyos niveles de escolaridad e ingresos son relativamente superiores, se incrementó por segundo año consecutivo, producto en buena medida de la activa política de contrataciones que siguió en ese año el sector público, para apoyar la recuperación económica. En cambio, para los obreros industriales, el grupo más afectado por la reciente crisis, la reactivación del 2010 no generó oportunidades de empleo. En 2009 estos

habían sido notablemente perjudicados por la caída de la construcción, donde se perdieron 24.059 puestos de trabajo. En el 2010 esta actividad se volvió a contraer, y como resultado hubo una pérdida adicional de 11.556 empleos. Como se sabe, estos obreros se caracterizan por sus bajos niveles de escolaridad e ingreso. Por el contrario, el sector de intermediación financiera (que pertenece a la “nueva economía”) registró el mayor aumento del empleo en 2010.

Como se mencionó, la recuperación ha sido mayormente impulsada por los sectores exportadores, con lo cual la generación de empleo en la “nueva economía” ha sido mayor. Además, el empleo en los “servicios de apoyo” se debió en buena medida a las contrataciones públicas, las cuales se encuentran muy vinculadas con las clases medias y muy poco con los grupos laborales más afectados por la crisis (gráfico 1.4).

### Características de la “vieja economía” limitan la competitividad y el progreso social

Los rezagos de la “vieja economía” tienen implicaciones relevantes en la distribución del ingreso y en la productividad del país. Las actividades que

componen este segmento, aunque han perdido importancia relativa a lo largo del tiempo, generan una parte considerable del empleo total: a la fecha, brindan trabajo a una cuarta parte de los ocupados o, en términos absolutos, a unas 460.000 personas. Esta situación repercute fuertemente en los niveles de pobreza, puesto que una proporción significativa de la mano de obra menos calificada se ubica en la “vieja economía” y ésta posee menores niveles de productividad. Esto ayuda a explicar el bajo crecimiento relativo que ha registrado la productividad total de los factores de la economía costarricense en la última década, a pesar de que en la “nueva economía” existen actividades muy dinámicas, favorecidas por las políticas de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones directas, que han tenido resultados macroeconómicos positivos. Queda claro, entonces, que la capacidad de estas políticas para generar encadenamientos productivos con los sectores que constituyen la “vieja economía”, sigue siendo limitada.

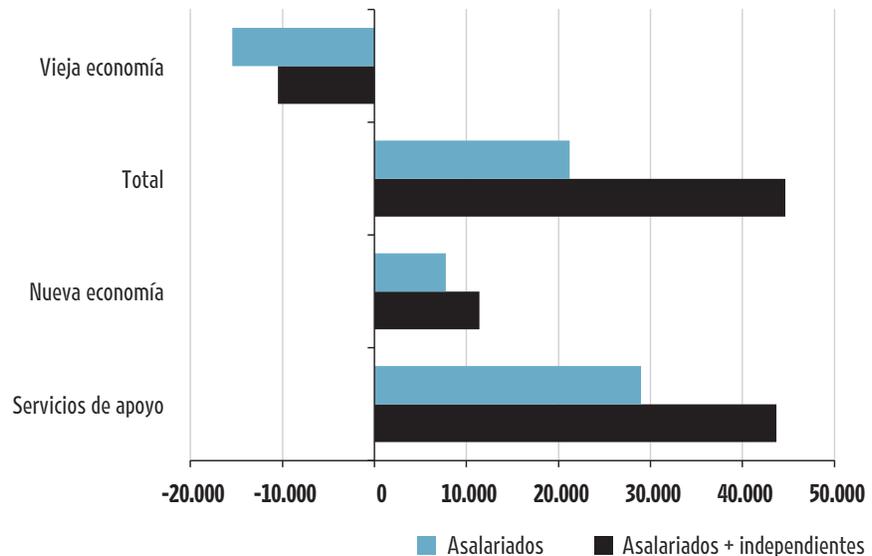
### Aumenta número de Mipyme exportadoras, pero su desempeño exportador se deteriora

En el 2010 las exportaciones de bienes del país se recuperaron, y alcanzaron un nivel similar al del año previo a la crisis (2007). En efecto, las ventas externas se expandieron un 8%, luego de haber caído casi un 10% en el 2009. Prácticamente todos los sectores mostraron aumentos, en especial el pecuario y de pesca (35,1%) y el agrícola (17,4%). Algo similar ocurrió con los mercados de destino; solo el Caribe y China redujeron sus importaciones desde Costa Rica.

El número de destinos aumentó a 145, luego de haberse contraído en el 2009. Por su parte, la cantidad de productos exportados continuó por la senda de crecimiento sostenido que se observó a lo largo de la década, toda vez que la crisis no generó cambios en ese sentido. Se mantuvo la concentración en los establecimientos más grandes (de más de cien empleados), situación que prácticamente no ha variado desde el 2007.

GRAFICO 1.4

### Crecimiento absoluto del empleo por tipo de economía. 2010 (período de julio a julio de cada año)



Fuente: Rosales, 2011.

Sin embargo, en el año bajo análisis continuó la tendencia a la baja en el número de empresas exportadoras grandes y aumentó el de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), las cuales registraron una cantidad superior a la de años previos a la crisis.

A pesar de estos resultados, el índice de desempeño exportador que calcula Procomer<sup>10</sup> muestra un deterioro para las Mipyme. Entre 2007 y 2010 se registró una reducción significativa en las empresas de este sector calificadas como altamente exitosas y un aumento en las poco exitosas. Una investigación reciente detectó importantes debilidades en el esfuerzo exportador de las pequeñas y medianas empresas (PYME), sobre todo en lo relativo a su continuidad. A partir del estimador Kaplan-Meier y con cifras de la última década, Umaña (2011) encontró que la probabilidad de supervivencia de las empresas pequeñas es de apenas un 20%, en tanto que en las grandes esta proporción supera el 80%. Es decir, las PYME son más inestables en los mercados internacionales, su probabilidad de exportar por períodos prolongados es mucho menor. Además, el estudio revela que la tasa de reincidencia de las

empresas exportadoras (porcentaje de las empresas que salen y luego vuelven a entrar) es baja, en promedio un 6,1%.

Los datos anteriores evidencian que el desempeño de las Mipyme está siendo afectado por el deterioro del clima de negocios. Enfrentar los obstáculos que se presentan en sus actividades implica para estas empresas la inversión de una proporción considerable de sus recursos, en comparación con las empresas grandes, y puede ser la diferencia entre ser o no más productivas y tener la capacidad para exportar o no. En este contexto el marco institucional juega un papel crucial. El exceso de regulaciones, leyes, requisitos y controles para invertir y realizar actividades productivas, así como la calidad de los servicios que proveen las entidades públicas, inciden directamente en el crecimiento económico del país en general, y en el desempeño de las empresas en particular.

El clima de negocios es un tema que requiere especial atención, ya que Costa Rica ocupa una posición desventajosa en el índice “Doing Business” que elabora el Banco Mundial. En 2011 el país experimentó un descenso importante en casi todas las variables

que componen este índice y se ubicó en la posición 125, lo que significa que perdió cuatro posiciones con respecto a la medición del 2010. Esto reafirma lo dicho por el último *Reporte Mundial de Competitividad (2011-2012)*, en el sentido de que la competitividad relativa de Costa Rica se deterioró por segundo año consecutivo, debido a que otras naciones avanzan con más celeridad, como es el caso de Panamá.

Con el fin de analizar los factores que inciden en el desempeño y la capacidad empresarial de exportar (además de los relacionados con el clima de negocios), Unimer realizó una encuesta de campo que incluyó a doscientas Mipyme. Los resultados indican que un 15% de las empresas nació como firma exportadora, mientras que más de la mitad realizó su primera exportación cinco años después de haber iniciado operaciones.

La encuesta revela que los principales factores internos que influyen la capacidad de exportar son el uso de tecnologías de información y comunicaciones, la gestión empresarial, el proceso productivo, la innovación, la capacitación y la asistencia técnica. Entre los factores externos se mencionan las variaciones y el bajo nivel del tipo de cambio, así como la infraestructura vial. Sin embargo, al preguntar si las empresas tienen alguna estrategia para manejar las variaciones del tipo de cambio, el 73,5% respondió negativamente y la proporción fue mayor cuanto más pequeñas eran las empresas consultadas.

### La informalidad y la falta de emprendimientos profundizan las disparidades económicas

Sin considerar al sector agropecuario, un tercio de la población ocupada del país labora en el mercado informal, entendido éste como el conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es una baja relación capital/trabajo. A nivel sectorial, la construcción y el comercio presentan los mayores niveles de informalidad.

En una investigación realizada por el Observatorio de Mipymes, se comparó la cantidad de patentes otorgadas por las municipalidades con el número de patronos inscritos en la CCSS y, de

este modo, se identificó un conjunto de Mipyme denominadas “semiformales”. En el 2007 había en el país aproximadamente 3,5 patentes por cada patrono; tres años después la cifra reflejó una leve reducción, pues alcanzó un valor de 3,0 en el 2010. De acuerdo con los resultados por provincias, en este último año Limón presentó el mayor nivel de semiformalidad, seguido por Guanacaste. Por el contrario, San José registró la menor relación de patentes por patrono.

Las actividades informales están estrechamente relacionadas con bajos niveles de educación. En promedio, los trabajadores que las realizan tienen cuatro años menos de escolaridad que los ocupados formales. A esto se suma una baja relación capital/trabajo, que actúa en contra de la productividad de estas actividades y el ingreso percibido por quienes las desempeñan. Todo esto genera el círculo vicioso que contribuye a ensanchar las diferencias económicas y priva a parte de la población de los beneficios de la inserción internacional.

Por el contrario, la promoción de emprendimientos es un mecanismo valioso para generar inclusión social, oportunidades laborales, innovación y desarrollo, pero las condiciones del entorno costarricense, así como los riesgos económicos y culturales de “ser empresario”, dificultan el desarrollo del proceso emprendedor. Una encuesta realizada entre 2.000 personas por la Asociación Incubadora Parque Tec muestra que el 13,5% de la población de entre 18 y 64 años se percibe como emprendedor en etapas iniciales, en tanto que un 4,8% se cataloga como emprendedor con una actividad consolidada. Al comparar estos resultados con los obtenidos en otros países de la región, Costa Rica se ubica en una posición desventajosa, incluso por debajo del promedio, especialmente en lo que se refiere a los emprendedores ya establecidos.

### Inflación se mantiene baja, pero con rigideces que repercuten en el tipo de cambio real

En el 2010, por segundo año consecutivo, la inflación en Costa Rica se mantuvo en niveles históricamente

bajos, dentro del rango del 4% al 6% proyectado por el Banco Central. El comportamiento de los precios internacionales de los combustibles y los alimentos repercutió de manera notable en este resultado; en 2010 estos se incrementaron en 4,9% y 9,0%, respectivamente, menos de la mitad de las tasas observadas en 2008.

Si los precios de los alimentos y los combustibles hubieran presentado el mismo crecimiento que se dio en el 2008, la inflación habría sido de 9,7% pero, aun así, ésta habría sido más baja que la de dos años antes, como resultado de la apreciación del tipo de cambio, el estancamiento del crédito al sector privado y el mayor control que ejerció el Banco Central sobre el crecimiento de la liquidez.

La menor inflación de los últimos años no es exclusiva de Costa Rica; otros países de Latinoamérica han obtenido resultados similares, e incluso mayores. De hecho, pese a la apreciable reducción experimentada en 2009 y 2010, la inflación costarricense se mantuvo entre las más altas de la región. Esto se asocia a inercias propias del mercado nacional, como lo son las metodologías de fijación de precios de bienes regulados, el aumento en los precios de los bienes no transables determinados en el mercado local y la estabilidad de precios en los bienes transables, que responde al uso de mecanismos de protección cambiaria rudimentarios.

Todo esto ha producido un encarecimiento relativo del país y ha contribuido a la importante apreciación que muestra el tipo de cambio real, que en el 2010 fue de 9,9%. Por su parte, la apreciación que ha tenido el tipo de cambio nominal tiene que ver principalmente con las acciones de los inversionistas para protegerse de los efectos de la crisis financiera, los cambios en la tenencia de dólares y colones de los agentes económicos residentes y los egresos de divisas asociados a variaciones en los precios internacionales de las materias primas. Así, la apreciación reciente del tipo de cambio nominal constituye, en parte, una corrección de la depreciación previa.

**Presiones fiscales aumentan y demandan recursos frescos**

El déficit financiero del sector público global alcanzó un 5,4% del PIB en el 2010, situación que resulta preocupante no solo por lo elevado del monto, sino también porque buena parte de él se explica por la expansión de gastos que son rígidos a la baja. Los gastos del Gobierno Central crecieron un 26,8%, en tanto que los ingresos lo hicieron en 15,5%, impulsados por el fuerte aumento que registraron las transferencias corrientes entre 2009 y 2010. Si se consideran solo los ingresos tributarios, la tasa de crecimiento asciende a 9,7%. Además, por segundo año consecutivo el resultado primario, determinante en la dinámica de la deuda, fue negativo, y alcanzó la cifra histórica de -3,1% del PIB. Esto significa que los gastos sin considerar los intereses superaron los ingresos (gráfico 1.5), lo que acrecienta la necesidad de mayor endeudamiento, a menos que se aplique un ajuste significativo en los egresos o bien se produzcan nuevos ingresos.

En este contexto, recientemente se ha dado un mayor interés por analizar el nivel de la carga tributaria y su correspondencia con las aspiraciones de la sociedad costarricense en relación con la cobertura y calidad de los servicios públicos.

Si se compara la carga tributaria de Costa Rica con la de países con un PIB per cápita similar<sup>11</sup>, se obtiene una cifra inferior en un 3,3% del PIB, tomando como base cifras de 2007. Mientras en las naciones consideradas la recaudación promedio por ciudadano ascendió a 1.868 dólares, en Costa Rica fue de 1.529 dólares. Para ser consistente con estos resultados, el país requeriría elevar su recaudación al 18,2% del PIB. Para el 2009, la brecha de la carga tributaria costarricense se incrementó a 4,4% del PIB.

La diferencia es mucho mayor si la comparación se realiza con los países que tienen un índice de desarrollo humano (IDH) alto, grupo al cual pertenece Costa Rica. En 2007 la recaudación promedio por persona en esas naciones ascendió a 2.310 dólares, en tanto que en Costa Rica, como se señaló anteriormente, fue de 1.529 dólares. Debido a ello, en este caso la brecha en la carga tributaria alcanza el 7,6% del PIB.

En un informe reciente, la Contraloría General de la República señala que el ajuste fiscal es un elemento necesario de la estrategia de desarrollo de mediano plazo, pero la ejecución de importantes proyectos de inversión agravaría el déficit si no se realizan acciones

correctivas de las finanzas públicas. Se proponen entonces, como acciones decisivas, el control del gasto primario y el aumento de la recaudación tributaria (CGR, 2011).

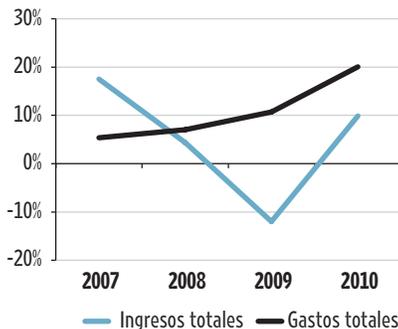
**Debilidades en la negociación de la reforma tributaria**

Una ronda de entrevistas a diferentes actores clave involucrados en la discusión del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria (conocido “Plan Fiscal”), que el Gobierno presentó al Congreso en 2010, indica que si bien pueden ser varias las razones que dificultan la aprobación de reformas fiscales en el país, en esta oportunidad hay un amplio consenso en cuanto a las deficiencias en el proceso de diálogo y en el diseño de las propuestas, a lo que se agrega la presencia de intereses políticos y económicos irreconciliables en el Poder Legislativo (gráfico 1.6).

En el primer trimestre del 2011 se presentó un texto sustitutivo del proyecto inicial, con diferencias menores entre ambos, salvo algunas concesiones dadas a ciertos sectores. En la propuesta original se reduce la cantidad de rubros de la canasta básica alimentaria (CBA) que quedan exentos del impuesto de ventas (el cual se propone elevar del 13% al 14%) y no se detalla la composición

GRAFICO 1.5

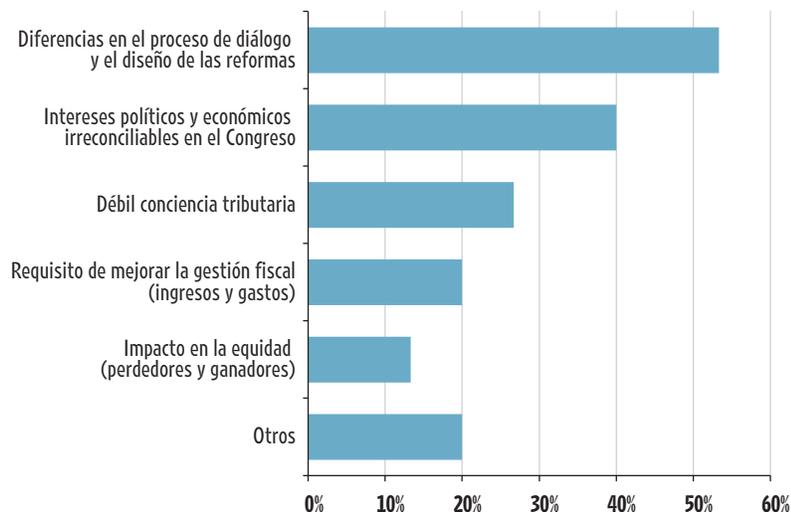
**Crecimiento real interanual de ingresos y gastos del Gobierno Central**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 1.6

**Aspectos que inciden en la aprobación de reformas fiscales en el país**



Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

de la misma. En el texto sustitutivo sí se menciona de forma explícita los bienes y servicios incluidos en la CBA, y los rubros exentos aumentan de 93 a 236, aunque la cifra sigue siendo menor que la vigente en la actualidad.

Con el fin de medir el impacto de ambas propuestas, para este Informe se realizaron dos ejercicios de simulación. El primero es un cálculo basado en el proyecto original, aumentando la tasa del impuesto de ventas de 13% a 14%, en tanto en el segundo se toman en cuenta los 236 bienes y servicios de la canasta básica que quedan exentos según el texto sustitutivo, pero manteniendo la tasa del 13%.

En el caso de la equidad, con la primera propuesta el aumento del gasto

alcanza un 6% del ingreso de los hogares del primer decil, y solo el 2,9% para los del último decil. Con el texto sustitutivo el gasto adicional representa un 1,4% del ingreso para el primer decil y un 1,8% para el decil de mayores ingresos.

En lo que respecta a la inflación y la pobreza, con la propuesta original la primera aumenta un 4,2% y la segunda en 1,6 puntos porcentuales, mientras que con el texto sustitutivo los resultados son de 1,3% y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente. Por último, el impacto en la recaudación es positivo en ambos proyectos. Con el original el incremento anual en términos del PIB alcanza un 2,2%, en tanto que con el nuevo el aumento es de casi la mitad (1,2%).

## Armonía con la naturaleza

Costa Rica vive una paradoja: tiene protegida la cuarta parte de su superficie y la mitad bajo cobertura forestal, pero mantiene a la vez una huella ecológica negativa y una alta conflictividad ambiental. Esta contradicción solo puede indicar la gravedad del uso insostenible que hace del resto del territorio, la persistencia de prácticas irresponsables y la débil gestión ambiental que realiza. El 2010 evidenció la tensión entre la realidad y la acción de las autoridades políticas; se trató de un año récord en temas preocupantes: la mayor brecha negativa en la huella ecológica desde 2002 (13,4%), la cifra histórica más alta de importación de plaguicidas, el tercer número más alto

### Armonía con la naturaleza en esta edición

#### Principales hallazgos

- La medición de la “huella ecológica” del país arrojó un balance negativo: en 2010 cada habitante requirió un 13,4% más del territorio disponible para satisfacer su patrón de uso de los recursos naturales. Se trata de la mayor brecha registrada desde que el indicador fue incorporado en este Informe, en 2002.
- Un inventario realizado en 2010 en 31 cantones de la Gran Área Metropolitana determinó que el 56% de las emisiones de sustancias contaminantes proviene del transporte, el 21% de la industria y el 23% de establecimientos comerciales.
- El área sembrada de productos orgánicos certificados creció en más de 3.000 hectáreas entre 2009 y 2010. Es su mayor extensión de los últimos cinco años, aunque sigue representando un porcentaje pequeño del área agrícola total (2,3%).
- En 2010 la importación de plaguicidas fue la más alta en la historia (catorce millones de toneladas métricas), lo mismo que el uso por habitante.
- El área sometida a conservación privada ha crecido sostenidamente desde 1995: pasó de 32.895 a 81.429 hectáreas

protegidas en 2010. Casi la mitad de las reservas privadas son usufructuadas para conservación, ecoturismo y fomento de la investigación.

- Solo el 8% de los humedales tiene actualmente un plan de manejo. Desde 1998 el Sinac no realiza un inventario de estos ecosistemas ni evalúa su estado.
- En el año bajo análisis 41 personas murieron en desastres: 36 en deslizamientos, cuatro en tormentas eléctricas y una en una inundación. Es el tercer mayor número registrado en los últimos cuarenta años.
- En el 2010 Costa Rica alcanzó el primer lugar de América Latina en población con acceso a agua de calidad potable (89,5%).
- En el 2010 se registró el mayor número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales en los últimos trece años.

#### Novedades del capítulo

- Este año se retoma el análisis de la huella de carbono, como parte de la usual medición de la huella ecológica del país, desagregada en cuanto al uso del territorio y los recursos.
- Nueva información generada en el país permitió profundizar el estudio sobre las

fuentes de contaminación y los tipos emergentes de sustancias tóxicas agrícolas, así como sobre los factores determinantes de la calidad del aire y el agua en la Gran Área Metropolitana.

- Se aborda el tema del ordenamiento territorial y se describen los principales desafíos nacionales en este campo, en especial en cuanto al marco legal que lo sustenta.
- Se analizan los problemas para el cumplimiento de la normativa ambiental y el seguimiento de las sentencias y resoluciones de las entidades encargadas de recibir denuncias.
- Se hizo una búsqueda no exhaustiva para recopilar buenas prácticas ambientales que realizan diferentes actores, tanto públicos como privados, y se identificaron los principales obstáculos para su expansión.
- Se efectuó una primera indagación sobre el tema de ambiente y educación: su presencia en el sistema educativo formal y no formal, las iniciativas existentes a nivel local y las que desarrollan diversas organizaciones, y los desafíos de investigación que se debe profundizar en posteriores ediciones de este Informe.

de muertes por desastres en cuarenta años y el registro más alto de protesta social sobre asuntos ambientales desde 1997. En este contexto, en sus primeros meses de gestión el nuevo Gobierno pareció bajar aun más la prioridad política del tema, al plantear metas limitadas y mostrar pocas acciones.

Esta situación explica por qué las fortalezas logradas no alcanzan para construir un desarrollo que no comprometa la capacidad natural y el equilibrio ecológico. Costa Rica enfrenta hoy la urgencia de debatir con amplitud y decidir con firmeza cómo retomar el camino de la sostenibilidad; cómo planificar y producir con criterios ambientales, sociales y económicos. La ausencia de esta claridad compromete la calidad de vida de la población, la equidad social en el acceso a los recursos naturales, la seguridad ante las amenazas climáticas, la salud de los ecosistemas y, aun más, arriesga los importantes logros en conservación que dieron al país parte de su imagen y riqueza actuales. Aunque el panorama que presenta este capítulo es preocupante, es cierto que el país tiene herramientas para enfrentarlo. Nuevamente se dieron esfuerzos por mejorar la protección formal del territorio y se concretaron modalidades y herramientas prometedoras para la protección de la biodiversidad marina, un desafío señalado desde hace varios años.

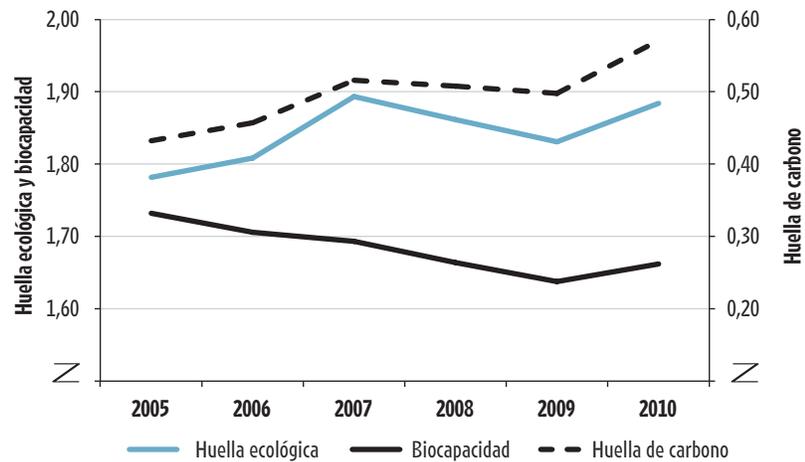
### Hidrocarburos sustentan la huella de carbono e inciden en la calidad del aire

El país sigue manteniendo una huella ecológica negativa: la brecha entre el uso real de los recursos y la capacidad del territorio para satisfacer esa demanda creció tres veces en la década pasada, evidenciando así que los patrones existentes no son sostenibles. En el 2010 este indicador mostró la diferencia más alta del período: cada habitante requiere un 13,4% más del territorio disponible, o biocapacidad (gráfico 1.7). Los principales impulsores de esta deuda siguen siendo las emisiones de gases contaminantes y la falta de ordenamiento territorial.

A pesar de las limitaciones económicas y la dependencia de fuentes energéticas

GRAFICO 1.7

### Huella ecológica, biocapacidad y huella de carbono (hectáreas globales por persona)



caras, inestables y contaminantes, en el 2010 el país retomó (en forma paralela a su recuperación económica) la tendencia al alza en su patrón de uso de la energía, dominado por los hidrocarburos. El consumo final de energía secundaria creció un 2%, en contraste con un decrecimiento de -1,7% en el 2009 (cuando, por efecto de la crisis económica internacional, por primera vez en varios años se registró una reducción en la demanda). Por su parte, la demanda eléctrica se incrementó en 3,1%, movida principalmente por los sectores productivos. El sector general impulsó las ventas de las distribuidoras, al crecer un 5,2% anual; el sector industrial lo hizo en un 3,0% y el residencial en apenas un 1,3%, con un efecto neutro.

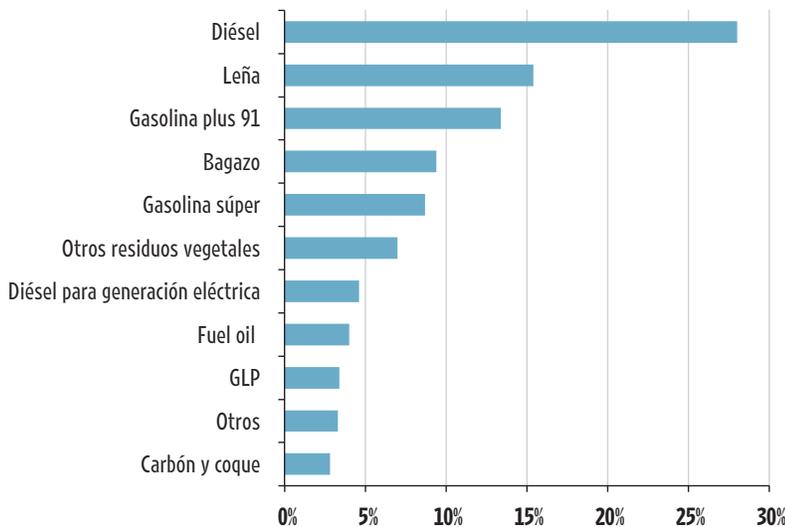
Una recuperación en los sectores turismo, construcción, comercial e industrial, podría ejercer presión sobre el Sistema Eléctrico Nacional, ante la necesidad de agregar más potencia. La capacidad para atender esta demanda muestra cierta vulnerabilidad y estancamiento –tanto por el retraso en inversiones en este campo, como por la conflictividad y la necesidad de incorporar consideraciones sociales y ambientales en la elaboración de los proyectos– y se estima que si el país vuelve a tasas de crecimiento económico superiores al 6%, podría haber desabastecimiento. Por el lado de los hidrocarburos,

la importación estuvo marcada por la demanda de combustible para un nuevo proyecto de generación térmica, el cual logró suplir un leve incremento en el consumo eléctrico, pero aumentó las emisiones contaminantes. La venta de derivados de petróleo, ligada a la expansión de la economía, tuvo una baja importante en el 2009 y una recuperación de 4,4% en el 2010, aunque sin considerar las ventas para generación térmica el incremento sería solo de un 0,8%.

Con datos de la Dirección Sectorial de Energía del Minaet, un cálculo realizado para este Informe arrojó una disminución del 3,8% en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) entre 2009 y 2010, debido principalmente al comportamiento de la demanda energética. En el último año, estas emisiones sumaron un total de 10.027.724 toneladas métricas equivalentes de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>); el 58,1% es atribuible a los hidrocarburos, seguidos por la biomasa comercial con un 16,8%, la leña con 16,0% y la generación de electricidad con un 6,3% (aunque con un alza del 48,9% por la entrada en operación de la planta térmica Garabito). El 98% de estos GEI corresponde a CO<sub>2</sub>, un 1% a metano (CH<sub>4</sub>) y un 1% a óxido nitroso (N<sub>2</sub>O). Entre las emisiones de CO<sub>2</sub>, la más representativas en 2010 siguieron siendo las provenientes del diésel (gráfico 1.8).

GRAFICO 1.8

### Composición estimada de las emisiones de CO<sub>2</sub> en Costa Rica, por fuente. 2010



Fuente: Martínez, 2011, con datos preliminares del Balance Energético Nacional.

Si el país quiere alcanzar la meta de la neutralidad en emisiones de carbono, necesita avanzar significativamente hacia una generación eléctrica más limpia, la reducción del consumo de leña y, sobre todo, la intervención del sector transporte. Una de las principales consecuencias del desorden en el transporte y los patrones de uso energético es la contaminación del aire urbano sobre la salud de las personas. Un monitoreo realizado en el período 2007-2009, sobre la calidad del aire en cinco sitios de la Gran Área Metropolitana (Catedral Metropolitana, Junta de Educación de San José, Rectoría de la UNA en Heredia, La Ribera y La Asunción en Belén), muestra una tendencia a la disminución del material particulado (PM<sub>10</sub>).

La reducción sostenida del contenido de azufre en el diésel (de 2.500 a 100 ppm), ejecutada por Recope, ha generado un descenso anual de PM<sub>10</sub>, de 6,3% y 6,6% en la Catedral Metropolitana y en La Ribera, respectivamente, y de 14,3% en la UNA. La contaminación en esos sitios está relacionada con fuentes móviles como autobuses y vehículos de carga pesada. Por su parte, las emisiones de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) son producto del alto flujo vehicular

en las zonas comerciales de las ciudades, y mostraron tasas de crecimiento cercanas al 10% entre 2004 y 2008. El incremento fue casi el doble en Heredia con respecto a San José, lo que podría explicarse por el efecto positivo de la restricción vehicular impuesta en esta última provincia desde el 2005 (con algunas interrupciones).

### Mejora cobertura del agua potable y se reduce el uso (registrado) de aguas subterráneas

La gestión de la demanda y el uso del recurso hídrico requieren un registro continuo y lo más completo posible de las concesiones otorgadas, con datos precisos del usuario, el volumen y la cuenca hidrográfica, información que, junto con el conocimiento de la oferta potencial, permite tomar las decisiones para su aprovechamiento sostenible. Los registros de la Dirección de Aguas del Minaet indican un volumen total concesionado de 14.901 millones de metros cúbicos: 93,4% para uso hidráulico, 5,9% para uso superficial y 0,7% para aprovechamiento de aguas subterráneas. Seis cuencas en conjunto representan el 71% del total del agua concesionada: Reventazón-Parismina (29%), Bebedero (26%), San Carlos

(22%), Grande de Tárcoles (14%), Sarapiquí (4%) y Tempisque (2%). Los usos varían según las diversas actividades productivas presentes en cada cuenca.

En cuanto al agua subterránea, el total de pozos legales perforados sigue en aumento; sin embargo, el número anual de pozos tramitados ante el Senara entre 2006 y 2010 muestra una tendencia a la baja. Esta reducción se puede explicar por tres razones: i) en 2007 la Contraloría General de la República dispuso que el Minaet debe instruir al Senara para que deniegue las solicitudes de nuevos permisos de perforación de pozos y concesiones de agua, que no estén respaldadas con información técnica suficiente que garantice la disponibilidad del recurso para el consumo humano, actual y futuro (Informe DFOE-PGAA-42-2007), ii) la crisis financiera mundial, al afectar los sectores de construcción y turismo, provocó una disminución de las solicitudes de perforación de pozos, y iii) es probable que, ante la exigencia de los estudios hidrogeológicos, se haya dado un aumento importante en la perforación ilegal, sin que las instituciones del Estado cuenten con los recursos necesarios para controlarla (E<sup>12</sup>: Romero, 2011). El volumen de extracción autorizado en 2010 fue de alrededor de 18,3 millones de m<sup>3</sup>/año; de ese total, un 37,4% corresponde a uso doméstico.

En lo que concierne a la cobertura de agua potable, el avance que ha venido mostrando el país en los últimos años culminó con un aumento de 87,3% a 89,5% entre 2009 y 2010, un valor histórico que coloca a Costa Rica en el primer lugar de América Latina en este ámbito (Sancho, 2010; Mora et al., 2011). De especial relevancia son los incrementos en la calidad del agua suministrada por los municipios (en diez puntos porcentuales) y en los ya altos índices de potabilidad del ICAA y la ESPH. Del total de la población cubierta, el 98,7% recibe agua intradomiciliar de acueductos, y el restante 1,3% obtiene agua de pozos, nacientes propias o acueductos privados.

El ICAA cubre a la mitad de la población y administra 180 acueductos, de

los cuales veintidós son abastecidos con agua no potable. La ESPH suple al 3,5% del territorio nacional con agua 100% potable. Las asociaciones administradoras de acueductos rurales (Asada), que tienen a su cargo la mayoría de los acueductos del país, tienen aún muy pocas plantas de tratamiento y apenas poseen tecnología básica para la potabilización. En 2010 se evaluaron 1.067 Asada, y se determinó que 465 (un 43,6%) suministran agua no potable. Arias-Zúñiga (2010) señala que existen limitaciones para medir la calidad del agua, pues los parámetros utilizados no consideran algunas fuentes de contaminación. A la fecha no se conocen estudios que certifiquen la potabilidad del agua en función de la presencia o no de metales pesados, hidrocarburos, agroquímicos u otros indicadores; estos parámetros se miden únicamente en caso de problemas puntuales (Mora et al., 2011).

Las tendencias de un uso del suelo poco planificado y débilmente regulado (en especial en las actividades agrícolas y el desarrollo urbano) han generado una creciente vulnerabilidad y contaminación de los cuerpos de agua. Parte de este problema tiene que ver con la limitada infraestructura de saneamiento de aguas residuales disponible en el país. De acuerdo con la Enaho 2010, solo el 24,1% de la población cuenta con alcantarillado, mientras el 72,3% utiliza tanque séptico y el 3,1% letrinas. La meta del ICAA para el 2015 es eliminar el uso de letrinas y sustituirlo por alcantarillado u otras formas de tratamiento individual de excretas, así como incrementar la proporción de aguas residuales tratadas vía alcantarillado sanitario, de 3,6% a 28%.

### Agroquímicos siguen impactando la calidad ambiental

Una de las dimensiones más preocupantes de la huella ecológica y los patrones de uso del territorio tiene que ver con las actividades agrícolas y pecuarias. Esto se debe a la lentitud y complejidad de las transformaciones que se requieren para potenciar las alternativas amigables con el ambiente, en contraposición a las prácticas tra-

dicionales, altamente dependientes de los agroquímicos y de tecnologías que son más rentables en el corto plazo, pero tienen importantes implicaciones ambientales. En 2010 Costa Rica contaba con 486.602 hectáreas de cultivos, un 3% más que en 2009. Se incrementaron las áreas de cultivo de frijol, piña y arroz en 32,6%, 14,4% y 4,9%, respectivamente. El café sigue siendo el cultivo dominante, con una extensión de 98.681 hectáreas, seguido por el arroz (66.415), la palma aceitera (57.000) y la piña (45.000)<sup>13</sup>.

El 50% de la piña se siembra en la zona norte, un 33% en el Caribe y un 17% en la zona pacífica. Según Canapep, este producto genera 27.500 empleos directos y es exportado por 170 empresas (Canapep, 2011). Debido a la demanda creciente en los mercados europeo y estadounidense, se ha iniciado el cultivo en el Pacífico Central, con mayores costos de producción (requiere irrigación en la época seca y toldos para proteger la fruta del sol), así como de traslado hasta el puerto de Moín (Alfaro, 2010). La actividad piñera sigue sobresaliendo por su crecimiento y alto grado de conflictividad, como se ha reportado en anteriores ediciones de este Informe. Los sectores académico y ecologista han advertido sobre las severas implicaciones ambientales de su desarrollo en el país.

En el 2009 el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) tenía en trámite 36 denuncias contra empresas piñeras en San Carlos, Los Chiles, Miramar, Buenos Aires, Guápiles, Siquirres y Guácimo. Pese a que en 2004 el Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA) había llamado la atención sobre la alta vulnerabilidad de las fuentes de agua cercanas a los cultivos en Siquirres, en 2009 se presentaron casos de contaminación en acuíferos y acueductos rurales en El Cairo y Milano. Ese mismo año el TAA intervino veinticinco plantaciones denunciadas; la planta empaquetadora de la compañía Del Monte fue clausurada temporalmente y se ordenó la instalación de una planta de tratamiento, para evitar la contaminación del río El Destierro y quebradas tribu-

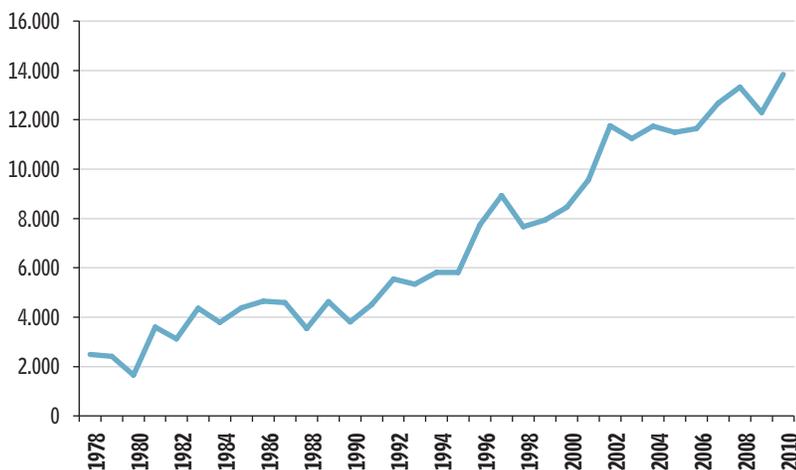
tarias. En 2010 se inició el proyecto de creación de una plataforma nacional de producción y comercio responsable de piña, implementado por acuerdo entre el PNUD y la Vicepresidencia de la República, con el apoyo de la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), del Reino de los Países Bajos. La iniciativa tendrá una duración de dos años, y su objetivo es generar espacios de diálogo entre los diversos actores involucrados con esta actividad, en torno a sus impactos sociales y ambientales.

No obstante la necesidad de impulsar una agricultura más sostenible, la dependencia de agroquímicos sigue teniendo fuertes impactos sobre el ambiente. Según el IRET, la cantidad de estos productos que el país importó en el 2010 fue la más alta en la historia (gráfico 1.9), lo mismo que el uso por habitante<sup>14</sup>. En el último trienio, la cantidad de plaguicidas importados osciló entre 12.000 y 14.000 toneladas métricas anuales (Ruepert, 2011). Sesenta plaguicidas dan cuenta del 96,5% de las importaciones en este rubro. La lista es encabezada por el fungicida mancozeb, que representa el 36% del volumen total importado y cuyo uso se duplicó en los últimos diez años; le siguen los herbicidas glifosato, 2,4-D y paraquat. Los plaguicidas pueden llegar al agua superficial por deriva aérea, escorrentía o descarga de aguas residuales en sitios donde se preparan las mezclas de aplicación o se lavan los equipos.

Otro aspecto en el cual el país debe mejorar es el aprovechamiento de opciones más amigables con el ambiente en la producción agrícola, pecuaria y forestal. En 2010, el área sembrada de productos orgánicos certificados creció en más de 3.000 hectáreas con respecto al 2009. Es su mayor extensión de los últimos cinco años, aunque sigue representando un porcentaje pequeño del área agrícola total (2,3%); además cabe mencionar que la Ley de Agricultura Orgánica, promulgada en 2007, aún está lejos de obtener resultados verdaderamente significativos. Es necesario ampliar no solo la producción orgánica, sino también otras alternativas de combinación agroforestal. Por ejemplo,

GRAFICO 1.9

### Importación de plaguicidas. 1978-2010 (toneladas métricas)



Fuente: Ramírez et al, 2011 con datos del IRET-UNA.

la integración de los árboles al paisaje agrícola trae probados beneficios para la fertilización de suelos y equilibra la productividad con el manejo sostenible de los recursos naturales. También mejora el suministro de servicios ambientales relacionados con el agua, la captura de carbono y la biodiversidad (World Agroforestry Center, 2011).

#### Humedales y biodiversidad marina, desafíos para la conservación

En forma reiterada los esfuerzos de conservación han sido señalados como la principal fortaleza ambiental de Costa Rica. Para consolidar ese importante logro, es fundamental valorar los bienes y servicios que brindan las áreas protegidas y algunos recursos específicos, y que en muchos casos representan aportes significativos para la economía, aún poco considerados en la gestión ambiental.

En términos generales, la conservación en el país se expande, a la vez que mantiene y suma nuevos desafíos y amenazas. En el ámbito público, a inicios del 2011 se creó la primera área marina de manejo de montes submarinos (decreto 36452-Minaet), con una extensión de 9.640 km<sup>2</sup> y cercana al Parque Nacional Isla del Coco. Se promueve así el resguardo del ecosistema característico de la cordillera submarina

de Cocos, en la zona económica exclusiva (ZEE). Además el humedal Maquenque, de 59.692 hectáreas, fue declarado sitio Ramsar, con lo cual se incrementó a doce el número de humedales de importancia internacional en el país, para un total de 569.742 hectáreas (11,2% del territorio).

En el ámbito privado la conservación también se ha extendido. La Red Costarricense de Reservas Naturales, creada en 1996, ha crecido de manera sostenida en los últimos quince años, hasta contar en la actualidad con 199 áreas protegidas en 81.429 hectáreas, el 65,5% de ellas en la provincia de Puntarenas (Red Costarricense de Reservas Naturales, 2011). El 91% de estas áreas tiene menos de quinientas hectáreas, y el 56% menos de cien. Alrededor de la mitad (52%) son administradas por organizaciones sin fines de lucro, y el resto es usufructuado por sociedades anónimas dedicadas a la conservación, el ecoturismo o la investigación.

En lo que concierne al esfuerzo por conocer mejor la rica biodiversidad del país, en 2010 se reportó un total de 88.711 especies identificadas, de las cuales 366 son nuevas para la ciencia (Sinac-Minaet, 2009). No obstante, persiste la vulnerabilidad de un importante grupo de especies. En 2010, la “Lista

Roja” de la UICN -que registra a nivel internacional las especies en riesgo<sup>15</sup>- reportó para Costa Rica 2.292 especies de fauna y 194 de flora bajo alguna categoría de riesgo.

Por otra parte, en materia de recursos marino-costeros este Informe documenta que el impacto ambiental de la pesca ha sido subestimado, porque a menudo en los registros oficiales no se toma en cuenta la fauna de acompañamiento. Muchas veces esta última incluye especies de interés comercial que se eliminan debido a su insuficiente talla, así como tiburones y otras especies de importancia para el equilibrio de los ecosistemas. La extracción masiva de fauna de acompañamiento tiene graves efectos sobre muchas poblaciones de organismos marinos, a la vez que representa un gran desperdicio de valiosos recursos pesqueros. Un estudio reconstruyó las capturas efectuadas en la ZEE entre 1950 y 2008, y complementó las estadísticas pesqueras de la FAO con datos de esta fauna de acompañamiento, así como de la pesca incidental, deportiva y de subsistencia. Durante el período considerado, la captura total reconstruida fue alrededor de 2,3 veces mayor que la reportada por Costa Rica a la FAO: un total de 1,7 millones de toneladas métricas, o 30.000 toneladas métricas en promedio por año (Cisneros, 2011).

A su vez, la pesca de arrastre sobreexplotó las poblaciones de camarones de aguas someras en los años cincuenta y sesenta, las de aguas intermedias en los setenta, para llegar a la última frontera, el camarón de aguas profundas, durante los ochenta y los noventa. Este método de pesca ha causado daño a la diversidad de especies del fondo marino capturadas incidentalmente (en estadios juveniles y antes de la edad reproductiva), al desarrollo de la pesca de escama y deportiva, y al ecoturismo. El tema de la fauna de acompañamiento en los arrastres de camarón es alarmante: esa actividad es la que registra la mayor incidencia de capturas no reportadas (de las cuales casi el 50% se tira por la borda). En busca de alternativas a la sobreexplotación pesquera y de nuevas opciones para las

poblaciones costeras, en años recientes se han desarrollado nuevas modalidades, como la maricultura.

### No se logra reducir el impacto de los desastres

La gestión del riesgo es uno de los temas en los que el país muestra grandes debilidades. En 2010 los impactos de eventos naturales provocaron destrucción de infraestructura y generaron el tercer mayor número registrado de víctimas mortales. Los desastres asociados a fenómenos hidrometeorológicos siguen predominando en este escenario: las inundaciones y los deslizamientos representaron el 91% del total de eventos en el 2010, un 20% más que lo reportado el año anterior. Si bien en este ámbito hay avances institucionales y de índole conceptual, en la práctica el impacto recurrente de los eventos naturales sigue causando severos daños a la población.

Puntarenas y Golfito son los cantones con mayor recurrencia de eventos por lluvias, inundaciones y deslizamientos. A diferencia de otros años, cuando los sitios más afectados se localizaban en la Gran Área Metropolitana, en 2010 tres distritos del Pacífico Central y Sur (Quepos, Golfito y Guaycará) registraron más de veinticinco incidentes de diversa magnitud. La suma de los efectos de numerosos eventos menores puede ser tan dañina como los fenómenos de lluvias intensas con alto potencial destructor.

### Ordenamiento del territorio, la principal deuda ambiental del país

Desde hace varios años, este capítulo ha señalado el ordenamiento del territorio como la principal deuda y el mayor desafío ambiental que enfrenta Costa Rica. La variable ambiental no es aún un componente básico en los instrumentos de planificación territorial, y el ejemplo más claro de ello es el crecimiento desordenado de la Gran Área Metropolitana (GAM). En la anterior edición de este Informe se hizo un primer acercamiento a este tema desde la perspectiva normativa e institucional (véase Programa Estado de la Nación, 2010 y Ramírez et al., 2011). Sus

resultados evidenciaron un marco legal y organizativo complejo y fragmentado, constituido por más de setenta normas y treinta entidades relacionadas, lo que genera dispersión, conflictos, traslapes de competencias y, en general, falta de claridad sobre las tareas y sus responsables. Pese a la existencia de toda esa normativa, no se cuenta con una definición precisa de cuál es el ente rector en materia de ordenamiento territorial, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Las tendencias en los procesos de urbanización y sus efectos ambientales muestran la urgencia de ordenar el uso del territorio. Cerca del 60% de la población nacional se asienta en la GAM, que abarca el 3,8% del territorio. Cuando entró a regir el Plan GAM de 1982, las zonas urbanizadas en esta región se ubicaban dentro del llamado “anillo de contención”, fuera del cual solo se podría dar desarrollo urbano en las cabeceras cantonales; el resto del territorio debía dejarse libre, para efectos de protección. En el 2004, veintidós años después de promulgado ese plan, las áreas urbanas desbordaron el anillo de contención sin orden ni planificación. Se estima que las zonas urbanizadas fuera de los límites establecidos abarcan una superficie de 102 kilómetros cuadrados, una extensión similar a la del cantón de Desamparados. La expansión fuera del anillo ocupó muchos terrenos no aptos e incluso altamente vulnerables a amenazas naturales como deslizamientos, inundaciones y fallas geológicas activas, entre otros.

A partir de la publicación del *Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación de impacto ambiental* (decreto ejecutivo 32967-Minae), en 2006, algunos gobiernos locales comenzaron a introducir la variable ambiental en sus planes reguladores. Se estima que en 2010 unos cincuenta municipios trabajaron en ese sentido, y que lo mismo se ha hecho en la elaboración de algunos planes reguladores regionales de la zona marítimo-terrestre, de manejo de áreas protegidas y de desarrollo de proyectos específicos. Se han generado algunos mapas de zonificación de fragilidad ambiental,

y la Setena certificado la viabilidad ambiental de varios planes reguladores costeros. Un caso fue la inclusión de la variable ambiental en el proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), cuando se realizó el ejercicio de sobreponer el mapa de desarrollo urbano de 2004 sobre las “zonas de fragilidad ambiental” identificadas; se determinó así que algunas áreas ubicadas en las categorías de alta y muy alta fragilidad ambiental fueron urbanizadas con poco criterio técnico, pese a la existencia de zonas con mejor potencial de desarrollo urbano dentro del anillo de contención. Resulta paradójico que, precisamente allí donde está la mayor concentración de población, no haya una efectiva planificación territorial y los problemas, lejos de resolverse, parecen estar agravándose (Astorga, 2011).

### Un año récord en protestas por temas ambientales

La ausencia de un diálogo participativo e informado en materia ambiental, la baja prioridad del tema entre las autoridades políticas y el debilitamiento de la capacidad del Estado para ejercer sus potestades regulatorias, han derivado en serios impactos ambientales que comprometen la sostenibilidad del desarrollo nacional. En este marco, de manera creciente los actores sociales utilizan las instancias judiciales como canal para dirimir los conflictos ambientales, dado que estos surgen cada vez más de las decisiones sin consulta y las omisiones en el ejercicio regulatorio. Las tendencias descritas se mantuvieron en el 2010. La emisión de nuevos instrumentos jurídicos generó cuestionamientos por la falta de sustento técnico y por su posible impacto negativo en el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y hubo deficiencias estatales para fiscalizar el cumplimiento de la legislación vigente. En sus primeros meses de gestión el nuevo Gobierno pareció bajar aun más la prioridad política de los asuntos ambientales, pues el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 incluye el tema solo tangencialmente y no se observaron pasos concretos para

alcanzar las pocas metas específicas que establece (entre ellas la de una política de ordenamiento territorial). Tampoco se fortalecieron las entidades reguladoras, y más bien algunas se ven amenazadas por recortes presupuestarios o de competencias.

Todo esto dio pie a una serie de conflictos que, como se dijo, en muchos casos fueron canalizados por vía judicial. Según la base de datos sobre acciones colectivas que administran el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR y el Programa Estado de la Nación (Ramírez-Alfaro, 2011), en el año bajo análisis se presentaron 34 movimientos de protesta sobre asuntos ambientales<sup>16</sup>, el mayor número reportado en los trece años de existencia de este registro. Durante todo ese período, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación motivaron la mayor cantidad de movilizaciones (gráfico 1.10). A partir de 2007, el sector ambientalista ha sido el más activo en la realización de este tipo de manifestaciones. El Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las municipalidades y la empresa privada son los principales destinatarios de las demandas ciudadanas. Esa tendencia hace resaltar la conflictividad del tema y refuerza la idea de que el Estado -por acción u omisión- actúa como generador del problema.

Mientras la vía legal se muestra como el principal canal para tramitar los conflictos ambientales, no se logra que las entidades judiciales ejerzan una gestión preventiva. En 2010 el TAA recibió 549 denuncias (alrededor de 1,5 por día), y en 2009 la Oficina del Contralor Ambiental del Minaet tramitó 190 casos presentados de manera directa por particulares o instituciones, por violación a la legislación ambiental. Por su parte, las causas iniciadas en el Ministerio Público por delitos ambientales sumaron un total de 2.346 en el 2010. Pese a este número de denuncias, no existe un sistema permanente de seguimiento y análisis de la efectividad de los mecanismos utilizados para su atención (Cabrera, 2011).

**Fortalecimiento de la democracia**

El 2010 estuvo marcado por acontecimientos que reflejaron una profunda erosión en las bases políticas del sistema de partidos y de la gestión del Estado, tanto en el plano nacional como en el local. En el sistema de partidos esta situación se manifestó, por un lado, en el ámbito electoral, esto es, en los bajos niveles de participación en los dos comicios organizados durante el 2010 y en una clara desalineación de la ciudadanía con las agrupaciones políticas. Por otro lado, la erosión se evidenció en el ámbito político, concretamente en las

señales de resquebrajamiento a lo interno del Partido Liberación Nacional, ganador de los comicios presidenciales, que dificultaron la gestión del nuevo Gobierno durante su primer año.

Por su parte, la erosión en la gestión del Estado se manifestó en el entramiento legislativo, la pérdida de dinamismo de los principales indicadores de desempeño del Poder Judicial y, a nivel municipal, el predominio de gobiernos divididos, que dificulta la gobernabilidad y podría reducir la capacidad de gestión política si los alcaldes y líderes representados no optan por la negociación y la articulación de intereses.

Lo sucedido durante el 2010 retrata, como se dijo, el proceso de erosión política y la incapacidad de acción del Estado, tendencias que no son nuevas y que el *Informe Estado de la Nación* ha venido reportando en anteriores entregas. Sin embargo, en otro sentido este fue también un año atípico, pues resulta inusual que, tan temprano en una nueva administración, problemas políticos como los mencionados emerjan con tanta fuerza. Tradicionalmente el primer año es más calmo, y el Gobierno tiene más espacio para “acomodarse” e implementar sus principales líneas de trabajo. Este no fue el caso del año bajo estudio.

Aunque la erosión política aún no pone en riesgo los fundamentos de la democracia costarricense, de persistir, el sistema político acumulará fragilidades y desgastes que pueden vulnerar sus fundamentos. De ahí la necesidad impostergable de buscar alternativas para reducir la brecha que separa al electorado de los partidos políticos, mejorar el ejercicio del poder para tener una gestión pública eficiente y más sensible a las demandas de la población, y ampliar la participación de la ciudadanía en el control y gestión de los asuntos públicos.

**Resultados electorales confirman desalineación partidaria y fragilidad del sistema de partidos**

En 2010 se realizaron elecciones nacionales en febrero y municipales en diciembre. En ambos casos se confirmó la tendencia a la desalineación partidaria y la fragilidad del sistema de partidos. Aunque el abstencionismo se

GRAFICO 1.10

**Acciones colectivas sobre medioambiente, según tipo de demanda. Acumulado 1997-2010**



Fuente: Ramírez-Alfaro, 2011.

## Fortalecimiento de la democracia en esta edición

### Principales hallazgos

- Año de doble jornada electoral: comicios generales en febrero y municipales en diciembre. En ambos procesos se registró una reducción del abstencionismo: en las presidenciales de 34,8% en 2006 a 30,9% en 2010, y en las municipales de 76% en 2006 a 72% en 2010.
- Se dieron inusitadas divisiones a lo interno del Partido Liberación Nacional. Desde muy temprano se perfiló un precandidato presidencial para las elecciones de 2014 y hubo diferencias de criterio, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo, sobre temas relevantes como la reforma fiscal.
- Creció la oferta de partidos cantonales y se fortaleció su participación en las elecciones municipales. Los resultados muestran una dinámica política cada vez más activa y variada.
- Mejoró el acatamiento de las órdenes de la Sala Constitucional con respecto a lo reportado en el Decimosexto Informe. El nivel promedio de cumplimiento es del 79%, y destacan la CCSS y el MEP -las dos instituciones más recurridas- con cifras superiores al 80%.

- El conflicto con Nicaragua por la invasión en la zona de isla Portillo/Isla Calero acaparó la agenda de política exterior durante el primer año de la administración Chinchilla y desplazó otras iniciativas en ese campo.

### Novedades del capítulo

- Se analizan a fondo los dos procesos electorales celebrados en el 2010. En el caso de los comicios nacionales, se hace además una reflexión sobre la nueva normativa en materia de financiamiento y, en especial, sobre los efectos negativos de los certificados de cesión (los llamados "bonos de deuda política") para el sistema político. En el plano municipal se hace un recuento de la conformación política de los gobiernos locales, así como de los resultados obtenidos en los 81 cantones del país al aplicar el principio de paridad de género
- En el ámbito electoral también se presenta un análisis de los mercados electorales, a través del cual se determinó que el comportamiento de los votantes varía considerablemente según sus niveles de desarrollo social y de urbanismo.
- Se efectuó un mapeo político de la propuesta de "Plan Fiscal" que se discute en el Congreso, con el fin de indagar acerca

de su viabilidad y las posiciones en torno a los temas críticos incluidos en ella.

- Se actualizaron al 2010 los registros sobre acciones colectivas y además se amplió la base de datos con información de tres años hacia atrás: 1997, 1998 y 1999. Con ello, la serie de tiempo sobre la protesta social abarca catorce años, lo que permite nuevos procesamientos estadísticos y otros estudios de tipo cualitativo.
- En materia judicial, luego de una revisión de la información generada por el sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional, se presentan datos actualizados con base en veintidós meses de registros disponibles.
- Se analiza la participación del Poder Judicial como un actor político más en conflictos sociales, lo que lo lleva a trascender su clásica función de mediador, tal como sucedió en abril de 2010, con la controversia que se suscitó entre esa entidad y la Universidad de Costa Rica.

redujo con respecto a procesos anteriores, tanto en los comicios presidenciales (30,9%) como en los locales (72%) los niveles se mantuvieron altos, situación que refleja la distancia entre la ciudadanía y los partidos políticos.

Para este Informe, el análisis de los resultados electorales tuvo como base la distribución de los 81 cantones del país en seis estratos sociales, definidos de acuerdo con sus niveles de desarrollo humano y de urbanismo. De esta manera se constató que, a diferencia de 2006, el desenlace de los comicios presidenciales de 2010 configuró un sistema de partidos con una agrupación política dominante frente a un grupo de partidos de oposición con apoyos reducidos. En los seis estratos considerados fue evidente la amplia distancia que existe entre el Partido Liberación Nacional (PLN) y los otros partidos que son sus seguidores inmediatos.

En efecto, al observar el desempeño de las principales agrupaciones políticas, es claro que el PLN se fortaleció como el partido predominante en todos los segmentos sociales analizados, y el Partido Acción Ciudadana (PAC), por el contrario, perdió apoyo en todos ellos. Aunque en términos generales este último siguió siendo la segunda fuerza política por cantidad de votos, el Movimiento Libertario (ML) obtuvo un incremento notable en todos los estratos, e incluso desplazó al PAC como el segundo partido más votado en los tres sectores más pobres y rurales (cuadro 1.1).

También hay diferencias en lo que concierne a la participación electoral: cuanto mayores son los niveles de desarrollo humano y urbanismo, mayor es la presencia en las urnas. De acuerdo con la evidencia de las últimas dos elecciones, los sectores más pobres y rurales son los más reacios a votar.

En el caso de las elecciones municipales, los principales resultados fueron, por una parte, la ratificación de la hegemonía del PLN en las alcaldías, las cuales se encuentran bajo su mando desde 2006 y, por otra, la ausencia de un claro control partidario en los concejos municipales, debido a la alta pluralidad de agrupaciones que los conforman. El predominio del PLN es evidente, pues el oficialismo ganó 59 de las 81 alcaldías en disputa, que representan el 73% de los gobiernos locales. Muy por debajo le siguieron el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con solo nueve alcaldías, y el PAC, con seis. En estas dos agrupaciones hubo cambios con respecto a los comicios anteriores: el PUSC perdió control, pues pasó de once alcaldes en 2006, a nueve en 2010, mientras que el PAC más bien recuperó terreno, al pasar de cuatro a seis alcaldes.

CUADRO 1.1

### Participación electoral y apoyo partidario, según segmento del mercado electoral. 2006 y 2010 (porcentajes)

Estratos sociales <sup>a/</sup>		Porcentaje del padrón electoral		Participación electoral		Apoyo partidario					
						PLN		PAC		ML	
		2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Mayor rezago	Estrato I	17,2	13,1	56,8	64,4	44	45	31	20	8	24
	Estrato II	23,0	8,3	68,8	58,2	45	48	36	15	7	26
	Estrato III	8,5	20,4	56,6	66,3	47	47	30	20	8	22
Mayor desarrollo	Estrato IV	5,6	19,9	71,6	73,3	41	48	43	23	6	20
	Estrato V	36,0	28,7	67,9	73,1	39	46	40	27	10	19
	Estrato VI	9,6	9,5	71,4	74,7	39	48	42	28	8	17
<b>Total</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>65,2</b>	<b>69,0</b>	<b>43</b>	<b>47</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>21</b>

a/ Con base en datos por cantón del índice de desarrollo humano, el porcentaje de urbanismo y el promedio de participación política, se generaron seis segmentos de mercado utilizando el procedimiento estadístico de análisis de conglomerado en dos fases.

Fuente: Fernández y Chacón, 2011.

CUADRO 1.2

### Cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal. Elecciones de 2002, 2006 y 2010

Tipo de control partidario	2002		2006		2010	
	Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje
Unido	6	7,4	22	27,2	10	12,3
Dividido con primera minoría	54	66,7	41	50,6	54	66,7
Dividido moderado	16	19,8	13	16,0	13	16,0
Altamente dividido	4	4,9	5	6,2	2	2,5
Fragmentado	1	1,2	0	0,0	2	2,5
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Por último, es claro que la conformación de los gobiernos locales plantea un panorama político complejo para los próximos cuatro años. Solo en diez cantones (12%) una misma agrupación controla la alcaldía y posee mayoría en el concejo municipal. El otro extremo lo constituyen dos cantones que tienen alcaldes de una agrupación y concejos municipales integrados por partidos que cuentan con cantidades iguales de regidores. El escenario más complicado, en términos de gestión política, son los cantones guanacastecos de Hojancha y Nandayure, cuyos gobiernos locales se encuentran altamente divididos, con alcaldías dirigidas por el PAC, en el

primero, y por el ML, en el segundo. Y los 67 cantones restantes (83%) resultaron en gobiernos divididos con distintos niveles de intensidad: 54 presentan gobiernos divididos con primera minoría (ningún partido tiene mayoría de regidores, pero un mismo partido ocupa la alcaldía y posee la primera minoría del concejo) y trece tienen gobierno dividido moderado (el alcalde pertenece a un partido, y la primera minoría de regidores a otro; cuadro 1.2).

Esta distribución del poder puede dificultar, de manera significativa, la gestión de los alcaldes durante los poco más de cinco años que estarán en sus puestos. En los gobiernos divididos, estos jerarcas

estarán obligados a realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos. Si esto no prospera, existe el riesgo de que los alcaldes sean incapaces de ejecutar sus programas políticos, por el obstruccionismo de la oposición en el concejo. A pesar de estas amenazas, la existencia de gobiernos divididos no puede considerarse negativa para la democracia. La división partidaria y la necesidad de construir acuerdos también pueden generar dinámicas políticas más abiertas y transparentes, con concejos de oposición que piden cuentas y vigilan la labor del alcalde más de cerca que en los casos en que un mismo partido controla ambos órganos.

### Congreso entrabado en temas centrales para el país

Las estadísticas de producción legislativa indican que, en el período bajo análisis, el Congreso fue efectivo en la aprobación de convenios y tratados internacionales (35% del total de leyes aprobadas), pero en asuntos clave para el desarrollo del país se mostró incapaz de articular intereses y sacar adelante los proyectos requeridos. El tema fiscal es un buen ejemplo de esta tendencia. A pesar de la urgencia y el reconocimiento general de la necesidad de reformas en este ámbito, los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa no han logrado la convergencia de sus intereses en torno a ellas.

Un análisis general de la legislatura 2010-2011 reveló que solo un 38% de las leyes aprobadas tiene un grado significativo de importancia para el desarrollo nacional. No obstante, este dato dice poco acerca del alcance real de la normativa promulgada durante el año. Para una mejor comprensión de este punto, se realizó un análisis a fondo de esa legislación, como parte del seguimiento de la oferta y la demanda legislativas que se hace en este capítulo desde el Decimocuarto Informe (2008). Para ello, se toma la “agenda de legislación potencial”, y se compara con las leyes finalmente aprobadas.

La agenda de legislación potencial corresponde a los asuntos y proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo humano del país, de acuerdo con las opiniones editoriales de los principales medios escritos de circulación nacional. Cabe señalar que el contenido de esta agenda coincide casi en su totalidad con los temas clave identificados por diferentes líderes y expertos, con los proyectos incluidos en el “Pacto de Gobernabilidad” suscrito entre el oficialismo y el ML en el 2010, y con las principales propuestas recibidas en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Varios de esos temas además fueron prioritarios para el Poder Ejecutivo durante esta primera legislatura, lo cual comprueba que la agenda potencial definida para este análisis en efecto recoge cuestiones medulares para el desarrollo de Costa

Rica y, en esa medida, es válido y útil compararla con la legislación aprobada.

Mediante el procedimiento indicado se determinó que, de 60 proyectos definidos en la agenda de legislación potencial, solamente 14 fueron aprobados. Los 46 restantes representan un 77% de iniciativas prioritarias que no fue posible implementar. Cuanto más grande es la brecha entre una y otra agendas, mayor es el grado de entrabamiento en el Congreso. En términos comparativos se observa que, en general, el entrabamiento en la Asamblea Legislativa ha sido la tónica durante los últimos años. Las últimas tres legislaturas de la administración Arias Sánchez (del 2007 al 2010) registraron brechas de entre el 74% y el 77%, muy similares a la actual.

Otro tema importante es la duración del trámite de las leyes. El proceso de aprobación de la legislación sustantiva es tan largo (32 meses en promedio), que dificulta la gestión política del Ejecutivo cuando ésta depende de decisiones parlamentarias. Y hay otro aspecto que subyace a esta realidad: la gestión política no logra ir más allá de “la promesa democrática”, esa que consiste en ampliar las obligaciones del Estado sin dotarlo de los medios adecuados para cumplir con ellas. La mayor parte de la legislación que se promulga crea nuevos derechos o amplía los ya existentes, pero no provee las fuentes de financiamiento necesarias para su efectiva tutela. Las normas que amplían derechos ya reconocidos y no asignan recursos correspondieron al 51% en 2009 y al 82,4% en 2010; en el caso de las que conceden nuevos derechos los porcentajes fueron del 66,7% y el 63,6%, respectivamente. En cuanto a las leyes que generan obligaciones, en 2008 casi la mitad del todo no proveyó los medios para su cumplimiento, y en 2010 esa proporción alcanzó el 77,8%. Esta forma de hacer política está esculpiendo un Estado lleno de leyes, pero con poca capacidad para actuar y para atender los problemas del país.

### Síntomas de agotamiento en el proceso de modernización judicial

El Poder Judicial ha puesto gran empeño en modernizar y mejorar sus

servicios, con el fin de brindar una justicia pronta y cumplida. Como se ha reportado en anteriores Informes (2009 y 2010), el sistema presenta avances en áreas como mayor transparencia, nueva legislación y procedimientos internos, mayor inversión en recursos humanos y físicos, y un significativo esfuerzo por incluir la tecnología en su quehacer. Pero también hay retrocesos palpables, sobre todo en algunos de los indicadores de evaluación del desempeño disponibles. El análisis general indica que el proceso de modernización del sistema de administración de justicia muestra síntomas de agotamiento. Hay desafíos de tipo funcional, e incluso estructural, que deben ser examinados con mayor detalle.

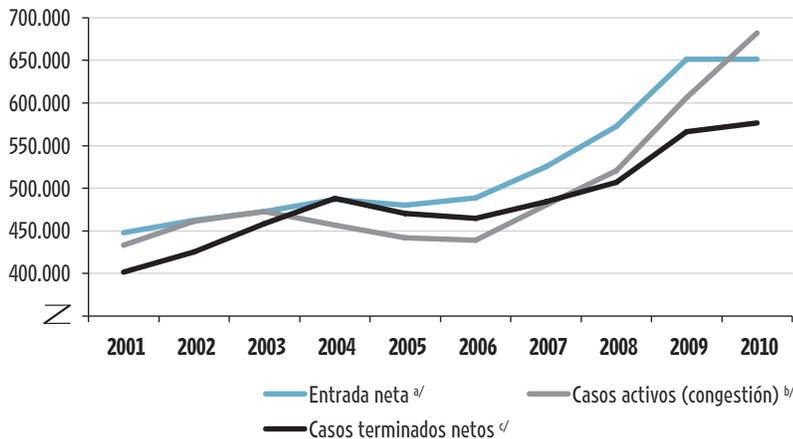
Durante el 2010 destacó el avance en los tribunales de flagrancia, que utilizan mecanismos y procedimientos más expeditos para impartir justicia; cada vez son más los casos penales resueltos por esta vía (14% en el 2010). También es evidente la mejora en el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional con respecto a lo reportado en el Informe anterior: con base en veintidós meses de información es posible indicar que, en promedio, se cumple el 79% de las órdenes del tribunal constitucional.

No obstante, hay un deterioro de los principales indicadores del desempeño judicial. Se registra un aumento en la congestión de casos (el 2010 marcó el punto más alto, con 682.000 asuntos pendientes) y una reducción en la productividad de los operadores judiciales con respecto a lo ocurrido a mitad de la década (599 casos terminados por juez por año en 2010, frente a 754 en 2004). Ello demuestra que en los últimos años el Poder Judicial no ha podido resolver los casos al mismo ritmo en que ingresan, lo que deja un saldo de circulante cada vez mayor (gráfico 1.11).

Además, en un sentido más amplio, la presencia del crimen organizado, el lavado de dinero y el narcotráfico ponen a discusión la estructura bajo la cual funciona el Ministerio Público y sus capacidades reales para hacer frente a esas amenazas. Son imperativas una mayor capacitación y especialización

GRAFICO 1.11

### Congestión en el Poder Judicial y brechas entre casos entrados y terminados por año. 2001-2010



a/ La entrada neta se calcula restando a la entrada total, las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias en tránsito.

b/ Son los casos que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.

c/ Casos salidos o terminados, menos incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2011.

de las áreas judiciales relacionadas con esos temas, y una revisión de la forma en que trabajan algunas instancias clave para la consecución del principio de justicia pronta y cumplida.

Varios son los desafíos que enfrenta el Poder Judicial frente a esta realidad. Uno de ellos está relacionado con la alta litigiosidad, que acrecienta la presión sobre el sistema: en el país es cada vez más común que las personas acudan a los tribunales para resolver sus problemas. La lentitud de los procesos también es un reto importante, sobre todo al considerar que durante el 2010 la Contraloría de Servicios del Poder Judicial atendió un total de 5.249 gestiones, de las cuales más del 50% (2.667) fueron motivadas por “retardo judicial”, seguidas por 334 quejas por “retardo administrativo” (Poder Judicial, 2011).

Por último, cabe un comentario sobre la participación del Poder Judicial como protagonista de conflictos sociales, y ya no como mediador en los mismos. Para este Informe se analizó el ejemplo del incidente que se presentó en abril de 2010, cuando agentes del OIJ y autoridades de tránsito tuvieron un enfrentamiento con profesores y

estudiantes de la Universidad de Costa Rica. El caso refleja que, en ciertas circunstancias, el Poder Judicial puede desligarse del rol formal clásico que desempeñan los tribunales de justicia en el sistema democrático, y asumir un papel como actor político, lo que puede colocarlo en una posición vulnerable.

### Política exterior de bajo perfil y marcada por el conflicto con Nicaragua

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014, principal instrumento que marca las prioridades de la administración Chinchilla Miranda, demuestra que la política exterior no está entre las más importantes: a lo largo de sus 256 páginas, el documento menciona el tema solo en dos oportunidades, y luego lo retoma en sus anexos, como parte de tres metas sectoriales. Esto contrasta con lo observado en la administración Arias Sánchez (2006-2010), en la cual la política exterior se planteó como uno de los cinco ejes fundamentales de la acción del Gobierno y fue ampliamente desarrollada en un capítulo independiente del PND.

Por otra parte, aunque en los foros

internacionales la paz, la democracia y los derechos humanos siguen siendo las cartas de presentación de Costa Rica, en las relaciones binacionales ese discurso se ha visto moderado por los vínculos comerciales que existen con distintos países, en particular con China.

Finalmente, en 2010 el conflicto fronterizo con Nicaragua acaparó la agenda de política exterior del país y desplazó otras iniciativas en esta materia. Se entorpecieron, por ejemplo, los planes de acercamiento a Centroamérica que la presidenta Chinchilla definió como una de las prioridades de su plan de gobierno. La estrategia adoptada por la Cancillería para enfrentar el problema generó críticas y dio lugar a un proceso que culminó, a lo externo, con una demanda contra Nicaragua ante la Corte Interamericana de Justicia y, a lo interno, con un cambio de jerarca en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### Cuarto Informe Estado de la Región

En octubre de 2011 se publicó el *Cuarto Informe Estado de la Región*, que da cuenta de los avances y retrocesos en el desarrollo humano de Centroamérica en los tres años transcurridos desde la anterior entrega, en 2008. Gracias al auspicio de la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danida), a través de su Programa Regional de Democracia y Derechos Humanos en Centroamérica (Prodemocracia), fue posible encadenar los procesos de preparación y difusión de dos informes consecutivos. También se contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y Transparencia Internacional.

Como se dijo, al Cuarto Informe le correspondió analizar el trienio 2008-2011, un período turbulento en el que, sin embargo, no se cumplieron las peores previsiones para el Istmo. Pese a los retrocesos en varios frentes y a las

adversas e inciertas condiciones del entorno internacional, ningún país centroamericano, ni el área en su conjunto, revivieron los escenarios de crisis política y económica experimentados en los años ochenta. Esto es, por sí mismo, un importante logro en una región con una historia cargada de vulnerabilidades e inestabilidad.

Sin llegar a esos extremos críticos, desde la fecha de publicación del *Informe Estado de la Región (2008)*, Centroamérica experimentó preocupantes retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas, especialmente entre las naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte. Asimismo, el proceso de integración regional se vio sometido a fuertes presiones debido a las crisis políticas dentro y entre países. Esta evolución ha provocado una peligrosa convergencia de riesgos de intensidad considerable, que amenazan con desencadenar una fractura en el Istmo, entendida ésta como la falta de disposición generalizada de los Estados a actuar en forma conjunta ante retos comunes.

En este trienio destacan hechos que reflejan con claridad la exposición de Centroamérica a amenazas globales, que se conjugan con vulnerabilidades socialmente construidas a lo largo de décadas. Al tiempo que arrastra déficits históricos como los altos niveles de exclusión social y desigualdad, el Istmo se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y en una de las zonas más inseguras del mundo, con actores del crimen organizado cada vez más fuertes, diversificados y amenazantes. En 2009 y 2010, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se situó por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, aunque con una notable concentración en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras; gráfico 1.12). Asimismo, con preocupación se advierte que, entre 2008 y 2010, las tasas de homicidios de mujeres siguieron incrementándose y lo hicieron a un ritmo mucho mayor que las de los hombres, sin que los Estados

parezcan otorgarle una atención adecuada al problema<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, Centroamérica es la región más expuesta al impacto del cambio climático. Y por último, la alta sensibilidad de la región a los *shocks* económicos externos ha consumido esfuerzos e incluso anulado varios logros alcanzados en años previos y, como saldo, ha quedado comprometida la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Unido a lo anterior, las involuciones democráticas ocurridas en Nicaragua y Honduras, y los episodios de crisis en Guatemala cuestionan el supuesto de que la democratización electoral lleva de manera inexorable a la democratización del Estado y del ejercicio del poder.

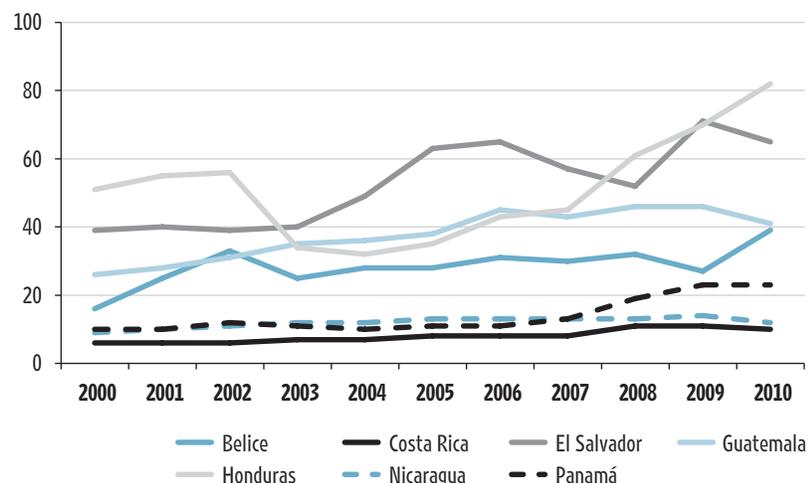
Las difíciles condiciones enfrentadas en el período 2008-2010, sin embargo, no revirtieron del todo el progreso experimentado por Centroamérica en los primeros años del siglo XXI. Pese a los tiempos difíciles, la región no tuvo otra “década perdida” como la de los ochenta del siglo pasado. El Informe identifica progresos en áreas clave para el desarrollo humano sostenible, aunque ciertamente a ritmos más lentos, en magnitudes todavía insuficientes y desde puntos de partida muy disímiles. La región exhibió cierta capacidad de

respuesta ante amenazas que presagiaban impactos más dramáticos, y todavía cuenta con márgenes de maniobra para la acción nacional y regional en favor del desarrollo humano.

Junto a las severas dificultades que enfrenta, Centroamérica ha perdido importancia relativa en el mundo. Aunque en el 2009 firmó un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que le brinda una oportunidad para afianzar vínculos con esa región en el futuro, la crisis económica en Europa y Estados Unidos ha afectado los flujos de cooperación, que históricamente han sido claves para la inversión social en los países menos desarrollados del Istmo. Por otra parte, a diferencia de Sudamérica, la región no tiene vínculos robustos con el sudeste asiático -la zona de mayor dinamismo económico del planeta- al no ser productora de *commodities* de alta cotización en los mercados internacionales. Esta situación compromete más a los centroamericanos a buscar soluciones propias para neutralizar las amenazas y, a partir de ahí, complementar esfuerzos con la ahora más escasa cooperación externa. En este sentido, el hecho de que, pese a las circunstancias descritas, la institucionalidad regional siguiera

GRAFICO 1.12

**Centroamérica: tasa de homicidios por 100.000 habitantes. 2000-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos encargados de asuntos policiales y/o judiciales en cada país.

funcionando y exhibiera algunos logros en este trienio es una noticia importante. Si los Estados se disciplinan, honran sus compromisos y propician una modernización de esas instituciones, se podría potenciar la integración como una valiosa herramienta para atender los desafíos regionales.

Dentro de este panorama, el Informe destaca la convergencia de tres riesgos estratégicos, a los cuales dedica especial atención por su importancia para el futuro de Centroamérica. El primer riesgo es institucional: hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, particularmente hostil a la democracia. Son Estados con aparatos institucionales pequeños, redes institucionales precarias, Ejecutivos dominantes, sin contrapesos, esquivos a la transparencia y penetrados por intereses particulares. Esta configuración converge con una acentuada debilidad infraestructural: una reducida base fiscal, que impide la tutela de derechos humanos básicos -como el derecho a la vida- y una magra dotación de recursos y personal, que dificulta la presencia estatal en los territorios de los países. Estos Estados pequeños y débiles no solo son incapaces de apalancar la democracia, sino que desde su seno atentan contra ella y limitan la capacidad de anticipación y de respuesta a los problemas que los acucian (*Cuarto Informe Estado de la Región*, capítulo 8).

El segundo riesgo es el derivado del cambio climático. Aun los pronósticos más optimistas -con contrastes entre subregiones y países- señalan que el Istmo tendrá que convivir con el aumento de las temperaturas y con una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos, situación que agravará los problemas que ya de por sí experimenta la región. Estas nuevas condiciones, combinadas con la vulnerabilidad social y la ampliación de la “huella ecológica”, se convierten en disparadores del riesgo para la infraestructura, la producción y la supervivencia misma de las personas y especies, en particular de las que habitan los ecosistemas más frágiles. Es por ello que la gestión ambiental, principalmente en los ámbitos de la adaptación

y la mitigación, constituye una tarea de primer orden. Si bien hay una mayor deliberación política regional sobre el tema, una posición común en el contexto global, así como estrategias, planes y adecuaciones normativas e institucionales, queda mucho camino por recorrer para lograr una efectiva gestión del riesgo (*Cuarto Informe Estado de la Región*, capítulos 5 y 9).

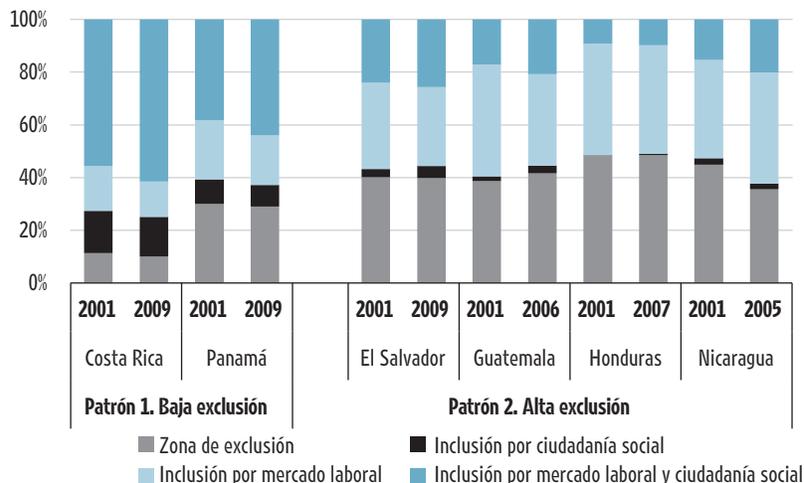
El tercer riesgo se relaciona con el bloqueo político que impide combatir la exclusión social. El Informe realizó un cálculo para determinar la prevalencia de esta situación, entendida como la que sufren los hogares en los que ninguno de los mecanismos de inclusión social -la inserción en el mercado de trabajo y el acceso a educación y salud, o “ciudadanía social”- tiene la fuerza suficiente para alejarlos de su condición. Sus resultados arrojan que más de una tercera parte de las y los centroamericanos vive en exclusión social, es decir, con una inserción laboral precaria y sin acceso a programas sociales (gráfico 1.13). Este problema es más acentuado en los países del centro y el norte del Istmo, donde además se presentan fuertes barreras a la aplicación de políticas públicas tendientes a reducirlo. Al interactuar con otras variables como

la alta violencia social, la debilidad de las instituciones, la transición demográfica y el estilo de desarrollo, estos bloqueos ponen en riesgo la estabilidad futura de la región (*Cuarto Informe Estado de la Región*, capítulo 10).

A la convergencia de estos riesgos estratégicos se suma la incertidumbre generada por la cambiante situación económica internacional. Las naciones del Istmo, en diversos grados, están muy abiertas a la economía mundial y son importadoras de petróleo y alimentos básicos. Durante el período de fuerte expansión global (2004-2007), la región se vio muy perjudicada por el deterioro de los términos de intercambio debido al alza de los precios de esos productos, lo que ocasionó presiones inflacionarias y afectó las balanzas de pagos. La crisis financiera mundial, con epicentro en el 2009, redujo o contrajo el crecimiento económico (gráfico 1.14), como resultado de la disminución de los flujos de capital, la caída de las exportaciones y el debilitamiento de sectores como el turismo y la construcción. Aunque los efectos fueron diferenciados según las condiciones particulares de cada país, ello marcó el curso de las políticas económicas y sociales de los últimos tres años. En 2010, pasada la

GRAFICO 1.13

**Centroamérica: hogares en condición de exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI**



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

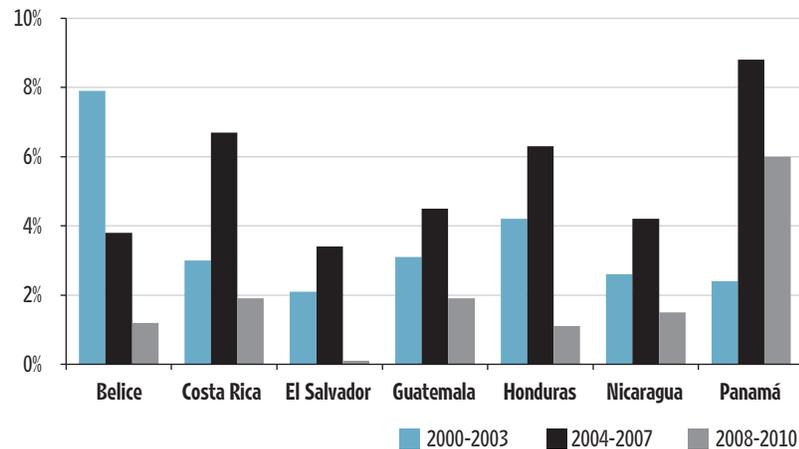
etapa más crítica, casi todas las naciones del Istmo, salvo Panamá, muestran agregados macroeconómicos comprometidos. La lenta y volátil recuperación a nivel global ha dado lugar a nuevas alzas en el petróleo y los alimentos, que podrían recrear el difícil escenario de 2007, con el problema adicional de que, excepto Panamá, los países en los cuales Centroamérica concentra sus intercambios comerciales y financieros están experimentando serias dificultades (*Cuarto Informe Estado de la Región*, capítulo 4).

Luego de pasar por un período muy difícil entre 2008 y 2010, Centroamérica enfrenta amenazas internas y otras derivadas de su situación geopolítica, que demandan un golpe de timón. Más de lo mismo llevará a situaciones aun más complejas. Hay tiempo, capacidad y visión para hacer algo distinto. Vale destacar que, contrario a otros episodios de crisis económica internacional, esta vez los gobiernos dispusieron de mayor capacidad de maniobra para paliar ciertos efectos del ciclo recesivo. En lo sustancial, como se dijo, hay márgenes para la acción política nacional y regional.

Si se mira a Centroamérica en el contexto latinoamericano, también se observan indicios de pocos vínculos y alineamientos con lo que sucede en el resto del subcontinente. En la región coexisten buena parte de los países que muestran los peores desempeños latinoamericanos, con dos que se ubican en la cima en ciertos indicadores de desarrollo. A diferencia de Sudamérica -con el caso brasileño, por ejemplo-, las dos naciones centroamericanas con mayor desarrollo son relativamente pequeñas y no han mostrado la capacidad ni la disposición de apalancar el avance del resto. Además el Istmo presenta una situación más compleja y riesgosa que cualquier otra región latinoamericana: está constituido por naciones que, en general, no tienen una oferta abundante de *commodities* estratégicos, como petróleo, gas o alimentos (y por ende, carecen de los márgenes de maniobra económica con que cuentan los países sudamericanos), están atrapadas por la expansión de la violencia social y la

GRAFICO 1.14

### Centroamérica: crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010



Fuente: Rosales, 2010, con cifras de los bancos centrales de los países.

geopolítica del narcotráfico y, a la vez, se encuentran enclavadas en una zona altamente expuesta a eventos naturales extremos.

A la luz del análisis que presenta el *Cuarto Informe Estado de la Región*, un avance sostenido en los niveles de desarrollo humano requiere una combinación entre tareas nacionales, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados y la remoción de los bloqueos políticos para combatir los problemas sociales, por una parte, y la habilitación de mecanismos que favorezcan la acción conjunta entre los países, por otra. En el plano nacional, acuerdos duraderos e inclusivos ayudarían a dar pasos significativos hacia la reducción de la exclusión social. En el plano regional, es menester identificar y aprovechar espacios potenciales para la acción colectiva interestatal. Existen al menos tres áreas de oportunidad para la articulación de esfuerzos: la reversión de los climas de inseguridad ciudadana que se expanden en el Istmo, la gestión del riesgo ante el cambio climático y la construcción de una plataforma común en infraestructura y logística que facilite la interconexión regional<sup>18</sup>.

El desafío planteado llama a los gobiernos a impulsar y poner en práctica una estrategia que, desde una lógica

solidaria y al mismo tiempo pragmática, se concentre en los principales retos sobre los cuales la integración, mediante la producción de bienes públicos regionales, puede aportar un valor agregado. Estos pueden ser los casos de la gestión ambiental, la logística para el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y las acciones para enfrentar el clima de inseguridad por medios democráticos.

La probabilidad de tener procesos e instituciones de integración significativamente más robustos y dinámicos se ve afectada por la existencia, en la mayoría de los países, de Estados endebles y asimétricos. El punto no es que haya diferencias de poder y capacidad entre los Estados, pues estas se presentan en cualquier esquema de integración regional. La comunidad europea es un buen ejemplo de ello: baste recordar la distancia que hay entre la fortaleza de Alemania y la crónica debilidad de Grecia.

En Centroamérica el problema estratégico de la integración es otro. Varios de sus Estados, los de los países más grandes y poblados, son institucional y económicamente muy débiles, incapaces de garantizar la plena vigencia de un Estado democrático de derecho y de suplir bienes como la seguridad ciudadana, el orden público, la educación

o la salud para la mayoría de la población. Sin Estados que cumplan con estos mínimos, con sociedades desarticuladas en su interior, saltos cualitativos en la integración regional no son posibles. En estas condiciones es factible perfeccionar el abordaje conjunto de ciertos temas, pero no lograr cambios fundamentales en el curso y la profundidad de la integración. Después de todo, ningún edificio se sostiene si sus bases son endebles: la integración centroamericana es un segundo piso que descansa sobre los fundamentos de Estados muy frágiles.

Instituciones públicas nacionales más fuertes y eficientes constituirían una mejor plataforma para la integración centroamericana. Desde esta perspectiva, el desbloqueo, en varios países centroamericanos, de reformas fiscales progresivas y cambios institucionales, así como el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para impulsar políticas favorables al desarrollo humano, tiene implicaciones regionales. No hay recetas para lograr estos objetivos, y ciertamente la estatización de la economía no es un camino viable ni correcto. Estados más vigorosos pueden apalancar mercados más dinámicos y regulados. Antes que prescribir “recetas” de política pública, el *Estado de la Región* documenta las condiciones políticas que harían viable el desarrollo de Estados que cumplan -al menos- con los mínimos requeridos para promover tanto un mayor crecimiento económico como un nivel básico de bienestar social, permitir el establecimiento pleno de la democracia y evitar mayores erosiones en el orden público y la seguridad de los habitantes.

El Informe plantea la necesidad de alcanzar acuerdos políticos duraderos, que abran paso al aumento en los ingresos públicos y al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sobre todo en los Estados más aquejados por la convergencia de amenazas y riesgos comentada en los párrafos anteriores. Un acuerdo político duradero es una coalición incluyente y horizontal de actores políticos (partidos, movimientos sociales y organiza-

ciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables -o al menos toleradas-, sanciones para incumplimientos y una distribución equitativa de los costos y beneficios de las acciones convenidas.

Los acuerdos nacionales no serán fáciles ni estarán libres de costos. Sin embargo, constituyen una alternativa frente al deterioro político e institucional que experimentan varios países del Istmo. Asimismo, estos acuerdos resultan necesarios para lograr avances en el manejo integrado de bienes públicos regionales, como el patrimonio natural, la estabilidad y la seguridad. En lugar de la inmovilidad, las acciones aisladas o las “salidas en falso”, en la actual encrucijada parece más sensato reforzar los lazos recíprocos entre la acción política nacional y la regional.

### **Aporte especial: Desafíos de la educación preuniversitaria en ciencia y tecnología**

El marco conceptual del *Informe Estado de la Educación*, que publicó su tercera edición a inicios del 2011, plantea entre sus aspiraciones que la educación debe servir para que las y los jóvenes costarricenses logren desarrollar una serie de actitudes, competencias y destrezas que les permitan participar en una sociedad basada en el conocimiento y aprovechar las oportunidades de empleo para mejorar su calidad de vida. Con ese enfoque se realizó este aporte especial, que parte de la exploración de tres estudios efectuados recientemente por el Programa Estado de la Nación. Dos de ellos, titulados “Perfil de la educación científica de Costa Rica” y “Avances y desafíos de la educación técnica y la formación profesional”, fueron parte de capítulos del *Tercer Informe Estado de la Educación*, y el tercero corresponde a la definición de principios orientadores para la elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Empleo Juvenil.

La inserción del país en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” ha implicado la diversificación de su base productiva, la expansión de las industrias de alta tecnología y la pro-

fundización de su apertura al comercio internacional. Si bien esta dinámica ha ofrecido más empleo juvenil en los últimos años, depende de sectores que demandan mayores niveles de educación y destrezas. En este contexto, el desempeño de Costa Rica como una economía del conocimiento dependerá en gran medida de cómo desarrolle las capacidades científicas y tecnológicas de su fuerza laboral, para asegurar el crecimiento económico y un nivel de vida superior. Con este norte, la educación nacional en Ciencia y Tecnología muestra logros relativos, pues ha generado un reducido contingente de egresados “bien calificados” que han suplido la demanda de los sectores de mayor productividad, pero a la vez muestra un limitado desempeño en las disciplinas científicas, un estancamiento en la cobertura de la educación técnica -a pesar de los innegables avances logrados- y deficiencias en la calidad de la formación docente, así como en la pertinencia de la educación para el estudiantado en general. Para asegurar un crecimiento sostenido en la productividad y en el tipo de desarrollo humano que desea el país, es clave lograr la universalidad de la enseñanza secundaria -como ha insistido el *Informe Estado de la Educación*- y aumentar, con equidad de género, la cantidad y las destrezas de científicos, ingenieros y técnicos medios y superiores.

Por todo lo anterior, elevar la calidad de la educación científica costarricense implica atender varios retos: mejorar la formación docente, solventar la insuficiente dotación de infraestructura, fortalecer iniciativas que han sido exitosas e incrementar la calidad general de la enseñanza en esta materia. Tomando como punto de partida la situación y tendencias actuales de la educación nacional en Ciencia y Tecnología en el nivel preuniversitario, así como las experiencias de otros países para abordar problemas similares, el aporte especial identifica diez desafíos para el mejoramiento en el corto plazo de la enseñanza de las Ciencias en el sistema educativo y la formación técnico-vocacional en Costa Rica (cuadro 1.3).

CUADRO 1.3

**Diez desafíos de corto plazo para la educación técnico-científica en Costa Rica**

Área	Desafío	
En educación científica	Mejorar y acreditar los programas de formación inicial del cuerpo de docentes en primaria y secundaria.	
	Articular la oferta de formación para los profesores en servicio.	
	Aumentar y mejorar la distribución de infraestructura para la enseñanza de las Ciencias.	
	Fortalecer los colegios científicos como opción para el mejoramiento de la enseñanza de las Ciencias.	
	Mejorar la enseñanza de las Ciencias como estrategia para fomentar las vocaciones científico-tecnológicas.	
En educación técnica		
	Formación técnico-vocacional en secundaria: colegios técnicos profesionales (CTP) del MEP	Aumentar la cobertura de los colegios técnicos del MEP, una opción que evidencia aciertos.
	Formación técnico-vocacional postsecundaria: INA	Garantizar la pertinencia de la oferta de la educación técnica en secundaria.
		Fortalecer los nexos de la formación técnico-vocacional postsecundaria en el INA y el sector empresarial.
		Reorientar la oferta de modo que la educación técnica y la formación profesional apoyen las áreas estratégicas para aumentar la productividad del país.
	Fortalecer los programas de fomento del “emprendedurismo”, como mecanismo para contribuir a elevar la productividad.	

Entre los desafíos fundamentales por asumir está la renovación y acreditación de los programas de formación inicial de las y los educadores; los estudiantes que se preparan para la docencia en primero y segundo ciclos tienen poco contacto con el quehacer científico, lo cual les dificulta incorporar dinámicas apropiadas para su enseñanza en las aulas. En cuanto al profesorado para el tercer ciclo y el ciclo diversificado, se requieren estudios para identificar las áreas en que se debe profundizar, así como las necesidades de infraestructura y posibles ajustes en el tiempo dedicado a talleres, trabajo en laboratorios y visitas de campo, para favorecer la formación integral en las disciplinas científicas. Aunque los datos evidencian un significativo aumento en la titulación de los docentes en esta área, ello no necesariamente implica una mejora en la calidad de la preparación, debido a que las carreras no están acreditadas y a que el MEP no cuenta con un perfil de contratación que la garantice. Además, pese a la importancia estratégica de la formación de educadores en servicio, se considera que la oferta es dispersa, no siempre responde a las necesidades de los docentes y los centros educativos y carece de controles de calidad. Los expertos insisten en que hace falta un registro oficial que sistematice la oferta, así como una estrategia definida que la dirija.

Para mejorar la calidad de la educación científica costarricense este Informe propone afianzar los programas exitosos, como los colegios científicos y las iniciativas relacionadas con la metodología de enseñanza de las Ciencias basada en la indagación. Ese enfoque pedagógico, que ya ha cosechado buenas experiencias a nivel internacional, apenas se empieza a implementar en el país, en el marco del programa “Aprende Ciencia haciendo Ciencia”. También se señala en esta publicación la necesidad de contar con una política nacional que establezca lineamientos para el desarrollo y seguimiento de la formación científica en todo el sistema educativo. Esa política ha de plantear programas que reviertan la fuerte fragmentación entre las disciplinas científicas y su actual énfasis en el desarrollo de contenidos conceptuales de fácil evaluación, y en su lugar promuevan la comprensión de los procesos de la Ciencia y los valores y destrezas relacionados con el pensamiento científico—como la observación, la indagación y la resolución de problemas—y fomenten las vocaciones científico-tecnológicas desde las etapas tempranas del proceso educativo.

Por su parte, los principales desafíos que enfrenta el país en relación con el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la formación técnico-

vocacional en secundaria (colegios técnicos del MEP) y postsecundaria (INA) se sintetizan en los siguientes puntos: i) aumentar la cobertura, ii) garantizar la pertinencia de la oferta, iii) fortalecer los nexos con el sector empresarial, iv) reorientar la oferta de manera que se vincule más estrechamente con las áreas estratégicas para el desarrollo nacional y v) fomentar programas de “emprendedurismo”. Proveer técnicos medios y superiores en la cantidad y con las competencias y destrezas que demanda el sector productivo, es uno de los requerimientos más urgentes de la educación técnico-vocacional en el corto y mediano plazos. Contar con una robusta capa de técnicos medios y superiores con conocimientos técnicos certificados, contribuirá a ofrecer más y mejores opciones de inserción laboral a los y las jóvenes costarricenses.

Se han realizado ejercicios meritorios en procura de monitorear la demanda laboral del país, entre ellas las “Mesas Empresariales” organizadas por el MEP, estudios de seguimiento de los graduados de los colegios técnicos, investigaciones sobre necesidades específicas de los sectores productivos efectuadas por el INA, y la creación del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo. No obstante, como ha señalado la Uccaep y ha reiterado el *Informe Estado*

*de la Educación*, es preciso contar con un sistema permanente y articulado, que de manera prospectiva dé seguimiento a las necesidades de capacitación del sector productivo. La falta de planificación de la oferta a mediano y largo plazos restringe una toma de decisiones oportuna, que asegure las con-

diciones de infraestructura, personal docente y equipamiento que se requieren para potenciar la contribución de la educación técnica y la formación profesional al mejoramiento de la productividad nacional y a la ampliación de las oportunidades de empleos de calidad para la población joven.

**Este capítulo estuvo a cargo** de Miguel Gutiérrez, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino. Los resúmenes de los capítulos fueron elaborados por Amanda Chaves, Steffan Gómez, Jennifer León, Karla Meneses, Alberto Mora, Natalia Morales, Susan Rodríguez y María Santos.

**La versión final del capítulo** se discutió y aprobó en reunión del Consejo Consultivo, celebrada el 29 de septiembre de 2011.

## NOTAS

**1** En el 2010 el Departamento de Análisis Estadístico del MEP efectuó ajustes en el cálculo de las tasas de escolaridad. Los cambios se relacionan con las edades oficiales y utilizan las estimaciones de población realizadas por el Centro Centroamericano de Población de la UCR y el INEC en agosto del 2008. Las cifras analizadas en esta sección son totalmente comparables, pues el citado Departamento realizó los ajustes para todo el período.

**2** La desescolarización o exclusión de los estudiantes del sistema educativo, antes de finalizar el año lectivo, se analiza con el indicador de tasa de deserción intra-anual en la educación regular, que calcula el Departamento de Análisis Estadístico del MEP para la educación preescolar, primaria y secundaria.

**3** Se refiere a los jóvenes que no asisten a la educación formal y que no tienen trabajo ni lo buscan (están fuera de la PEA).

**4** El grupo de “otros trabajadores” está conformado principalmente por servidores domésticos y vendedores ambulantes, entre otros trabajadores de servicios no incluidos en las clases de obreros.

**5** La nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) cambió el límite de edad de la población en edad de trabajar, de 12 a 15 años. Sin embargo, en esta sección se mantiene ese límite a partir de los 12 años.

**6** La pregunta formulada en la encuesta es la siguiente: ¿presenta alguna limitación que le dificulte o impida permanentemente: ver aun usando lentes; oír aun usando audífonos; hablar, caminar o subir gradas; utilizar brazos y manos; relacionarse con otras personas por alguna condición mental; aprender y aplicar lo aprendido? Los resultados de esta sección deben tomarse con cautela, dado que el porcentaje de personas con discapacidad captado por la Enaho 2010 es menor que el reportado por el Censo 2000. Además, para algunas variables, al realizar los cruces de las personas con discapacidad, no se capturaron casos, por lo que la muestra no permite obtener estimaciones estadísticamente confiables en algunos temas. Los datos del Censo de Población del 2011, en el cual se incorporó la misma pregunta, son más fiables y estarán disponibles en el futuro cercano.

**7** Se depuran los datos de la STAP del Ministerio de Hacienda y se desagregan utilizando información de las instituciones involucradas.

**8** Para estimar el impacto de los programas de transferencias sobre la pobreza, se realiza una simulación de los hogares haciendo comparaciones “sin pensión-con pensión”. Debe considerarse que los cambios en la encuesta generan problemas de comparabilidad entre el 2010 y los años previos.

**9** La denominada “vieja economía” comprende las actividades agrícolas e industriales orientadas al mercado interno y la producción exportable que el país consolidó a finales de la década de los setenta del siglo XX. La “nueva economía” se asocia al dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de zonas francas y los nuevos servicios surgidos principalmente a partir de la última década del siglo XX. Existe además un tercer sector, el de “servicios de apoyo”, conformado por actividades que brindan soporte tanto a la “vieja” como a la “nueva” economía, y que a la vez son afectadas por la evolución de estas, como por ejemplo el sector financiero.

**10** Este índice se calcula con base en el promedio ponderado de los siguientes indicadores: continuidad exportadora, dinamismo exportador, diversificación de mercados y condiciones de acceso a los mercados de exportación, para un período de cuatro años (entre 2007 y 2010). A partir de ello se definen cuatro categorías de desempeño: altamente exitosa, regularmente exitosa, medianamente exitosa y poco exitosa. La metodología completa de este índice puede consultarse en Procomer, 2011.

**11** Ajustado por el poder de paridad de compra.

**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** Los datos sobre el área de cultivo muestran algunas disparidades. Ello obedece a la debilidad general de las estadísticas agrícolas, que se basan en estimaciones de los productores, y no en registros administrativos oficiales.

**14** Un *ranking* elaborado y difundido internacionalmente por el World Resources Institute (WRI, 2011) cataloga a Costa Rica como el principal consumidor de plaguicidas del mundo en relación con su superficie: 51 kilogramos por hectárea (el país que le sigue, Colombia, reporta 16 kilogramos por hectárea). Cabe mencionar que los datos utilizados para esa clasificación tienen diez años de antigüedad, y no coinciden con las estimaciones actualizadas del IRET-UNA, por lo cual la información debe tomarse con cautela.

**15** Esta lista incluye categorías con mayores y menores niveles de amenaza. Se trata de las siguientes: extinta, extinta en estado silvestre, en peligro crítico, en peligro, vulnerable, menor riesgo/dependiente de la conservación, casi amenazada (incluye las de bajo riesgo/casi amenazada, las de datos insuficientes y las de menos preocupación). Se debe tener en cuenta que muchas especies aún no han sido evaluadas, por lo que su estado se desconoce.

**16** La metodología para el análisis de las acciones colectivas fue desarrollada en el año 2001 por el Programa Estado de la Nación, en conjunto con el IIS-UCR. Consiste en una base de datos, alimentada con los reportes de acciones colectivas publicadas en distintos medios de prensa escrita de circulación nacional (*La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*). Los detalles metodológicos y criterios de selección y codificación pueden consultarse en Franceschi, 2002. Es importante aclarar que existe una limitación en la fuente (registros de prensa) y probablemente no se registran todos los casos. Sin embargo, como el tipo de fuente ha sido el mismo, sí permite al menos llegar a algunas conclusiones básicas sobre el comportamiento de la protesta social.

**17** Existen serias limitaciones de información sobre la violencia contra las mujeres, tanto en lo que concierne a la cantidad de casos como a su calificación. Los homicidios son un tipo de violencia extrema que, cuando se cometen en contra de las mujeres a causa de su género, se conocen como femicidios. En la región solo Guatemala, Costa Rica y El Salvador cuentan con instrumentos normativos que contemplan esta figura. En todo caso, el Istmo registró un aumento de los homicidios de mujeres durante la pasada década, con un repunte importante en los últimos tres años en Guatemala, Honduras y El Salvador. Un factor que dificulta la atención del problema es la impunidad, ligada a los deficientes desempeños de los órganos de investigación criminal (Cefemina, 2010).

**18** La competitividad de la región se ve afectada por las deficiencias y altos costos en materia de transportes, energía y telecomunicaciones. Se estima que en Centroamérica los costos logísticos pueden representar hasta el 50% del precio final que paga el consumidor de un producto (siendo el transporte uno de los componentes más altos), en tanto que el promedio latinoamericano es de aproximadamente un 25%, y el de los países de la OCDE no supera el 9%. En el caso de la energía, el promedio regional es de dieciocho centavos de dólar por kilovatio/hora, mientras que en Colombia y México se aproxima a seis centavos de dólar. Asimismo, el rezago en todos los países centroamericanos en el desarrollo de las telecomunicaciones es pronunciado, sobre todo en la conectividad de banda ancha, que se considera esencial para el aumento de la competitividad (Whyte, 2010).

P  
A  
R  
T  
E



# Seguimiento del desarrollo humano sostenible



CAPÍTULO  
2Equidad  
e integración social

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	73
<b>Valoración general</b>	75
<b>Valoración del Decimosexto Informe</b>	76
<b>Aspiraciones</b>	76
<b>Introducción</b>	77
<b>Acumulación de capacidades en el 2010</b>	77
Balance general	77
Acceso a una vida larga y sana	79
Acceso al conocimiento	86
Acceso a un ingreso digno	93
Acceso a vivienda digna	96
Acceso a una vida libre de amenazas	100
<b>Desigualdad, pobreza y exclusión social</b>	102
Continúa en aumento la incidencia de la pobreza	102
Niveles de desigualdad mayores a los reportados en últimos años	105
Avances selectivos, lentos e insuficientes en el cierre de las brechas de género	108
Desventajas socioeconómicas de las personas con discapacidad	113
<b>Gestión de la equidad y la integración social</b>	114
Pese al deterioro de las finanzas públicas, inversión social se mantiene	114

## HALLAZGOS RELEVANTES

» Costa Rica ocupa el sexto lugar a nivel latinoamericano en el índice de desarrollo humano, luego de ostentar la cuarta posición por varios años. Cambios en la metodología de la estimación, así como rezagos en materia educativa, explican este descenso.

» La tasa de mortalidad infantil aumentó con respecto al 2009 (de 8,8 a 9,5 por mil nacidos vivos), luego de que por dos años se mantuvo en niveles inferiores a 9. Ocho muertes infantiles más que en 2009 y una reducción de 4.078 nacimientos explican el dato de 2010. Se estima que el 72% de los fallecimientos no se podía evitar.

» En el 2010 el 91,9% de la población total estaba cubierto por el seguro de salud de la CCSS (directo, familiar o por el Estado). Si se considera solo la cobertura directa, el 81,7% de la PEA no asalariada y el 68,8% de la asalariada estaban amparadas a este seguro.

» El seguro de salud de la CCSS enfrentó una situación financiera compleja en el 2010. Su déficit financiero ascendió a 94.931 millones de colones, un 7,2% del gasto total. En estos resultados confluyen elementos estructurales de largo plazo, factores de corto plazo y decisiones de índole administrativa relacionadas con contrataciones y aumentos salariales.

» En junio del 2010 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al artículo 78 de la Constitución Política, para aumentar a un 8% del PIB el aporte estatal a la educación. Esta disposición regirá a partir del año 2014, y debe ser ratificada en segunda legislatura.

» La desescolarización intra-anual en secundaria mantuvo su tendencia decreciente y alcanzó el 10,2%, pero con brechas que fluctúan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.

» La Sala Constitucional declaró el acceso a Internet como derecho fundamental del ciudadano y, consecuentemente, estableció que el Estado está obligado a

promover su universalización.

» En el 2010 la tasa de desempleo abierto se redujo para todos los trabajadores, pero los descensos más significativos se dieron en los quintiles de mayor ingreso. De esta forma, la relación entre el desempleo del primero y el del quinto quintil aumentó, de 7,9 veces en 2008 a 9,2 veces en 2010.

» Según la Encuesta Nacional de Hogares, en 2010 la pobreza afectó al 21,3% de los hogares, mientras un 6,0% se encontraba en pobreza extrema.

» Nueva medición de la desigualdad en la distribución del ingreso arrojó un coeficiente de Gini de 0,508 para el 2010.

» Un 12,3% de los jóvenes de entre 12 y 24 años no estudia ni trabaja. Este grupo está conformado principalmente por mujeres (73%) y residentes de la zona rural (50%), con bajos niveles educativos y porcentajes de pobreza superiores al promedio nacional.

» La inversión social pública logró crecer en el 2010, a pesar de las restricciones fiscales del Gobierno. Si bien el crecimiento real fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (7% anual), resulta significativo a la luz del contexto vivido.

» Los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de "sicariato" y venganzas asociadas al narcotráfico, pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.

» Aproximadamente un 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas, mientras que en las clases alta y de medianos empresarios y expertos la cifra es inferior al 23%.

» Según la Encuesta Nacional de Hogares 2010, un 4,2% de la población nacional vive con alguna discapacidad. En general, las condiciones de vida de este grupo son inferiores a las del resto de la ciudadanía.

CUADRO 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2010

Indicador <sup>a/</sup>	1990	1995	2000	2005	2009	2010
<b>Expansión de capacidades</b>						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	76,3	77,7	79,1	79,2	79,0
Hombres	74,8	74,0	75,4	76,8	76,6	76,5
Mujeres	79,3	78,7	80,3	81,5	81,9	81,7
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	9,8	8,8	9,5
Cobertura de la PEA por seguro de salud de la CCSS <sup>b/</sup> (%)	64,7	68,8	64,6	55,0	64,8	
Nueva serie (Enaho)						70,0
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones IVM <sup>b/</sup> (%)	44,6	46,6	48,0	46,8	56,2	
Nueva serie (Enaho)						62,6
Escolaridad promedio de personas de 18 a 64 años <sup>b/</sup> (años)	7,2	7,6	8,0	8,5	8,9	8,8
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más <sup>b/</sup> (%)	31,2	33,8	32,8	36,0	38,8	40,3
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>b/</sup>	20,9	17,7	16,7	12,0	11,5	12,3
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>b/</sup> (%)	58,6	67,0	69,1	79,5	82,9	82,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>c/</sup> (%)						
Primaria	96,0	97,4	99,7	101,3	103,5	102,8
Tercer ciclo		55,8	60,8	75,0	77,7	79,9
Educación diversificada		29,5	32,2	40,1	46,3	46,3
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>b/</sup> (%)		16,0	22,1	23,9	27,0	25,2
Tasa neta de participación laboral <sup>d/</sup> (%)	53,5	53,9	53,6	61,2	60,5	59,1
Hombres <sup>d/</sup>	77,0	75,9	72,8	79,6	76,9	75,9
Mujeres <sup>d/</sup>	30,3	32,4	35,0	43,6	44,9	43,5
Tasa de desempleo abierto <sup>d/</sup> (%)	4,6	5,2	5,2	6,6	7,8	7,3
Hombres <sup>d/</sup>	4,2	4,6	4,4	5,0	6,6	6,0
Mujeres <sup>d/</sup>	5,9	6,5	6,9	9,6	9,9	9,5
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	104,4	115,6	113,1	119,5	122,3
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>e/</sup> (julio 2006=100)	168.565	191.492	212.415	195.407	242.833	249.613
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	15,2	17,3	18,0	23,4	23,9
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	189,2	193,2	216,9	214,2	253,0	251,9
Tasa de delitos contra la vida <sup>f/</sup> (por 100.000 habitantes)	229,0	333,0	367,0	385,0	447,0	429,8
Tasa de delitos contra la propiedad <sup>f/</sup> (por 100.000 habitantes)	627	624	1.241	1.505	1.794	1.825
Tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	5,3	6,1	6,9	11,8	11,5
<b>Brechas de equidad</b>						
Coefficiente de Gini <sup>b/</sup>	0,464	0,467	0,487	0,485	0,516	
Nueva serie (Enaho)						0,508
Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y el del primer quintil <sup>b/</sup> (veces)	8,2	7,9	9,7	9,4	10,1	9,9
Tasa de dependencia económica en los hogares <sup>b/</sup>						
Pobres		3,0	2,9	2,9	2,5	2,4
No pobres		1,4	1,3	1,0	1,0	1,0
Hogares pobres (%) <sup>b/</sup>	27,4	20,4	20,6	21,2	18,5	
Nueva serie (Enaho)						21,3
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja <sup>b/</sup> (veces)	2,1	2,3	2,3	1,9	2,0	2,0
Deserción escolar en educación secundaria <sup>b/</sup> (%)			11,9	12,5	10,9	10,2
Relación entre pública y privada (veces)			7,1	8,1	7,9	6,0
Relación entre zona rural y urbana (veces)			1,0	1,2	1,2	1,3

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

b/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares realizadas por el INEC. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mientras que los datos de 2010 proceden de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a: i) cambios en la muestra y en el cuestionario, ii) utilización de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión, iii) aumento en el límite de la edad de la fuerza de trabajo, que pasó de 12 a 15 años y iv) cambios en la medición del ingreso y de la pobreza.

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

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

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Para el 2010, la Enaho introdujo cambios en la medición de los ingresos, por lo cual sus resultados no son comparables con los de años anteriores, pues se ampliaron las preguntas (para captar, por ejemplo, salario en especie, aguinaldo, salario escolar), se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. Para el 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

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

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

h/ Se refiere a la relación entre las personas menores de 12 años y la población inactiva, con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos del 2010 provienen de la Enaho, por lo que no son comparables con años anteriores.

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

## VALORACIÓN GENERAL

El año 2010 puso en evidencia el comportamiento inercial del país en materia de equidad e integración social. Se siguió avanzando, aunque lentamente, en aquellos aspectos que ya mostraban saldos positivos desde años anteriores -alta esperanza de vida, mayores coberturas en salud y educación, y prioridad de la inversión social, pese a la crisis económica-, pero en los ámbitos rezagados los problemas persistieron -pobreza estancada y niveles crecientes de desigualdad y violencia social-. Esta inercia es una noticia preocupante para Costa Rica, y trae consigo repercusiones negativas: la acumulación de rezagos relativos, con respecto a otros países y de cara a las necesidades estratégicas internas, así como el surgimiento de tensiones sociales.

La inversión social pública (ISP) logró mantenerse como prioridad política y fiscal, aunque creció a una tasa menor (0,8%) que en el período 2007-2009 (alrededor del 7% anual). Sin embargo, el incremento se orientó fundamentalmente a gasto recurrente y no a inversión, lo que imprimió una gran inflexibilidad en las finanzas públicas. Al mismo tiempo se hicieron evidentes las dificultades del Estado para sostener esa expansión y, por ende, el escaso margen disponible para fortalecer el régimen de bienestar social, a menos de que se consigan nuevos recursos y se efectúen cambios drásticos en la gestión pública. La experiencia de la primera mitad de la década muestra que la ISP en general, y la destinada a programas selectivos en particular, se tornan vulnerables en presencia de restricciones fiscales.

A las dudas sobre la sostenibilidad de la ISP se añaden cuestionamientos sobre su capacidad para atender los principales problemas sociales y evitar que los resultados positivos de décadas pasadas se vayan agotando. La pobreza se mantiene estancada -en uno de cada cinco hogares- y la desigualdad social sigue aumentando, lo que perjudica las condiciones de vida de grupos vulnerables como las personas con discapacidad, los obreros agrícolas, los jóvenes que no estudian ni trabajan y los residentes de zonas rurales, quienes enfrentan serios obstáculos para incorporarse al mercado laboral, acceder a vivienda e ingresos dignos

y recibir una educación de calidad. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del 2010 revelan que la desigualdad en la distribución de los ingresos en Costa Rica es significativamente mayor de lo que se creía.

En la aspiración de acceso al conocimiento, los datos del 2010 dan cuenta del crecimiento de las tasas de cobertura en el sistema educativo, pero igualmente corroboran las amplias brechas que existen a lo interno de los distintos ciclos. Los problemas son mayores en el ciclo Interactivo II de preescolar (56,9% de cobertura) y en la educación diversificada (46,3%). La desescolarización en secundaria alcanzó la menor tasa de la década (10,2%), pero con diferencias que oscilan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas, la situación vivida en el 2010 confirma el cambio en los patrones de violencia que el país venía registrando en años recientes. Las tasas del trienio 2008-2010 en delitos contra la vida y femicidios superaron las de períodos anteriores. Las agresiones contra las mujeres, la infancia y la adolescencia se han manifestado de manera creciente en los homicidios de tipo sexual y la violencia doméstica. Asimismo, el "sicariato" y los asesinatos relacionados con el narcotráfico se han incrementado aceleradamente en la última década y se han posicionado entre las principales causas de homicidio.

El desempeño del 2010 llama la atención acerca de la fortaleza institucional que ha caracterizado al país. Por un lado, esta es una ventaja que permite sostener los logros sociales (es decir, posibilita la inercia), al tener una sólida base de políticas universales. Pero a la vez plantea retos importantes, pues emerge la posibilidad de una erosión del Estado de bienestar, con el peligro creciente de que se pase de una situación de avances lentos, pero que logra mantener los resultados, a otra en la que empiezan a manifestarse los retrocesos. Aunque la institucionalidad aún no está en una condición particularmente crítica, el desgaste se combina con un entorno económico y político complicado y difícil de predecir.

Un ámbito que preocupa es la situación financiera de la CCSS. Durante el 2010, el déficit del seguro de salud llegó a 94.931 millones de colones, equivalentes a un 7,2% de su gasto total. Aquí se observa un panorama

complejo, en el cual confluyen varios elementos. En primer lugar, existen tendencias estructurales, de largo plazo, que de modo paulatino han incidido en que los costos por paciente hayan crecido. El envejecimiento de la población, las variaciones del perfil epidemiológico y el progreso tecnológico (incluyendo el desarrollo de nuevos medicamentos) son aspectos que destacan en esta línea. En segundo lugar, hay factores de corto plazo, asociados a la recurrencia de ciertos fenómenos financieros que afectan a los seguros sociales durante épocas de crisis, y que se manifiestan particularmente en la caída de los ingresos por cotizaciones. Por último, decisiones de índole administrativa relacionadas con aumentos salariales y contrataciones, así como las debilidades en el control y evaluación de la gestión, completan la tríada de elementos que condujeron al desbalance financiero de la CCSS.

Como se dijo, esta inercia en el logro de una sociedad cada vez más equitativa e integrada es una noticia preocupante, que tiene serias consecuencias en dos ámbitos. Por un lado, se acumulan tensiones entre la población, pues los problemas se agravan, al tiempo que se amplía la distancia entre los grupos que se encuentran en mejores y peores condiciones, es decir, emergen con fuerza los efectos de la desigualdad social. Por otro lado, la lentitud de las mejoras coloca al país en una posición de rezago relativo en sus indicadores sociales, mientras otras naciones avanzan con rapidez. Los progresos en las aspiraciones del desarrollo humano sostenible son modestos y se ubican por debajo de lo que Costa Rica requiere para enfrentar los desafíos de un avanzado proceso de transición demográfica -el envejecimiento de la población- y los retos de una mayor productividad. Se acorta el tiempo para aprovechar el "bono demográfico" -la mayor cantidad de habitantes en edades jóvenes y productivas-, que se inició hace casi veinte años y se extenderá, aproximadamente, hasta el 2018. Atender con seriedad estos desafíos resulta esencial para construir una sociedad que progrese y sea, a la vez, más equitativa, al ofrecer a todos sus habitantes las mismas oportunidades para el desarrollo de sus capacidades y el logro de su bienestar.

## VALORACIÓN DEL DECIMOSEXTO INFORME

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.

El capítulo también documenta que, en comparación con lo que sucedía veinte años atrás, el impacto redistributivo de la inversión social pública (ISP) es significativo y creciente, pues cuando se considera la ISP como un ingreso en especie de los hogares, 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.

## ASPIRACIONES

### » EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno<sup>1</sup> 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 permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

### » INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, 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 población<sup>2</sup>.

# Equidad e integración social

## Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del año 2010 sobre el desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de capacidades<sup>3</sup> y el aprovechamiento de las oportunidades de las personas para el logro de su bienestar<sup>4</sup>, 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).

Este capítulo mantiene la revisión y verificación de los principales indicadores sociales a los que el *Informe Estado de la Nación* tradicionalmente da seguimiento, y además incorpora algunas novedades temáticas que permiten profundizar en aspectos específicos de la equidad social. En primer lugar, se amplía el enfoque de clases sociales en los temas de acceso y calidad de la vivienda, así como en la desagregación de los ingresos de los hogares. Los resultados muestran las desventajosas condiciones en que viven los obreros agrícolas. En segundo lugar, se analizan los factores

financieros y no financieros que han ejercido presión sobre las finanzas de la CCSS y que en el 2010 generaron un déficit de 94.931 millones de colones. En tercer lugar el capítulo incluye un perfil socioeconómico de la población costarricense que vive con alguna discapacidad, a partir de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010), que complementa el esfuerzo iniciado en el Informe anterior. En esta edición se realizó una caracterización personal, familiar, económica, educativa, laboral y de acceso a programas públicos de este grupo de población.

El capítulo está organizado en tres apartados principales. El primero ofrece un balance general de los logros y retrocesos del país en el 2010, en lo que concierne a la expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. 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 inversión 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 2010

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 (2010), con respecto a su comportamiento de los últimos diecinueve años<sup>5</sup>, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional<sup>6</sup>. Los indicadores seleccionados se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo.

En lo que concierne a la aspiración de acceso a una vida sana, el país mostró resultados dispares el año 2010, aunque mantiene los logros que lo ubican en las mejores posiciones de Latinoamérica en esta materia. Entre los aspectos positivos destacan las altas coberturas

a la seguridad social, pues un 70% de la PEA cotiza al seguro de salud de la CCSS y el 92% de la población total está cubierta por este seguro (directo, familiar o por el Estado). Además, Costa Rica sigue ocupando el primer lugar a nivel latinoamericano en esperanza de vida, aunque el indicador ha dado señales de estancamiento en los últimos años. Asimismo, disminuyeron la mortalidad materna y la incidencia de la malaria, por segundo año consecutivo. No obstante, otros indicadores exhibieron comportamientos negativos. La mortalidad infantil creció luego de varios años de reducción progresiva y el dengue tuvo un aumento importante. La mortalidad bruta sigue creciendo, tendencia que se mantiene desde hace seis años.

Un factor que se torna amenazante para esta aspiración es la situación financiera del seguro de salud de la CCSS. Con un déficit de 94.931 millones de colones al cerrar el 2010, la entidad proyecta otro año en números rojos en este seguro. El problema, sin embargo, parece ir más allá de un mero faltante presupuestario. Como lo señaló el Decimoquinto Informe, a pesar de los logros de la seguridad social costarricense, que la distinguen como una de las más exitosas de América Latina, el sistema arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener su liderazgo, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos en salud que tendrá su población en el siglo XXI. Entre las principales debilidades destacan el crecimiento del gasto administrativo en relación con el gasto total, los problemas de calidad en las prestaciones y de eficiencia administrativa, ingresos no recaudados (morosidad pública y privada), brechas entre la población asegurada directa e indirecta y en los tipos de aseguramiento directo.

En la aspiración de acceso al conocimiento, el 2010 confirma el crecimiento de las tasas de cobertura en el sistema educativo, pero igualmente corrobora las amplias brechas existentes a lo interno de los distintos ciclos. Los retos se muestran con más fuerza en el ciclo Interactivo II de preescolar (56,9% de

cobertura) y en la educación diversificada (46,3%). En materia de desescolarización en secundaria se alcanzó la menor tasa de la década (10,2%), pero con brechas que fluctúan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos. Por su parte, las tasas de reprobación y repitencia crecieron en el 2010, aunque su comportamiento ha sido volátil.

Dos valoraciones relevantes del *Tercer Informe Estado de la Educación* incorporadas en el presente capítulo se refieren a la titulación del personal docente y a las brechas educativas. En el primer caso, más del 95% de los docentes en primaria y secundaria son titulados; sin embargo, la mayor parte se gradúa de carreras en Educación que no están acreditadas por el Sinaes, por lo que se desconoce la calidad de su formación. En segundo lugar, dentro del sistema persisten brechas en materia de infraestructura y oferta educativa que afectan de modo negativo a zonas rurales, a centros públicos y a ciertas direcciones regionales, principalmente aquellas que se ubican en zonas costeras y fronterizas.

En la aspiración de acceso a vivienda digna sobresalen dos aspectos. En primer lugar, el inventario de residencias con necesidades de al menos una reparación excede el 50% de las viviendas, y son particularmente intensos los problemas en la región Huetaar Atlántica y en la clase social de los obreros agrícolas. En segundo lugar, cerca del 30% de las familias costarricenses no posee casa propia. Iniciativas de la banca comercial (programas de financiamiento al 100%) y el bono diferenciado del Banhvi fueron lanzados en el 2010, pero sus efectos aún están por verse. Los rígidos requisitos para optar por crédito y los bajos montos a los que el grueso de la población tiene derecho (dados sus ingresos y el valor de los bienes raíces) parecen frenar el ímpetu por solicitar préstamos para vivienda, creando barreras institucionales para el acceso a este bien.

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas, la situación vivida en el 2010 confirma los patrones de violencia que el país ha venido regis-

trando en años recientes. Las tasas prevalentes en el trienio 2008-2010 en delitos contra la vida y femicidios están por encima de las experimentadas en períodos anteriores. La violencia contra las mujeres, la infancia y adolescencia ha venido en ascenso a través de los homicidios de tipo sexual y la violencia doméstica. En el 2010 los delitos contra la propiedad aumentaron a 1.825 casos por 100.000 habitantes, con lo que Costa Rica llegó a la mayor tasa de las últimas décadas. Resulta preocupante el crecimiento acelerado en los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de “sicariato” y venganzas asociadas al narcotráfico, los cuales pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.

La pobreza afectó a un 21,3% de los hogares en el 2010. Este resultado, junto a los indicadores que dan cuenta de la pobreza extrema, la intensidad (o brecha) y la severidad de la pobreza, superan los niveles reportados en las últimas encuestas de hogares. Además, un 13,4% de los hogares no pobres se encuentra en condición de vulnerabilidad ante la pobreza, de modo que, al sumar esta cifra a la de hogares pobres, se obtiene un 35% de las familias costarricenses. Las brechas entre zonas y entre regiones se mantuvieron elevadas, en detrimento de la zona rural y las regiones periféricas, en especial la Brunca y la Chorotega.

Este Informe introduce ajustes metodológicos en la estimación de la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares, medida por el coeficiente de Gini, que se ubicó en 0,508 en el 2010. Al aplicar esos ajustes a las estimaciones de años previos, las cifras resultantes son superiores a las publicadas en anteriores Informes; no obstante, la tendencia se mantiene similar.

El ingreso es tan solo una faceta en el análisis de la desigualdad. En un contexto más amplio es necesario considerar las brechas en otros planos económicos y sociales, como las oportunidades laborales y la calidad de esa inserción, el acceso a servicios de salud y educación, y las posibilidades de contar con vivienda digna. En estos

ámbitos los retos futuros del país son igualmente significativos. Las personas con discapacidad, los jóvenes que no estudian ni trabajan (conocidos como “ninis”), los obreros agrícolas, los residentes de la región Huetar Atlántica y las mujeres, tienen condiciones de vida inferiores en al menos uno de los aspectos antes mencionados.

Adicionalmente el capítulo muestra que, si bien el país ha logrado avances importantes en la igualdad de oportunidades para las mujeres, aún se observan rezagos en materia de empleo, cuidado y acceso a una vida libre de amenazas. De modo similar, el perfil de las personas con discapacidad ilustra las desiguales condiciones socioeconómicas en que suele vivir este grupo, que enfrenta grandes dificultades para estudiar y obtener empleo digno, aunque cuenta con coberturas aceptables

en los programas públicos y el seguro de salud.

Por último, en el plano internacional, el índice de desarrollo humano 2010 ubica a Costa Rica en el sexto lugar a nivel latinoamericano, luego de que por varios períodos había ocupado la cuarta posición regional. Esta caída se explica por los cambios metodológicos introducidos por el PNUD en la forma de medir los componentes del índice y en las fuentes de información, así como por los rezagos que mostró el país en materia de educación (recuadro 2.1).

El cuadro 2.2 contrasta el desempeño de los indicadores sociales en el 2010, 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

humano<sup>7</sup>. Lo ideal sería que el mayor número posible de indicadores nacionales se ubicara 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. El cuadrante inferior derecho denota exactamente lo contrario.

**Acceso a una vida larga y sana**

Es extensa la literatura que demuestra la importancia de la salud como factor determinante de la felicidad, la reducción de la pobreza y la desigualdad, dado que potencia las capacidades del individuo y, de esta forma, acrecienta sus posibilidades de alcanzar sueños y aspiraciones (Sen, 1999; OPS, 1999; Gerstenblüth et al., 2008). Asimismo, las implicaciones de una vida sana han

CUADRO 2.2

**Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según posición del país. 2010**

Desempeño del 2010 con respecto a la tendencia<sup>a/</sup>

Posición <sup>b/</sup>	Mejora	Se mantiene <sup>c/</sup>	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Coberturas de la PEA en la seguridad social</li> <li>■ Tasa de desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Esperanza de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de mortalidad infantil</li> <li>■ Incidencia de la pobreza</li> </ul>
Medio	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Viviendas con acceso a Internet</li> <li>■ Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo</li> <li>■ Tasa de deserción</li> <li>■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación</li> <li>■ Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito</li> <li>■ Tasa de homicidios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado</li> <li>■ Coeficiente de Gini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años</li> </ul>
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Salario mínimo real</li> <li>■ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más</li> </ul>		

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 1990-2009 se compara con el valor obtenido en el 2010, y el crecimiento anual del 2010 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2009.

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 la pobreza y la tasa de homicidios.

c/ “Se mantiene” significa que el indicador conservó en el 2010 la tendencia mostrada en el período 1990-2009.

## RECUADRO 2.1

**Costa Rica en el índice de desarrollo humano: consideraciones metodológicas y sustantivas**

Desde una perspectiva de largo plazo, la evolución del índice de desarrollo humano (IDH) muestra un paulatino descenso en la posición de Costa Rica en el contexto latinoamericano. Entre 1975 y 1990, el país mantuvo el tercer lugar de la región, que luego se transformó en un cuarto puesto entre 1995 y 2005 y en una quinta posición en 2007. La comparación de estos resultados con el IDH promedio de las naciones latinoamericanas con menor desarrollo relativo arroja una reducción sostenida de las distancias a lo largo de todo el período estudiado. La brecha en el índice pasa de 0,115 en 1975 a 0,080 en 2007, poniendo en evidencia que esos países, en conjunto, están progresando más rápidamente que Costa Rica, aunque partiendo de una situación bastante rezagada.

La comprensión adecuada de este comportamiento pasa por varios frentes. Por una parte, es menester desagregar el indicador para determinar las áreas en las cuales el país ha perdido posiciones y, por otra, es necesario conocer los cambios metodológicos introducidos al IDH y a la forma de medir sus componentes. En primer término, Costa Rica es líder a nivel regional en esperanza de vida y ocupa la séptima posición en el PIB per cápita. Pero es en la dimensión del conocimiento, en la que el país es décimo, donde se registra la calificación más baja, a pesar de las sostenidas inversiones en educación que se realizan desde hace varios años.

En los dos indicadores que componen el índice de educación -tasa de alfabetización de adultos y matrícula combinada de primaria, secundaria y terciaria-, Costa

Rica se ubica en las posiciones cuarta y decimoquinta, respectivamente, entre dieciocho países analizados. Al investigar sobre la medición de la matrícula por nivel, Sauma (2011a) descubrió dos detalles importantes. En primer lugar, la cobertura del nivel terciario calculada por la Unesco está subestimada, pues solo contempla la matrícula en universidades públicas (74.312 personas en 2007) y deja de lado a las universidades privadas (cerca de 86.000 personas más según las encuestas de hogares). El segundo aspecto relevante es el uso de tasas brutas en lugar de tasas netas; esto favorece a aquellos países que registran valores de matrícula por encima del 100%<sup>8</sup>, de tal forma que sus índices se “disparan” con respecto a los costarricenses. El “sobredimensionamiento” de la mejor situación en algunos países parece estar relacionado con la calidad de la información, que reporta altas tasas de matrícula en sociedades que tienen condiciones socioeconómicas muy desfavorables. Bolivia, por ejemplo, aparece con una tasa combinada de matrícula del 86%.

Para el 2010 el PNUD introdujo algunos cambios en la forma de calcular el IDH, entre los que destacan la sustitución de la tasa de alfabetización de adultos por los años promedio de instrucción, la tasa de matriculación combinada por los años esperados de instrucción, y el PIB per cápita por el ingreso nacional bruto (INB) per cápita (ajustados por paridad de poder adquisitivo<sup>9</sup>). Además, para la estimación del índice general ahora se usa una media geométrica, en lugar de una media aritmética. Estos cambios impiden la comparación de los resultados con los de mediciones anteriores. Con la nueva métrica, Costa Rica pasó de la cuarta a la sexta

posición en el IDH a nivel latinoamericano, por debajo de Argentina, Chile, Uruguay, Panamá y México. Mantiene el primer lugar en esperanza de vida y el séptimo en INB per cápita ajustado por paridad de compra pero, como se indicó, muestra rezagos importantes en los indicadores de educación. En años promedio de escolaridad el país se ubica de octavo, y en años esperados de instrucción es decimoquinto. Sin embargo, las cifras utilizadas para estimar esta dimensión nuevamente generan dudas. Para el primero de estos indicadores, el PNUD utiliza el documento de Barro y Lee (2010) sobre logros académicos a nivel mundial, en el cual las cifras parecen mantener el “sobredimensionamiento” descrito. En el indicador de años esperados de instrucción, el mismo PNUD (2010) recomienda tomar con cautela las comparaciones, debido a las diferencias existentes entre los países en duración del año escolar, calidad de la educación y estructura del sistema.

En conclusión, sin negar la existencia de problemas de cobertura de la educación secundaria en Costa Rica, el descenso experimentado en el IDH podría estar más relacionado con un “sobredimensionamiento” de la mejor situación en algunas naciones latinoamericanas, que en problemas de la información para Costa Rica. En todo caso, aunque el país mantenga su cuarta posición en Latinoamérica, lo cierto es que no ha podido avanzar (acercarse o superar) a los tres países que tradicionalmente le han llevado la delantera (Argentina, Chile y Uruguay).

Fuente: Sauma, 2011a.

sido plenamente analizadas por diversos autores, quienes han demostrado la existencia de una relación positiva entre buena salud y crecimiento económico, inversiones en educación, productividad laboral y planificación familiar (Grossman, 1972; Mankiw et al., 1992; López-Casasnovas et al., 2005; Deaton, 2001; Aguayo-Rico et al., 2005). En este sentido, es clave dar seguimiento

al sistema de salud, debido a su papel estratégico para que las personas puedan tener una vida sana.

El 2010 tuvo resultados dispares en esta materia. Por un lado mejoró la mortalidad materna, que se redujo por segundo año consecutivo, y se registró la incidencia más baja en malaria. Pero por otro lado aumentaron indicadores relevantes, como la mortalidad infantil

y la incidencia del dengue, y siguió pendiente el reto de lograr coberturas del 100% en vacunación de niños y niñas.

La esperanza de vida se situó en 79,0 años, la misma cifra que ostentó en 2005. La estimación muestra una reducción para ambos sexos, con resultados similares a los que se tenía en 2006. Para las mujeres el indicador pasó de 82,0 años en 2009 a 81,7 años,

mientras que entre los hombres el cambio fue de 76,9 a 76,5 años. Dos aspectos destacan en este ámbito. En primer lugar, durante el último quinquenio la brecha entre hombres y mujeres se ha venido expandiendo. En segundo lugar, la esperanza de vida masculina ha encontrado un “techo” que se ha estancado en los 77 años, y que no fue superado en ningún momento de la década.

El comportamiento en la esperanza de vida se explica, en parte, por los patrones de la tasa bruta de mortalidad. En los últimos cinco años este indicador ha aumentado de manera persistente (se ubicó en 4,2 muertes por mil habitantes en el 2010). Se distinguen dos características. Primero, de las diez primeras causas de muerte en el país, siete incrementaron sus tasas específicas entre 2000 y 2010. Destacan las neoplasias, cuya tasa aumentó un 18,8% en ese lapso, como parte de una tendencia de crecimiento sostenido; esta es la segunda causa de muerte y afecta en especial a las personas mayores de 35 años. Los infartos agudos y la enfermedad isquémica -las otras dos causas más importantes- mostraron leves reducciones, inferiores al 3%, entre 2000 y 2010, aunque se mantienen en niveles altos. Segundo, los accidentes de tránsito siguen siendo la principal causa de mortalidad en los grupos de población menores de 49 años (72,7%), en particular entre los hombres (seis por cada mujer) y, junto con el incremento de los homicidios y en los suicidios, limitan el logro de mayores avances en la esperanza de vida, sobre todo la masculina, pues afectan de modo significativo a los grupos jóvenes.

En cuanto a la mortalidad infantil, en el 2010 su tasa ascendió a 9,5 muertes por mil nacidos vivos (671 casos), luego de dos años de registrar niveles inferiores a nueve. Con este resultado el país volvió a las cifras observadas en 2004 y 2005, aunque se mantuvo por debajo de las de años anteriores a estos. El dato del 2010 se explica por un aumento de ocho muertes infantiles con respecto al 2009 y una reducción en el número de nacimientos (4.078 menos). De haber nacido la misma cantidad de niños, la tasa de mortalidad infantil había sido

de 8,9 decesos. Se estima que el 72% de los fallecimientos no se podía evitar.

En el 2010 se observaron importantes brechas cantonales en la mortalidad asociada a complicaciones perinatales, principal causa de muerte infantil en el país. Si se consideran solo los cantones con más de seis decesos infantiles en el 2010 (mediana de muertes por cantón), se encuentra que los relacionados con problemas perinatales representaron menos del 50% de la mortalidad infantil en Turrialba, Moravia y Buenos Aires y más del 90% en Corredores, Siquirres y Matina. Estas disparidades podrían ser explicadas por diferencias en la calidad de la atención prenatal y el acceso a servicios maternos.

La tasa de mortalidad materna (por cada 10.000 nacidos vivos) fue de 2,1 casos en el 2010 (quince muertes). Esta fue su segunda caída consecutiva, aunque la tendencia de los últimos veinte años muestra una gran variabilidad, con altibajos constantes. Las cifras del 2010 muestran a dos provincias, Heredia y Guanacaste, sin mortalidad materna, mientras que Limón registró 3,6 veces el promedio nacional. No obstante, es importante mencionar que los resultados provinciales también son muy volátiles entre un año y otro, lo que dificulta inferir tendencias de más largo plazo. Por ejemplo, en Limón la mortalidad en madres fue de 1,53 en el período 2003-2007, pero en el 2008 aumentó casi cinco veces, para luego caer a la mitad y finalmente crecer casi tres veces.

Los patrones de morbilidad y salud pública mostraron tendencias diversas. Por un lado siguió manifestándose el comportamiento cíclico del dengue, pues el número de casos se triplicó con respecto al 2009, año en el que el país tuvo la incidencia más baja de la década. La tasa del 2010 fue la segunda mayor desde 1993 (solo superada por la de 2005), al llegar a 690 casos por cada 100.000 habitantes, y se notificaron veintiuno de dengue hemorrágico (Ministerio de Salud, 2011). El Decimosexto Informe advirtió que incrementos como este eran de esperar, salvo que el país realmente se comprometiera a poner en marcha

una estrategia de combate al dengue de manera sostenida y desde diversos frentes. La tuberculosis creció por segundo año consecutivo (morbilidad de 11,7 por 100.000 habitantes en 2010) y constituye una señal de alerta para el Ministerio de Salud, dado que se podría volver a las tasas de incidencia previas al 2006 (mayores a trece). El programa de atención de la malaria fue el que tuvo el mejor desempeño en 2010, pues se reportaron 114 casos, de los cuales el 96,5% se dio en la región Huetar Atlántica. La tasa de incidencia de esta enfermedad cayó un 56% en relación con el 2009 y, de esta forma, alcanzó su mínimo histórico en el país.

Las tasas de vacunación siguen reflejando problemas. En infantes menores de un año las coberturas contra poliomielitis, difteria, tétanos, tos ferina, sarampión, rubeola, paperas, hepatitis B e influenza no van más allá del 90%, cuando deberían superar el 95% para asegurar una protección adecuada de la población. La vacuna para prevenir la tuberculosis (BCG) alcanzó una cobertura del 75%, la menor del último quinquenio, mientras que el 81% de los niños recibió la vacuna contra el sarampión. Dado que la subcobertura se mantiene al menos desde el 2005, el número de niños y niñas susceptibles de padecer alguna de las enfermedades prevenibles vía vacunación tiende al alza. Estos niveles de cobertura, sin embargo, podrían estar subvalorados por problemas en el registro público de vacunas aplicadas, por la imposibilidad de revisar los carnés de monitoreo en zonas de clase alta y por la falta de reporte de establecimientos privados (Ministerio de Salud, 2011).

En materia de salud sexual y reproductiva, en marzo del 2011 se presentaron los primeros resultados de una encuesta nacional que se aplicó a mujeres y hombres con edades entre 15 y 80 años<sup>10</sup>. Los principales resultados se sintetizan en el recuadro 2.2, y entre ellos destaca que el 82,1% de las mujeres de 15 a 49 años, casadas o en unión libre, utiliza un método de planificación familiar; la esterilización femenina es el de mayor uso, lo que indica que la responsabilidad en este ámbito sigue

recayendo en las mujeres. Además, el 93% de las personas entrevistadas está de acuerdo en que se imparta educación para la sexualidad en los centros educativos.

Dadas las tendencias señaladas en el perfil epidemiológico, la afiliación de las personas al sistema de salud se mantiene en aumento, aunque con algunas particularidades que llaman la atención. El 2010 fue un año de recuperación de las coberturas de la seguridad social, que habían caído en 2009 como consecuencia de la crisis económica. Debido al cambio metodológico en las encuestas de hogares, las cifras del 2010 no son comparables con las de años previos, por lo que no es posible conocer con exactitud las variaciones ocurridas en el período bajo análisis. En el seguro de salud la cobertura alcanzó al 91,9% de la población, el mayor registro de la CCSS y que rompe el tope histórico del 90% prevaleciente en las últimas décadas. Si se considera solo el aseguramiento directo, las coberturas fueron del 70,0% de la PEA total, el 81,7% de la PEA no asalariada y el 68,8% de la PEA asalariada. Este resultado revierte la tendencia histórica de coberturas más amplias en los asalariados que en los no asalariados, y sugiere que personas del primer grupo podrían estar optando por asegurarse como trabajadores independientes, reportando un salario inferior al que efectivamente están recibiendo y haciendo desaparecer la figura contributiva del patrono (este tema se aborda con más detalle en la siguiente sección). La situación es similar en las pensiones del régimen de IVM, en el que la cobertura de la PEA no asalariada alcanzó el 67,5% en el 2010, frente al 63,0% de la PEA asalariada. Esto significa que el 62,6% de la PEA total estaba cubierta por este seguro.

### Crisis financiera y problemas de gestión en el seguro de salud de la CCSS

El panorama financiero del 2010 no fue positivo para la CCSS. Durante ese año, el déficit del seguro de salud llegó a 94.931 millones de colones, un 7,2% del gasto total, con un faltante proyectado

#### RECUADRO 2.2

### Principales resultados de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva

En marzo del 2011 se dieron a conocer los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva, realizada en el año 2010 como producto del trabajo de una comisión interinstitucional encabezada por el Ministerio de Salud<sup>11</sup>.

La encuesta utilizó el Marco Muestral de Viviendas del 2000 (MMV-2000), construido por el INEC a partir de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2000. Se visitaron setenta cantones del país y se entrevistó a 3.197 personas de ambos sexos, con edades entre 15 y 80 años. El 59% de las y los entrevistados residía en la zona urbana y el restante 41% en la rural. Por nivel de instrucción la distribución fue la siguiente: 5% no había asistido a la escuela, 34% tenía primaria, 42% secundaria y 20% tenía educación universitaria. A continuación se resumen algunos de los resultados obtenidos:

- La prevalencia anticonceptiva<sup>12</sup> en el 2010 fue similar a la reportada por la encuesta anterior, en 1999: 82,1%. La esterilización femenina (29,6%), los anticonceptivos orales (21%) y los anticonceptivos inyectables (9,3%) son los métodos más utilizados, mientras que el empleo del dispositivo intrauterino (3,3%), el ritmo (3,2%) y el condón masculino (8,9%) disminuyó con respecto a décadas anteriores. Si se compararan estos resultados con la encuesta de 1999, se observa que el uso de los anticonceptivos orales muestra una reducción, al igual que los métodos naturales y el condón masculino.
- Más del 93% de las personas encuestadas está de acuerdo en que los centros educativos impartan educación para la sexualidad. No hay diferencias importantes según sexo o religión.
- Entre las personas de 15 a 44 años que declararon una edad de inicio de la actividad sexual, el 22% de los hombres y el 11,2% de las mujeres la empezaron antes de cumplir los 15 años. El 67,9% de los hombres y el 51,4% de las mujeres tuvieron relaciones sexuales antes de cumplir los 18 años. La primera relación sexual ocurrió, en casi toda la población, antes de los 24 años (96,3% de los hombres y 93,4% de las mujeres).
- El 45,7% de las mujeres no deseaba su último embarazo, porcentaje similar a los obtenidos en encuestas anteriores. Esta cifra es superior en las mujeres que no tienen pareja (54%).
- Aunque más del 90% de las personas sexualmente activas alguna vez ha usado condón, solamente un 43,7% de las mujeres y el 66,1% de los hombres con edades entre 15 y 19 años lo utilizaron en la última relación sexual.
- La encuesta también buscó determinar la ocurrencia o no de situaciones de violencia sexual en espacios públicos, así como en los lugares de trabajo y estudio. Un 15,1% de las mujeres reconoció haber tenido relaciones sexuales sin desearlas, por miedo a represalias. Casi el 21% afirmó haber recibido ofrecimientos a cambio de relaciones sexuales, y un 6,3% reportó haber sido víctima de amenazas.

Fuente: Ministerio de Salud, 2011.

para el 2011 de 92.626 millones. En términos reales, durante el período 2006-2010 los ingresos de ese seguro crecieron en promedio un 7,6% anual, mientras que los gastos lo hicieron en un 9,5%. De los últimos cuatro períodos contables, la entidad cerró con déficit en dos de ellos (en 2007 y 2010).

Esta situación muestra un panorama complejo, en el cual confluyen varios elementos. En primer lugar, existen tendencias estructurales, de largo plazo, que de modo paulatino han incidido en que los costos por paciente hayan crecido. El envejecimiento de la población, las variaciones del perfil epidemiológico y el progreso tecnológico (incluyendo nuevos medicamentos) son aspectos que destacan en esta línea. En segundo lugar, hay factores de corto plazo, señalados ya en el Decimoquinto Informe, asociados a la recurrencia de ciertos fenómenos financieros que afectan a los seguros sociales durante épocas de crisis, y que se manifiestan particularmente en la caída de los ingresos por cotizaciones. Si bien estos aportes ya venían perdiendo participación dentro de la estructura de ingresos, durante la crisis económica reciente esa tendencia se profundizó de manera significativa. Finalmente, decisiones de índole administrativa relacionadas con contrataciones y aumentos salariales completan la tríada de elementos que condujeron al desbalance financiero de la CCSS.

Las presiones más importantes en el largo plazo son las que ejercen el envejecimiento de la población, los cambios en el perfil epidemiológico y las transformaciones tecnológicas, las cuales se traducen en costos unitarios más elevados y mayor demanda de servicios clínicos (Porter y Olmsted, 2006). Bach y Abar (2008) cuantificaron que, en Estados Unidos, la población de 65 a 74 años visita dos veces más al médico que los grupos etarios menores, cifra que se incrementa a 2,3 veces entre las personas mayores de 75 años.

En Costa Rica, tanto el envejecimiento como el aumento de las enfermedades crónicas parecen influir en la presión sobre el gasto de la CCSS. Según estimaciones de Chaves y León (2007), un 74,5% de las personas adul-

tas mayores acudió a consulta médica al menos una vez en el trimestre anterior a la realización de la encuesta que sirvió de base para esa investigación. De ese total, el 80% asistió a servicios de la CCSS.

En cuanto al perfil epidemiológico, el incremento de las enfermedades crónicas y los tumores juega un rol preponderante. Por ejemplo, la incidencia del cáncer creció de 1,5 a 2,0 casos por cada mil habitantes en el período 1995-2005, a la vez que la mortalidad aumentó un 28,7% entre 1972 y el 2009, situándose en más de ochenta casos por 100.000 habitantes. Esta enfermedad se proyecta como la principal causa de muerte en los próximos veinte años, y constituye un desafío urgente de atender, pues la toma de decisiones y su ejecución han sido lentas luego del cierre del Instituto Costarricense contra el Cáncer, en 2008 (recuadro 2.3).

Por otra parte, los patrones de uso de los servicios hospitalarios indican que las consultas aumentan, mientras que los egresos disminuyen: entre 2005 y 2010 las primeras crecieron a un ritmo medio del 2,8% anual, en tanto que los segundos cayeron un 8,9%. El número de visitas al médico se acercó a cuatro por persona, impulsado sobre todo por el acelerado crecimiento de las consultas de “urgencias” (en especial las catalogadas como “no urgencias”) (OPS, 2011). Además, en el período mencionado los gastos en ambos rubros se incrementaron en términos reales, un 35,9% en las consultas y un 59,7% en los egresos hospitalarios. Esta contradicción podría ser resultado, entre otras razones, de un modelo de gestión en el que el gasto es inflacionario, rígido a la baja y desvinculado de la producción hospitalaria. Otra explicación podría ser que la complejidad de los casos tratados en el tercer nivel haya aumentado, aunque los índices de casuística (que miden si el hospital está tratando casos que demandan más recursos) no muestran tendencias crecientes. En este sentido es importante señalar que el país no dispone de un sistema de evaluación de costos, por lo que no es posible profundizar en estos temas y establecer relaciones de causalidad.

Cuando el perfil epidemiológico transita hacia una mayor incidencia de enfermedades crónicas, dos de los rubros que más aumentan son los medicamentos y los servicios de apoyo. Ambas partidas exhiben patrones de utilización crecientes en el largo plazo. Datos de la CCSS muestran que la cantidad de fármacos por habitante pasó de 7,7 a 14,7 entre 1980 y 2009, mientras que el total de exámenes de laboratorio per cápita pasó de tres a casi trece en el mismo período (Miranda, 2011). Por su parte, el gasto real en medicamentos creció un 33% entre 2006 y 2010, aunque su peso en la estructura del gasto total ha caído paulatinamente (del 11,8% al 9,9%).

Factores coyunturales asociados a las fluctuaciones macroeconómicas vividas en el país desde el 2008 también explican el devenir financiero del seguro de salud. En general, las condiciones económicas parecen haber agudizado problemas que el modelo de gestión ya tenía. En particular, la coexistencia de un modelo de ingresos altamente procíclico con una estructura de costos acíclica (es decir, desligada del ciclo económico) crea vacíos que en épocas de crisis pueden acarrear desequilibrio financiero. La pasada coyuntura recesiva trajo consigo esa inestabilidad desde tres frentes probables en materia de ingresos, a saber: i) reducción de la masa salarial y las contribuciones, ii) aumento de la evasión, la morosidad y la subdeclaración salarial por parte de los empleadores y iii) presencia de un incentivo para el incumplimiento de las obligaciones (los empleadores ganan al demorar el pago, porque lo harán con moneda devaluada).

Si bien históricamente los gastos totales han crecido a tasas menores que los ingresos totales, en el último quinquenio esa tendencia se revirtió. Tal como se observa en el cuadro 2.3, hasta el 2005 la tasa quinquenal de los primeros estuvo siempre por debajo del promedio de los segundos. En el período 2006-2010, sin embargo, la tasa de los egresos fue superior a la de los ingresos en alrededor de dos puntos por año. En otras palabras, mientras los ingresos crecieron 1,4 veces en ese lapso, los

RECUADRO 2.3

### Retos de la atención del cáncer en la CCSS

El cáncer es un problema de salud pública y debe ser tratado como tal, es decir, se deben plantear políticas que impacten en cada uno de los factores implicados en su incidencia: ambientales, sociales, económicos, culturales, biológicos y demográficos.

Según la Organización Mundial de la Salud, el cáncer es en gran medida evitable. Más de un 40% de todos los cánceres se puede prevenir; algunos son curables cuando hay una detección temprana y se sigue un adecuado tratamiento; además, el sufrimiento de los pacientes se puede aliviar con buenos cuidados paliativos (OMS, 2007).

En Costa Rica, desde 1995 la incidencia de cáncer se ha incrementado en alrededor de un 26% para ambos sexos. Por su parte, la mortalidad ha aumentado en cerca de un 10%. En la actualidad un 20% del total de las muertes corresponde a esta enfermedad<sup>13</sup>, lo que equivale a entre 3.500 y 4.000 fallecimientos anuales. Con el fin de planificar los servicios para la atención en este campo, la CCSS realizó un estudio que confirmó la tendencia creciente de los casos de cáncer y estimó que en el período 2005-2025 su incidencia se duplicará, al pasar de 8.000 a 16.000 casos nuevos (CCSS, 2010).

Es importante anotar que en los últimos quince años ha variado la proporción de muertes por tipos de cáncer. Desde 1995 se observa una disminución en la mortalidad por cáncer gástrico, de un 48% en hombres y un 43% en mujeres, así como una reducción del 34% en las muertes por cáncer de cérvix. Pero al mismo tiempo han ganado importancia el cáncer de próstata (con aumentos del 17% en la mortalidad y el 77% en la incidencia) y el de mama (22% y 67%, respectivamente). En el cáncer de colon la mortalidad entre hombres se incrementó en 39% (58% en la incidencia) y entre las mujeres, aunque

se registró una caída del 10% en la mortalidad, la incidencia creció un 51%.

Si bien los servicios de salud han contribuido a la disminución de la mortalidad debida al cáncer gástrico y el cáncer de cuello del útero, la prevención y la detección temprana de los tipos de cáncer cuya incidencia se ha incrementado representan importantes retos para la CCSS. Las neoplasias de mama, próstata y colon requieren conocimientos y recursos tecnológicos complejos, que den aplicarse de forma oportuna para lograr una disminución de la incidencia y, sobre todo, de la mortalidad.

Entre 2003 y 2010 la inversión para la atención del cáncer creció en alrededor de un 9% anual. Para el 2010 se estimó que el gasto fue de 62.071 millones de colones constantes a precios del 2006. Uno de los rubros de mayor crecimiento fue el de medicamentos, el cual se incrementó en un 30% en ese período, al pasar de 2.000 a 3.000 millones de colones constantes, tanto por el aumento en el costo de los productos como por la cantidad de ellos que se adquirió (CCSS, 2011).

Entre los retos relevantes para la atención del cáncer destacan los siguientes:

- Implementar un programa efectivo de promoción de la salud, que logre estilos de vida saludables e impacte en la incidencia de tipos de cáncer evitables.
- Diseñar programas costo-efectivos tendientes a mejorar la supervivencia y la calidad de vida de los enfermos de cáncer, para lo cual se requiere contar con sistemas de información que permitan medir esos resultados.
- Lograr que los pacientes con sospecha de cáncer puedan ser atendidos de manera prioritaria, a fin de ofrecerles un tratamiento oportuno.

- Elaborar guías para la atención oportuna y costo-efectiva en las etapas de prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.

- Buscar consensos sobre los rangos de edad para tamizaje de cáncer de mama, próstata, colon y pulmón, y sobre la combinación de recursos tecnológicos necesarios para el abordaje.

- Involucrar a diversos grupos organizados y de la sociedad civil en la promoción de la salud y la atención del cáncer.

Desde una perspectiva estratégica, la atención de esta enfermedad presenta dos oportunidades. La primera tiene que ver con los recursos que fueron trasladados a la CCSS tras el cierre del Instituto Costarricense contra el Cáncer, en el año 2008. La Ley 8718 transfirió a la CCSS la suma de 52 millones de dólares, para la implementación de un Plan de Acción que aprobó la Junta Directiva de esa entidad en junio del 2009. El plan de inversiones acordado para esos fondos se centra en cuatro áreas clave: i) formación y capacitación de recursos humanos, ii) mejoramiento de la capacidad instalada mediante sustitución y adquisición de equipo y nueva infraestructura, iii) fortalecimiento de la investigación y la información en las diversas áreas de la atención del cáncer, y iv) implementación de programas de detección temprana y mejoras en la oportunidad de la atención. La segunda es el proyecto de ley conocido como "Ley Antitabaco" (expediente 17331), el cual está en la Asamblea Legislativa a la espera de discusión.

Fuente: Sáenz, 2011.

gastos lo hicieron 1,6 veces. En el caso de los ingresos la explicación podría encontrarse en los aspectos macroeconómicos, en tanto que las causas de la aceleración de los gastos podrían hallarse en decisiones gerenciales que se comentarán más adelante.

La hipótesis acerca de los factores coyunturales que podrían haber apresurado los problemas financieros de la

CCSS se centra en dos ejes: i) la desaceleración paulatina de los ingresos por contribuciones a la seguridad social en la época de crisis, y ii) el crecimiento del número de cotizantes por cuenta propia durante el último quinquenio.

El desempeño financiero de largo plazo del seguro de salud muestra que los ingresos totales crecieron de manera sostenida en las dos últimas décadas,

pues en el 2010 fueron 3,6 veces superiores a los ingresos de 1992 (en términos reales). Esto significó un incremento del 4,1% al 6,4% del PIB. Entre 2006 y 2010 los ingresos aumentaron muy por encima del promedio de largo plazo y más rápidamente que en los cinco años previos. Sin embargo, al analizar los distintos rubros que componen la partida de ingresos, emergen algunas debilidades.

CUADRO 2.3

**Crecimiento real<sup>a/</sup> anual de los ingresos y los gastos totales del seguro de salud de la CCSS. 1992-2010**

Período	Gastos	Ingresos
1992-1995	5,1	5,9
1996-2000	6,8	8,2
2001-2005	1,2	1,8
2006-2010	9,5	7,6

a/ Cifras deflatadas con el índice de precios al consumidor (IPC) del mes de diciembre de cada año. La base es diciembre de 2002.

Fuente: Pacheco, 2011b, con datos del Departamento de Presupuesto de la CCSS.

GRAFICO 2.1

**Crecimiento de las “bases salariales”, según categorías seleccionadas. 2006-2010**



Fuente: Pacheco, 2011b, con datos del Departamento de Recursos Humanos de la CCSS.

En el largo plazo, las cotizaciones del seguro social cayeron paulatinamente, al pasar de representar nueve de cada diez colones ingresados al sistema en 1992, a menos de ocho de cada diez en el 2010. La tendencia decreciente se profundizó en la época de crisis económica, hasta alcanzar en 2009 el mínimo histórico de tan solo el 73,8% del total de ingresos. Este resultado creó un vacío en las finanzas de la entidad, que obligó a las autoridades a cubrir el faltante con los saldos presupuestarios que se arrastran entre un período y el siguiente, y que se registran como ingresos en la partida de “recursos de vigencias anteriores”<sup>14</sup>. Entre 2007 y 2010, esos recursos representaron entre el 3,3% y el 9,5% de los ingresos totales del seguro de salud, para un acumulado de 259.815,7 millones de colones en ese cuatrienio.

Otro factor relevante es el crecimiento en el número de afiliados al seguro de salud en la modalidad de “cuenta propia” o voluntario. Esta categoría representaba un 14,8% (136.877) de los trabajadores asegurados en el 2001, pero aumentó a 19,8% (283.814) en 2010. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera del seguro de salud, el crecimiento de este tipo de asegurados podría tener implicaciones negativas, ya que por esta vía desaparece la contribución patronal y debe ser asumida

por el Estado, con lo que la deuda de éste con la CCSS se incrementa. Es interesante anotar que las características socioeconómicas de los asegurados por cuenta propia, en promedio, son mejores que las del resto de la ciudadanía. Según estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010), los miembros de este grupo tienen mayor escolaridad, poseen más activos en sus viviendas, perciben mejores ingresos y, por ende, experimentan menores niveles de pobreza y sufren menos desempleo, que los demás sectores de la población.

Una característica que llama la atención es que un 29,6% de los asegurados por cuenta propia se clasifica como asalariado de instituciones y empresas, por lo general Mipyme. El 80% de estos trabajadores está contratado por tiempo indefinido y solo el 10% por un plazo determinado, la mayoría de estos por menos de seis meses. Más de la mitad no recibe aguinaldo y más del 70% no tiene vacaciones ni seguro por riesgos del trabajo. Sin embargo, menos del 20% considera estar en situación de insatisfacción laboral<sup>15</sup>.

Finalmente, el tercer grupo de factores que explican la situación del seguro de salud de la CCSS apunta a decisiones gerenciales que tuvieron un impacto negativo en las finanzas, como los aumentos en los salarios, la

planilla y los gastos administrativos. En la estructura de gasto de este seguro, las remuneraciones totales pasaron de representar un 58,9% entre 2001 y 2005, a un 63,1% entre 2006 y 2010, para un crecimiento promedio del 11,7% anual en el último de estos períodos. En el quinquenio 2006-2010 la remuneración media se duplicó, de 515.595 a 1.027.839 colones, en tanto que el índice de precios al consumidor aumentó un 39%. A manera de ejemplo, el gráfico 2.1 muestra un grupo de categorías laborales en las que el salario base creció un 50,9%.

En el mismo lapso la planilla de la CCSS (solamente en el seguro de salud) creció un 23%, al pasar de 39.159 a 48.152 empleados (casi 9.000 plazas). Según se detalló en el Decimoquinto Informe, la relación de empleados por mil habitantes, que se mantuvo estancada en ocho en el período 2000-2003, comenzó a subir y alcanzó un récord de 9,8 en 2008 -una de las más altas en la región- y el costo de los servicios personales aumentó un 21% (CCSS, 2008).

Este comportamiento no necesariamente debe tomarse como una tendencia inadecuada, pues también hay que tomar en cuenta las categorías en las que la planilla se expandió y su relación con los requerimientos del sector salud. Por ejemplo, en cuanto al volumen de nuevos empleados, las cuatro categorías con mayor incremento fueron tecnologías en salud, profesionales, enfermeras licenciadas y médicos en funciones sanitarias, quienes en conjunto representaron el 68% de los nuevos puestos de trabajo. En todos estos casos el número de plazas por cada mil habitantes aumentó, lo cual indica que la contratación más que compensó el crecimiento natural de los servicios por factores demográficos.

El grupo de servicios médicos creció un 30%, producto de un incremento de 25% en los profesionales y de 33% en los técnicos y auxiliares. La mayoría de las nuevas contrataciones médicas se destinó a funciones sanitarias, no administrativas, de forma tal que mientras en 2006 por cada médico en un puesto administrativo había 7,3 médicos en funciones sanitarias, para el 2010

esa relación había aumentado a 8,4. Esto permitió contrarrestar el elevado incremento en el número de citas por habitante, por lo que las consultas por hora médica contratada se mantuvieron prácticamente constantes.

Tal como se mencionó, una presión adicional sobre las finanzas de la CCSS provino de los gastos administrativos, los cuales pasaron del 3,5% al 5% de los gastos totales entre 2000 y 2009. Este incremento podría deberse, al menos parcialmente, al incremento del personal administrativo, que aumentó a un ritmo medio de 7,4% por año en el período 2005-2009 y fue la segunda categoría más dinámica de la planilla, después del personal de salud.

Otros dos elementos que han contribuido al deterioro de las condiciones financieras de la CCSS son la deuda del Gobierno y las resoluciones de la Sala Constitucional en materia de medicamentos. La magnitud de la deuda del Gobierno Central con la CCSS es motivo de debate. Por un lado, los sindicatos de la entidad (Undeca) han dicho que ésta asciende a 431.00 millones de colones (casi cinco veces el déficit proyectado para el 2011), mientras el Ministerio de Hacienda afirma que el monto es de 124.000 millones de colones.

En un informe publicado en agosto de 2011, la Contraloría General de la República (CGR) señala que a diciembre de 2010 las cuentas por cobrar de la CCSS alcanzaban la cifra de 707.512,2 millones de colones, de los cuales 569.588,6 millones<sup>16</sup> correspondían al seguro de enfermedad y maternidad. El informe también documenta que al mes de marzo del 2011 la deuda del Estado con la CCSS ascendía a 421.276,3 millones de colones<sup>17</sup>, que representan un 23,3% de los ingresos totales recaudados en el año 2010. De ese monto, el 75,2% se encuentra pendiente de formalización mediante convenios con el Poder Ejecutivo. La CGR indica que es necesario revisar los procesos y mecanismos que se utilizan para definir la deuda, a fin de determinar de una mejor manera su cuantía, así como documentar y registrar oportunamente esas obligaciones (CGR, 2011). En todo caso, aun cuando la deuda del Estado

sea cancelada, queda la duda de si el ritmo de crecimiento del gasto (sobre todo en salarios) es compatible con la sostenibilidad financiera del seguro en los siguientes diez o quince años.

De igual forma, las resoluciones de la Sala Cuarta han incidido en el gasto institucional al declarar con lugar (y eventualmente crear jurisprudencia) varios recursos de amparo que obligan a la CCSS a proveer ciertos fármacos. A la fecha, unos mil pacientes pertenecen al denominado “grupo de tratamientos especiales”. Según el informe de la Organización Panamericana de la Salud sobre la situación financiera de la Caja (OPS, 2011), entre 2005 y 2010 el gasto real total en fármacos para tratamientos especiales se incrementó en 31,2%, unas 3,8 veces el ritmo de expansión de los medicamentos en su totalidad. Asimismo, el gasto real per cápita en fármacos especiales mostró un crecimiento del 29,5%, equivalente a 4,2 veces el aumento de todos los medicamentos.

En síntesis, la situación financiera del seguro de salud parece sugerir que no basta con aplicar medidas de carácter administrativo (por ejemplo, el recorte de partidas) para dar sostenibilidad a su funcionamiento. La ocasión es propicia para estimular un amplio debate nacional sobre las mejoras que requiere el actual modelo de gestión de cara al nuevo contexto, en procura de mayor eficiencia y calidad en los servicios y menores desigualdades en el acceso.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**TENDENCIAS EN EL SECTOR SALUD,**  
véase Pacheco, 2011b, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Acceso al conocimiento

Este apartado examina el desempeño de Costa Rica en torno a la aspiración de que sus habitantes puedan acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permitan vivir la vida que desean y valoran. En el acceso al sistema educativo la evolución en el 2010 fue positiva, pues se mantuvieron las tendencias creciente en escolaridad y

decreciente en desescolarización. Pero en materia de calidad del servicio el balance sigue siendo negativo, debido a la persistencia de desigualdades en la distribución de la oferta educativa que generan brechas entre zonas y regiones del país.

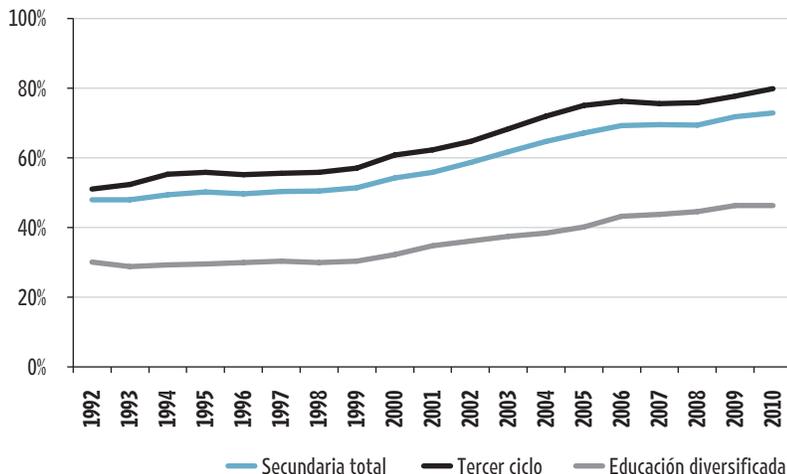
Las tasas de escolaridad<sup>18</sup> indican que en la enseñanza primaria la cobertura es casi universal. En 2010 la tasa neta<sup>19</sup> en el primer ciclo de la educación tradicional superó el 100%, en tanto que en el segundo ciclo bajó a 94,9%. Esta última registró una tendencia creciente en la década de los noventa, y un período de estancamiento en el primer quinquenio del siglo XXI (para el detalle de las cifras, véase el Compendio Estadístico).

En la educación preescolar los mayores progresos se concentran en el ciclo de transición (5 y 6 años), mientras que en el Interactivo II (4 y 5 años) aún queda camino por recorrer. En el primer caso la tasa neta de escolarización pasó de 57,4% en 1990 a 91,9% en 2010. El grupo Interactivo II, que se abrió oficialmente en el 2000 con una tasa neta de 6,7%, despegó de manera rápida y consistente, hasta alcanzar su máximo de 56,9% en 2010, lo que refleja el considerable esfuerzo del Estado por extender y garantizar el acceso a los servicios educativos para los más pequeños (Programa Estado de la Nación, 2011).

En la educación secundaria total (tradicional y no tradicional) la tasa neta de escolaridad aumentó de 53,9% en 1999 a 75,2% en 2010. Si se considera solo la educación tradicional, se observa que la tasa se incrementó en 27,6 puntos porcentuales en los últimos veinte años, al pasar de 45,2% en 1990 a 72,8% en 2010. No obstante, existen diferencias importantes por ciclo educativo. En el tercer ciclo tradicional, que corresponde a los tres primeros años de secundaria, la tasa neta de escolaridad aumentó de 51,0% a 79,9% entre 1992 y 2010, mientras que en la educación diversificada tradicional, que corresponde a la etapa final de la enseñanza secundaria, la cifra es más modesta, pues pasó de 30,1% a 46,3% en el mismo período (gráfico 2.2).

GRAFICO 2.2

### Tasa neta de escolaridad en la educación secundaria tradicional, por ciclo



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

### Desescolarización en secundaria a la baja desde el 2007

El indicador de desescolarización o exclusión<sup>20</sup> del sistema educativo muestra que este problema es leve en primaria y en preescolar, pero en secundaria duplica y hasta triplica las tasas de los niveles previos. En la última década la tasa de deserción en preescolar osciló entre 4% y 6% (en el 2010 alcanzó un 4,5%) y el porcentaje más alto a lo interno de este ciclo se registró en el nivel Interactivo II (7,3%). En primaria la tasa fue de entre 2,5% y 4,5%, con una tendencia decreciente a lo largo del decenio (gráfico 2.3). En cambio, en la educación secundaria tradicional la tasa de deserción tuvo un comportamiento volátil, con disminuciones entre 2001 y 2003, aumentos del 2004 al 2006 y una tendencia decreciente que inició en 2007 y alcanzó un 10,2% en 2010, la cifra más baja de la década.

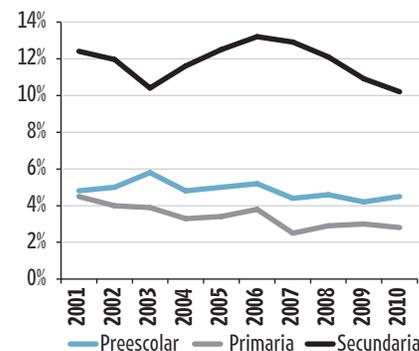
Si se desagrega, este indicador muestra matices importantes. Uno de ellos es que la desescolarización en la secundaria diurna es menor que en la nocturna. En los colegios académicos diurnos la tasa de deserción exhibió una notable reducción, de 11,4% a 8,3%, entre 2006 y 2010. Por el contrario, en

los centros nocturnos cerca de uno de cada cuatro estudiantes matriculados abandona el año lectivo sin terminarlo: en 2010 las cifras fueron de 24,2% en los académicos y 19,7% en los técnicos. Por niveles educativos, el mayor abandono sigue dándose en séptimo año, aunque disminuyó de 20,7% en 2005 a 16,5% en 2010. El tercer ciclo tiene tasas más elevadas que el ciclo diversificado: 11,8% versus 7,0%.

El *Tercer Informe Estado de la Educación* señala la necesidad de atender factores que no han sido suficientemente tratados, como las formas de enseñanza, el transporte, el tiempo de traslado al colegio y el clima educativo del núcleo familiar. Las encuestas de hogares arrojan luz sobre las causas que explican la no asistencia de la población de 12 a 17 años al sistema educativo. Las principales razones mencionadas por las personas entrevistadas se mantuvieron en la última década: “no está interesado en el aprendizaje formal” (cerca de un 30%), “no puede pagar los estudios” (menos de un 20%), “le cuesta el estudio” (cerca de un 10%) y “prefiere trabajar” (cerca de un 10%). Entre las mujeres adolescentes destacan razones de género, como el embarazo y el cuidado (cerca del 15%).

GRAFICO 2.3

### Tasa de deserción intra-anual en la educación regular<sup>a/</sup>, por nivel



a/ Dependencias públicas, privadas y privadas-subsidiadas.

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

Como complemento de esta información, diversos estudios han destacado dos poderosos grupos de factores que ayudan a entender la exclusión y sus causas. Por un lado están la situación socioeconómica y el contexto familiar de las y los estudiantes, en particular las condiciones de pobreza y marginalidad, la incorporación temprana al mercado laboral, la anomia familiar y las adicciones, entre otros. Se trata de factores de naturaleza extraescolar, que se originan en el mercado, la comunidad y la familia. Por otro lado, hay situaciones intrasistema que tornan conflictiva la permanencia de los alumnos, como la relación con los docentes y otros actores de la comunidad educativa, los métodos de enseñanza y el acceso o no a programas de apoyo, entre otros (Programa Estado de la Nación, 2011). La violencia a lo interno de los centros educativos podría también explicar la decisión de algunos jóvenes de desertar, aunque este es un tema que requiere más investigación.

Para combatir las razones económicas de la desescolarización, el programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos” sigue siendo la iniciativa más importante. Para el 2010, el IMAS reportó un total de 185.229

estudiantes beneficiados, que equivalen a 138.415 familias y un monto entregado de 49.516 millones de colones. El 59% de los beneficiarios se ubica en los grupos 1 y 2, definidos por el IMAS como prioritarios. La mayor cantidad de jóvenes inscritos en el programa asiste a séptimo y octavo años (47%, 88.341 alumnos), mientras que undécimo y duodécimo representan solo el 17% (30.394 estudiantes); el 36% restante se ubica en noveno y décimo años. El 53,3% de los beneficiarios son mujeres y el 68% son alumnos de zonas urbanas (en la sección “Gestión de la equidad y la integración social”, en la tercera parte de este capítulo, se ofrecen más detalles sobre “Avancemos”).

### Uno de cada cinco estudiantes reprueba el año lectivo

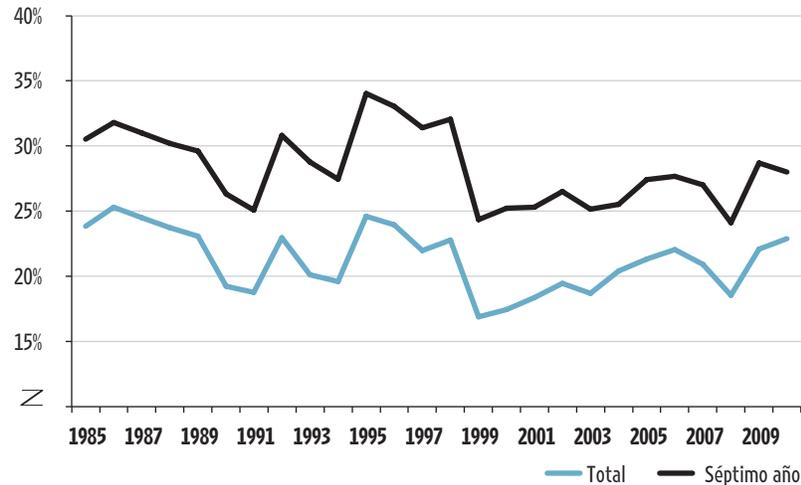
Los avances en el rendimiento de los estudiantes son lentos y las dificultades se acentúan en las etapas de transición entre ciclos educativos. En primaria cerca de uno de cada diez estudiantes reprueba el año lectivo. Los principales problemas se concentran en el primer ciclo, especialmente en primer grado, donde el fracaso escolar fue del 13,7% en 2010.

En la educación secundaria académica diurna la reprobación mostró una gran volatilidad en los últimos veinticinco años, con cifras que fluctuaron entre un 25,3% de estudiantes aplazados en el curso lectivo de 1986, y un mínimo de 16,9% en 1999 (gráfico 2.4). En años recientes este indicador ha rondado el 20%; en 2008 se redujo a 18,5%, pero volvió a aumentar en 2009 y en 2010 llegó al 22,9%. El séptimo año mantiene cifras considerablemente más altas que los demás (Programa Estado de la Nación, 2011).

En 2010 las regiones educativas de Liberia, Cartago, zona norte-norte y San Carlos tuvieron los porcentajes más elevados de reprobación en secundaria; en ellas más de un 26% de los jóvenes que culminaron el año no logró aprobar el curso lectivo. Esta situación se agrava en séptimo año, particularmente en Liberia, la zona norte-norte y San José, donde uno de cada tres estudiantes reprobó.

GRAFICO 2.4

### Reprobados<sup>a/</sup> en educación secundaria diurna, total y en séptimo año



a/ Rendimiento definitivo. Dependencias públicas, privadas y privadas-subsuvencionadas.

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

Otro problema del sistema educativo es la repitencia. En secundaria diurna la proporción de repitentes osciló entre 9% y 12% en la pasada década, con una tendencia creciente. El tercer ciclo arroja cifras superiores a las del ciclo diversificado, en especial en séptimo y octavo años (14% de repitentes en el 2010). Los hombres y los colegios públicos tienen porcentajes mayores que sus contrapartes. En primaria el número de estudiantes repitentes ha venido en descenso: de 11,3% en 1990, a 6,0% en 2010. Nuevamente el primer grado se mantiene como el de mayor repitencia, aunque también muestra el mayor descenso: de 17,8% en 1995 a 13,5% en 2010.

El *Tercer Informe Estado de la Educación* clasificó a las regiones educativas del país según sus problemas de repitencia, exclusión y reprobación. En este capítulo se actualizó el ejercicio con el promedio del período 2009-2010. En una situación de alta repitencia, alta deserción y alta reprobación se ubicaron cuatro regiones cuyos porcentajes fueron muy superiores al promedio nacional: Sarapiquí, Cañas, Cartago y la zona norte-norte (cuadro 2.4). En el otro extremo están las regiones de Los

Santos, Alajuela, Heredia y Nicoya, cuyos porcentajes fueron muy inferiores al promedio nacional.

Pero más notorias aun que las diferencias entre regiones son las que se presentan entre instituciones de una misma región. De acuerdo con ProDUS (2010), hay centros educativos con rendimientos muy malos en regiones con resultados relativamente buenos, y hay establecimientos muy buenos en regiones con resultados relativamente malos. Esto implica que no es conveniente hacer generalizaciones y que se deben tomar en cuenta las particularidades de las instituciones y el contexto inmediato que las rodea, para obtener una explicación más precisa de estos problemas (Programa Estado de la Nación, 2011).

El MEP también calcula las proporciones de estudiantes con sobre-edad<sup>21</sup>. Este fenómeno tiene dos orígenes: el ingreso tardío al sistema educativo y la repitencia. Los datos disponibles para el último quinquenio muestran que en primaria el porcentaje de alumnos que superan la edad oficial para el nivel que están cursando ha disminuido (de 17,6% en 2005 a 15,3% en 2010), en contraste con la secundaria, cuya tendencia se mantiene estancada en alrededor del 25%.

CUADRO 2.4

**Situación<sup>a/</sup> de las regiones educativas, según tasas de deserción, repitencia y reprobación en secundaria. Promedio 2009-2010**

Situación	Regiones educativas
Bien en los tres indicadores	Los Santos, Alajuela, Heredia y Nicoya
Mal en los tres indicadores	Sarapiquí, Cañas, Cartago y zona norte-norte
Bien en dos indicadores	Puriscal, Santa Cruz y Coto
Mal en dos indicadores	Liberia, Aguirre, Grande de Térraba y Desamparados
Otras situaciones <sup>b/</sup>	Guápiles, San Carlos, Limón, Turrialba, San José, San Ramón (occidente), Pérez Zeledón y Puntarenas

a/ La situación se determina al comparar el porcentaje que obtiene la región educativa en cada indicador, con el promedio nacional. Si el resultado es mayor que ese promedio, se valora en una situación mala, y viceversa. Si el porcentaje está entre  $\pm 1$  punto porcentual del promedio, se evalúa en una situación intermedia.

b/ Regiones que se evaluaron mal en un indicador, pero se ubicaron en una situación intermedia o buena en los otros dos. También incluye las regiones cuyos porcentajes fueron similares al promedio nacional en los tres indicadores.

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

En la educación primaria las cifras del 2010 muestran un 9,3% de alumnos con extra-edad en primer grado, un 12,9% en el segundo y un 15,9% en el tercero. De cuarto a sexto grados las proporciones rondan el 18%. Los hombres tienen porcentajes superiores a los de las mujeres (17,3% versus 13,3%).

En secundaria diurna, los años séptimo y décimo tienen los mayores porcentajes de estudiantes con sobre-edad: 27,3% y 25,5%, respectivamente, mientras que undécimo y duodécimo registran los menores (21,4% y 17,4%, en cada caso). Nuevamente, los hombres superan a las mujeres (27,6% y 22,9%), y además las instituciones públicas casi triplican a las privadas (27,7% versus 8,5%) y la rama académica excede a la técnica (25,9% versus 22,8%).

Las reformas en el área de evaluación, aprobadas por el Consejo Superior de Educación en 2008, han contribuido a retener estudiantes que abandonaban el colegio por problemas de rendimiento, pues uno de los principales cambios es que los alumnos repiten solo las materias que reprueban, es decir, pueden “arrastrar” las asignaturas perdidas y avanzar hacia niveles superiores en aquellas que aprobaron. No obstante, la aplicación de este mecanismo al interior de los centros educativos ha causado problemas administrativos, debido al déficit

de infraestructura y a los horarios de los estudiantes.

### Crece personal docente titulado, pero se desconoce la calidad de su formación

Los y las docentes constituyen un pilar fundamental del sistema educativo, por lo que examinar su formación profesional se convierte en un punto de partida para explorar la calidad de la educación costarricense. Este tema fue abordado en el *Tercer Informe Estado de la Educación* y entre sus principales hallazgos están las significativas mejoras que se han dado en las condiciones salariales de los docentes, así como en los mecanismos para su contratación en el sector público, esto último como resultado de esfuerzos para hacer más transparentes los concursos respectivos. Los docentes también se han preocupado por elevar su titulación, un hecho ciertamente positivo, pero que no en todos los casos es sinónimo de calidad, dada la amplia gama de programas de formación en Educación que se ofrecen en el país, sin el debido control de calidad.

Pese a lo anterior, los educadores siguen enfrentando problemas en las condiciones de contratación, sobre todo en secundaria, donde un alto porcentaje de ellos es interino. Además, disponen de poco tiempo para preparar las

lecciones e investigar, y la oferta de desarrollo profesional es dispersa y desarticulada. De cara a destrezas que hoy se consideran estratégicas, como el dominio de idiomas o el uso de las TIC, esta es una población que requiere apoyo para mejorar sustantivamente.

Para dar seguimiento a este grupo profesional se utilizan las cifras del Departamento de Análisis Estadístico del MEP, que en realidad son aproximaciones; esto se debe a que en ellas se contabilizan las plazas ocupadas en los distintos servicios educativos, y se da el caso de que una misma persona puede estar nombrada en dos o más servicios<sup>22</sup>. En 2010 el personal docente en la educación regular ocupaba 62.655 plazas, de las cuales el 42,8% correspondía a maestras y maestros de primaria, el 33,2% estaba en secundaria, el 11,1% en preescolar, el 9,1% en educación especial y el restante 3,7% en las modalidades de educación abierta.

La distribución del personal docente en los últimos treinta años muestra que durante la década de los ochenta se expandieron las plazas para la educación primaria y preescolar -aunque este último nivel apenas representaba el 8,1% en 1990- en tanto que el peso relativo de la secundaria cayó (de 40,3% en 1982 a 32,3% en 1990). En los años noventa la participación de las y los maestros de primaria se estancó, para luego empezar una tendencia decreciente que se intensificó en la década del 2000, mientras que en secundaria los educadores se han mantenido en alrededor del 33%, a pesar de su crecimiento en números absolutos. Los que exhibieron una tendencia creciente en la mayor parte del período fueron los docentes de educación preescolar, como resultado de las políticas aplicadas para aumentar la cobertura.

Un cambio coyuntural importante de destacar es que el sector educativo se vio favorecido por el aumento en el empleo público que se dio en los años 2009 y 2010, para contrarrestar los efectos de la crisis económica. En 2009 el personal docente aumentó en 2.410 funcionarios con respecto al 2008; de ellos, un 28,8% fue nombrado en primaria, un 24,7% en secundaria

tradicional, un 20,7% en educación especial y un 16,3% en preescolar. En 2010 el incremento fue de 795 plazas, dirigidas principalmente a la educación secundaria (696) y primaria (382), mientras que en preescolar la planilla se redujo en 306 personas.

El porcentaje de docentes titulados mejoró significativamente en la última década. En primaria pasó de 89,4% a 95,1% entre 2000 y 2010, en tanto que en secundaria el incremento fue de 82,3% a 95,2%. No obstante, como se mencionó, esto no siempre es sinónimo de calidad; son muy pocos los programas de Educación acreditados por el Sinaes, por lo que se desconoce la calidad de los profesionales egresados de ellos.

Esta tendencia fue acompañada por un notable aumento de los grupos con categorías profesionales más elevadas. En primaria el grupo PT6, que corresponde a una licenciatura universitaria, pasó de representar un 13,3% del personal docente en el año 2000, al 42,6% en el 2010. De igual manera, se observa un importante descenso de los grupos con titulación más baja. En secundaria, la categoría profesional MT5 (licenciatura en la especialidad) pasó de un 8,6% a un 22% entre 2000 y 2010. El grupo MT6 (doctorado en la especialidad), a diferencia de lo que sucedió en la educación primaria, se mantuvo entre los más bajos.

### Persisten problemas en infraestructura y recursos educativos

Otros dos factores que inciden en el rendimiento de los estudiantes son la calidad de la infraestructura y la dotación de recursos para aprender. La principal conclusión del *Tercer Informe Estado de la Educación* es que el sistema muestra serias desigualdades en estos aspectos, que no favorecen la aspiración de equidad en el acceso a una educación de calidad. En materia de infraestructura educativa se aprecia un déficit histórico arrastrado por décadas, así como una gestión insuficiente por parte de los órganos centrales del MEP y las juntas de educación y de administración.

La relación entre el número de docentes y de estudiantes es un tema que

requiere especial atención, pues persisten brechas importantes entre centros educativos, en detrimento de los públicos, los urbanos y los de secundaria. En primaria, el análisis del número global de alumnos por sección muestra, como era de esperar, que éste va creciendo conforme aumenta el tamaño de la institución. En el 2010, las escuelas de dirección 1 (entre 50 y 90 alumnos) tenían un promedio de nueve alumnos por aula, cifra que se incrementa a medida que se consideran establecimientos más grandes, hasta llegar a 29 en las escuelas de dirección 5 (más de 800 estudiantes).

En la educación secundaria se observan grandes disparidades entre colegios públicos y privados, pues en los primeros el promedio es de 29 alumnos por sección y en los segundos de 21. Las cifras también son más altas para la zona urbana (29 estudiantes), que para la rural (25). Debido a la repitencia y la deserción, en los centros públicos el número de estudiantes por aula se reduce cuanto más alto es el año cursado: pasa de 31 estudiantes promedio en séptimo, a 25 en undécimo. En los colegios privados la cifra se mantiene en alrededor de 22 alumnos, sin importar el nivel. No obstante, como se mencionó en el *Tercer Informe Estado de la Educación*, estos promedios son insuficientes para captar en su totalidad la problemática de los centros educativos sobrepoblados. En la enseñanza primaria hay 27 escuelas con más de 33 alumnos por aula, mientras que en la secundaria 31 colegios académicos diurnos tienen 35 o más estudiantes por sección.

Por otra parte, la situación de infraestructura es uno de los problemas críticos del sistema educativo costarricense, tanto en lo que concierne a las necesidades no cubiertas, como al estado de las instalaciones y a los recursos requeridos para atender un déficit que se ha acumulado por décadas. Ediciones anteriores de este Informe han llamado la atención sobre la persistencia de bajos porcentajes de necesidades cubiertas<sup>23</sup> en aspectos básicos como servicios sanitarios, bibliotecas, laboratorios de Ciencias y aulas para asignaturas

especiales. A esto se suman las necesidades de aulas que, lejos de disminuir, aumentan, especialmente en secundaria, cuyo déficit pasó de 287 en 1996 a 2.138 en 2009. Las necesidades de aulas también crecen en primaria, según lo reportado por las y los directores de las escuelas; sin embargo, este dato resulta sorprendente, ya que por efecto del proceso de transición demográfica que vive el país, la matrícula en algunos grados ha descendido. Es conveniente que las autoridades del MEP revisen la calidad de esta información, por cuanto un posible sesgo podría estar afectando la estimación del déficit de infraestructura (Programa Estado de la Nación, 2011).

### Brechas cantonales en la distribución de la oferta educativa

Con el objetivo de aportar un indicador de la situación de la oferta educativa en unidades espaciales desagregadas, se estimó un índice que analiza parcialmente el conjunto de factores que generan desigualdades territoriales en la educación que reciben los niños, niñas y adolescentes en los cantones del país. El conocimiento de esas brechas permite distinguir las áreas prioritarias hacia las cuales deben dirigirse políticas que contribuyan a reducirlas. Asimismo, este es un insumo relevante para los gobiernos locales, pues ayuda a valorar la calidad de la oferta educativa a la que tienen acceso sus habitantes, compararla con la de otras zonas y, de esta manera, identificar desafíos en el plano cantonal.

El “índice de situación educativa” sintetiza en un solo indicador un conjunto de factores que configuran la oferta educativa a nivel cantonal. Se consideran siete dimensiones<sup>24</sup>: i) acceso (asistencia a la educación), ii) proceso (repitencia y deserción), iii) uso de nuevas tecnologías (acceso a computadoras), iv) programas de equidad (beneficiarios de becas y comedores escolares), v) infraestructura (aulas académicas y servicios sanitarios), vi) titulación docente y vii) logro (aprobación). El índice consiste en un promedio simple de cada dimensión, y varía entre 0 y 100. Los resultados se agruparon en

quintiles, de modo tal que el primero contiene el 20% de cantones con los puntajes más bajos, y el quinto el 20% con mayores puntajes (Murillo, 2011).

El indicador de acceso permite analizar la eficiencia del sistema para captar a la población con las edades oficiales de asistir a cada nivel educativo. En primaria, más del 80% de los cantones obtuvo cifras mayores a 90; no obstante, en secundaria los puntajes fueron menores, pues el 20% de los cantones se ubicó por debajo de 50. Los casos críticos son Alajuelita, La Unión y Oreamuno (con menos de 40). Las brechas también se dan al interior de los cantones, pues algunos presentaron diferencias de más de 40 puntos entre primaria y secundaria. Por ejemplo, Los Chiles, El Guarco, Carrillo, Limón y Talamanca pertenecen al 40% más alto en el acceso a primaria, pero bajan al 40% menos favorable en secundaria.

El indicador de proceso, que combina la retención (no deserción) y la eficiencia interna (no repitencia) muestra una alta variabilidad en secundaria. Cañas fue el cantón que exhibió la situación más desfavorable, con 35,9% de repitencia y 27,1% de deserción en 2009. Además, La Cruz, Sarapiquí, Pococí, Guácimo, Limón, Osa, Aguirre y Parrita se ubicaron en el quintil de menores puntajes.

El indicador de uso de nuevas tecnologías<sup>25</sup> es el único que presenta resultados más favorables en secundaria. Mientras en ese nivel el 80% de los cantones obtuvo puntajes superiores a 50, en primaria los tres primeros quintiles se situaron por debajo de esa cifra. Los cantones con los puntajes más altos fueron en su mayoría los de la región Central, en tanto que los pertenecientes a las regiones Brunca y Huetar Atlántica no alcanzaron siquiera el límite superior del tercer quintil (63,5). En el índice de infraestructura<sup>26</sup>, nuevamente los cantones con mejores condiciones pertenecen en su mayoría a la región Central, tanto en primaria como en secundaria.

El indicador de logro<sup>27</sup> es alto en la educación primaria, pero se reduce en secundaria. Oreamuno, Matina, Guatuso, Los Chiles y Guácimo registraron bajos porcentajes de aprobación

tanto en los exámenes de bachillerato como en el último año de secundaria (Murillo, 2011).

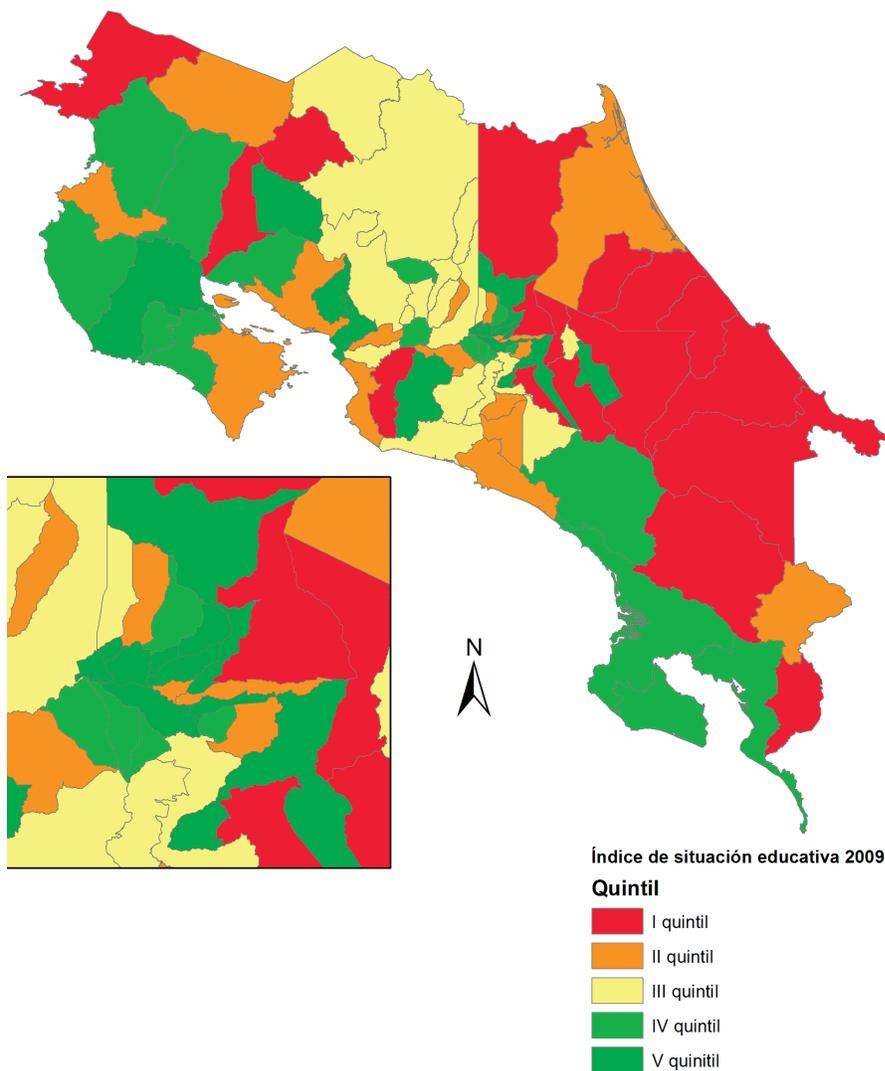
El índice de situación educativa, que integra las siete dimensiones, es menor en secundaria que en primaria. En esta última, los cantones con las condiciones de oferta más desfavorables se ubicaron principalmente en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca, además de algunos de la Pacífico Central. En secundaria, el índice mostró los valores más bajos en los cantones de la

región Huetar Atlántica, así como en La Cruz, Upala, Buenos Aires, Coto Brus, Corredores y Turrialba, en contraste con Santo Domingo, Montes de Oca, Flores, Moravia y Belén, que obtuvieron los mayores puntajes (mapa 2.1).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ÍNDICE DE SITUACIÓN EDUCATIVA**, véase Programa Estado de la Nación, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

MAPA 2.1

**Índice de situación educativa en la educación secundaria, según quintiles. 2009**



Fuente: Murillo, 2011, con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

### Un 12% de los jóvenes de 12 a 24 años no estudia ni trabaja

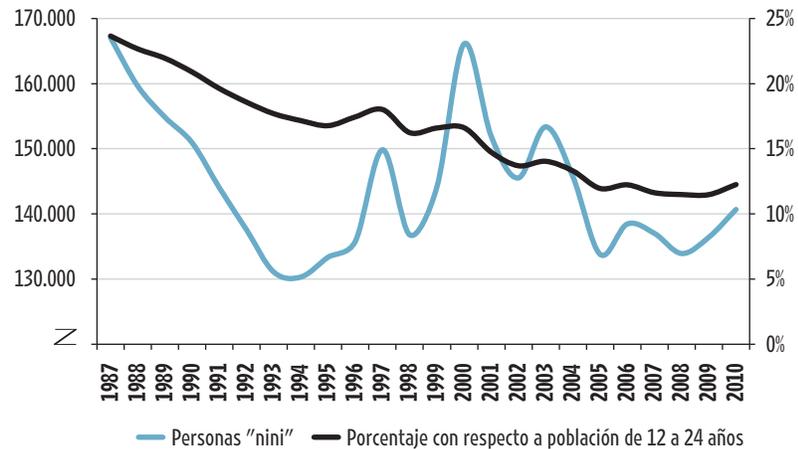
Los jóvenes que no estudian ni trabajan<sup>28</sup>, conocidos como “nini”, constituyen un grupo doblemente excluido, pues no tienen acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. En 2010 se encontraban en esta situación 140.686 personas, que representan el 12,3% de la población en el rango etario de 12 a 24 años. De ellas, 44.922 tenían entre 12 y 17 años, y 95.764 entre 18 y 24, lo que indica que el problema se agudiza con la edad. La evolución de los últimos veintitrés años muestra una tendencia decreciente, con disminuciones importantes en los periodos 1987-1993 y 2004-2008; de ahí que llame la atención el aumento observado en 2010 (gráfico 2.5).

Este problema no es exclusivo de Costa Rica. El *Cuarto Informe Estado de la Región* documenta que los “nini” son un contingente especialmente amplio en Honduras y Nicaragua: representan el 30% de las y los jóvenes urbanos y alrededor del 50% de los rurales. El fenómeno se distingue por ser más pronunciado en los países más pobres de Centroamérica, en las áreas rurales y en los hogares con bajo capital educativo; además es mucho más frecuente entre las mujeres (cerca del 80%) que entre los varones (D'Alessandre, 2010).

Un perfil de la población “nini” costarricense, con datos de la Enaho 2010, muestra que siete de cada diez de sus miembros son mujeres. En el grupo de 12 a 17 años no hay diferencias marcadas entre sexos (55,8% mujeres y 44,2% hombres), pero en la población de 18 a 24 años, cuatro de cada cinco “nini” son mujeres. Esta situación se explica por la condición de género: muchas tienen hijos pequeños, lo que les impide incorporarse a la fuerza laboral, y otras se dedican a tareas domésticas no remuneradas. El estado conyugal de las jóvenes que no estudian ni trabajan ratifica esta afirmación, pues solo la mitad están solteras, en contraste con el 97% de los hombres “nini”. El porcentaje que convive en pareja aumenta entre las mujeres de 18 a 24 años, ya que el 38,2% vive en unión libre y el 19,0% están casadas, mientras que entre los

GRAFICO 2.5

#### Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja (personas y porcentaje de la población de referencia)



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

hombres estas cifras ascienden a 2,9% y 0,8%, respectivamente. Estos datos demuestran que cuando los jóvenes no estudian, si son hombres es muy probable que trabajen, pero si son mujeres, es más frecuente que a la exclusión educativa se sume la exclusión laboral (D'Alessandre, 2010).

Por zona de residencia, la rural tiene un peso mayor, pues allí se ubica la mitad de los “nini”. En el grupo de 18 a 24 años, tres de cada cuatro “nini” que viven en el área rural son mujeres. La pobreza afecta de manera importante a esta población. En el grupo de 12 a 17 años, el 44,0% de los “nini” es pobre, cifra que disminuye levemente, a 37,4%, en el grupo de 18 a 24 años. La pobreza extrema duplica los niveles nacionales, pues aqueja al 13,8% de la población “nini”. No hay diferencias significativas en la incidencia de la pobreza por sexo de los jóvenes, excepto en el grupo de 12 a 17 años, en el que la pobreza extrema de los hombres es mayor que la de las mujeres (16,2% versus 11,7%), en tanto que la no extrema es mayor entre ellas (31,7% versus 28,4%).

Los elevados niveles de pobreza están asociados a bajos niveles de educación, pues más de la mitad de los “nini” de 12 a 24 años tiene primaria o menos (un 5,6% del todo no tiene instrucción). Solo el 15,3% logró completar la secun-

daria, principalmente los hombres de 18 a 24 años (31,7%), mientras que el logro disminuye en las mujeres (17,6%).

También es escasa la formación complementaria. Solo un 13,1% de los jóvenes que no estudian ni trabajan ha recibido otros cursos de educación no regular, especialmente en Computación, Inglés y manipulación de alimentos y bebidas. El porcentaje es más alto en el grupo de mayor edad. En los “nini” de 12 a 17 años un escaso 7,2% reportó haber cursado este tipo de estudios. Hay diferencias por sexo, pues el porcentaje de mujeres que recibieron cursos de educación no regular es mayor que el de los hombres (14,7% versus 8,8%), sobre todo las de 18 a 24 años (22,6% versus 13,5%).

Las razones que aduce la población “nini” de 12 a 17 años<sup>29</sup> para no asistir a la educación son las siguientes: falta de interés en el aprendizaje formal (35,1% hombres y 27,6% mujeres), no puede pagar los estudios (15,1% hombres y 20,4% mujeres), le cuesta el estudio (14,4% hombres y 12,8% mujeres), tiene que cuidar niños o a otras personas (10,8% mujeres y 0,6% hombres), problemas de acceso al sistema educativo (5,4% hombres y 9,2% mujeres), además del embarazo en las mujeres (4,5%) y la discapacidad en los hombres (5,9%).

### Acceso a un ingreso digno

Generar ingresos suficientes para llevar una vida digna es una capacidad básica que las personas pueden desarrollar si tienen acceso a las oportunidades para lograrlo. El ingreso laboral es el más importante para los hogares costarricenses y, en adición 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.

Entre los principales hallazgos en esta materia está el hecho de que, en el 2010, los ingresos no laborales representaron en promedio casi el 20% de los ingresos totales de los hogares. No obstante, hay diferencias entre clases sociales y deciles, pues los rubros que componen esos ingresos, y su importancia relativa, varían entre grupos. Las transferencias sociales y las ayudas del Estado son particularmente relevantes en los hogares más pobres y en las clases de obreros, en especial los agrícolas, así como en el grupo de “otros trabajadores”<sup>30</sup>. Los alquileres, los intereses y los dividendos, por su parte, son importantes en los hogares de mayores ingresos y en las clases alta y de medianos empresarios y expertos.

La inversión social pública (ISP), que constituye un complemento a los ingresos de los hogares, muestra un repunte significativo desde 2006, y mantuvo ese crecimiento a pesar de la contracción económica vivida por el país en 2009, gracias a la aplicación de una política anticíclica. No obstante, el crecimiento real de la ISP total en 2010 fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos.

### Mejora la captación de los ingresos “no laborales”

La nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) introdujo cambios sustanciales en la captación de los ingresos laborales y no laborales, que impiden la comparación de las cifras de 2010 con las de años anteriores (recuadro 2.4). Sin embargo, una de las novedades de esta encuesta es la desagregación de los “otros ingresos”<sup>31</sup>, que permite ampliar el análisis y medir la importancia que tienen estos rubros en el ingreso de los

RECUADRO 2.4

### Cambios en la captación de los ingresos de las personas por medio de la Enaho

Una de las áreas que se ha buscado mejorar con la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) es la captura de información sobre los ingresos de las personas. En lo que concierne a los ingresos laborales, la Enaho introduce tres cambios fundamentales. Primero, en el caso de los asalariados se especifica el período de percepción -el mes anterior-, lo que no se hacía anteriormente. Segundo, se miden los ingresos laborales brutos y netos, al indagar sobre las contribuciones obreras a la seguridad social y otras deducciones al salario. Tercero, se consulta por separado acerca de las propinas y otras retribuciones salariales como aguinaldo, salario escolar y bonificaciones, entre otras. También hay un esfuerzo por medir los salarios en especie. Por último, en el caso de los trabajadores independientes hay una batería más amplia de preguntas y una mayor delimitación temporal. Con estos cambios, la Enaho 2010 ahora estima dos tipos de ingreso del hogar: uno bruto y otro neto.

Otro aspecto relevante son los ajustes por subdeclaración de ingresos. Con el anterior instrumento de medición (la

Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, EHPM) se realizaba un ajuste general dependiendo de la zona de residencia, pero en la Enaho el ajuste se realiza de manera diferenciada por tipo de ingreso, utilizando como fuente de información las estimaciones del Sistema de Cuentas Nacionales del BCCR.

Como se mencionó, estos cambios metodológicos impiden la comparación de las cifras de ingresos recolectadas por la Enaho 2010 con las obtenidas por las EHPM en años anteriores. Además, al cierre de edición de este Informe el INEC no había publicado datos oficiales sobre los ingresos laborales en el 2009 o anteriores, que fueran comparables con la información del 2010, lo cual limita el análisis. Tampoco se dispuso de la base de datos de la Encuesta de Hogares experimental realizada en 2009. El INEC prepara la publicación de una serie de datos “enlazada” para los principales indicadores, la cual no se encontraba disponible al momento de redactarse este Informe.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2010b y Sauma, 2011b.

hogares. Desde el 2007 los “otros ingresos” han aumentado, debido a la relevancia que han ganado el régimen de pensiones no contributivas, las transferencias del programa “Avancemos” y las remesas (Sauma, 2011b).

Para el período 2006-2009, las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) reportaron un aumento de los “otros ingresos” de los hogares, de 12,7% a 16,2%. Con la Enaho 2010 este rubro creció a un 19,4% del ingreso total de los hogares. Las pensiones contributivas, con un 45% de participación, y las rentas a la propiedad (alquileres, intereses, dividendos, beneficios) con un 20%, son los dos componentes principales. Las remesas no mostraron un cambio significativo.

Vistos por deciles, los ingresos no laborales son particularmente importantes para los extremos del espectro. Por ejemplo, para los hogares que componen el primer decil (los más pobres) representan más del 35% del ingreso total. A partir de ese segmento se observa una tendencia decreciente que llega hasta el séptimo decil (14,6%) y se torna creciente en los últimos tres deciles (23% en el décimo).

Según tipo, las transferencias monetarias representan, en promedio, alrededor de ocho de cada diez colones de los “otros ingresos”, seguidos por las rentas a la propiedad (12,9%). A lo interno de cada decil, sin embargo, los pesos relativos cambian de manera importante. En los tres deciles más pobres, las transferencias monetarias

se elevan a casi el 90% de los ingresos no laborales, mientras que en el décimo decil llegan al 68%. Cuanto mayor sea el decil, menor es la participación de las transferencias monetarias. Por su lado, las rentas a la propiedad fluctúan entre un 2,5% en el primer decil, y un 30,9% en el décimo. En los cuatro deciles superiores las rentas constituyen menos del 15% de los “otros ingresos”.

El cuadro 2.5 muestra la distribución de los hogares y de los ingresos, por clases sociales, en el año 2010. La estructura es similar a las reportadas en Informes anteriores, no obstante los cambios metodológicos comentados. En cuanto a los ingresos, el porcentaje del ingreso total que absorben las clases alta y de medianos empresarios y expertos representa, en promedio, 2,5 veces su participación en el total de hogares. La clase alta abarca el 8,3% de los ingresos, mientras que los medianos empresarios reciben el 23,1%. Para las demás clases (excepto el grupo de “no clasificables”), su participación en el ingreso total es menor a su aporte poblacional, y son particularmente grandes las brechas de los obreros agrícolas y los hogares de inactivos. En conjunto, estos dos grupos conforman el 23,7% de los hogares costarricenses, pero reciben el 11,7% de los ingresos.

Al interior de las clases sociales se observa una distribución diferenciada, tanto en la relevancia como en la composición de los “otros ingresos” (gráfico 2.6). En primer término, estos ingresos son importantes para los hogares de inactivos, mientras que para la clase alta, los obreros industriales y los “no clasificables” no superan el 10%.

Por otro lado, la composición de los “otros ingresos” muestra patrones diferenciados entre clases sociales. Las pensiones y las rentas a la propiedad aportan el 77,2% de los “otros ingresos” de las clases alta y de medianos empresarios y expertos. Estos dos rubros suelen participar en más del 50% del ingreso no laboral de los demás grupos, excepto en las clases obreras, donde no exceden el 47%.

Para los obreros agrícolas, las transferencias del Estado, las pensiones del régimen no contributivo, las becas

CUADRO 2.5

### Distribución de los hogares y del ingreso total de los hogares<sup>a/</sup>, según clase social. 2010

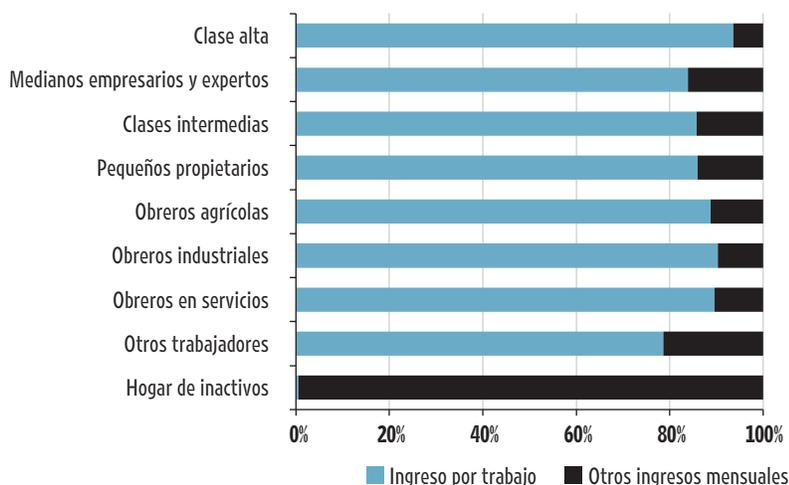
	Total de hogares	Distribución relativa (porcentajes)	
		De los hogares	Del ingreso total
Total	1.189.786	100,0	100,0
Clase alta	36.635	3,1	8,3
Medianos empresarios y expertos	118.178	9,9	23,1
Clases intermedias	203.465	17,1	20,9
Pequeños propietarios	175.458	14,7	11,8
Obreros agrícolas	113.256	9,5	4,6
Obreros industriales	120.597	10,1	8,0
Obreros en servicios	174.527	14,7	11,8
Otros trabajadores	74.059	6,2	3,8
No clasificables	4.632	0,4	0,6
Hogares de inactivos	168.979	14,2	7,1

a/ Hogares con ingreso conocido.

Fuente: Segura, 2011, con datos de la Enaho 2010, INEC.

GRAFICO 2.6

### Composición de los ingresos brutos totales mensuales de los hogares<sup>a/</sup>, por tipo de ingresos, según clase social. 2010



a/ En la Enaho 2010 el INEC realizó una imputación de ingresos para los valores no declarados. No obstante, en este ejercicio solo se utilizó la información de los hogares que reportaron ingresos.

Fuente: Segura, 2011, con datos de la Enaho 2010, INEC.

y otras transferencias constituyen el 58,1% de los ingresos no laborales. Las remesas ganan participación en las clases intermedias y en los obreros no agrícolas. Las pensiones alimentarias también representan un porcentaje importante entre los obreros de servicios y los “otros trabajadores”.

En otro orden de ideas, el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* reportó que un tercio de los trabajadores costarricenses ganaba menos del salario mínimo, situación que impactaba negativamente el nivel de pobreza en el país. Por ello se señaló la necesidad de contar con una política

de empleo que velara por los derechos de los trabajadores que se encontraban en esa condición.

En ese contexto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en colaboración con la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem), lanzó en agosto de 2010 la “Campana nacional para el cumplimiento del pago de salarios mínimos”, con el objetivo de reforzar el cumplimiento de la Ley de Salarios Mínimos e incrementar la protección de las y los trabajadores de menores ingresos. Adicionalmente, a nivel del Ministerio, se busca que durante el período 2011-2014 el 50% de las inspecciones laborales que lleva a cabo esa entidad se focalicen en la supervisión del salario mínimo. Este proyecto se incorporó al Plan Nacional de Desarrollo como una acción estratégica del sector trabajo.

Los resultados del primer año de implementación de esta iniciativa han sido satisfactorios, según lo reporta el propio MTSS (2011). Durante la primera fase, que abarcó del 1 de agosto de 2010 al 31 de julio de 2011, se inspeccionaron 9.135 establecimientos, de los cuales 3.861 fueron identificados como posibles infractores por no pago del salario mínimo, es decir, el equivalente a cuatro de cada diez empresas. Posteriormente se realizaron 2.561 visitas de revisión, en las que se constató que el 78% de los centros de trabajo se había puesto en regla, el 7,3% estaba en proceso o denunciado ante los tribunales de justicia y en el restante 14,7% el trámite quedó sin efecto (por despido, cierre u otros).

### Disminuye la tasa de desempleo, pero persisten brechas

Aunque lo deseen, no todas las personas tienen igual acceso al mercado de trabajo y a un nivel de ingresos que les permita vivir dignamente. En este capítulo interesa analizar las brechas de acceso al mercado laboral, entendidas como las diferencias relativas entre grupos, que se manifiestan en el desempleo. En el 2010 la tasa de desempleo abierto<sup>32</sup> disminuyó en 0,5 puntos porcentuales con respecto al 2009 (registró un 7,3%), luego del aumento sufrido

a raíz de la crisis económica, cuando pasó de 4,9% en 2008, a 7,8% en 2009.

El aumento neto del empleo tendió a favorecer más a las mujeres, aunque la brecha de género en el desempleo se mantuvo, pues las tasas femeninas fueron superiores a las masculinas. De los 23.106 nuevos puestos de trabajo generados en el 2010, 6.342 correspondieron a hombres y 16.764 a mujeres, es decir, una proporción de casi tres a uno, lo cual es una buena noticia, dado que las mujeres estuvieron entre los grupos más afectados por la crisis económica de 2009. Las EHPM reportaron tasas de desempleo abierto femenino de 6,2% en 2008 y 9,9% en 2009, *versus* tasas masculinas de 4,2% y 6,6%, en los mismos años. Para el 2010 la Enaho registró tasas de 9,5% en las mujeres y 6,0% en los hombres.

La reducción del desempleo abierto se dio tanto en el área urbana como en la rural, aunque en esta última la tasa se mantuvo en un nivel ligeramente superior (7,7% frente a 7,1%). Todas las regiones experimentaron disminuciones en este indicador en el 2010, excepto la Brunca, donde el desempleo pasó de 6,2% en 2009 a 7,4%. Una vez más la región Chorotega mostró la tasa de desempleo abierto más elevada (9,6%), seguida por la Pacífico Central y la Huetar Atlántica, en tanto que en la región Central la cifra fue de 6,9%

Como se documentó en el Decimosexto Informe, 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 (a 20,4% en 2009), mientras que en el quinto quintil el incremento fue de 0,7 puntos porcentuales (a 2,4%). En el 2010 la tasa de desempleo abierto disminuyó para los trabajadores de todos los quintiles de ingreso, como se observa en el gráfico 2.7, pero las reducciones más significativas se dieron en los dos quintiles de mayores ingresos. De esta forma, la relación entre el desempleo del quintil más pobre y el del más rico pasó de 7,9 veces en 2008, a 8,6 veces en 2009 y a 9,2 veces en 2010 (para más detalles sobre el comportamiento del mercado laboral en el 2010, véase el capítulo 3).

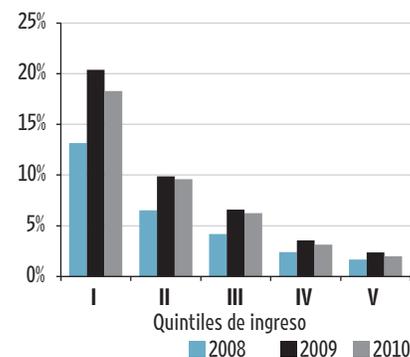
### Se mantiene expansión de la inversión social pública en el 2010

La inversión social pública (ISP) total<sup>33</sup>, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población<sup>34</sup>, logró crecer en el 2010, a pesar de las restricciones económicas experimentadas en el país. Si bien el incremento real fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (cuando la ISP se expandió en alrededor del 7% anual), sigue siendo significativo por el contexto vivido y representa un crecimiento acumulado del 26% en el período 2006-2010, lo que implica un aumento medio anual del 4,7%. Esta sección analiza brevemente las tendencias en la evolución de la ISP, aunque el tema se aborda con amplitud en la tercera parte del capítulo (“Gestión de la equidad y la integración social”).

En la última década (2001-2010) el crecimiento acumulado de la ISP total alcanzó un 35%, lo que representa una media anual de 3,1%. Esta expansión es inferior a la mostrada en los últimos cinco años, debido al estancamiento que sufrió este indicador entre 2003 y 2006 (gráfico 2.8).

GRAFICO 2.7

#### Tasa de desempleo abierto<sup>a/</sup>, por quintiles de ingreso per cápita del hogar



a/ Estimada para la PEA de 12 años y más.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

Si se considera el crecimiento de la población, la ISP por habitante mostró una contracción durante el 2010, aunque, como se analiza en la sección de “Gestión de la equidad y la integración social”, ese no es el caso cuando se depuran y desagregan las estimaciones de inversión social. En términos acumulados, la ISP real por habitante creció un 17,6% en los últimos cinco años. Cuando se analiza la década en su conjunto, el crecimiento real medio (1,5%) y el acumulado (16,2%) son menores. Pese a la notable recuperación del último cuatrienio, este indicador todavía se mantiene por debajo de los niveles alcanzados treinta años atrás: la cifra del 2010 aún resulta cerca de un 5% inferior a la registrada en 1980.

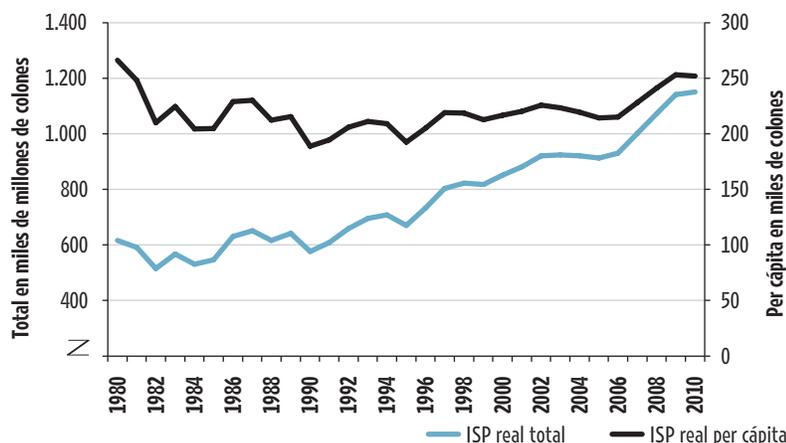
La positiva evolución de la ISP en años recientes es producto de un aumento de su prioridad macroeconómica (relación porcentual con el PIB) y su prioridad fiscal (peso relativo dentro del gasto público), aunque en 2010 esta última tendió a deteriorarse. En el año bajo análisis la ISP total representó el 23,9% del PIB, medio punto porcentual por encima del monto alcanzado en 2009 y cerca de seis puntos porcentuales superior a la cifra reportada en 2005. Como se dijo, la prioridad fiscal (porcentaje del gasto del Gobierno General) de la ISP se deterioró en 2010, al caer al 85% (2,6 puntos porcentuales menos que en 2009, su máximo histórico), pero resultó ocho puntos porcentuales superior al monto alcanzado en el 2005, cuando representó el 77% del gasto público del Gobierno General<sup>35</sup>.

Los resultados que aquí se comentan reflejan una decisión política de aumentar la inversión social en un período de severas restricciones económicas, como parte de un plan para mitigar los efectos de la crisis internacional. Esto contrasta con lo sucedido a mediados de la década de 2000, cuando la preocupación por controlar el déficit de las finanzas públicas privó sobre la protección de la ISP real.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**, véase Trejos, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRAFICO 2.8

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



Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP, Corec II, instituciones involucradas, BCCR, CGR, INEC y CCP-UCR.

### Acceso a vivienda digna

Una de las aspiraciones fundamentales del desarrollo humano es que las personas tengan acceso a una vivienda digna. La evolución reciente en esta materia muestra que el país enfrenta retos clave en lo que concierne a la calidad de la infraestructura, la reducción de brechas entre grupos socioeconómicos y el acceso al crédito. Nuevas estimaciones para el 2010 indican, por ejemplo, que alrededor de la mitad de las residencias presenta al menos un problema físico o de hacinamiento. Además, esos problemas se concentran con mayor intensidad en los habitantes de la región Huetar Atlántica y en los obreros agrícolas, lo cual acentúa las condiciones de pobreza que experimentan muchos de estos hogares. Asimismo, los esfuerzos por erradicar tugurios y dotar de casa propia a la clase media siguen siendo insuficientes y han topado con barreras de financiamiento, no obstante la creación del llamado “impuesto solidario” y el surgimiento de programas bancarios que financian la totalidad de la vivienda.

Más de la mitad de las viviendas tiene al menos un problema de infraestructura o hacinamiento

Los datos de la Enaho 2010<sup>36</sup> estiman el faltante natural de viviendas

en 23.298 unidades, equivalentes al 1,8% del total de hogares. El déficit cualitativo (la suma de las viviendas en mal estado, las viviendas regulares con hacinamiento y las viviendas buenas con hacinamiento) alcanzó 152.125 unidades, lo cual significa que más de diez de cada cien residencias en el país tiene hacinamiento o está en mal estado.

No obstante, si se amplía el análisis a las viviendas en regular estado, la situación cambia. Fuprovi (2011) estimó el déficit cualitativo real (DCR), que consiste en sumarle al déficit cualitativo tradicional, las viviendas en estado regular (397.926 unidades en el 2010) y las viviendas buenas con alguno de sus componentes en estado regular pero que requieren mejoras<sup>37</sup> (138.560 unidades), y obtuvo un total de 666.099 residencias con algún tipo de problema físico o de hacinamiento, que representan el 52,6% de los hogares del país. Este problema ha venido creciendo con el tiempo, debido al acelerado incremento de las casas en estado regular, y no tanto al aumento de las “malas” (Fuprovi, 2011).

Región Huetar Atlántica y obreros agrícolas con menor calidad en sus viviendas

En materia de calidad de la vivienda, los resultados del 2010 muestran

importantes signos de recuperación, pero sin una consolidación plena. Con respecto al 2009, el porcentaje de casas en mal estado físico bajó a un 9,6% del total, lo que quiere decir que 16.234 hogares mejoraron su infraestructura en el 2010. Aun así, el total de residencias en mal estado asciende a 121.256.

Las brechas entre regiones siguen siendo sustanciales. Considerando la proporción con respecto al total de viviendas por región, la Huetar Atlántica tiene los peores indicadores de calidad residencial. Por ejemplo, una de cada tres casas tiene servicios básicos deficientes o del todo carece de ellos, y una de cada cuatro es inaceptable o deficiente. Por su parte, la región Central es la que ostenta las mejores condiciones estructurales y de apariencia residencial; en relación con la Huetar Atlántica, tiene 65% menos casas en mal estado y 84% menos viviendas sin servicios básicos (cuadro 2.6). No obstante, dado que más del 60% de los costarricenses reside en la región Central, esta concentra la mayor cantidad de viviendas con problemas.

Un análisis complementario que incorpora el presente Informe es el relativo a la tenencia de vivienda por clase social. En cuanto a las características, para todas las clases sociales las

casas independientes o en fila contigua representan más del 85% de las residencias. Sin embargo, las clases alta y de medianos empresarios y expertos ostentan los porcentajes más bajos, pues en ellas toma relevancia la proporción de viviendas en condominios horizontales o verticales y residenciales cerrados (entre un 10% y un 14% de las viviendas). Por el contrario, en las demás clases esta modalidad tiene un peso inferior al 5% (Pacheco, 2011c).

Los obreros agrícolas, los obreros industriales y los pequeños propietarios presentan un perfil de residencia muy distinto al observado en las otras clases. En su conjunto, un 1,2% de sus familias vive en “cuarterías” y asentamientos precarios, un valor que duplica el de los otros grupos. Poco menos del 90% de los obreros agrícolas vive en casas independientes, una característica asociada al lugar en que residen y la actividad en que laboran.

Dos elementos adicionales resaltan en materia de vivienda por clase social. En primer lugar, más de tres cuartas partes de las residencias de los grupos de mayores ingresos (clases alta, medianos empresarios y expertos, clases intermedias y pequeños propietarios) son propias, ya sea canceladas o en proceso de pago. Para los demás

grupos esta proporción se reduce al 66,5%. Aproximadamente el 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas.

En segundo lugar, existen amplias disparidades en cuanto a la calidad de las residencias. Las viviendas de los obreros agrícolas poseen las peores condiciones del *stock* habitacional. En total, un 9,1% vive con hacinamiento, un 40% tiene servicios básicos deficientes o carece de ellos y dos de cada tres casas presentan un estado físico malo o regular, todo lo cual redundará en un 27,3% de viviendas consideradas inaceptables o deficientes para habitar (cuadro 2.7).

La tenencia de activos en la vivienda es otro criterio para aproximar el perfil socioeconómico de las clases sociales. Contrario al ingreso, que es un elemento de corto plazo, la acumulación o ausencia de activos brinda una idea de la situación económica del grupo en el largo plazo y se asocia con la condición de pobreza estructural o crónica.

Los datos muestran varias tendencias. Primero, las clases alta y de medianos empresarios y expertos de manera sistemática poseen más activos que las clases intermedias, los pequeños propietarios y los grupos de obreros. Esta tendencia se presenta prácticamente en todos los casos, excepto en el del televisor

CUADRO 2.6

### Indicadores de calidad de la vivienda, según región. 2010 (porcentaje de viviendas)

Región	En estado físico malo	No dispone de servicios básicos o estos son deficientes	Inaceptable o deficiente <sup>a/</sup>
Central	6,4	5,6	8,9
Chorotega	13,7	17,3	18,3
Pacífico Central	15,1	9,9	19,0
Brunca	16,0	21,1	19,3
Huetar Atlántica	18,1	34,1	24,9
Huetar Norte	13,3	29,2	19,7
Total del país	9,6	11,8	12,9

a/ Para la construcción del indicador, el INEC toma en cuenta el estado físico de la vivienda, la condición de hacinamiento por dormitorio y la disponibilidad de servicios básicos. Las categorías abarcan desde lo óptimo (cuando el estado físico de la vivienda es bueno, no hay hacinamiento y se cuenta con los servicios básicos), hasta lo inaceptable, cuando todas las dimensiones son deficientes.

Fuente: Pacheco, 2011c, con datos de la Enaho 2010, INEC.

CUADRO 2.7

**Indicadores de calidad de la vivienda, según clase social. 2010**

Clase social	No dispone de servicios básicos o estos son deficientes	En estado físico malo o regular	Con hacinamiento	Inaceptable o deficiente <sup>a/</sup>
Clase alta	4,2	15,5	0,3	3,5
Medianos empresarios y expertos	3,9	14,5	0,4	2,5
Clases intermedias	5,1	28,0	1,2	6,0
Pequeños propietarios	14,5	43,0	3,6	13,5
Obreros agrícolas	40,5	65,8	9,1	27,3
Obreros industriales	9,7	43,9	5,4	16,0
Obreros en servicios	7,0	49,6	3,8	14,7
Otros trabajadores	9,8	55,8	3,9	15,4
Hogar de inactivos	12,6	45,8	2,6	15,6

a/ Para la construcción del indicador, el INEC toma en cuenta el estado físico de la vivienda, la condición de hacinamiento por dormitorio y la disponibilidad de servicios básicos. Las categorías abarcan desde lo óptimo (cuando el estado físico de la vivienda es bueno, no hay hacinamiento y se cuenta con los servicios básicos), hasta lo inaceptable, cuando todas las dimensiones son deficientes.

Fuente: Pacheco, 2011c, con datos de la Enaho 2010, INEC.

tradicional, rubro en el que las clases altas muestran rezago, pero no por carencia del activo, sino porque tienen más televisores de plasma o LCD.

Segundo, las brechas son mayores en el segmento de los denominados activos tecnológicos. La tenencia de computadoras es un ejemplo claro. Más del 85% de los hogares de las clases alta y de medianos empresarios y expertos tiene al menos una. En las demás clases, salvo las intermedias, el porcentaje nunca sobrepasa el 40%. En el servicio de Internet los patrones son similares: está presente en más del 64% de las viviendas del estrato superior, pero en menos del 20% en el resto de los grupos (excepto en las clases intermedias, donde la proporción es de 37%). En general, el patrón es claro en diferenciar un grupo con elevados porcentajes de tenencia de todos los activos (clases alta y de medianos empresarios y expertos), una única clase (intermedia) con tasas medianamente altas y el resto de grupos con rezagos importantes en casi todos los ítems (cuadro 2.8). Esto resulta preocupante sobre todo en aquellos casos en que el activo es un medio para acceder a información, incrementar el nivel educativo de la familia y expandir las oportunidades sociales y laborales, como es el caso de la Internet.

También hay una marcada heterogeneidad entre clases con algún grado de afinidad. Mientras los obreros industriales y de servicios muestran perfiles de tenencia semejantes entre sí (excepto en la posesión de activos tecnológicos), la distancia entre estos dos grupos y los obreros agrícolas es amplia en casi todos los rubros. Por ejemplo, los hogares de obreros de servicios tienen 5,3 veces más conexiones de Internet, 5,2 veces más servicios de televisión por cable, 3,6 veces más computadoras y 2,9 veces más televisores de plasma o LCD, que los hogares de obreros agrícolas.

#### Crédito para vivienda aumentó en 2010, aunque fue inferior a los montos de 2007

Para el sector vivienda el 2010 trajo tendencias positivas, expresadas en recuperación del crédito, caída de los precios de insumos para construcción, disminución de las tasas de interés e incremento en el número de bonos de vivienda otorgados. El crédito se recuperó en términos nominales y registró colocaciones por 690.381 millones de colones, un 16% más que en 2009, pero aún muy por debajo del monto reportado en 2007, 1.260.470 millones de colones, el mayor de la década. Al

descontar los flujos crediticios por el índice de precios para la construcción de vivienda, el resultado muestra que el crédito real de 2010 fue prácticamente igual que el de 2005.

Por otra parte, las tasas de interés para los créditos de vivienda tendieron a la baja con respecto al año previo, debido fundamentalmente a la menor inflación y a la apreciación del colón (Fuprovi, 2011). A agosto de 2010, la tasa promedio ofrecida por todos los intermediarios financieros con cartera crediticia habitacional fue de 14,8%, alrededor de 4,3 puntos menos que en agosto de 2009. Tanto la banca estatal como las entidades financieras no bancarias mantuvieron tasas inferiores al promedio, en especial este último grupo, cuyas tasas cayeron un 36,4% con respecto al 2009. Para el Mivah (2011), los factores que impulsaron esta disminución en los entes no bancarios fueron la competencia de la banca estatal y la caída en el riesgo del sistema, producto a su vez de una mayor confianza en la evolución macroeconómica del país. En la banca privada, la tasa de interés media fue cercana al 20%. La principal razón de esta diferencia entre entidades estatales y privadas es la existencia de tasas preferenciales para crédito dirigido a estratos socioeconómicos más bajos (vivienda de interés social).

CUADRO 2.8

**Tenencia de activos seleccionados en los hogares, por clase social**  
(porcentaje de hogares que poseen el activo)

Artículos del hogar <sup>a/</sup>	Clase social <sup>b/</sup>								
	CA	MEE	CI	PP	OA	OI	OS	OT	HI
Radio o equipo de sonido	88,1	83,0	82,7	76,7	65,4	79,7	78,7	70,3	71,8
Televisor de plasma o LCD	37,5	27,0	14,2	9,3	2,8	6,9	8,2	4,4	7,3
Televisión por cable	75,2	73,7	56,4	32,7	6,8	28,2	35,5	28,3	29,1
Tanque para almacenar agua	21,1	18,6	13,5	10,8	13,0	8,2	7,5	6,2	12,7
Sistema de agua caliente para toda la casa	25,2	18,7	7,7	3,6	0,7	1,3	2,5	2,1	6,8
Teléfono celular	97,6	93,9	89,1	76,5	49,8	74,9	78,5	64,7	45,7
Teléfono residencial	88,7	85,4	70,5	67,1	36,7	56,3	56,0	50,3	67,9
Automóvil (para uso familiar)	75,5	69,2	45,8	35,9	10,9	21,7	24,1	10,8	21,5
Computadora	86,6	85,1	61,3	37,8	9,9	30,6	36,0	22,4	21,0
Internet	66,9	64,0	37,0	18,5	2,9	13,6	15,3	8,9	12,9

a/ Los activos de televisión convencional y refrigeradora se excluyeron del cuadro debido a que su cobertura es superior al 80% en todas las clases sociales. Se omitió también la televisión por satélite, pues su cobertura es menor al 5% en todas las clases sociales.

b/ 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.

Fuente: Pacheco, 2011c, con datos de la Enaho 2010, INEC.

Como se mencionó, otro aspecto que caracterizó el mercado de vivienda en el 2010 fue la desaceleración en los precios de los insumos para la construcción de edificios y residencias. Los índices crecieron 5,3% y 1,5%, respectivamente; en el caso de los edificios este fue el menor incremento de la década, mientras que para vivienda fue la menor tasa desde el 2002. A lo largo del período 2001-2010, sin embargo, el aumento anual promedio de precios fue del 10,3% para edificios y del 11,8% para vivienda. En términos comparativos, el IPC creció a una media anual del 9%.

Finalmente, la distribución de bonos de vivienda en el 2010 aumentó un 11,2% con respecto al 2009, al pasar de 9.642 a 10.722 subsidios entregados. En el mismo período, el valor medio del bono aumentó 2,3% en términos reales y llegó a 6,3 millones de colones. Entre 2000 y 2010 el valor real promedio del bono creció un 68,2%.

Como una forma de ampliar el acceso al financiamiento para vivienda para la clase media, en los últimos meses hubo dos reformas legales relevantes para el sector. En diciembre de 2010 la Asamblea Legislativa aprobó una modificación a la Ley del Sistema

Financiero Nacional para la Vivienda, con el fin de permitir que los estratos de ingreso cinco y seis<sup>38</sup> accedan al bono de la vivienda, específicamente al denominado “bono diferido”. Según esta opción, las familias con ingresos entre 575.000 y 1.152.000 colones mensuales podrían recibir, por un plazo de tres a cinco años, un pago parcial de la cuota mensual de un préstamo bancario. Asimismo, en junio de 2011 el Congreso aprobó en segundo debate una reforma al artículo 5 de la Ley Orgánica del INVU, que mejora las capacidades de financiamiento de la entidad y la faculta para constituir fideicomisos y, por esta vía, expandir sus programas a la clase media.

Recientemente se han planteado dudas acerca de la efectividad de las reformas al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, por tres motivos. Primero, el acceso de los estratos cinco y seis al bono de vivienda implicará otorgar subsidios a personas con ingresos de hasta 1,1 millones de colones, lo cual se considera inaceptable dadas las brechas y necesidades que enfrentan los grupos más pobres. Segundo, el Ministerio de Hacienda no suele transferir al Banco Hipotecario

de la Vivienda (Banhvi) la totalidad de los recursos que le corresponden. De esta manera, la necesidad de atender más solicitudes con los mismos fondos obligará ya sea a bajar el monto promedio o a reducir la entrega de bonos a otros estratos. Otras críticas apuntan a que la decisión no impactará de manera significativa el acceso a vivienda para grupos de ingreso medio, por la simple razón de que los estratos tres y cuatro no tienen un peso importante en la distribución del subsidio. En la actualidad, solo un 3,7% de los bonos se canaliza hacia esos dos grupos.

#### Impuesto solidario recauda menos de lo proyectado

El 2010 fue el primer año en que el Banhvi recibió recursos provenientes de la Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda (n° 8683), aprobada por la Asamblea Legislativa el 19 de noviembre de 2008, con un período de vigencia de diez años a partir del 1 de octubre de 2009.

La Ley se creó con el propósito de financiar programas públicos tendientes a dotar de vivienda a familias en condición de pobreza extrema. El impuesto

se aplica a casas con valores superiores a los cien millones de colones, las cuales se gravan con tasas escalonadas que van del 0,25% al 0,55% del valor del bien inmueble. El ingreso proyectado por este concepto es de 10.000 millones de colones anuales; sin embargo, un año después de la implementación de la nueva normativa, el monto obtenido fue mucho menor. En 2010, la recaudación ascendió a 3.200 millones de colones y se espera que genere 2.500 millones de colones en el 2011.

### Problemas de acceso a vivienda para clase media, pese a opciones crediticias

Una de las prioridades enunciadas por la rectoría del sector vivienda de la administración Chinchilla ha sido brindar mayor acceso a vivienda a las familias de “clase media”. Sin embargo, no se cuenta con una definición clara y explícita de cuáles familias componen ese grupo social. Ante esta situación, Fuprovi (2011) realizó una clasificación de los hogares según sus ingresos, a partir de los estratos definidos por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, que toma como referencia el salario mínimo de un obrero no calificado de la construcción, y los separó en dos grandes categorías: los hogares que cuentan con vivienda propia y los que no. Con esta información estableció tres grandes grupos o estratos de hogares con necesidades de vivienda propia<sup>39</sup>: el primero está conformado por los hogares que tienen ingresos mensuales de hasta de cuatro salarios mínimos (748.170 colones), el segundo lo componen los hogares que reciben ingresos de cuatro a diez salarios mínimos (de 748.170 a 1.870.430 colones mensuales) y el tercero lo forman los hogares con ingresos superiores a diez salarios mínimos (más de 1.870.430 colones mensuales). Al analizar estos grupos, los principales hallazgos fueron:

- 274.007 hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos no cuentan con vivienda propia. Este estrato representa el 26,5% del total de hogares y, a la vez, el 74,2% de los hogares sin vivienda propia.

- 79.016 hogares con ingresos de cuatro a diez salarios mínimos no tienen vivienda propia. Estos corresponden a un 6,6% del total de hogares y un 21,4% de los hogares sin vivienda propia.

- 16.175 hogares con ingresos mayores a diez salarios mínimos no poseen vivienda propia. Constituyen el 1,3% del total de hogares y el 4,4% del total de hogares sin vivienda propia.

Esta brecha de necesidades no contempla los hogares que cuentan con una vivienda propia pero en mal estado, por lo que requieren financiamiento para hacer reparaciones.

Fuprovi (2011) afirma que, en general, los hogares han tenido condiciones de crédito favorables, tanto en tasas de interés como en plazos, por lo que el problema de acceso a vivienda en los últimos años ha obedecido a dos factores<sup>40</sup>: i) una escasa oferta de viviendas cuyos precios se ajusten a las posibilidades de endeudamiento de las familias, y ii) la elevada “prima” o porcentaje del monto de solución de vivienda que los entes financieros no cubren.

Las entidades financieras suelen cubrir entre el 80% y el 85% del monto de avalúo de la vivienda, y el restante 20% o 15%, más otros gastos de formalización, lo debe sufragar el prestatario. Esto representa una barrera de acceso al crédito hipotecario. Como respuesta a esa situación, en 2010 dos bancos públicos, el de Costa Rica y el Popular y de Desarrollo Comunal, lanzaron sus programas “Vivienda para Elegir” y “Crédito Vivienda Total”, cuya novedad consiste en que ofrecen financiar el 100% del valor del bien inmueble, sea para su compra o construcción, por plazos de entre veinticinco y treinta años. Más de un año después, las opiniones sobre estas iniciativas son diversas. Para la Sugef, los programas de financiamiento al 100% suelen incrementar el riesgo general del portafolio crediticio de las entidades. Para los usuarios, algunas condiciones planteadas por los bancos limitan la posibilidad de acceder al préstamo. Por ejemplo, el programa “Crédito Vivienda Total”

solicita dos garantías hipotecarias que sustenten la solicitud.

### Acceso a una vida libre de amenazas

La integridad física y patrimonial es una condición básica para que las personas puedan aprovechar las oportunidades de desarrollo humano. La inseguridad y la violencia, dos fenómenos que deben analizarse por separado, amenazan tanto el bienestar individual como el desarrollo social, económico y político del país, ya que deterioran la calidad de vida de las y los ciudadanos, erosionan el capital social, propician la transmisión intergeneracional de la violencia y obligan a desviar recursos públicos y privados para asignarlos a actividades de seguridad (Cepal, 2008).

Durante el 2010, la tasa de homicidios se mantuvo en niveles similares a los registrados en los dos años previos, los máximos históricos del país. La violencia contra mujeres, infantes y adolescentes sigue siendo alta, en particular la generada en el seno del hogar. Asimismo, el “sicariato” y los asesinatos relacionados con el narcotráfico han crecido aceleradamente en la última década y se han posicionado entre las principales causas de homicidio.

### Tasa de homicidios se mantiene elevada

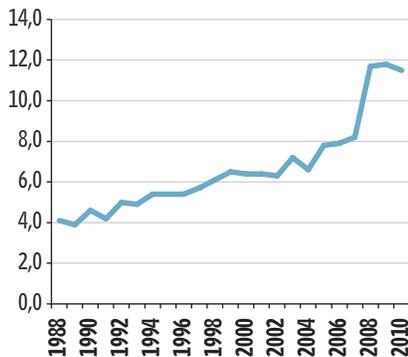
En 2010 se cometieron en Costa Rica 235.195 delitos, que representan un 1,7% más que en 2009. La tasa de homicidios se mantuvo prácticamente inalterada en sus máximos niveles históricos (gráfico 2.9). Los delitos contra la vida cayeron, mientras que los delitos contra la propiedad aumentaron con respecto al año anterior.

El número de víctimas de homicidio ascendió a 527, dos personas más que en 2009, para una tasa de 11,5 por cada 100.000 habitantes (0,3 puntos porcentuales menos que en el 2009). La tasa del período 2008-2010 fue un 46,3% mayor que la del trienio 2005-2007.

La tasa masculina de homicidios pasó de 20,7 a 20,1 (por cada 100.000 hombres) entre 2009 y 2010, y explica la leve reducción de la tasa total. La tasa femenina se mantuvo en 2,7

GRAFICO 2.9

### Evolución de la tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)



Fuente: Poder Judicial, 2011.

(Poder Judicial, 2011). Dos hechos caracterizan los homicidios según sexo. Por una parte, por cada homicidio femenino se cometen 7,4 homicidios masculinos, un coeficiente que supera en 40% el registrado en el año 2000. Por otra parte, la tasa masculina se expande a un ritmo más acelerado que la femenina: en 2010, la primera fue casi un 90% superior a la del 2000, mientras que la segunda creció un 35%.

### Crecen los homicidios contra mujeres, infantes y adolescentes

Los homicidios cometidos contra mujeres por sus parejas, denominados femicidios<sup>41</sup>, así como los perpetrados por hombres por causas asociadas a la condición de género<sup>42</sup>, pasaron de 18 mujeres fallecidas en 2007, a 29 en 2008, 35 en 2009 y 30 en 2010. En este último año, los asesinatos de carácter sexual tuvieron el peso más importante en los homicidios por condición de género (30%). Entre 2009 y 2010 hubo catorce asesinatos de tipo sexual, de los cuales siete fueron cometidos contra niñas menores de 15 años (Poder Judicial, 2011).

Los homicidios por violencia doméstica crecieron un 66% durante el 2010 (diez casos más), lo que hizo del anterior uno de los períodos más violentos en ese aspecto. Más preocupante aun es

que los asesinatos de madres contra sus hijos o hijas fueron los más frecuentes (doce casos), pues representaron un 48% de los homicidios por violencia doméstica.

### Aumentan el "sicariato" y los delitos contra la propiedad

Dos de cada tres homicidios se cometen con armas de fuego, tendencia que viene en aumento en los últimos veinticinco años. Este hecho podría estar relacionado con el creciente número de homicidios presuntamente cometidos por sicarios ("sicariato"), el cual se incrementó de manera significativa entre 2009 y 2010, al pasar de trece a cuarenta víctimas. Además, los homicidios catalogados como "error u omisión" (aquellos cuyo fin primario es el homicidio de un individuo determinado, pero al momento de la ejecución ocasionan heridas mortales a otras personas) pasaron de siete a quince (Poder Judicial, 2011). Estas consideraciones sugieren la necesidad de avanzar en la discusión de la reforma a la Ley de Armas. No obstante, una iniciativa de la administración Arias en ese sentido perdió vigor político en los últimos años y en el futuro cercano no se visualiza su inclusión en la agenda legislativa.

Resulta preocupante el crecimiento observado en los homicidios por problemas de drogas, presunción de "sicariato" y venganzas asociadas al narcotráfico. En la década de los noventa, estos tipos de homicidio representaron entre un 15% y un 18% del total de crímenes cometidos. Desde entonces, el porcentaje ha venido en aumento, al punto de que en 2010 dos quintas partes de los asesinatos se ubicaron en esas categorías (Poder Judicial, 2011). De las 527 personas asesinadas en el año, un 33% (176 víctimas) tenía un perfil delictivo. En contraste, los homicidios relacionados con robos y asaltos se redujeron en diecisiete casos. Estas cifras demuestran que, pese a su gravedad, buena parte del incremento de los homicidios en los últimos años se caracteriza por ser un problema focalizado en delincuentes y bandas criminales, que por esta vía dirimen sus disputas y venganzas.

Cinco focos geográficos concentran alrededor del 10% del total de homicidios. En el 2010 la comunidad de Los Cuadros se ubicó en el primer lugar, con 18 asesinatos, la mayor cifra registrada en la historia nacional en un solo lugar. León XIII (11 casos), La Carpio, Guararí y la Colonia 15 de Setiembre completan la lista de sitios con mayor cantidad de asesinatos (9 cada uno). Por cantón, siete zonas abarcan el 44% de los homicidios: el cantón Central de San José, Goicoechea, Desamparados, los cantones centrales de Alajuela y Limón, Tibás y Pococí.

El clima de violencia en los sitios mencionados parece ir de la mano con su precaria condición socioeconómica, incluso a lo interno de los cantones a los que pertenecen. Una hipótesis para futuras investigaciones es que los bajos niveles de inversión social pública, incluyendo la destinada a vivienda, podrían ser uno de los factores que explican el surgimiento de la violencia. La falta de inversión coadyuvaría a la creación de un entorno poco apropiado para que niños, niñas y jóvenes se eduquen y desarrollen otras habilidades, todo lo cual redundaría en menores oportunidades de empleo e ingresos. Esta relación, sin embargo, requiere mayor estudio.

Durante el 2010 se reportó un total de 83.298 delitos contra la propiedad, un crecimiento del 3% con respecto al 2009. De esta forma, el país alcanzó la mayor tasa de delitos de este tipo: 1.825 casos por cada 100.000 habitantes. Durante el período 2008-2010 la tasa promedio (1.717 delitos por 100.000 personas) fue un 14% mayor que en el trienio anterior.

### Hacia una reducción de la violencia física contra infantes: patrones de crianza aplicados por los adultos

En agosto de 2008 la Asamblea Legislativa aprobó la "Ley de derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante" (n° 8654), cuyo objetivo es "derogar de la legislación costarricense toda autorización del uso del castigo corporal, prohibir de forma explícita su uso como medida correctiva y proponer

políticas públicas en procura de nuevos métodos de crianza” (Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2010).

Con el fin de recopilar información cuantitativa sólida sobre competencias y actitudes de crianza en el país, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en colaboración con Unicef, la Asociación Empresarial para el Desarrollo y la Fundación Paniamor, promovió la elaboración de una línea base que, entre otros objetivos, buscó caracterizar las actitudes de los padres y madres con respecto a la crianza de los menores, determinar los patrones disciplinarios de los encargados de criar a niños, niñas y adolescentes, y cuantificar los patrones de crianza no violentos. El estudio comprendió 1.201 entrevistas estructuradas, con una muestra seleccionada por método estratificado al azar, según densidad poblacional y condición socioeconómica.

Los resultados muestran que, si bien un porcentaje importante de las personas entrevistadas rechaza categóricamente el uso de la fuerza física con fines correctivos y de crianza (35,5%), una proporción mayor opina que a veces no queda otra alternativa que aplicar castigo corporal (57,2%). En total, dos de cada tres costarricenses consideran el castigo físico como una opción para educar, cualquiera que sea la frecuencia con que deba hacerse (a veces o siempre). Otros hallazgos de la encuesta mostraron lo siguiente:

- En promedio, un 46,2% de los entrevistados hace uso de métodos de crianza no violentos. Dentro de este grupo, tomarse el tiempo para explicar con calma fue señalado como la medida correctiva más frecuente (57,3% de las respuestas).
- El castigo físico tampoco es una forma usual de resolver problemas entre padres y menores de edad. En promedio, un 19,6% afirmó utilizar estrategias punitivas, particularmente gritar y pegar nalgadas.
- El 27,3% de las personas entrevistadas no utiliza patrón de crianza alguno, sea este violento o no, lo

cual indica que casi tres de cada diez hogares tendrían una crianza negligente, carente de patrones para educar a sus hijos.

- Finalmente, mientras el 86,6% de las personas entrevistadas conoce la Ley 8654, solo un 64,4% está de acuerdo o algo de acuerdo con sus disposiciones. En total, el 70,4% considera que la educación de los menores es un asunto privado que debe ser decidido en el hogar, entre los padres.

El estudio concluye que el país muestra grandes debilidades en lo que concierne a las competencias de crianza. La falta de estrategias efectivas y no violentas favorece el uso del castigo físico. De esta forma se genera una imagen parental negativa, ausencia de límites en los niños y niñas y una sensación de carencia de autoridad en las personas encargadas de su cuidado y educación (Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2010).

### 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, de manera que todos los miembros de la sociedad tengan los medios para potenciar 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 ningún individuo enfrente bloqueos sociales que lo 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 analizan en este Informe y que están estrechamente relacionados con el examen del desempeño del país en materia de desarrollo humano (Programa Estado de la Nación, 2004).

Los datos obtenidos por la nueva Encuesta Nacional de Hogares retratan una situación social menos optimista que la que reflejaban las encuestas anteriores. Si bien -como se ha venido señalando- el cambio metodológico hace que las tendencias identificadas no sean comparables, lo cierto es que la fotografía del 2010 muestra niveles de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad más elevados que los registrados en las mediciones previas.

### Continúa en aumento la incidencia de la pobreza

Como se ha venido comentando a lo largo de este capítulo, en 2010 inició un nuevo ciclo del programa de encuestas de hogares en el país, al sustituirse la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que incluye variaciones metodológicas importantes. Entre los principales cambios están el uso de un nuevo marco muestral y un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés. Adicionalmente, el INEC actualizó la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición. Los detalles del cambio metodológico se exponen en el recuadro 2.5.

La incidencia de la pobreza creció por tercer año consecutivo. La nueva medición de este fenómeno muestra un incremento del 20,6% al 21,3% de los hogares entre 2009 y 2010 (INEC, 2010a). En términos absolutos, mientras en 2009 había 236.800 hogares pobres, en 2010 el número aumentó a 274.616 hogares, de los cuales 77.365 vivían en pobreza extrema. Esto representa un aproximado de 1.103.522 personas en pobreza total y 311.031 en pobreza extrema (24,2% y 6,8% de la población

total). Estas cifras fueron las más altas de la década, lo cual tiene implicaciones importantes para la ejecución de las políticas sociales dirigidas a la población pobre, pues sus metas deben ser ampliadas (Sauma, 2011b).

Al igual que en años anteriores, el incremento del 2010 está asociado al

período de contracción económica y lenta recuperación vivido por Costa Rica a raíz de la crisis financiera internacional. Los porcentajes de pobreza de los últimos dos años, sin embargo, no se alejan de los valores de largo plazo que se observan desde 1994 y que se han mantenido en un promedio del 20%,

±1,5 puntos (gráfico 2.10). Solo en 2007 el país fue capaz de reducir sustancialmente el nivel de pobreza, cuando se vivió una etapa de alto crecimiento económico, mayor empleo y aumento en los ingresos laborales (Sauma, 2011b). La pobreza extrema mostró una leve disminución (-0,1 puntos) en el 2010 con

#### RECUADRO 2.5

### Modificaciones en las estimaciones de pobreza a partir del 2010

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

Junto con el diseño de la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), el Instituto realizó ajustes metodológicos en la medición de la pobreza<sup>43</sup>. Uno de ellos es la actualización de los parámetros que se utilizan con ese propósito, a partir de los cambios en los patrones alimentarios y de consumo de la población captados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004. En consecuencia, se modificó la composición de la canasta básica alimentaria (CBA), que es la que permite definir la línea de pobreza extrema. También varió la forma en que se actualiza el componente de “no alimentos” de la línea de pobreza.

Para poder comparar las cifras de pobreza de 2010 con las de 2009, el INEC “realizó una simulación a partir de la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2009. El ejercicio consistió en aplicar un ajuste a los ingresos de los hogares para hacerlos lo más comparable posible a la nueva medición, y aplicar las nuevas líneas de pobreza y pobreza extrema. Ese ejercicio permitió obtener los resultados de pobreza para el 2009 aproximados con la nueva metodología” (INEC, 2010a).

De acuerdo con la simulación efectuada, la incidencia de la pobreza aumentó en el 2010 con respecto al 2009. Este resultado

en parte obedece a la situación socioeconómica de los hogares, pero también se ve afectado por los cambios en la encuesta y en la línea de pobreza, concretamente en los aspectos que se desarrollan a continuación:

**i) Líneas de pobreza:** la estimación del 2010 utilizó la nueva CBA, así como un cálculo diferente del costo de los “no alimentos”. El cuadro 2.9 muestra que las líneas de pobreza obtenidas con la nueva metodología (2010) superan en cerca de un 11% a las mediciones previas (metodología 1995).

**ii) Estructura urbana-rural de la población:** en el 2010 se cambió este parámetro, que se había mantenido constante desde el año 2000. En ediciones anteriores de este Informe se señaló que probablemente la EHPM inducía una subestimación de la pobreza, ya que a pesar del proceso de urbanización que vive el país, el INEC seguía utilizando la distribución de población del censo del 2000. Se indicó que ello podría tener un efecto sobre los resultados, pues a la población urbana que residía en segmentos clasificados como rurales se les estaría aplicando una línea de pobreza menor.

**iii) Captación de ingresos:** el INEC ha realizado un notable esfuerzo para mejorar la captación de los ingresos percibidos por los trabajadores, tanto asalariados como independientes, y especificar con mayor precisión los ingresos por rentas y transferencias regulares (INEC, 2010b). Con esos objetivos en la Enaho se incluyeron nuevos rubros de ingreso y se mejoró la redacción de las preguntas. Dado que el INEC no publicó la información sobre ingresos captada mediante

la Enaho experimental aplicada en 2009, no es posible efectuar una comparación con la EHPM del mismo año para determinar si efectivamente hubo una mejoría. Asumiendo que así fue, el impacto sobre la estimación de la pobreza será hacia la reducción.

**iv) Ajuste de los ingresos:** en la EHPM se realizaba un ajuste general por subdeclaración para todos los hogares de una misma área, y se consideraban con ingreso familiar ignorado aquellos en los que se desconocía el ingreso principal de al menos uno de sus miembros ocupados. La nueva metodología incluye dos cambios importantes. Por una parte, se hace una “imputación” en los casos en que la persona declara que recibe ingresos pero no el monto, por lo que en la Enaho no hay hogares con ingreso ignorado. Por otra parte, se efectúa un ajuste por subdeclaración que utiliza como referencia las estimaciones del Sistema de Cuentas Nacionales del BCCR y establece diferencias por fuente de ingreso. No es posible conocer el impacto de este tipo de ajuste sobre el cálculo de la pobreza.

**v) Otros factores** inciden en aumentos o reducciones de la pobreza cuando se hacen comparaciones, en especial los relacionados con aspectos muestrales, los ajustes poblacionales y otros, sobre los cuales es difícil llegar a conclusiones sin realizar un estudio detallado.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2010b y Sauma, 2011b.

CUADRO 2.9

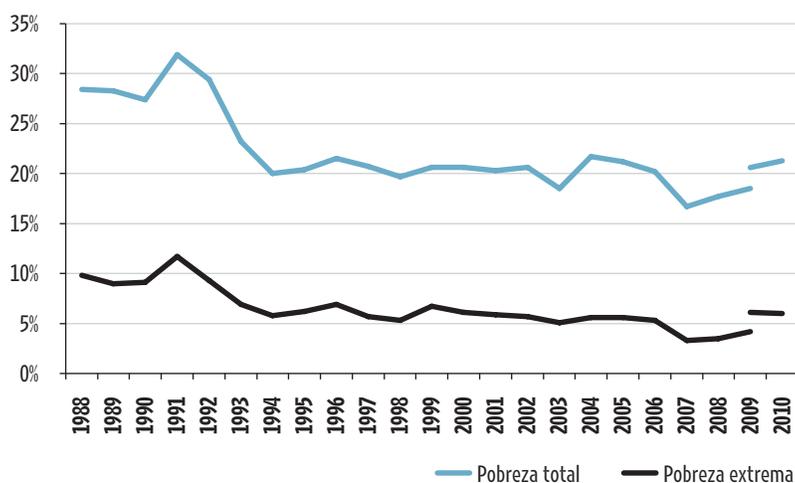
### Estimaciones de las líneas de pobreza (colones por persona por mes)

	Metodología 1995	Metodología 2010	Relación 2010/1995
Línea de pobreza extrema (LPE)			
Urbana	33.708	38.079	1,13
Rural	29.321	31.560	1,08
Línea de pobreza total (LPT)			
Urbana	73.482	83.525	1,14
Rural	57.762	64.143	1,11
Relación LPT/LPE			
Urbana	2,18	2,19	
Rural	1,97	2,03	

Fuente: Sauma, 2011b, con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

GRAFICO 2.10

### Incidencia de la pobreza total y extrema



Fuente: Sauma, 2011b, con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

respecto al 2009; afectó a seis de cada cien hogares costarricenses y permaneció dentro de los rangos históricos.

#### Aumentan la pobreza rural y su brecha con respecto a la pobreza urbana

Los cambios metodológicos aplicados en el 2010 generan un efecto sobre la distribución de los hogares pobres. En 2009, con la metodología anterior, los registros indicaban que el 57,4% de estos residía en la zona urbana y el restante 42,6% en la rural, mientras que con la pobreza extrema sucedía lo

contrario, 48,1% y 51,9%, respectivamente. En 2010 el patrón general fue el mismo, pero variaron las magnitudes: en la zona urbana residían el 54,1% de los hogares pobres y el 44,3% de los que se encontraban en pobreza extrema, en tanto que en la zona rural los porcentajes respectivos eran de 45,9% y 55,7%, es decir, se incrementó la participación de los hogares rurales en el total de hogares pobres.

La diferencia en la pobreza total por zona pasó de cuatro a ocho puntos porcentuales entre 2009 y 2010. La ampliación de la brecha es producto de una

reducción en la incidencia de la pobreza urbana (de 19% a 18,3%) y un aumento en la rural (de 23% a 26,3%). Un comportamiento similar mostró la pobreza extrema: la brecha urbano-rural pasó de 3,5 puntos porcentuales en 2009, a 4,8 en 2010. Estos resultados indican que el sector rural es el que más sufre las consecuencias del frágil desempeño macroeconómico del país, caracterizado por un bajo o moderado crecimiento, débil generación de empleo y reducida expansión en los ingresos reales (Sauma, 2011b).

La incidencia de la pobreza total aumentó en todas las regiones, excepto en la Central y la Pacífico Central; en la primera el fenómeno se mantuvo estancado y la segunda tuvo una reducción de 3,6 puntos. Las regiones Brunca (34,9%) y Chorotega (32,6%) registraron las mayores cifras de incidencia total, pero fue la Huetar Norte la que tuvo el mayor incremento (5,5 puntos entre 2009 y 2010), seguida por la Chorotega y la Huetar Atlántica. En la pobreza extrema los resultados fueron similares, pues las regiones Central y Pacífico Central vieron decrecer sus tasas, mientras que la Huetar Norte presentó el mayor aumento (2,2 puntos). En las demás regiones los incrementos fueron menores a un punto porcentual. La región Chorotega (11,2%) y la Brunca (12,6%) experimentaron las mayores tasas de pobreza extrema, que fueron 2,7 y 3,1 puntos porcentuales mayores, respectivamente, que la tasa de la región Central. Entre 2009 y 2010, la proporción de hogares pobres que residía en la región Central bajó de 63,3% a 52,9%, lo cual refuerza la importancia que debería tener el resto de regiones en la formulación de las políticas sociales.

Tanto la intensidad como la severidad de pobreza crecieron durante el 2010 con respecto a la medición "comparable" del 2009. Asimismo, el porcentaje de hogares vulnerables (es decir, aquellos con ingresos superiores a la línea base pero inferiores a 1,4 veces esa línea<sup>44</sup>) se estimó en 13,4%, cifra que, al sumarse al porcentaje de hogares pobres, indica que el 34,7% de los hogares costarricenses era pobre o

vulnerable a la pobreza en el 2010. El elevado valor de este indicador es una señal sobre la proximidad del ingreso de los hogares vulnerables a la línea de pobreza, de forma tal que, ante un cambio en la situación económica que afecte los ingresos de los hogares, muchos de ellos probablemente caerían en esa condición (Sauma, 2011b).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POBREZA,**

véase Sauma, 2011b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Niveles de desigualdad mayores a los reportados en últimos años

En materia de desigualdad de ingresos, las últimas ediciones de este Informe evidenciaron que Costa Rica pasó de una situación que la acercaba a las naciones desarrolladas, a una más semejante a la de los países latinoamericanos, pues en la primera década del siglo XXI la desigualdad medida por el coeficiente de Gini mostró niveles claramente ascendentes y superiores a los observados en la década previa. Los cálculos realizados a partir de la Enaho 2010 no solo confirman las tendencias reportadas en Informes anteriores, sino que además revelan que la concentración del ingreso prevaleciente en el país es mucho mayor de lo que se creía.

Al igual que en muchos otros temas, el análisis de la desigualdad tiene como principal fuente de información la encuesta de hogares que realiza el INEC cada año, y que en el 2010 fue renovada con la introducción de la Enaho. Los ajustes metodológicos que han sido ampliamente comentados a lo largo de este capítulo, así como las limitaciones para la comparación con los datos de años anteriores, también afectan los cálculos sobre la concentración del ingreso. Uno de los cambios que tienen implicaciones importantes en este ámbito es que, mientras en el 2009 solo se estimaba un ingreso total por hogar, en el 2010 se capturaron dos ingresos: uno bruto y otro neto. Otro cambio relevante es el ajuste por

subdeclaración de ingresos -también reseñado en páginas anteriores-, pues en las EHPM se efectuaba un ajuste general por zona de residencia, en tanto que en la Enaho ello se hace diferenciando por tipo de ingreso.

La literatura sobre la desigualdad ha propuesto diversas medidas (o índices) que sintetizan esta dimensión con el objeto de efectuar comparaciones intertemporales y entre países, y a la vez asignar un valor absoluto a la desigualdad<sup>45</sup> (Medina, 2001). El coeficiente de Gini ha sido el indicador más usado en los trabajos empíricos sobre el tema. No obstante, el enfoque teórico y las variables que se utilicen para estimar este índice tienen repercusiones en los resultados, pues el coeficiente es muy sensible a los cambios metodológicos (recuadro 2.6).

En este Informe, la estimación de la desigualdad en la distribución de los ingresos a través del coeficiente de Gini tiene cambios metodológicos significativos con respecto a ediciones anteriores<sup>47</sup>. Con el objetivo de dar más precisión al cálculo y su respectivo análisis, se tomaron en cuenta las recomendaciones internacionales que buscan mejorar la comparación temporal y entre países; además se procuró evitar los sesgos de subestimación que se generan por problemas en la variable de ordenamiento y el agrupamiento de los datos, o por el *software* o programa estadístico utilizado en el procesamiento de la información.

El cuadro 2.10 muestra los resultados del coeficiente de Gini calculado con varios tipos de ingresos y diversos criterios de ordenamiento. Este ejercicio

#### RECUADRO 2.6

#### Especificaciones metodológicas sobre la estimación del coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini es uno de los indicadores sintéticos más utilizados para el análisis de la concentración del ingreso, debido a su facilidad de cálculo e interpretación. Sin embargo, existen distintas modalidades para estimarlo. Una de las principales controversias surge al seleccionar la variable más apropiada: el ingreso total del hogar o el ingreso por persona. Según Medina (2001), ambas variables son adecuadas, aunque su escogencia dependerá de los objetivos de la investigación. Si se quiere examinar la distribución del ingreso entre los hogares, se justifica el uso del ingreso total familiar, pues el hogar es la unidad donde se comparten todos los bienes y servicios colectivos adquiridos con los ingresos que perciben sus miembros (presupuesto familiar). Sin embargo, en años recientes los estudios se han orientado hacia el bienestar de las personas. Una variable que incide en la medición de la desigualdad con este enfoque es el tamaño del hogar, pues tradicionalmente las familias más pobres están conformadas por más personas, en comparación con las más ricas. Por lo tanto, en estos casos la recomendación es emplear el ingreso per cápita para estimar los indicadores de desigualdad<sup>46</sup>.

Los cálculos de la concentración del ingreso pueden tener sesgos según la metodología y las variables que se empleen. Las estimaciones del coeficiente de Gini a partir de datos agrupados introducen sesgos de subestimación debido a la pérdida de información individual. Otras inconsistencias surgen al combinar la variable que genera el ordenamiento de personas u hogares con la que se usa para realizar el análisis. Por ejemplo, cuando el ordenamiento de los hogares se efectúa con el ingreso per cápita, pero el cálculo del índice se hace con el ingreso total del hogar, la mezcla de variables provoca inconsistencias que subestiman del verdadero nivel de la desigualdad. Según Medina (2001), cuando el coeficiente de Gini se estima a partir de una combinación de las variables, el indicador se conoce como "pseudo-Gini".

Otros aspectos que influyen en los resultados del coeficiente de Gini son la manera en que se agrupan los hogares, el concepto de ingreso que se utilice para su ordenamiento, el número de grupos formados, o si los datos están agrupados o se usan observaciones desagregadas.

Fuente: Elaboración propia con base en Medina, 2001.

se realizó con el fin de evidenciar las divergencias que surgen en las estimaciones y la amplia gama de opciones en las variables de ingresos que ofrece la Enaho: ingresos brutos o netos y los ajustes por subdeclaración. Los resultados alcanzan cifras que van desde 0,478 cuando se usa el ingreso total del hogar sin ajuste por subdeclaración y se ordenan las personas, hasta 0,536 cuando se emplea el ingreso per cápita bruto con ajuste por subdeclaración, ordenando los hogares.

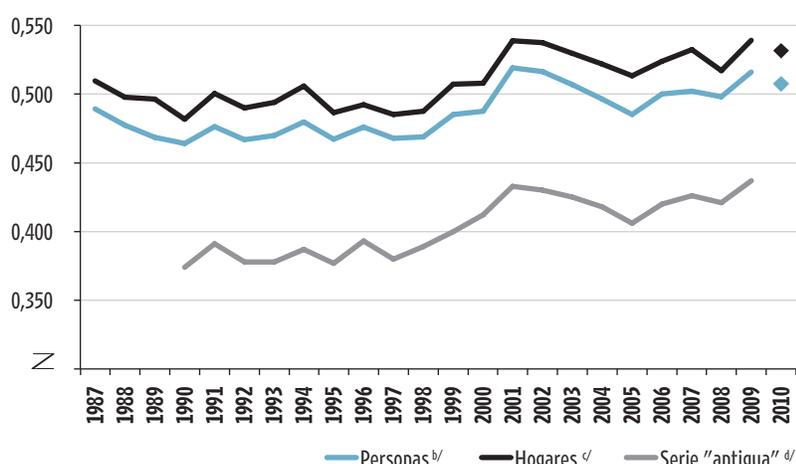
Cualquiera de las estimaciones presentadas en el cuadro 2.10 es adecuada según sean los requerimientos de estudio. No se puede afirmar que una sea mejor o más precisa que otra; sin embargo, para garantizar que se esté midiendo la desigualdad al nivel más básico (personas) y ser consistentes con la nueva metodología de cálculo de la pobreza, se recomienda dar seguimiento al coeficiente de Gini estimado con el ingreso neto ajustado según el Sistema de Cuentas Nacionales<sup>48</sup>.

El gráfico 2.11 ilustra la evolución del coeficiente de Gini calculado a nivel de personas y de hogares, a partir del ingreso per cápita del hogar para el período 1987-2010, así como el coeficiente de Gini de la serie “antigua”, que corresponde al publicado en las ediciones anteriores de este Informe.

La principal diferencia recae en la cifra del índice, pues la metodología actual estima el coeficiente en un rango que va de 0,460 a 0,510. El dato de 2010 alcanzó un valor de 0,508. Como muestra el gráfico, el comportamiento de las tres series es similar, por lo que se mantiene el análisis de Informes previos, en los

que se afirmó que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron en los años 2001 y 2009 y, más importante aun, que persiste la necesidad de implementar medidas de política pública más agresivas, para revertir la tendencia creciente que se observa desde mediados de la pasada década (recuadro 2.7).

GRAFICO 2.11

Evolución del coeficiente de Gini<sup>a/</sup>

a/ Los cálculos del 2010 se realizaron con el ingreso neto ajustado.

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

c/ Se ordenan y se acumulan los hogares a partir del ingreso per cápita.

d/ Se ordenan los hogares a partir del ingreso per cápita, pero se acumula el ingreso total del hogar.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

CUADRO 2.10

Estimaciones del coeficiente de Gini, por tipo de ingreso<sup>a/</sup>. 2010

	Ingreso total del hogar		Ingreso per cápita	
	Bruto <sup>b/</sup>	Neto <sup>c/</sup>	Bruto <sup>b/</sup>	Neto <sup>c/</sup>
<b>Hogares</b>				
Ingresos con imputación de valores no declarados	0,510	0,505	0,536	0,532
Ingresos declarados, sin imputación	0,502	0,496	0,527	0,521
<b>Personas</b>				
Ingresos con imputación de valores no declarados	0,488	0,483	0,512	0,508
Ingresos declarados, sin imputación	0,484	0,478	0,507	0,502

a/ El ordenamiento de los datos se hace por hogares o personas, según el tipo de ingreso que se desea acumular.

b/ El ingreso bruto no contempla deducciones de ningún tipo.

c/ El ingreso neto corresponde al ingreso bruto menos las deducciones de las cargas sociales de ley (por ejemplo la seguridad social y el impuesto de renta) y las rebajas personales, en caso de existir.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2010, INEC.

### Pocos cambios en la distribución del ingreso por clase social

La distribución de los hogares por clases sociales muestra que en 2010 los grupos más amplios fueron los pequeños propietarios y las clases intermedias, que representaron más del 30% del total; les siguieron los obreros en

servicios y los obreros industriales. Por el contrario, la clase alta abarcó poco más del 3% de las familias. En relación con el 2009, hubo tres grupos -la clase alta, las clases intermedias y los “otros hogares”-, cuyo peso disminuyó. En los dos primeros casos, la variación fue marginal o menor a 2,5 puntos porcen-

tuales. Los medianos empresarios y expertos aumentaron su participación en el total de hogares y en el ingreso (aunque por cada 1% de hogares su presencia se redujo). Cuando se comparan los cambios en el total de hogares y de ingreso, las únicas clases que aumentaron su participación en el ingreso por

#### RECUADRO 2.7

### Experiencias exitosas en la reducción de la desigualdad y la pobreza: el caso de Brasil

Entre 1987 y 1998, el coeficiente de Gini en Brasil se mantuvo por encima de 0,600, lo que convirtió a esta en la nación con la mayor desigualdad en el ingreso de América Latina. En 1990, el 5% más rico de la población recibía el 36,6% del ingreso, mientras que el 40% más pobre obtenía el 7,2%. Las brechas inter e intrarregionales eran igualmente significativas: mostraban un coeficiente de Gini de 0,580 en el sur y de 0,640 en el noreste; las diferencias de renta per cápita fueron de siete a uno al inicio de los noventa (Cardoso et al., 1995). La incidencia de pobreza, por su parte, promedió el 35% entre 1992 y 1993 (Neri, 2011).

La década del 2000 trajo consigo cambios importantes en la distribución del ingreso y los niveles de pobreza. Entre 2001 y 2010 el Gini cayó de 0,597 a 0,530; este último es el menor índice histórico de Brasil y forma parte de una tendencia que se reflejó en todas las regiones del país. La pobreza, por su lado, disminuyó un 50,6% durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva (diciembre 2002-diciembre 2010) y llegó al 16,3% de la población al final de su mandato.

Diversos autores han analizado los factores sobre los cuales se asentó esta dinámica. Si bien en algunos casos hay diferencias relevantes entre los aportes de uno u otro componente, la evidencia apunta hacia tres pilares principales: i) el acelerado crecimiento de la renta en los deciles de menor ingreso, ii) exitosos programas de reducción de la pobreza, y iii) cambios en los niveles educativos.

En cuanto al primer factor, cuando se analizan los aumentos en la renta por deciles de ingreso, se observa que entre

2001 y 2009 el ingreso de los dos primeros creció por encima del 60%, mientras que en los últimos dos los incrementos fueron de 21,5% y 12,8%, respectivamente. Como resultado, en la escala social 23,5 millones de brasileños pasaron de las categorías D y E (clases bajas) al estrato C (clase media) (Medeiros, 2011).

Estas mejoras también se distribuyeron de forma más equitativa entre negros, mujeres y personas sin escolaridad. En el primer caso el ingreso creció un 43% (21% para los blancos); entre las mujeres la renta creció un 38% (16% para los hombres) y las personas sin educación formal vieron crecer su ingreso en un 47%, en contraste con un 17% entre los universitarios (Neri, 2011).

La aplicación de diversos programas de transferencias monetarias (condicionadas o no) es otro de los pilares de las reducciones sostenidas en la desigualdad y la pobreza. Tal como lo comenta la OIT (2009), desde la reforma constitucional de 1988 los gobiernos brasileños crearon un amplio sistema de protección social que combinó tres componentes: i) un régimen no contributivo de seguridad social para trabajadores rurales, ii) un sistema de asistencia social de pensiones de vejez e invalidez sujeto a la verificación de recursos y iii) un programa de transferencias monetarias condicionadas.

El programa “Bolsa Familia”, establecido en el 2003, triplicó su afiliación entre ese año y el 2009, cuando superó los doce millones de familias beneficiarias. Además tuvo un nivel de focalización aceptable. Según Soares et al. (2007), el 75% de sus beneficios se concentró en el 30% de los hogares más pobres, un porcentaje mayor que los reportados por los programas “Oportunidades” de México y “Chile Solidario”. Tanto estos

autores como Paes et al. (2006) estiman que “Bolsa Familia” explica entre un 20% y un 25% de las reducciones en la desigualdad de la pasada década.

Otros programas no contributivos, como el régimen rural y el de asistencia social, benefician a casi diez millones de brasileños. A la fecha, el 80% de los adultos mayores recibe algún tipo de pensión, sea o no contributiva.

El fortalecimiento del sistema de seguridad social y las redes de protección es, en resumen, un elemento clave en la lucha contra la desigualdad. Básicamente esto implica mejoras en tres áreas: cobertura, valor del subsidio y focalización. Según estimaciones de Paes et al. (2006), los incrementos en la cobertura y el valor de las pensiones explican un 16% de la disminución de la pobreza extrema en Brasil, en tanto que las contribuciones de “Bolsa Familia” y los beneficios de la seguridad social ascienden a 25% y 12%, en cada caso. En términos de reducción de la desigualdad, pensiones, “Bolsa Familia” y otros beneficios de la seguridad social fueron responsables del 26%, el 12% y el 7% de la caída registrada entre 2001 y 2005.

Finalmente, los cambios en educación, en parte reforzados por el efecto del programa “Bolsa Familia” (como una de sus condiciones de acceso) explican un 12% de la reducción en la desigualdad. La tasa de matrícula neta en primaria pasó del 91% al 95% de la población meta, mientras que en secundaria el aumento fue del 68,5% al 81,5% de los jóvenes en las edades correspondientes.

Fuente: Pacheco, 2011a.

cada 1% de hogares, fueron los obreros agrícolas y los obreros industriales.

Al analizar las diferencias en la composición del ingreso por clase social emergen tres cambios básicos:

- La proporción de hogares en el quinto quintil se redujo entre las clases alta y de medianos empresarios y expertos. En el primer caso la participación en el último quintil bajó de 76% en 2009 a 61,1% en 2010, mientras que en el segundo la caída fue de poco más de 4,5 puntos (cuadro 2.11).
- En las clases intermedias se redujo la proporción de hogares en el segundo quintil, y aumentó la presencia en el primer quintil. De forma similar, los quintiles cuarto y quinto cayeron y el tercer quintil se incrementó.
- En los hogares de obreros industriales y obreros en servicios (principalmente ubicados en los quintiles segundo y tercero), llama la atención el aumento del porcentaje en el quinto quintil. Una tendencia similar se observó en los obreros agrícolas.

Una investigación realizada por Del Valle y Fernández (2011) señala que la educación y las horas laboradas destacan entre los factores determinantes de

la desigualdad de los ingresos laborales que ha mostrado el país en la última década. El factor educativo es especialmente relevante al explicar esa situación, pues su importancia ha crecido en años recientes y, por la composición del mercado laboral costarricense, dominado por los trabajadores no calificados, es probable que siga generando desigualdad, mientras el peso de los trabajadores calificados no crezca de modo significativo (recuadro 2.8).

### Avances selectivos, lentos e insuficientes en el cierre de las brechas de género

Otro tema de interés y seguimiento en las distintas ediciones de este Informe es el acceso desigual a las oportunidades por razones de género. En esta sección se analizan las brechas entre géneros y los procesos que favorecen su cierre o su ampliación. El punto de partida para ese trabajo es la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) del Estado costarricense, elaborada en 2006 por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa, por su sigla en inglés), y su respectivo Plan de Acción, aprobado en 2008. Luego de cuatro años de la puesta en ejecución de la PIEG, el Programa Estado de

la Nación actualizó una serie de indicadores que sirvieron como insumo para monitorear su avance y realizar un ejercicio de rendición de cuentas al respecto (Román y Morales, 2011).

La principal fortaleza de la PIEG es que brinda un instrumento para el trabajo por objetivos estratégicos<sup>49</sup>, los cuales fueron formulados de modo tal que permiten medir su avance en el tiempo. La evolución de los indicadores de seguimiento para el período 2007-2010 revela que si bien se registraron progresos en algunos objetivos, estos son selectivos y lentos, además de que coexisten con situaciones que no cambian, o en las cuales hay claros retrocesos, como es el caso de la violencia contra las mujeres.

El análisis también permite constatar un desarrollo muy desigual entre objetivos, pues los logros y los desafíos pendientes muestran una alta variabilidad (cuadro 2.12). Esta situación está asociada a distintos factores, algunos de ellos supeditados a elementos de contexto, como sucede con el objetivo de empleo, cuyo ritmo de avance se vio seriamente afectado por la recesión económica del período 2008-2009. En otros casos, los retrocesos obedecen a problemas de gestión en las instituciones, que resultan en una escasa articulación entre ellas.

CUADRO 2.11

### Distribución de los hogares, por quintil de ingreso familiar per cápita<sup>a/</sup>, según clase social. 2010

Clase social	Quintil de ingreso					
	Total	I	II	III	IV	V
Clase alta	100,0	2,9	3,5	7,7	24,8	61,1
Medianos empresarios y expertos	100,0	2,5	5,3	8,5	23,8	59,9
Clases intermedias	100,0	8,4	13,2	25,7	28,6	24,1
Pequeños propietarios	100,0	26,9	24,0	17,2	18,3	13,6
Obreros agrícolas	100,0	39,9	26,8	16,5	12,1	4,7
Obreros industriales	100,0	20,9	23,8	24,8	19,5	11,0
Obreros en servicios	100,0	16,0	25,6	28,7	19,2	10,5
Otros trabajadores	100,0	32,0	27,4	19,6	12,9	8,1
Otros hogares <sup>b/</sup>	100,0	10,2	9,9	31,6	36,5	11,8

a/ Los hogares fueron ordenados según el ingreso neto sin ajustes.

b/ Hogares de inactivos más los no clasificables.

Fuente: Sauma, 2011b, con datos de la EHPM 2009 y la Enaho 2010, INEC.

## RECUADRO 2.8

**Estimación de los factores determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica (2001-2009)**

Los ingresos provenientes del trabajo constituyen una de las dimensiones fundamentales en el análisis de la distribución de los ingresos y en la investigación de las causas que tornan inequitativa esa distribución. Según la Cepal (2007) en América Latina los pagos que reciben los hogares como retribución por su trabajo son su principal fuente de recursos, por lo que resulta importante examinar las características de la desigualdad que se origina en esta variable económica.

Son múltiples los factores que pueden influir de manera directa en el salario de un individuo: su nivel educativo, sus años de experiencia laboral, la jornada que trabaje, sus destrezas, entre otros. Mediante la técnica desarrollada por Fields (2003) es posible calcular el peso de cada factor en la desigualdad total de los ingresos, utilizando la varianza del logaritmo natural del ingreso laboral como medida de desigualdad. Esta técnica fue aplicada en Costa Rica por Gindling y Trejos (2003), para estudiar el comportamiento de la desigualdad durante el período 1976-1999, y por Del Valle y Fernández (2011) para examinar los factores determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales en la última década.

Los resultados obtenidos muestran que, en el período 2001-2009, los factores que más incidieron en la desigualdad en los ingresos de la población trabajadora fueron la educación (que explica en promedio un

17% de la desigualdad) y el tipo de jornada laboral (18%). Otros factores, como la experiencia laboral, el dominio de un segundo idioma, o residir en zona urbana *versus* la rural, apenas contribuyeron a generar este fenómeno (0,9%, 1,8% y 1%, respectivamente), mientras que las características del lugar de trabajo, como la rama de actividad económica, el tamaño de la empresa o el sector (público/privado), en conjunto, explican cerca del 12% de la desigualdad.

Una política que intente reducir de manera efectiva las brechas en este ámbito deberá enfocarse, por tanto, en las jornadas laborales o en la educación de las y los trabajadores. Esta última resulta prioritaria, ya que su peso en la explicación de la desigualdad ha aumentado en años recientes. Desde el 2005 es el factor que más ha influido en la desigual distribución de los ingresos laborales, y en 2009 llegó a explicar el 20% de ese fenómeno.

Un análisis más a fondo muestra que los estudios universitarios son los que con mayor fuerza marcan las diferencias de ingresos entre grupos de trabajadores. Esto se debe al cambio que ha experimentado la estructura educativa del mercado laboral en la última década: una notable reducción en el número de trabajadores sin ningún año de educación formal y un aumento en la proporción de profesionales, tal como se observa en el gráfico 2.12.

El grupo de trabajadores con altos niveles de educación es relativamente pequeño,

de modo que la incorporación de más personas a él resulta en un aumento de la participación de ese segmento en la captación de los ingresos laborales. Esto por cuanto un año adicional de educación superior incrementa el ingreso mucho más que un año adicional de educación primaria o secundaria. Por tanto, al crecer la población de profesionales, sus ingresos se alejan de los del resto de trabajadores, que son la mayoría, y contribuyen al aumento en la desigualdad de ingresos laborales.

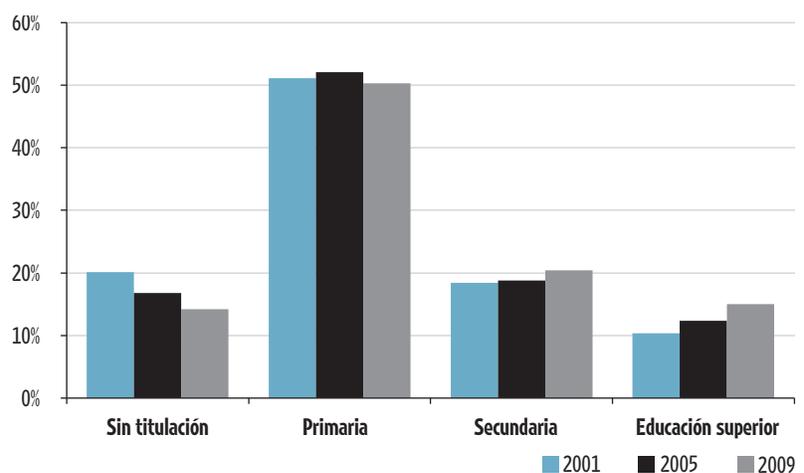
Una vez que el grupo de trabajadores con niveles educativos altos sea el predominante en el mercado laboral, el efecto de la mejoría en la escolaridad de la población impulsará la reducción de las brechas de ingresos. Sin embargo, dada la estructura educativa actual del país, es de esperar que en el corto plazo los avances en la formación superior continúen apoyando la desigualdad.

Para avanzar hacia una distribución más equitativa de las oportunidades y de los ingresos resulta esencial elevar la calidad y pertinencia de la educación, especialmente la secundaria, para que más jóvenes logren terminar con éxito este ciclo educativo, con una preparación adecuada para acceder a la enseñanza superior y, de esta manera, obtener un incremento sustancial en sus ingresos.

Fuente: Del Valle y Fernández, 2011.

Para el objetivo de trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos, los indicadores de seguimiento muestran avances escasos en el cierre de las brechas, pues persisten los problemas de empleo para las mujeres (mayor desempleo, inserción precaria y en jornadas parciales, brechas de ingresos). Una investigación realizada por Chacón et al. (2011) encontró que el aumento de la participación laboral femenina no se ha traducido en una reducción similar en la segregación por género (recuadro 2.9). En el plano normativo, la definición de una política orientada al respeto a los salarios mínimos implementada por la administración Chinchilla y la aprobación, en 2009, de la reforma al capítulo octavo del Código de Trabajo, relativo al

GRAFICO 2.12

**Población ocupada, según título obtenido en educación formal**

Fuente: Del Valle y Fernández, 2011, a partir de las EHPM del INEC.

CUADRO 2.12

**Balance de indicadores de seguimiento de la PIEG. 2007-2010**

	Indicador	Tendencia mujeres	Brecha mujeres/ hombres
1. Cuido	Personas inactivas que no trabajan por atender obligaciones familiares o personales	Aumenta	Se mantiene
	Personas ocupadas que no pueden aumentar la jornada laboral por obligaciones familiares	Aumenta	Se mantiene
	Población inactiva en oficios domésticos	Disminuye	Aumenta
2. Empleo	Tasa neta de participación	Se mantiene	Disminuye
	Tasa de desempleo abierto	Aumenta	Disminuye
	Personas aseguradas directas al seguro de salud de la CCSS	Aumenta	Se mantiene
	Personas ocupadas en sector formal	Aumenta	Se mantiene
	Ingresos de las personas ocupadas	Aumenta	Disminuye
3. Educación	Porcentaje de nacimientos de madres adolescentes	Disminuye	
	Alumnas embarazadas en el sistema educativo	Aumenta	
4. Violencia	Mujeres asesinadas por femicidio o condición de género	Aumenta	Aumenta
	Tasa de homicidios por violencia doméstica	Aumenta	Aumenta
5. Participación política	Porcentaje de personas electas en diputaciones	Se mantiene	Se mantiene
	Porcentaje de personas en juntas directivas de instituciones públicas	Aumenta	Mejora
	Porcentaje de personas en el Poder Ejecutivo	Aumenta	Mejora
	Porcentaje de personas en la Corte Suprema de Justicia	Mejora	Aumenta

Fuente: Román y Morales, 2011, con datos de las EHPM y registros administrativos de las instituciones.

trabajo doméstico remunerado, ofrecen un marco de acción importante para potenciar los objetivos de la PIEG en este ámbito. Especial atención merecen las mujeres que se insertan en jornadas parciales y que son más vulnerables a que no se les paguen los salarios mínimos ni se les brinden los beneficios de la seguridad social. Costa Rica figura entre los países que no han ratificado el Convenio 178 de la OIT, el cual ayudaría a impulsar la política de salarios mínimos.

En cuanto al objetivo del cuidado como responsabilidad social, los indicadores de seguimiento muestran que, aunque sigue en aumento la cantidad de niños y niñas menores de 5 años en hogares con jefatura femenina (pasaron de un 22% en 2007 a un 27% en 2010), la ampliación de la infraestructura de cuidado ocurre muy lentamente (recuadro 2.10).

En el objetivo que busca una educación y una salud de calidad a favor de la igualdad los resultados son dispares. En el marco de la transición demográfica avanzada que vive el país, en los últimos años ha tendido a afianzarse la reducción en la tasa de natalidad. Aunque en este contexto los embarazos en madres adolescentes siguen teniendo

el mayor peso relativo en el número de nacimientos, en los últimos tres años ha sido notoria su disminución con respecto al total, pues pasaron del 20,2% en 2008 a 18,7% en 2010. Aún es temprano para saber si esta tendencia se mantendrá en los próximos años. Un dato preocupante es el aumento de las alumnas embarazadas en la educación secundaria, pues cerca de nueve estudiantes por cada mil matriculadas están en esta condición, lo que muestra importantes déficits del sistema educativo costarricense en cuanto al objetivo estratégico de la PIEG, de ofrecer educación sexual a esta población. En términos normativos, el país avanzó con la formulación de la Política Nacional de Sexualidad 2010-2021, elaborada por los ministerios de Salud y de Educación, en la cual se plantea la necesidad de fortalecer las acciones del Estado en esta materia.

Las mujeres son las víctimas más frecuentes de la violencia por razones de género, un flagelo que no solo se expresa de manera física, sino también verbal, patrimonial y sexual, entre otras. Lograr una vida libre de violencia contra las mujeres es un objetivo

que el país no ha logrado alcanzar, pese a las acciones sostenidas que ha venido desarrollando desde 1997, cuando se aprobó la Ley contra la Violencia Doméstica. En 2008 entró en vigencia la “Ley de creación del sistema nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres”, cuya implementación resulta fundamental en la medida en que, en los últimos años, los balances realizados por el Inamu revelan serias dificultades de las instituciones para coordinar acciones en este ámbito.

El objetivo de la participación paritaria de mujeres y hombres en los procesos democráticos y de toma de decisiones es el que presenta los avances más significativos. Los indicadores de los dos últimos procesos electorales muestran un incremento de la presencia femenina en casi todos los niveles, desde el Poder Ejecutivo hasta los gobiernos locales y el Poder Judicial. No obstante, en las juntas directivas de las instituciones autónomas los progresos son heterogéneos: si bien en algunas, como la CCSS y la banca estatal, ha aumentado la participación de las mujeres, en otras esta aún se debe fortalecer. El nuevo

## RECUADRO 2.9

**Segregación ocupacional por género en Costa Rica (1988-2008)**

En los últimos treinta años, el mercado laboral de Costa Rica ha experimentado una serie de cambios, que van desde la diversificación de las actividades productivas hasta la mayor presencia de mujeres en empleos que eran tradicionalmente realizados por hombres. La tasa de participación femenina pasó de 27,7% en 1988 a 42,1% en 2009. Al analizar los ingresos promedio mensuales se observa que en 1988 los hombres ganaban un 22,5% más que las mujeres, pero en 2008 la brecha aumentó a 34,3%. Si se considera el ingreso por hora (dado que por lo general las mujeres trabajan jornadas menores) las distancias se acortan y tienden a decrecer en el tiempo: en 1988 los hombres recibían un 5,1% más que las mujeres, y para 2008 la diferencia bajó a 4,8%. Las remuneraciones del mercado laboral responden a distintas variables, como educación y experiencia; la situación en estos ámbitos revela que las mujeres tienen en promedio uno o dos años más de educación que los hombres, pero menos de años de experiencia. En 2008 los hombres tenían tres años más de experiencia que las mujeres.

Chacón et al. (2011) analizaron la segregación ocupacional por género, los factores que la determinan y sus efectos en las remuneraciones de los ocupados de Costa Rica en el período 1988-2008. La segregación ocupacional ocurre cuando un grupo (mujeres, hombres, minorías étnicas, jóvenes) se encuentra representado por exceso o por defecto en algunas ocupaciones (Piras, 2006). La investigación empleó las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples realizadas entre 1988 y 2008<sup>50</sup>.

Para medir la segregación por género se estimó el índice de Duncan o de disimilitud (ID; Duncan y Duncan, 1955) utilizando la metodología de Oaxaca y Ransom

(1994), que descompone la diferencia entre los ingresos de los hombres y las mujeres en tres partes: la ventaja de los hombres, la desventaja de las mujeres (ambas suman la discriminación) y la productividad. Además, de acuerdo con los porcentajes de participación, los grupos ocupacionales se clasificaron en tres categorías: ocupaciones femeninas, neutras y masculinas, las cuales fueron incluidas como variables explicativas en las ecuaciones de salarios<sup>51</sup>, usando las ocupaciones neutras como variable de control.

Los resultados indican que la segregación ocupacional (ID) se redujo en los dos períodos considerados, al pasar de 0,66 en 1988 a 0,62 en 2000, y de 0,64 en 2001 a 0,62 en 2008. Sin embargo, este descenso no fue proporcional al incremento en la participación de la mujer, así como en su nivel de escolaridad. De hecho, en la composición por grupos ocupacionales la distribución de hombres y mujeres se mantuvo relativamente igual, incluso en los grupos compuestos por una mayoría de mujeres. Esto impidió que el aumento total de la participación femenina se tradujera en una disminución similar en la segregación, pues ambos sexos siguieron ubicándose en los mismos grupos ocupacionales; en el resultado agregado los grupos ocupacionales a un dígito permanecieron invariables y con niveles de segregación casi constantes.

Con la estimación de las ecuaciones de salarios, se procedió a calcular las brechas salariales. Las diferencias en el ingreso laboral por hora se redujeron entre 1988 y 2001 para los asalariados, los asalariados privados y el total de ocupados, con lo que la situación salarial femenina mejoró. Sin embargo, la distancia entre esos mismos grupos aumentó entre 2001 y 2008. Para los asalariados públicos la brecha aumentó entre 1988 y 2000, pero se redujo entre 2001 y 2008,

lo cual implica que mejoró la situación de las mujeres. La desventaja femenina fue la que tuvo la mayor influencia en la discriminación, junto con el no deterioro del componente de productividad, el cual fue guiado principalmente por las ventajas que tienen las mujeres por su mayor escolaridad promedio.

En general, no es posible identificar de modo específico el efecto de la segregación sobre las brechas, debido a que este se diluye en el componente de la discriminación y porque no se realizó un cálculo de brecha de ingresos para cada grupo ocupacional. Para el período 1988-2000 se halló una reducción del nivel de segregación, paralela a una disminución de la brecha salarial en todos los grupos (excepto en el de los asalariados públicos). En cambio, entre 2001 y 2008 la reducción de la segregación no pudo ser asociada a la brecha, debido a que esta última aumentó para todos los grupos, excepto para los asalariados públicos.

Entre sus conclusiones, el estudio destaca que parte de la discriminación puede provenir de la ausencia de políticas o de la inoperancia de las existentes. Surge entonces el desafío de que futuras investigaciones incorporen la eficiencia de esas políticas y procuren determinar si las causas de la segregación encuentran solución en el marco normativo actual. En la misma línea, es preciso formular políticas que permitan equiparar las condiciones de las mujeres que tienen mayor educación, pero menos experiencia, debido a que ello interrumpe su participación laboral. Las políticas van desde programas de planificación familiar y opciones de cuidado para los infantes, hasta la flexibilización de las jornadas de trabajo.

Fuente: Chacón et al., 2011.

Código Electoral aprobado en agosto de 2009 (Ley 8765) dio un paso adelante al incorporar el principio de paridad de género en las estructuras partidarias y las nóminas de elección. Asimismo, en las áreas de capacitación, formación y promoción, obliga a los partidos a

utilizar los recursos de manera equitativa y a contemplar, entre otros temas, los derechos humanos y la igualdad de género (Zamora, 2010).

Con respecto al objetivo de fortalecer la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género, destaca la

persistencia de problemas de recursos humanos y financieros en la mayoría de las oficinas municipales de la mujer y en las unidades de género (UGE) de las instituciones autónomas y del Gobierno Central. Palacios y Marengo (2009) reportan pocos cambios en las

## RECUADRO 2.10

**Sentar las bases e implementar acciones: principales retos de la Red de Cuido**

La demanda de centros de cuidado infantil ha venido creciendo en los últimos años, aunque no hay una estimación precisa de su magnitud. En su *Memoria Anual* del 2010, la CGR reporta que en ese año se atendió a 15.545 niños y niñas con servicios de cuidado y atención integral públicos o subsidiados por el Estado<sup>52</sup>, para una cobertura estimada del 11,5%, que es la proporción de la población menor de 6 años en situación de pobreza que tiene acceso a los servicios indicados. En este sentido, para el ente contralor “esta cobertura es baja e insuficiente; aún más, parece ser que el país no ha logrado incrementar la cobertura en el período 2003-2005” (CGR, 2011).

Los mayores avances en este ámbito se registran en materia normativa, con el decreto ejecutivo 36020, del 8 de mayo de 2010, que crea de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, así como la directriz 008-P, del 16 de agosto de 2010, que asigna un 2% de los ingresos anuales del Fodesaf para el financiamiento de esa iniciativa. En términos concretos, en el Presupuesto Nacional del 2010 se incluyó una partida cercana a 1.500 millones de colones para iniciar el desarrollo de la Red, mediante una transferencia de recursos del Fodesaf al IMAS. De ese total, 700 millones se usarían como subsidios directos a las familias para el pago de servicios de cuidado

y 800 millones se destinarían a la construcción de centros de cuidado, en alianza con distintas municipalidades del país.

El poco avance en la concreción de la Red en el plano institucional, a pesar de la voluntad política, se debe en parte a lo complejo que resulta trasladar fondos del Gobierno Central a organizaciones como municipios, asociaciones de desarrollo comunal y otros entes privados, dado que el modelo adoptado apuesta a la construcción de centros de cuidado y desarrollo infantil (Cecudis) en espacios locales, además de aprovechar la infraestructura de los Cen-Cinai (Román y Morales, 2011). En esta materia la CGR identificó los siguientes desafíos principales: i) la institucionalización de las funciones de dirección y coordinación de la Red a nivel central y regional, ii) la institucionalización del rol de los gobiernos locales, iii) el uso eficiente de los recursos en la construcción y equipamiento, tanto de los Cecudis como de los Cen-Cinai, iv) la satisfacción efectiva de la demanda y v) la participación de los actores locales. El mayor desafío según la Contraloría es sentar bases estructurales sólidas, que permitan en los próximos años llevar adelante la tarea, como un proceso continuo de mediano y largo plazos (CGR, 2011).

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2011.

del Estado y para hacer un uso eficiente de los recursos asignados (recuadro 2.10). Esta situación demanda de los gestores de la PIEG y sus contrapartes institucionales mayor habilidad y creatividad en el diseño de las propuestas, pero también una gran capacidad para forjar acuerdos políticos (Román y Morales, 2011).

Algunas recomendaciones de Román y Morales (2011) para obtener resultados en los objetivos de la PIEG en el corto plazo son las siguientes:

- Revisar el Plan de Acción con miras a afinar las prioridades y el trabajo en cada objetivo: viabilidad y realismo, sin perder el norte estratégico.
- Fortalecer las alianzas estratégicas entre instituciones y promover nuevos vínculos entre los sectores público y el privado.
- Generar experiencias demostrativas en el corto plazo en todos los objetivos, o en aquellos en los que exista mayor voluntad política.
- Fortalecer acciones desde un enfoque de política universal y no solo desde las políticas selectivas, como se pretende en algunos casos.
- Implementar mecanismos de control de calidad y medición del impacto de los servicios brindados.
- Realizar y mantener en el tiempo una campaña de divulgación sobre los objetivos de la PIEG, a partir de un enfoque que muestre los beneficios del cierre de las brechas de género para todos los sectores de la sociedad, y que además refuerce las áreas en que los avances son menores.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **BRECHAS DE GÉNERO**, véase Román y Morales, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

tendencias señaladas por la PIEG en su balance inicial, y que se referían básicamente a dificultades asociadas a la falta de recursos, el poco y desigual apoyo político y el débil acompañamiento técnico por parte del Inamu. En el período más reciente quizá lo más grave ha sido el incumplimiento de la directriz B14, aprobada en 2009 por el Ministerio de Hacienda, que obliga a introducir el enfoque de género en la planificación y los presupuestos de las instituciones públicas (Román y Morales, 2011).

Un hecho relevante es que, si bien en todos los objetivos se registran avances normativos, estos corresponden más

a decretos y políticas, que a leyes propiamente dichas. Esto abre un escenario de mayor complejidad, por cuanto la puesta en marcha de las distintas iniciativas en muchos casos está supeditada a la prioridad política que se asigne a los temas, así como a la existencia de las condiciones y los recursos necesarios. El ejemplo más claro en este sentido es el objetivo relacionado con el cuidado de la infancia, el cual cuenta con instrumentos normativos y una clara decisión política, pero cuya concreción depende de la capacidad para implementar las acciones en el entramado institucional

### Desventajas socioeconómicas de las personas con discapacidad

Las condiciones económicas, sociales, educativas y laborales de las personas con discapacidad en Costa Rica las colocan en una clara desventaja frente al resto de la ciudadanía. Si bien en algunas situaciones particulares existe un sesgo positivo hacia esta población, en el balance neto no se revierte el impacto de las barreras que limitan su pleno desarrollo. Esta realidad no es exclusiva de Costa Rica, tal como lo han demostrado Lamas (2010) y la Confederación Nacional Griega de Personas con Discapacidad (HSO y SME, 2003), quienes señalan a este grupo como uno de los que sufren mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión social.

Desde que se realizó el Censo 2000, el país no contaba con información cuantitativa actualizada sobre las condiciones individuales, familiares y socioeconómicas de las personas que viven con discapacidad. Ese vacío fue llenado de manera temporal por la Enaho 2010, en la cual se incorporó una pregunta específica que aportó insumos para elaborar un perfil de los grupos con necesidades especiales<sup>53</sup>. A partir de esos datos, en esta sección se amplía el análisis sobre este tema que se presentó en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. Cabe señalar que los resultados obtenidos deben leerse a la luz de la pregunta formulada en la encuesta<sup>54</sup>, por lo que no necesariamente pueden ser comparados con otros estudios nacionales e internacionales de similar naturaleza.

Según los datos de la Enaho, en 2010 la proporción de costarricenses que declaran vivir con al menos una discapacidad alcanzó el 4,2% de la población (cifra inferior al 5,3% captado por el Censo 2000), lo que equivale a un total de 190.338 personas. En este sentido sobresalen dos limitaciones que afectan a seis de cada diez personas con discapacidad: la dificultad para caminar y subir gradas, y el impedimento para ver aun usando lentes. Asimismo, un 28% de los integrantes de este grupo experimenta una segunda limitación.

Esta población presenta tres características. En primer lugar, la proporción de hombres es mayor que la de mujeres (53,1%), situación contraria al peso masculino en la población nacional (49,6%). En segundo lugar, los segmentos de mayor edad dominan la pirámide poblacional del grupo con discapacidad. Así, mientras las personas con más de 50 años representan un 19,7% de la población sin discapacidad, entre las personas con condiciones especiales este porcentaje se eleva al 56,5%. En tercer lugar, las regiones Central y Brunca muestran tasas de discapacidad que superan la media nacional, contrario a la Pacífico Central y la Huetar Norte, que se ubican por debajo. En este último caso, dado que se trata de zonas donde predomina la población rural, las bajas proporciones podrían ser un indicativo de carencia de diagnósticos oportunos y limitaciones en el acceso a servicios básicos.

Como se comentó anteriormente, las personas que viven con discapacidad suelen tener condiciones socioeconómicas más precarias que el resto de la población. Esto se constata al analizar tres indicadores. Primero, entre ellas la incidencia de la pobreza es superior: un 22,1% de las personas con una discapacidad y un 26,6% de las personas con dos discapacidades son pobres, en contraste con un 17,2% del resto de la población. Segundo, el 42,5% de los individuos con necesidades especiales se ubica en los primeros tres deciles de ingreso, proporción que es un 28% superior a la que registran las personas sin tales condiciones. Tercero, si bien los hogares del grupo que vive con discapacidad no muestran diferencias importantes en la tenencia de activos tradicionales (televisor, radio, cocina, refrigeradora, teléfono fijo) con respecto a su contraparte, las brechas sí son relevantes en cuanto a la posesión de activos no convencionales, como computadoras y servicio de Internet. Los hogares sin discapacidad llegan a tener porcentajes de tenencia de estos bienes y servicios que duplican los observados en hogares de personas con discapacidad.

La situación de pobreza en este grupo está fuertemente asociada a dos

factores clave: acceso a la educación y participación en el mercado laboral. En materia educativa la evidencia es clara: las personas que viven con alguna discapacidad tienen menor escolaridad (en promedio tres años menos); el 56% de ellas tan solo aprobó la enseñanza primaria. Además, la mitad de los niños con discapacidad que se encuentran dentro del sistema educativo no cursan el grado que corresponde a su edad y casi un 5% tiene un rezago de más de cinco años.

Además, su tasa de deserción es ocho veces mayor en primaria y 1,7 veces mayor en secundaria. Esto se debe, según las respuestas obtenidas por la Enaho, a los problemas de salud o discapacidad (60% de los desertores), seguidos de lejos por la imposibilidad de pagar y la falta de interés por el estudio (alrededor del 10% cada una). El primer factor puede interpretarse de tres formas: la persona desertó porque su condición de salud le impedía asistir regularmente al centro educativo; lo hizo porque su discapacidad encontró barreras dentro del sistema (no cumplía requerimientos para matricularse en un centro académico regular o el centro no poseía la infraestructura apropiada) que le impidieron avanzar al ritmo adecuado, o no logró insertarse porque los centros de enseñanza especial no tenían cupo.

Como es de esperar, los bajos niveles educativos redundan en exclusión del mercado laboral o en una inserción de baja calidad. En efecto, el 63,7% de las personas con discapacidad se encuentran inactivas laboralmente y, entre quienes están dentro de la PEA, un 8,9% está desempleado. Aquí hay dos aspectos por analizar. Por un lado están los motivos para no buscar empleo; al igual que en el caso de la educación, el 57,8% de los integrantes de este grupo considera que su condición los obliga a mantenerse inactivos. Por otro lado están las razones por las cuales no se encuentra trabajo; sobre este punto, el 59% de los encuestados mencionó “otras condiciones” (que incluyen la discapacidad) y la edad.

El desempleo entre las personas con discapacidad no solo es mayor, sino que

suele ser más duradero. En total, un 33% de los desempleados con discapacidad ha estado en esa situación por más de un año, en contraste con el 12,9% de los demás desocupados.

Para los que trabajan, las condiciones en que lo hacen también son más precarias. En general, los trabajadores con discapacidad suelen gozar menos de salario fijo, aguinaldo, vacaciones pagas, seguro de riesgos del trabajo y pago de horas extra. Claro está, estos resultados deben verse a la luz del tipo de inserción laboral. Si bien para todas las personas, con y sin discapacidad, el sector privado representa el 75% de las fuentes de trabajo, entre las primeras un 45% lo hace en actividades informales, algo que ocurre en el 28,5% de las segundas.

Por último, uno de los detalles más importantes que surge del análisis de la Enaho es la participación positiva de los hogares de personas con discapacidad en programas sociales públicos de diversa naturaleza. En términos de cobertura de la seguridad social, solo ocho de cada cien individuos con necesidades especiales no tienen seguro de salud de la CCSS, mientras que en el grupo sin discapacidad la tasa llega a catorce de cada cien. Los aportes que hace el Estado en el aseguramiento de las personas con discapacidad, a través del régimen no contributivo y por cuenta del Estado, son vitales para este grupo.

Por el contrario, la afiliación a un régimen de pensiones sí resulta mucho menor para esta población, y en particular para las mujeres. En promedio, el porcentaje de personas con necesidades especiales que no cotiza para el régimen de la CCSS es el doble que entre sus contrapartes. Además, por cada cien hombres con discapacidad que cotizan a la CCSS, hay 95 mujeres en la misma condición que lo hacen. Y entre quienes no cotizan al régimen obligatorio, el 87,1% tampoco tiene un seguro voluntario, todo lo cual resulta en que un 4% de las personas con discapacidad no cotiza para ningún régimen de pensiones.

Por último, la información disponible indica que este grupo ha venido ganando

un espacio importante en otros programas sociales no contributivos, aunque todavía es necesario fortalecer su condición general como población beneficiaria. Por ejemplo, al realizarse la Enaho 2010 un 20% de los hogares de personas con discapacidad había recibido un bono de vivienda, frente al 17% registrado a escala nacional. Asimismo, un 27,1% de los estudiantes de primaria y un 30% de los de secundaria recibía becas de Fonabe; estas cifras corresponden a un 3% del total de becas entregadas, pese a que los alumnos con necesidades especiales representan un 1,9% del estudiantado total. Claro está, el beneficio está llegando a las personas que asisten al sistema educativo, las cuales, como se vio, son un segmento comparativamente pequeño dadas las altas tasas de deserción en este grupo. También hay un mayor uso de comedores escolares, pero en transporte estudiantil solo ocho de cada cien alumnos con discapacidad hacen uso del servicio.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DISCAPACIDAD**, véase Pacheco, 2011b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Gestión de la equidad y la integración social

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

La inversión social pública (ISP) logró capear la crisis económica de 2008 y 2009, pues siguió expandiéndose en esos años y hasta el 2010, como resultado de decisiones políticas que mantuvieron su prioridad. En particular,

la inversión en educación -durante toda la década- y los programas sociales selectivos -durante el último quinquenio- son los sectores que han tenido mayor respaldo político, traducido en recursos reales adicionales, por encima del crecimiento de la población (Trejos, 2011).

Si bien el segundo quinquenio de la década de 2000 se inició con una amplia holgura fiscal, que facilitó la asignación creciente de recursos a los programas sociales, la sostenibilidad de este ritmo de expansión podría verse amenazada por la eventual escasez de recursos fiscales en los próximos años. Experiencias pasadas muestran que en contextos de restricción fiscal la ISP se torna vulnerable, en particular la destinada a programas sociales selectivos. El leve incremento de esa inversión en 2010, menor al 1% con respecto a 2009, podría ser la antesala de un crecimiento nulo o negativo en los siguientes períodos. Además, si a los problemas fiscales del Gobierno Central se agregan las dificultades financieras de la CCSS, las perspectivas generales de la inversión social no son optimistas.

A lo anterior hay que sumar una serie de retos que este Informe ha venido mencionando y que mantienen vigencia<sup>55</sup>. En particular, parece necesario mejorar la eficiencia del gasto focalizado -aspecto que adquiere mayor relevancia en períodos de crisis fiscal- y complementar los esfuerzos de expansión de capacidades de las personas en salud y educación, con una política de empleo más “proactiva”. Asimismo, el país debe avanzar hacia una estrategia que articule mejor los esfuerzos institucionales y que fortalezca sectores como cultura y vivienda, que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población, pero que no siempre han recibido recursos suficientes.

### Pese al deterioro de las finanzas públicas, inversión social se mantiene

Para precisar el comportamiento de la ISP en la última década, detallada a nivel de sectores o funciones y por tipos de programas, se trabajó con los datos

de la STAP del Ministerio de Hacienda, los cuales fueron depurados y desagregados utilizando información de las instituciones involucradas<sup>56</sup>. Por tal motivo, las cifras de esta sección difieren de las presentadas en el apartado “Acceso a un ingreso digno” de este mismo capítulo<sup>57</sup>. La mayor diferencia se da en el sector de seguridad social, por la consolidación del Fodesaf y la depuración del IMAS y la JPS.

Teniendo en cuenta estas observaciones, y a partir de estas mediciones más precisas, los resultados indican que en 2010 la ISP total superó los 4,1 billones de colones y la ISP por habitante se ubicó en torno a los 906.000 colones anuales. Esto permite afirmar que durante la recuperación económica de ese año se registró una expansión de la ISP por habitante, pese al deterioro de las finanzas públicas (Trejos, 2011).

El análisis por sectores revela que educación fue el segmento de mayor expansión dentro del gasto social durante el 2010, particularmente la educación general o básica. De manera agregada, este sector absorbió algo más de un tercio de la ISP total y la educación general representó casi dos tercios de la inversión educativa, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los incentivos para estudiar que se aplican en esos niveles educativos. Además, por segundo año se alcanzó y superó la norma constitucional del 6% del PIB, incluso sin considerar la participación del INA

En orden de importancia el siguiente sector fue salud, con casi un 29% de la ISP. De ese total, algo más de la mitad se destinó a los servicios hospitalarios y casi tres cuartas partes a los servicios curativos (consulta médica y hospitalización). La inversión anual en salud fue cercana al 6% del PIB, aunque el sector sufrió una leve contracción real de sus recursos por habitante durante el 2010, generada en los servicios curativos de la CCSS y en los Cen-Cinai. El resto del Ministerio de Salud y sus órganos des-concentrados (salud pública) mostraron una amplia expansión. La contracción de la ISP por habitante en los servicios de atención primaria, secundaria y terciaria corrobora que el crecimiento de

los gastos nominales, que ha llevado a los problemas financieros de la CCSS, se concentra en el rubro de salarios, más que en un aumento en los servicios prestados.

Seguridad social absorbió una porción similar a las de los segmentos anteriores (27%), de modo que estos tres sectores abarcaron casi el 90% de la ISP total. A su interior, el pago de pensiones contributivas representó el 79% de la ISP del sector y un 21% de la ISP total, aunque este rubro es uno de los que menos se expandió en términos reales y paulatinamente ha perdido participación dentro del sector. En conjunto, el segmento de seguridad social mostró un crecimiento real de sus recursos, aunque limitado, y los programas de mayor dinamismo fueron los relacionados con el apoyo a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación, favorecidos por las reformas al Fodesaf que se aprobaron al final de 2009 y comenzaron a ejecutarse en 2010. Las pensiones no contributivas también tuvieron una expansión real durante ese año, pero más modesta.

El sector de vivienda y territorio, por el contrario, mostró un comportamiento desfavorable, ya que por segundo año consecutivo se contrajo en términos reales. En el 2010 la reducción fue cercana al 2% de la ISP total y el 3% de la ISP por habitante. A su interior, la mayor contracción (7%) se dio en los servicios de vivienda, donde predomina el subsidio del bono familiar de la vivienda. En cambio, la ISP asociada al suministro de agua para consumo humano registró una ampliación real.

Finalmente, los servicios culturales y recreativos -que no llegan a representar el 1% de la ISP- también mostraron una contracción real. El repunte que vivió este sector en 2009 fue insuficiente para modificar su marginal posición. Aunque está compuesto por una gran cantidad de instituciones, este es un segmento que por su limitado tamaño enfrenta una gran volatilidad en sus recursos reales (Trejos, 2011).

También es posible clasificar los programas sociales según los criterios que se aplican para que las personas acce-

dan a sus beneficiarios. De este modo se distinguen cuatro tipos de programas: i) universales, aquellos dirigidos a toda la población, ii) restrictivos, los que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior), iii) contributivos, cuyo acceso pasa por un aporte previo que otorga el derecho a disfrutar del beneficio en el futuro y iv) selectivos, los dirigidos a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación.

Los programas universales se expandieron en el 2010 con respecto al 2009, especialmente los servicios educativos y el suministro de agua. Representaron el 58% de la ISP total y el monto destinado a ellos fue equivalente al 12,6% del PIB y el 45% del gasto público. Estas cifras muestran la alta prioridad que tiene, dentro de la inversión social, la creación y protección de las capacidades de las personas (cuadro 2.13).

La inversión en programas restrictivos se concentra mayoritariamente en la educación postsecundaria (71% de su ISP total), porcentaje que sube al 88% cuando se agregan los programas de capacitación. Estos servicios equivalen al 2% del PIB y a alrededor del 7% del gasto del Gobierno General. Durante el 2010 mostraron una contracción real del 2,2% en términos globales y de 3,3% en términos per cápita (Trejos, 2011).

Los servicios contributivos concentraron alrededor de una quinta parte de la ISP total, un 4,7% del PIB y casi un 17% del gasto del Gobierno General. Los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional cayeron en términos per cápita, mientras que los pagos de pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS tuvieron un aumento real, tanto global como per cápita.

Finalmente, los programas sociales selectivos mostraron la mayor expansión en el 2010, después de los servicios universales. Representaron el 11,5% de la ISP total, el 2,5% del PIB y casi un décimo del gasto público. Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y el programa “Avancemos”) fueron los

CUADRO 2.13

**Inversión social pública, según criterio de acceso y programa. 2010**

	<b>Total</b> (millones de colones)	<b>Per cápita</b> (colones)	<b>Distribución porcentual</b>	<b>Composición</b> (porcentajes)
<b>Todos los sectores sociales</b>	<b>4.134.633</b>	<b>906.015</b>	<b>100,0</b>	
<b>Servicios universales</b>	<b>2.379.518</b>	<b>521.419</b>	<b>57,6</b>	<b>100,0</b>
Educación general	914.238	200.335	22,1	38,4
Salud pública	48.218	10.565	1,2	2,0
Atención primaria	248.592	54.473	6,0	10,4
Atención curativa	860.270	188.509	20,8	36,2
Suministro de agua	83.491	18.295	2,0	3,5
Servicios municipales	224.709	49.240	5,4	9,4
<b>Servicios restrictivos</b>	<b>392.298</b>	<b>85.964</b>	<b>9,5</b>	<b>100,0</b>
Educación postsecundaria	280.675	61.504	6,8	71,5
Formación profesional	63.728	13.965	1,5	16,2
Servicios culturales y recreativos	32.616	7.147	0,8	8,3
Regulación del trabajo	15.279	3.348	0,4	3,9
<b>Servicios contributivos</b>	<b>886.831</b>	<b>194.330</b>	<b>21,4</b>	<b>100,0</b>
Pensiones IVM-CCSS	380.995	83.487	9,2	43,0
Presupuesto Nacional	505.836	110.843	12,2	57,0
<b>Servicios selectivos</b>	<b>475.986</b>	<b>104.302</b>	<b>11,5</b>	<b>100,0</b>
Incentivos para estudiar	146.625	32.130	3,5	30,8
Nutrición (Cen-Cinai)	24.117	5.285	0,6	5,1
Pensiones no contributivas	97.909	21.455	2,4	20,6
Apoyo a grupos vulnerables	122.068	26.748	3,0	25,6
Servicios de vivienda	85.267	18.684	2,1	17,9

Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP y de las instituciones involucradas.

dominantes dentro del grupo, con un 31% de los recursos totales, seguidos por los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación (26% del total); estos últimos fueron los que más crecieron. Las pensiones no contributivas absorbieron una cuarta parte de la ISP de estos programas y los vinculados con la vivienda, que representan el 17% de los recursos, fueron los únicos que sufrieron una clara contracción. Ello confirma que durante el año se realizó un esfuerzo por proteger la creación de capital humano entre la población infantil (programas universales y selectivos).

#### Inversión social real por habitante fue un 15% mayor que la de diez años atrás

El cierre de la década es un momento oportuno para analizar el comportamiento de la inversión social durante el período 2001-2010. Los resultados

muestran una contracción de la ISP por habitante durante el primer lustro (2001-2005), particularmente por lo sucedido entre los años 2003 y 2005, y un repunte importante en la segunda mitad del decenio. Este apartado presta atención a las especificidades de esa evolución.

La ISP total aumentó un 7% real durante el primer quinquenio, con lo que se lograron mejoras discretas en las prioridades macroeconómica y fiscal asignadas a esta inversión. No obstante, en el segundo quinquenio la expansión total real fue del 25% (crecimiento medio anual de 4,5%). Al cierre de la década, la ISP total resultó un 34% superior a la existente en el año 2000. Si se considera el crecimiento de la población, se obtiene que durante la primera mitad de la década la inversión social por habitante acumuló una reducción del 1,2%, mientras que entre 2006 y el 2010 repuntó en términos reales un

17%. Esto significa que en 2010, la ISP por habitante fue un 15% mayor que la registrada diez años antes (Trejos, 2011).

Entre 2001 y 2005, solo el sector educativo exhibió un aumento de la ISP por habitante; los demás sectores cayeron en términos reales con respecto al año 2000; el más afectado fue el sector de vivienda y territorio, en tanto que el de seguridad social registró el menor deterioro (gráfico 2.13). Entre 2006 y 2010 el sector educativo se mantuvo como el de mayor expansión, reflejando así la prioridad asignada a este rubro durante el decenio, de modo que su participación relativa en el total de la ISP terminó en un 34%, esto es, casi cinco puntos porcentuales por encima del valor del 2000.

En el quinquenio 2006-2010 todos los sectores experimentaron un crecimiento real en sus recursos por habitante, pero el sector vivienda y territorio no

logró compensar la contracción inicial, de modo que terminó la década con una ISP real por habitante inferior a la que registró en el año 2000. El sector de cultura y recreación, no obstante su pequeñez y alta volatilidad, ocupó el segundo lugar en cuanto a crecimiento. Le siguieron los sectores de salud y seguridad social, pero en ellos la expansión fue insuficiente y perdieron entre un punto (salud) y dos puntos (seguridad social) porcentuales en la distribución relativa de la ISP total.

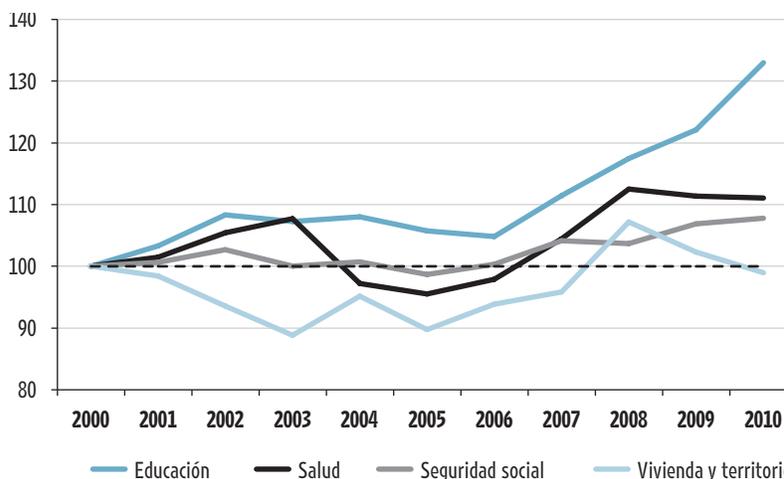
La inversión educativa fue la que mostró el mayor y más sostenido crecimiento durante toda la década, vista globalmente y para la mayoría de los años si se controla por el aumento de la población, aunque su expansión real fue más significativa en el segundo quinquenio. En 2010, la ISP por habitante en servicios educativos superó en un tercio a la del año 2000.

En la primera mitad del decenio, los servicios educativos con mayor expansión real por habitante fueron el nivel preescolar y las modalidades de educación especial y de adultos, junto con los incentivos para estudiar (comedores, transporte escolar y becas). En el segundo quinquenio la educación preescolar cedió terreno en favor de la secundaria, que claramente ganó prioridad, y las otras modalidades mantuvieron un fuerte crecimiento. En todo caso, el rubro que más se amplió en este período fueron los incentivos para estudiar (Trejos, 2011).

Si se excluyen los servicios culturales y recreativos, los servicios de salud son los que muestran la segunda mayor expansión, aunque ésta representó alrededor de la mitad del crecimiento del sector educativo. En el 2010, la ISP por habitante en servicios de salud fue apenas un 11% mayor que la del año 2000. Pese a la contracción de la ISP por habitante durante la primera mitad del decenio, no todos los componentes del sector salud siguieron esa tendencia. Los servicios de salud pública y de hospitalización se expandieron. En el segundo quinquenio, toda la inversión en salud real por habitante creció, excepto la consulta externa, que permaneció estable y acumuló así una

GRAFICO 2.13

**Índice del gasto público social real por habitante, por sectores<sup>a/</sup>**  
(base = año 2000)



a/ Se excluye el sector de servicios culturales y recreativos, debido a su alta volatilidad y su peso marginal en el total de la ISP.

Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP y de las instituciones involucradas.

reducción real durante toda la década. La atención primaria, por el contrario, mostró el mayor crecimiento real por habitante. La inversión asociada al Ministerio de Salud y sus instituciones adscritas (salud pública) también registró una expansión importante, aunque mantuvo una participación limitada dentro del sector (4% en el 2010).

Los servicios de seguridad social fueron los que mostraron la menor expansión real en la ISP, aunque sí lograron crecer y lo hicieron de un modo un tanto más balanceado que los otros sectores. En el 2010 la ISP por habitante en este ámbito resultó apenas un 8% mayor que la del año 2000. Durante la primera mitad del decenio, pese a la tendencia decreciente del todo el sector, las pensiones contributivas crecieron, mientras que los programas de lucha contra la pobreza, la exclusión y la discriminación exhibieron el mayor deterioro. En la segunda mitad del período, toda la inversión en seguridad social real por habitante se expandió; las pensiones contributivas tuvieron el menor crecimiento, en contraste con las pensiones no contributivas, que mostraron el mayor dinamismo. Los recursos

asignados al conjunto de programas de apoyo a los grupos vulnerables crecieron menos, y apenas lograron contrarrestar la caída sufrida entre 2001 y 2005, pero sin alcanzar la participación relativa de esa época.

Como se ha señalado, dentro de la ISP, el sector de vivienda y territorio es el que muestra la evolución más negativa. La expansión de la segunda mitad de la década apenas sirvió para compensar la caída sufrida previamente, de modo que para el 2010 la inversión por habitante resultó apenas un 1% menor que la del año 2000, lo que convirtió a este sector en el único que no tuvo un crecimiento real durante la década. En el primer quinquenio, los programas orientados a satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos más pobres fueron los que más se deterioraron, seguidos por los servicios de suministro de agua para consumo humano. Esto refleja, además, la vulnerabilidad de la inversión social dirigida a los grupos pobres en períodos de restricción fiscal. En la segunda mitad de la década, no toda la ISP real por habitante en vivienda y territorio se expandió. Los más afectados fueron los

recursos destinados a vivienda, que de nuevo sufrieron una reducción real, de manera que al final del período representaron tan solo dos tercios de la ISP real por habitante que tenían al inicio de este (Trejos, 2011).

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA,**

véase Trejos, 2011, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

**Programas sociales selectivos con la mayor expansión en el último quinquenio**

Si bien los programas sociales selectivos están incorporados en los distintos sectores sociales examinados en los párrafos anteriores, resulta de interés valorarlos como un grupo separado del resto. La ISP total real en los programas sociales selectivos se contrajo fuertemente durante el primer quinquenio de la década (un 10%), y dio lugar a la mayor reducción conjunta observada. Esta contracción fue acompañada por pérdidas en las prioridades macroeconómica, fiscal y social, sobre todo en esta última. Por el contrario, durante la segunda mitad de la década la tendencia se revirtió y los servicios selectivos tuvieron la mayor expansión con respecto a los demás programas sociales. En el período 2006-2010 la ISP real en programas sociales selectivos creció un 57% (9,5% anual promedio), con lo cual logró mejoras en las prioridades macroeconómica, fiscal y social. En el 2010 esta inversión representó el 2,5% del PIB, el 9% del gasto del Gobierno General y el 11,5% del gasto público social estimado (Trejos, 2011).

El fuerte crecimiento de la inversión en la segunda mitad de la década se mantiene aun cuando se considera el crecimiento de la población, de modo que la ISP por habitante en programas sociales selectivos resulta un 21% mayor que la del año 2000. Los incentivos para estudiar, que incluyen el

programa “Avancemos” y las pensiones no contributivas, han adquirido una prioridad importante. En los primeros la inversión por habitante aumentó un 127%, en tanto que en las segundas la expansión fue de un 102%. El apoyo a los grupos vulnerables y los Cen-Cinai tuvieron incrementos más modestos, en tanto que los programas de vivienda siguieron perdiendo recursos reales.

En los últimos años, el *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a dos programas sociales que transfieren dinero en efectivo a las familias pobres: las pensiones del régimen no contributivo (RNC) y el programa “Avancemos”, y ha valorado su impacto en la mitigación de la pobreza.

El RNC fue creado hace mucho tiempo, pero en el 2006 adquirió relevancia por el aumento en el número y monto de las pensiones. A partir de julio de ese año el monto de la pensión no contributiva ha crecido anualmente, y pasó de 17.500 colones en 2006 a 70.125 en 2010. El total de beneficiarios se mantiene en alrededor de 80.000 personas y el costo total del programa es cercano al 0,5% del PIB (Sauma, 2011b).

Para estimar el impacto del RNC en la pobreza se realiza una simulación en la que se compara la situación de los hogares “sin pensión” y “con pensión”, con datos de las encuestas de hogares<sup>58</sup>. Los resultados indican que en 2010 el RNC logró reducciones de -1,7 puntos porcentuales en la pobreza total y de -1,9 puntos porcentuales en la extrema (cuadro 2.14).

La distribución relativa de los beneficiarios (pensionados) del RNC por niveles de ingreso per cápita de los hogares, sin considerar el monto de la pensión, muestra que el programa es altamente progresivo, es decir, que beneficia sobre todo a los hogares pobres. En 2010, el 70% de los hogares beneficiarios se ubicaba entre los deciles primero y tercero. El grado de filtración (esto es, la suma de los beneficiarios del cuarto decil o más) se estima en 30%, con tendencia creciente desde el 2006. Este aumento en las filtraciones se explica, en parte,

porque en el 2010 no hubo pensionados en hogares con ingreso ignorado, grupo que en años previos alcanzó entre el 4% y el 8,2% de los beneficiarios.

El otro programa de transferencias que se examina es “Avancemos”, creado en el 2006 con el objetivo ayudar a los hogares pobres a mantener a sus hijos e hijas en la educación secundaria (y reducir la deserción). Aunque esta iniciativa no tiene como propósito central reducir la pobreza, se considera importante conocer su impacto inmediato sobre ese fenómeno. En el 2010 el programa contaba con 185.214 beneficiarios y su costo anual ascendió a 49.500 millones de colones (0,25% del PIB). Los montos mensuales de la transferencia no han variado desde el inicio del programa y fluctúan entre 15.000 colones para séptimo año y 50.000 para duodécimo.

Para el 2010, el impacto de “Avancemos” se estima en una reducción de 0,5 puntos porcentuales, tanto en la pobreza total como en la extrema (cuadro 2.15). Este resultado es ligeramente superior al que se reportó para el período 2007-2009, lo cual es consistente con los mayores niveles de pobreza observados en esos años. En otras palabras, ante la recesión económica y la lenta recuperación del empleo y los ingresos, la transferencia monetaria cobró mayor importancia para los hogares de menores ingresos (Sauma, 2011b).

Los niveles de filtración de este programan superan los del RNC. En total, el 64% de los beneficiarios pertenece a los tres primeros deciles de ingreso, lo cual implica que uno de cada tres beneficiarios corresponde a una filtración (del cuarto al décimo decil). El porcentaje de filtraciones ha crecido en el tiempo, pues en el 2007 representaba el 28%. Esta situación podría reflejar una mayor laxitud en los criterios de selección.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS,**  
véase Trejos, 2011 y Sauma, 2011b  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

CUADRO 2.14

**Estimación del impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2010**

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia <sup>a/</sup>	Impacto <sup>b/</sup>	Incidencia <sup>a/</sup>	Impacto <sup>b/</sup>
<b>2006</b>				
Sin pensión	20,7		6,3	
Con pensión de 17.500 colones	20,2	-0,5	5,3	-1,0
Con pensión de 35.000 colones	19,3	-1,4	4,4	-1,9
<b>2007</b>				
Sin pensión	18,3		5,3	
Con pensión de 40.250 colones <sup>c/</sup>	16,7	-1,6	3,3	-2,0
Con pensión de 50.000 colones	16,1	-2,2	3,1	-2,2
<b>2008</b>				
Sin pensión	19,6		5,5	
Con pensión de 57.500 colones	17,7	-1,9	3,5	-2,0
<b>2009</b>				
Sin pensión	20,4		6,5	
Con pensión de 66.125 colones	18,5	-1,9	4,2	-2,3
<b>2010<sup>d/</sup></b>				
Sin pensión	23,0		7,9	
Con pensión de 70.125 colones	21,3	-1,7	6,0	-1,9

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.

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 la 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.

d/ Se utiliza la nueva Encuesta Nacional de Hogares y las nuevas líneas de pobreza.

Fuente: Sauma, 2011b, a partir de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

CUADRO 2.15

**Estimación del impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2010**

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia <sup>a/</sup>	Impacto <sup>b/</sup>	Incidencia <sup>a/</sup>	Impacto <sup>b/</sup>
<b>2007</b>				
Sin beca	17,0		3,5	
Con beca	16,7	-0,3	3,3	-0,2
<b>2008</b>				
Sin beca	17,9		3,7	
Con beca	17,7	-0,2	3,5	-0,2
<b>2009</b>				
Sin beca	18,9		4,4	
Con beca	18,5	-0,4	4,2	-0,2
<b>2010<sup>c/</sup></b>				
Sin beca	21,8		6,5	
Con beca	21,3	-0,5	6,0	-0,5

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.

c/ Se utiliza la nueva Encuesta Nacional de Hogares y las nuevas líneas de pobreza.

Fuente: Sauma, 2011b, a partir de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de José Francisco Pacheco.

**La investigadora asociada** fue Natalia Morales.

**La edición técnica** la efectuaron Jorge Vargas-Cullell, Isabel Román, Marcela Román y Natalia Morales.

**Se prepararon los siguientes insumos:**

“Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto lenta recuperación económica y crisis fiscal” y “Costa Rica en los sistemas de medición internacionales: consideraciones metodológicas y sustantivas”, de Pablo Sauma; “La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica: el 2010”, de Juan Diego Trejos, y “Tendencias en el sector salud y perfil de la persona con discapacidad”, de José Francisco Pacheco.

**Por sus aportes y contribuciones especiales** se agradece a: Luis Bernardo Sáenz (CCSS), Franklin Solano (Fuprovi), Adriana Chacón, Andrés Fernández e Ingrid Fuentes, así como a los colaboradores del Programa Estado de la Nación Jennifer León, Dagoberto Murillo, Isabel

Román y Rafael Segura. **También se reconoce la colaboración** de Albin Chaves, Daniel Collado y Mario Solano, quienes suministraron información relevante en el proceso de investigación.

**Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo** se agradece a Helio Fallas, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Floribel Méndez, Leonardo Merino, Guido Miranda, Pilar Ramos e Isabel Román.

**Los talleres de consulta** se realizaron el 1 de junio y el 16 de agosto de 2011, con la participación de: Eduardo Alonso, Rebeca Alvarado, Rafael Arias, Mauricio Ávila, José Blanco, Margarita Bolaños, Sonia Calderón, Álvaro Cáliz, Carmen Camacho, Helio Fallas, María Elena González, Milena Grillo, Ilse Gutiérrez, Ilse Herrera, Pedro León, Gabriel Macaya, Eddy Madrigal, Floribel Méndez, Guido Miranda, Leda Muñoz, Eduardo Prado, Rafael Quesada, Pilar Ramos, Ana Ruíz, Luis Bernardo Sáenz, Christopher Sanabria, Pablo Sauma, Franklin Solano, Leonardo Soto, María Ethel Trejos, Verónica Wachong, Juan Zamora y Xinia Zúñiga.

**La revisión y corrección de cifras** fue realizada por 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** Valorar el desempeño del país con un enfoque de capacidades supone contar con información que permita dar respuesta 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. 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 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), o 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 (Programa Estado de la Nación, 2010).
- 4** 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; Programa Estado de la Nación, 2010).
- 5** 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.
- 6** 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 (veinticinco a treinta 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.
- 7** 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.
- 8** Una tasa de matrícula por encima del 100% puede darse cuando, en un nivel educativo determinado, la población que asiste supera en número al grupo que tiene la edad oficial para cursar ese nivel. Esta situación refleja el rezago educativo.
- 9** La paridad de poder adquisitivo se obtiene al aplicar factores de conversión a variables de precios, niveles de gasto, ingresos o producción de diferentes países, y transformarlos en una unidad de medida común para su correcta comparación.
- 10** La Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2010 contiene variables relacionadas con el acceso a información sobre planificación y sexualidad, historia de embarazos, fecundidad, infecciones de transmisión sexual, actitudes hacia la diversidad sexual, violencia y roles sexuales, entre otros.
- 11** La comisión está conformada por la Asociación Demográfica Costarricense (ADC), el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP-UCR), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (Onusida) y el Programa de Usaid para Fortalecer la Respuesta Centroamericana al VIH (Pasca-Usaid).
- 12** Uso de métodos de planificación familiar en mujeres casadas o en unión libre en el rango de edad de 15 a 49 años.
- 13** Estos datos fueron generados por el “Proyecto de fortalecimiento de la atención integral del cáncer en la red de la CCSS”, a partir de información del Registro Nacional de Tumores del Ministerio de Salud y el INEC. El período para la estimación de la incidencia finaliza en el 2005, ya que ese es el último año disponible en el Registro Nacional de Tumores. Los datos sobre mortalidad corresponden al 2009.
- 14** Al formularse el presupuesto, las partidas de ingresos y gastos se encuentran equilibradas, es decir, tienen un saldo cero por construcción. Sin embargo, a medida que transcurre el año, y al realizarse el cierre anual, se producen desequilibrios entre ambos rubros, los que se arrastran al período siguiente en la partida de ingresos denominada “recursos de vigencias anteriores”. La existencia de saldos positivos en esta partida no debe llevar a la conclusión de que la institución ha obtenido excedentes positivos, en el sentido de los estados financieros ni en el sentido de Tesorería (OPS, 2011).
- 15** La insatisfacción laboral se refiere a la presencia de condiciones que limitan las capacidades y el bienestar de las personas trabajadoras según sus expectativas, por lo que éstas expresan su deseo de cambiar su actual situación laboral y están disponibles para aceptar otro trabajo que les favorezca. Las situaciones de insatisfacción se presentan por insuficiente remuneración, sobrejornada horaria, por desaprovechamiento de las competencias o por inestabilidad laboral.
- 16** De los 569.588,6 millones de colones en cuentas por cobrar en el seguro de enfermedad y maternidad, 306.966,5 millones están clasificados como activo corriente (de corto plazo) y 262.622,1 millones como activo no corriente (de largo plazo).
- 17** La deuda estatal con la CCSS a marzo de 2011 (421.276,3 millones de colones) se desglosa de la siguiente manera: 59.114,8 millones corresponden a cuentas por cuotas estatales subsidiarias; 182.177,7 millones se originan en la obligación derivada del traslado de los servicios asistenciales y preventivos de salud, y los funcionarios que los atendían, del Ministerio de Salud a la CCSS; 104.524,0 millones representan el saldo de la deuda amparada en varios convenios con el Poder Ejecutivo y 75.459,8 millones son deudas por la atención de la población indigente (cubierta por Fodesaf).
- 18** En el 2010 el Departamento de Análisis Estadístico del MEP efectuó ajustes en el cálculo de las tasas de escolaridad. Los cambios se relacionan con las edades oficiales y utilizan las estimaciones de población realizadas por el Centro Centroamericano de Población y el INEC en agosto del 2008, junto con las nuevas edades oficiales aprobadas el 19 de julio de 2007, como parte de la reforma al Reglamento de Matrícula y de Traslado de Estudiantes. Las cifras analizadas en esta sección son totalmente comparables, pues el citado Departamento realizó los ajustes para todo el período.
- 19** La tasa neta de escolaridad 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 las edades correspondientes. Las edades que considera el Departamento de Análisis Estadístico del MEP en la población de referencia son: grupo interactivo II, 4 años; ciclo de transición, 5 años; primaria, 6 a 11 años (primer ciclo, 6 a 8 años y segundo ciclo, 9 a 11 años); y secundaria, 12 a 16 años (tercer ciclo, 12 a 14 años y ciclo diversificado, 15 a 16 años).
- 20** La desescolarización o exclusión de los estudiantes del sistema educativo antes de finalizar el año lectivo se analiza con el indicador de tasa de deserción intra-anual en la educación regular, que calcula el Departamento de Análisis Estadístico del MEP para la educación preescolar, primaria y secundaria.

**21** Se considera con sobre-edad a los estudiantes que sobrepasan la edad oficial para el curso en que están matriculados. Así por ejemplo, el porcentaje de sobre-edad en primer grado se calcula como la relación entre la matrícula de 8 años y más, con respecto a la matrícula total de ese nivel; en segundo grado se considera la matrícula de 9 años y más, y así sucesivamente (MEP, 2010).

**22** El personal docente puede atender más de un servicio educativo, ya sea dentro de la misma institución o en diferentes centros; en otras palabras, los datos no representan el número de personas físicas.

**23** La información sobre el estado de la infraestructura la recoge el MEP todos los años, con base en el criterio de los directores y directoras de los centros educativos.

**24** Para estimar el índice de situación educativa se utilizaron los registros administrativos de las siguientes instancias del MEP: Departamento de Análisis Estadístico, Departamento de Evaluación Académica y Certificación, Dirección de Programas de Equidad y Programa Nacional de Informática Educativa (Pronie); este último se desarrolla en coordinación con la Fundación Omar Dengo. La información está sistematizada a nivel de centros educativos, por lo que permite una amplia desagregación geográfica.

**25** El índice de uso de nuevas tecnologías considera los siguientes indicadores: porcentaje de necesidades cubiertas de computadoras, computadoras por mil estudiantes, acceso a laboratorios de Informática y porcentaje de estudiantes beneficiarios del Programa Nacional de Informática Educativa (Pronie).

**26** El indicador de infraestructura se construyó con el porcentaje de necesidades cubiertas de aulas académicas y servicios sanitarios, con base en el estado de la infraestructura y la cantidad adicional requerida que reportan las y los directores de los centros educativos al Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

**27** El indicador de logro se construyó con las siguientes variables: porcentaje de aprobación en el último año y porcentaje de promoción en bachillerato.

**28** Se refiere a los jóvenes que no asisten a la educación formal y que no tienen trabajo ni lo buscan (están fuera de la PEA).

**29** En la Enaho, los motivos de no asistencia a la educación se recopilan únicamente entre la población de 5 a 17 años.

**30** El grupo de "otros trabajadores" está conformado principalmente por servidores domésticos y vendedores ambulantes, entre otros trabajadores de servicios no incluidos en las clases de obreros.

**31** Los otros ingresos incluyen ingresos de capital, pensiones, becas para estudiar, ayudas del Estado, remesas y otras transferencias.

**32** La nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) cambió el límite de edad de la población en edad de trabajar, de 12 a 15 años. Sin embargo, en esta sección se mantiene ese límite a partir de los 12 años.

**33** 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.

En este Informe se utilizan las estimaciones de población más recientes y se actualizaron los deflatores de precios, por lo que los datos presentados pueden diferir ligeramente de los publicados en ediciones anteriores.

**34** La inversión social son los recursos que el Estado destina al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, ya sea brindando de manera directa servicios como educación y salud, realizando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita (Programa Estado de la Nación, 2005).

**35** Como la ISP se estima sobre todo el sector público, incluyendo empresas estatales, la comparación con el gasto del Gobierno General sobredimensiona su prioridad fiscal.

**36** Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, la Enaho de julio del 2010 utilizó un nuevo marco muestral, cuyas implicaciones en el análisis del sector vivienda son importantes. La clasificación de algunos segmentos por área rural y urbana varió, al igual que la consideración del límite de edad inicial de la PEA, que se tomará a partir de 15 años, y no de 12 como se hacía anteriormente. Por ello los resultados para el sector vivienda que se estiman con las encuestas de hogares no son comparables con los de años anteriores.

**37** Son viviendas que en general están en buen estado, pero tienen alguno de sus componentes en estado regular. Para detalles metodológicos, véase Fuprovi, 2010.

**38** El Banhvi clasifica a los hogares según sus ingresos mensuales brutos. El primer estrato corresponde a las familias que reciben ingresos de hasta un salario mínimo, el segundo abarca de uno a dos salarios mínimos, y así sucesivamente. Hasta finales de 2010 los hogares que sobrepasaban cuatro salarios mínimos no tenían acceso al bono familiar de vivienda.

**39** En sentido estricto, no todos los hogares que carecen de vivienda propia forman parte de la demanda o necesidad de vivienda propia. Son los casos de las personas que optan por alquilar, estudiantes o amigos que comparten una casa, familias ampliadas que residen en una sola vivienda como una preferencia, entre otros (Fuprovi, 2011).

**40** El escenario asume una tasa de interés activa para vivienda del 12% anual y un plazo de veinticinco años. Las estimaciones muestran que los hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos tendrían como opción un monto de solución (entre bono y crédito) de hasta 22,4 millones de colones, mientras que los hogares con un rango de cuatro a diez salarios mínimos tendrían posibilidad de recibir alrededor de hasta 52 millones de colones.

**41** Asesinato perpetrado contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos; se excluyen los exesposos y los exconcubinos.

**42** Homicidios dolosos contra mujeres, perpetrados por hombres, cuyo móvil o causa es de naturaleza pasional o sentimental. Aquí se incluyen las relaciones de exconcubinos y exesposos, así como atacantes sexuales y acosadores.

**43** Entre los nuevos parámetros para la estimación de la pobreza destacan los siguientes: i) actualización del

requerimiento calórico mínimo de la población, para las zonas urbana y rural, a partir de la estructura de edades dada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004, ii) definición de una nueva canasta básica alimentaria y, por ende, una nueva línea de extrema pobreza, para las zonas urbana y rural, iii) establecimiento de una nueva canasta básica 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, y iv) mejoramiento de la forma de actualizar el valor de la línea de pobreza, así como la estimación del ingreso de los hogares.

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

**45** El índice de desigualdad es una medida que resume la manera en que se distribuye una variable (el ingreso o el gasto) entre un conjunto de individuos (Medina, 2001).

**46** Según Medina (2001), pese a que muchos estudios utilizan el ingreso per cápita para medir la concentración del ingreso, en estricto rigor técnico esta variable no sería tampoco la más apropiada, ya que no considera el hecho de que las necesidades de las personas de menor edad pueden diferir de las de los adultos, además de que hay bienes públicos que dan servicio a todos sus miembros, independientemente del tamaño de la familia. El autor recomienda que si el interés es mostrar lo que sucede con el nivel de vida de cada uno de los miembros del hogar, es necesario usar, como factor de corrección del ingreso, escalas de equivalencia que permitan construir una variable del ingreso equivalente del hogar (Medina, 2001).

**47** Tradicionalmente, en este Informe el coeficiente de Gini se calculaba de la siguiente manera: se agrupaban los datos en deciles a partir de la variable de ingreso per cápita del hogar, sin ceros ni "ignorados", y se utilizaba el ingreso total del hogar para acumular por decil; además, la estimación se realizaba en forma manual con ayuda de los programas SPSS y Excel.

**48** Para este Informe, la metodología usada en las estimaciones de la desigualdad en la distribución del ingreso entre personas es la siguiente: con la única variable de ingreso neto per cápita del hogar, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordena y se acumula sin agrupar los datos en pocas categorías (como deciles). El cálculo se realizó en el programa Stata.

**49** Los seis objetivos estratégicos de la PIEG son: i) el cuidado como responsabilidad social, ii) trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos, iii) educación y salud de calidad a favor de la igualdad, iv) protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia, v) fortalecimiento de la participación política de las mujeres y el logro de una democracia paritaria y vi) fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.

**50** Sin embargo, no fue posible realizar un empate de los clasificadores de los grupos ocupacionales, por lo que se trabajó con dos subperíodos: 1988-2000 y 2001-2008 (Chacón et al., 2011).

**51** Las ecuaciones se calcularon para cuatro grupos principales: i) total de ocupados excluyendo trabajadores familiares no remunerados, ii) ocupados asalariados excluyendo servicio doméstico, iii) ocupados asalariados públicos y iv) ocupados

asalariados privados excluyendo servicio doméstico. Se estimaron las brechas de ingreso en los años extremos de los dos períodos considerados: 1988, 2000, 2001 y 2008.

**52** La CGR incluye en esta cifra a los beneficiarios del programa de Atención Integral del Ministerio de Salud (API), de los hogares comunitarios, de ONG subsidiadas por el PANI (Cidai) y los subsidios del IMAS a otros centros (CGR, 2011).

**53** Los resultados de esta sección deben tomarse con cautela, dado que el porcentaje de personas con discapacidad captado por la Enaho 2010 es menor que el reportado por el Censo 2000. Además, para algunas variables, al realizar los cruces de las personas con discapacidad, no se capturaron casos, por lo que la muestra no permite obtener estimaciones estadísticamente confiables en algunos temas. Los datos del Censo de Población del 2011, en el cual se incorporó la misma pregunta, son más fiables y estarán disponibles en el futuro cercano.

**54** La pregunta formulada en la Enaho es la siguiente: ¿Presenta alguna limitación que le dificulte o impida permanentemente: ver aun usando lentes; oír aun usando audífonos; hablar, caminar o subir gradas; utilizar brazos y manos; relacionarse con otras personas por alguna condición mental; aprender y aplicar lo aprendido?

**55** El Decimosexto Informe analizó la distribución de la ISP por programas y entre grupos de personas beneficiarias, según clases sociales, grupos de edad, sexo y lugar de residencia. Para más detalles véase Programa Estado de la Nación, 2010.

**56** La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al Gobierno General, así como entidades que no eran parte del sector social en el pasado, y suprimir gastos de organismos que, aunque forman parte del sector social, no realizan gasto social. También se agregan entes

que no se consideran parte del sector social (como el IDA) o se han excluido recientemente (MTSS) y se reacomodan otras instituciones entre sectores. Por último, se efectúa una consolidación a nivel del sector social y no de cada función, como se hace en la primera sección. Para más detalles metodológicos, véase Trejos, 2011.

**57** Con estos ajustes la estimación de la ISP total en el 2010 resulta un 7% menor que la presentada en la primera parte del capítulo.

**58** Debe recordarse que los cambios en las encuestas de hogares generan problemas de comparabilidad entre los resultados del 2010 y los años previos.



CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	125
<b>Valoración general</b>	127
<b>Aspiraciones</b>	128
<b>Introducción</b>	129
<b>Oportunidades</b>	129
Economía se recupera, pero a un ritmo menor a partir del segundo trimestre de 2010	130
Recuperación no alcanza a generar empleos para los grupos más afectados por la crisis	133
Características de la "vieja economía" limitan competitividad y progreso social del país	136
Aumenta número de Mipyme exportadoras, pero su desempeño se deteriora	136
País con capacidad para hacer emprendimientos, pero con oportunidades limitadas	142
La informalidad empresarial profundiza las disparidades económicas	147
<b>Estabilidad y solvencia económicas</b>	148
Inflación se mantiene baja, pero vulnerable a factores exógenos y transitorios	148
Política monetaria con instrumentos limitados para incidir en factores que afectan el tipo de cambio	152
La apreciación cambiaria: retos para abordar su análisis	153
Presiones fiscales por inercia de gastos y recaudación estancada	154
Inconsistencia entre el Estado social de derecho y la carga tributaria	156
Por segundo año consecutivo, el crecimiento del gasto inercial acelera el deterioro fiscal	157
<b>Tema especial:</b> Debilidades en el proceso de negociación afectan la aprobación de la reforma tributaria	159

## HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2010 el PIB retomó una tasa de crecimiento positiva (4,2%), luego de la contracción de 1,3% experimentada en 2009. La expansión alcanzada se mantuvo por debajo del promedio de América Latina (6,0%) y lejos del promedio registrado en el período de auge previo a la crisis (6,7%).

» Todos los sectores que mostraron tasas de crecimiento negativas en el 2009 se recuperaron en el 2010, salvo la construcción, que incluso decreció a un ritmo mayor que el año anterior.

» El consumo final de los hogares se duplicó (pasó de crecer 1,5% a 3,4%), favorecido por la apreciación cambiaria y un crecimiento positivo, por segundo año consecutivo, de los salarios reales.

» Los sectores que operaron como canales de transmisión de la crisis mostraron signos de recuperación, en especial las exportaciones, que crecieron un 6,8% (-7,6% en 2009). Las inversiones también mejoraron notablemente, al pasar de una caída del 9,8% en 2009, a una expansión del 2,6% en 2010, aunque se mantuvieron muy por debajo del promedio de los cinco años previos al 2009 (8,7%). Por su parte, las divisas por concepto de turismo aumentaron un 15,6% (9,2% en la entrada de turistas).

» La tasa de desempleo se redujo de 8,4% a 7,3%, gracias a un aumento de 23.106 nuevos ocupados. Los sectores de mayor crecimiento en los ocupados fueron la industria, el sector financiero y la electricidad. Por el contrario, la construcción, el comercio y el transporte mantuvieron tasas de crecimiento negativas.

» El déficit de cuenta corriente más que se duplicó en términos absolutos. Pasó de 576 millones de dólares en 2009 a 1.299 millones de dólares en 2010 (2,0% y 3,6% del PIB, respectivamente). El incremento provino sobre todo de la balanza comercial de bienes.

» Continuó la tendencia de apreciación del tipo de cambio que inició alrededor de septiembre del 2009. Al final de 2010 ese indicador se ubicó cerca del límite inferior de la banda; como resultado, el colón registró una apreciación promedio anual de 8,3%.

» La inflación aumentó 1,8 puntos porcentuales en comparación con el 2009 (5,8% versus 4,0%), una variación muy inferior al promedio de la última década (10,6%).

» La tasa básica pasiva permaneció estable, en alrededor del 8% como promedio anual. En el 2009 fue de 8,3%. Este nivel se ubica por debajo del promedio de los últimos cinco años (10,7%).

» El crédito al sector privado se mantuvo estancado. Se expandió un 6,7% en el 2010, en contraste con un 11% en el 2009. Estas tasas estuvieron muy lejos de las alcanzadas antes de la crisis, las cuales superaron el 30%.

» Las finanzas públicas siguieron deteriorándose. El déficit fiscal del Gobierno Central pasó de 3,4% en 2009 al 5,2% en 2010. Esta situación es el resultado combinado de una lenta recuperación de la recaudación (7,0%) y un importante aumento en los gastos (26,8%), sobre todo en aquellos que históricamente presentan una dinámica inercial de crecimiento.

CUADRO 3.1

## Resumen de indicadores económicos. 2000-2010

Indicador <sup>a/</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio 2000-2010
<b>Oportunidades</b>						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	7,2	6,4	1,3	-2,6	3,0	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	6,4	6,1	0,8	-0,7	2,1	2,2
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,7	22,7	24,5	22,4	21,8	21,6
Crédito al sector privado (% crédito total)	85,6	92,2	70,2	86,9	86,0	81,3
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) <sup>a/</sup>	16,7	13,9	1,8	-7,6	7,6	3,8
Tasa de desempleo abierto (%)	6,0	4,6	4,9	8,4	7,3	6,2
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>b/</sup>	107,0	108,5	107,0	111,2	113,9	107,9
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100) <sup>c/</sup>	95,7	104,6	106,8	114,3	117,5	102,7
Índice de términos de intercambio (1991=100)	86,1	83,7	82,8	86,9	87,6	90,9
<b>Estabilidad</b>						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	9,4	10,8	13,9	4,0	5,8	10,2
Déficit comercial/PIB (%)	12,1	11,3	16,8	7,0	9,7	8,7
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,5	6,3	9,3	2,0	4,0	4,9
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) <sup>d/</sup>	105,6	99,7	89,8	89,4	83,5	98,8
Déficit Gobierno Central/PIB (%) <sup>e/</sup>	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-5,2	-2,4
<b>Solvencia</b>						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	12,5	13,0	11,1	8,5	9,2	9,9
Reservas internacionales netas/importaciones por mes <sup>f/</sup>	4,6	5,1	3,8	5,6	5,3	4,3
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>g/</sup>	22,9	19,2	17,5	21,5	23,5	24,3
Deuda externa/PIB (%) <sup>h/</sup>	16,0	13,7	12,0	12,3	11,8	16,8
Gasto público en educación/PIB (%)	5,0	5,2	5,7	6,8	7,3	5,6

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

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Para el 2010, la Enaho introdujo cambios en la medición de los ingresos, por lo cual sus resultados no son comparables con los de años anteriores. Para el 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

d/ ITCER, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

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

f/ Reservas netas del 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 de zonas francas.

g/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

h/ 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. La información sobre deuda pública fue proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

## VALORACIÓN GENERAL

En el 2010 el crecimiento moderado del PIB, de los ingresos de las personas y del empleo -con la consiguiente reducción del desempleo y el subempleo- no fue suficiente para lanzar las campanas al vuelo y anunciar que la economía nacional, pese a ser calificada como lenta y dependiente del crecimiento global, logró recuperarse de la crisis. En ese año (y en el 2011 hasta la fecha de cierre de esta edición), tanto en el contexto nacional como en el internacional hubo señales de incertidumbre que obligan a valorar con mucha cautela los acontecimientos y las previsiones que se pudieran hacer hacia futuro.

Así, la incidencia de la pobreza, total y extrema, a pesar de las limitaciones de comparabilidad que provocó el cambio de las encuestas que se utilizan para su medición, no solo no disminuyó, sino que aumentó. La simple desagregación del comportamiento de estas variables por sector económico nutre la recomendación de cautela y muestra resultados nada satisfactorios para grupos muy importantes, como los obreros no calificados y los trabajadores informales. Adicionalmente, los problemas fiscales han comenzado a repercutir en las instituciones y en las capacidades públicas para generar condiciones que fomenten una mejor calidad de vida y mayores oportunidades para la población. A su vez, las tendencias internacionales recientes auguran un nuevo ciclo recesivo, luego de un período de esfuerzos notables de inversión pública, crecimiento moderado y acumulación de deuda pública.

En el 2010 la economía costarricense siguió la ruta de crecimiento que se empezó a gestar en la segunda mitad del 2009. La producción creció en términos reales un 4,2%, y solo la construcción se mantuvo contraída. El impulso provino de las exportaciones, el turismo y los flujos de inversión extranjera directa (IED). También el consumo privado sirvió como un motor, favorecido por un segundo año consecutivo de expansión de los salarios reales.

Sin embargo, el empleo en el sector privado registró una muy débil recuperación, en especial en los segmentos más afectados por la crisis: el trabajo informal y los obreros no calificados. Por su parte, el sector público generó 16.400 nuevos puestos, pero, al igual que en 2009, ello benefició a las clases intermedias, de modo tal que las oportu-

nidades derivadas de ese incremento fueron insuficientes para los grupos laborales más vulnerables. Todo esto ayuda a explicar por qué en el 2010 la pobreza aumentó, a pesar del crecimiento de la producción.

El empleo formal se expandió en las actividades de la "nueva economía" y en los "servicios de apoyo", no así en los sectores de la "vieja economía", precisamente donde se ubica la mano de obra con menores ingresos y niveles de escolaridad; en este caso más bien se registró, por segunda vez, una contracción.

La capacidad de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones para incidir sobre la "vieja economía" depende, en buena medida, de factores que trascienden su ámbito de acción. Por ejemplo, la atracción de IED hacia las zonas de menor desarrollo relativo no es posible mientras no se generen capacidades locales. En esos lugares predomina la mano de obra no calificada, pero Costa Rica dejó de ser atractiva para empresas que hacen un uso intensivo de ella (como las textiles), en tanto que las compañías de servicios y de alta tecnología, que el país promociona en la actualidad, demandan mano de obra calificada, que no está disponible en esas zonas.

Para lograr que la "vieja economía" y partes sustanciales de los "servicios de apoyo" ofrezcan oportunidades de empleo decentes, se requiere un conjunto de políticas de desarrollo productivo (PDP) orientadas a mejorar las capacidades productivas y el acceso financiero de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), así como a impulsar la innovación, el "emprededurismo" y la formalización de los negocios, entre otros objetivos.

Es necesario vincular las políticas de inserción internacional con las políticas de apoyo a las Mipyme, a fin de mejorar el clima de negocios y superar los obstáculos que a nivel interno enfrentan estas empresas. Estos últimos quedan sugeridos por la corta vida de las Mipyme exportadoras y el deterioro de su desempeño. Una investigación de campo realizada para este Informe encontró debilidades en el uso de las TIC, los procesos productivos, la innovación, la gestión empresarial y la capacitación, entre otras.

En el tema del "emprededurismo" también se presentan grandes retos asociados a las PDP. Según diversos estudios, Costa Rica se ubica en una posición desventajosa a nivel internacional, en buena medida porque existen pocas oportunidades para los emprendedores.

Dos de los factores que afectan los emprendimientos son el escaso apoyo financiero y las dificultades para obtener servicios no financieros adecuados. En este sentido el Sistema de Banca para el Desarrollo no ha sido efectivo, pues no ha logrado crear instrumentos financieros innovadores, tales como capitales semilla, capitales de riesgo, "factoraje", franquicias y esquemas de *leasing*, entre otros.

En lo que respecta a la estabilidad y la solvencia económicas, el país obtuvo resultados positivos en el 2010, pero en un horizonte no muy lejano se divisan situaciones de vulnerabilidad. La inflación se mantuvo baja por segundo año consecutivo, pero en un nivel relativamente alto si se compara con lo observado en países que tienen similares condiciones de estabilidad. No obstante la apreciación que ha venido experimentando el colón, los precios de algunos productos importados muestran una rigidez a la baja que ha limitado su caída en estos años. A ello se unen ciertas presiones al alza en los precios de los productos no transables y la dinámica de los precios regulados, todo lo cual ha restado competitividad al país por la vía del tipo de cambio real.

La apreciación cambiaría no es un fenómeno exclusivo de Costa Rica; otros países viven la misma realidad, incluso a una escala mayor y con más volatilidad. Esta situación responde en buena parte a la política monetaria expansiva de los Estados Unidos y a las bajas tasas de interés en las naciones desarrolladas. Sin embargo, la alta dolarización que caracteriza a la economía costarricense también incide en los resultados, y las autoridades monetarias cuentan con instrumentos muy limitados para enfrentar la dualidad de monedas.

La estabilidad interna asociada a la situación fiscal se deterioró por segundo año consecutivo, y si bien en el 2010 aún existía algún margen de maniobra, hacia adelante el panorama es complejo. La expansión de los gastos recurrentes, en particular los relacionados con la planilla, ya comienza a "estrujar" la inversión pública y el gasto social. En la primera mitad del 2011 los esfuerzos por controlar los egresos se evidenciaron prácticamente en todos los renglones de gasto, pero los mayores ajustes se dieron en los dos rubros antes mencionados. Por su parte, los ingresos tributarios

## VALORACIÓN GENERAL

siguen creciendo poco, lo que refuerza la urgencia de generar recursos frescos. Sin embargo, hasta muy avanzado el 2011, la propuesta de reforma fiscal planteada por el Gobierno enfrenta un clima desfavorable en el Congreso.

Dotar al Estado de más recursos resulta esencial para preservar el Estado social de derecho. Si se compara la carga tributaria por persona de Costa Rica con la de países cuyo poder adquisitivo es parecido, se

observa que en el 2009 ésta fue inferior en un monto equivalente al 4,4% del PIB. Pero la brecha asciende a 7,6% del PIB si la comparación se realiza con las naciones que tienen un índice de desarrollo humano (IDH) alto, grupo al cual pertenece Costa Rica. Este resultado es muy importante, puesto que la ubicación del país en el grupo de IDH alto refleja la decisión de la sociedad de contar con servicios de educación y salud, entre otros, similares a los del mundo desarrollado, aun cuando su ingreso

sea inferior. En este sentido, surgen grandes interrogantes acerca de la posibilidad que tiene Costa Rica de continuar aspirando a altos niveles de desarrollo humano con el nivel relativo de su carga tributaria. Es decir, parece existir una inconsistencia entre la decisión que tomó el país hace casi medio siglo, de avanzar hacia un modelo de Estado social de derecho, y la disposición para proveer los recursos que demanda el logro de ese objetivo.

## ASPIRACIONES

### » CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos "decentes"<sup>2</sup>, 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"<sup>3</sup> y en el uso racional de los recursos naturales.

### » INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado<sup>4</sup>, 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 país<sup>5</sup>.

### » NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

### » DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingresos, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

### » POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambiental y energética que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

### » ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas**Introducción**

Este capítulo analiza el desempeño de la economía costarricense desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Los conceptos centrales que se evalúan son las oportunidades, la estabilidad y la solvencia, a partir de la evolución de diversos indicadores económicos, sociales y sus efectos sobre la equidad y la integración social.

Las oportunidades expresan el acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, y se materializa en la creación de nuevos empleos y en una mejor remuneración de los mismos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país. Son consecuencia del crecimiento económico, que a su vez es el resultado de los procesos de inversión, la formación de recursos humanos, el aumento de la productividad y el uso racional de los recursos naturales. De ahí que las oportunidades se evalúan no solo con base en su cuantía, sino también a la luz de la equidad en su distribución.

La estabilidad se expresa en reducidos desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y externos (balanza comercial y balanza de pagos), y permite el crecimiento económico sin comprometer las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras. La solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos, sin poner en riesgo la estabilidad. Ambas son fundamentales, y su evaluación debe realizarse desde una perspectiva de mediano plazo, pues determinan la sostenibilidad del crecimiento.

Al igual que en los dos últimos Informes, este año el capítulo se apartó de su marco temporal de estudio (el año inmediato anterior y las tendencias del último decenio) e introdujo algunas cifras de los primeros meses de 2011, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva al análisis de acontecimientos relevantes, como la recuperación de la crisis internacional y la actual discusión sobre la sostenibilidad y la estabilidad de las finanzas públicas.

Tal como se documentó en la edición anterior, la crisis del 2009 generó diferentes repercusiones sociales en el país. Los sectores relacionados con la producción de bienes fueron los más afectados, en especial los que emplean mano de obra menos calificada. En cambio, la recuperación que se experimentó durante el 2010 estuvo basada fundamentalmente en actividades que se encuentran ligadas a los mercados internacionales. Cabe destacar que el consumo interno constituyó también un factor de impulso.

Dado lo anterior, la generación de nuevas oportunidades en el 2010 tuvo un alcance limitado. La estabilidad interna del país se vio favorecida por los bajos niveles de inflación, no así por el deterioro de las finanzas públicas. En lo que respecta a la estabilidad externa, si bien el déficit de cuenta corriente se amplió, se mantuvo por debajo del promedio de la última década, en buena medida por la relativa estabilidad en los precios del petróleo y los alimentos y por un bajo crecimiento del crédito al sector privado.

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: i) rasgos e implicaciones de la recuperación económica (2009-2010), ii) dinámica del sector exportador, desempeño de las Mipyme y banca de desarrollo, iii) inversión extranjera directa en zonas de bajo desarrollo económico, iv) política cambiaria, v) inflación, y vi) situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales del país. Como tema especial se incluye un mapeo político del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.

También se cuenta con valiosos aportes sobre los temas del “emprendedurismo” (Parque Tec) y la semiformalidad de las Mipyme costarricenses (Observatorio de Mipymes). De igual forma, hay aportes de Procomer, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, del Ministerio de Hacienda y de la CCSS.

**Oportunidades**

En 2010 continuó la recuperación que se comenzó a gestar en la segunda mitad de 2009. El comportamiento de las exportaciones, el turismo y los flujos de inversión contribuyó al crecimiento económico. Además, el consumo privado sirvió como un motor de la recuperación, favorecido por la

expansión de los salarios reales por segundo año consecutivo, la apreciación cambiaria y la estabilidad en los términos de intercambio.

Casi todos los sectores, excepto la construcción, mostraron un mejor desempeño. Sin embargo, el empleo en el sector privado registró una muy débil recuperación, especialmente para los grupos más afectados por la crisis (los trabajadores informales y los obreros no calificados). El empleo formal se expandió en las actividades de la “nueva economía”, no así en las de la “vieja economía”; en esta última -que es donde se ubica la mano de obra con menores niveles de escolaridad e ingresos- más bien se produjo, por segundo año consecutivo, una contratación del empleo. De esta manera, la generación de oportunidades fue insuficiente para los grupos laborales más vulnerables, hecho que ayuda a explicar el incremento de la pobreza en el 2010.

Existen factores que limitan el acceso a los beneficios de la inserción económica internacional para ciertos grupos laborales, Mipyme y zonas geográficas relacionadas con la “vieja economía”. En este sentido, surge el desafío de diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo que permitan mejorar el capital humano (con especial énfasis en el dominio del idioma inglés y el uso de computadoras e Internet, además del aumento en la escolaridad de los trabajadores) e impulsen los encadenamientos, el acceso a financiamiento, la innovación, el “emprendedurismo” y la formalización de los negocios, entre otros objetivos.

En las siguientes secciones se analizan las principales fuentes y características de la recuperación económica que experimentó el país en el 2010, así como su impacto en la generación de oportunidades de empleo a nivel de los diferentes sectores y actividades productivas, y tomando en consideración las clasificaciones de “vieja economía”, “nueva economía” y “servicios de apoyo” empleadas en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*<sup>6</sup> (para este informe se hizo una revisión de las actividades incluidas

en cada tipo de economía. El detalle se presenta en el Anexo Metodológico).

### Economía se recupera, pero a un ritmo menor a partir del segundo trimestre de 2010

La recuperación de la economía costarricense inició hacia el segundo trimestre del 2009 y se afianzó a un ritmo creciente durante los doce meses posteriores. Sin embargo, a partir del segundo trimestre de 2010 comenzó a perder impulso. A finales del 2010 el crecimiento fue de 4,2% (gráfico 3.1).

Comparativamente, el ritmo de recuperación de la economía costarricense fue menor que el mundial (5%) y que el del grupo de países en desarrollo y emergentes (3% y 7,3%, respectivamente). Incluso fue inferior a la expansión observada en América Latina y el Caribe, donde el crecimiento alcanzó un 6,1% en el 2010, sobre todo por el dinamismo que mostraron Argentina (9,2%), Brasil (7,5%), Perú (8,8%) y Uruguay (8,5%), cuyas tasas fueron superiores al 7%. También contribuyó la expansión que se dio en República Dominicana (7,8%) y Panamá (7,5%).

El crecimiento relativo de Costa Rica en el 2010 contrasta con los resultados obtenidos en el período 2004-2007 y en la reciente crisis. En el primer caso, el país experimentó un crecimiento de 5,9%, superior al promedio de América

Latina, de 5,3%, en tanto que la contracción de 2009 (-1,3%) fue menor que la de la región (-1,7%).

### Exportaciones e inversión pierden impulso, pero consumo privado se acelera

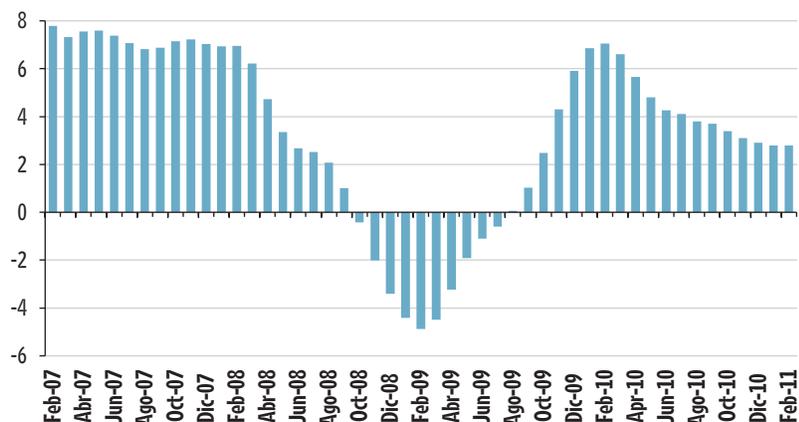
Entre el segundo trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2010 la producción mostró una recuperación sostenida, impulsada principalmente por las exportaciones y la inversión (formación bruta de capital fijo). A partir del segundo trimestre del 2010 ambas actividades perdieron dinamismo, lo que determinó una desaceleración del crecimiento (gráfico 3.2). En contraposición, el consumo se mantuvo estable a lo largo de todo el período analizado.

La desaceleración de las exportaciones de bienes se debió principalmente al comportamiento de los regímenes especiales, cuyas ventas registraron crecimientos negativos hacia el final del 2010. Por su parte, las exportaciones de servicios, en particular las empresariales, continuaron con el dinamismo que vienen mostrando desde hace varios años.

Es importante resaltar el papel de la formación bruta de capital en la recuperación de la economía a partir del segundo semestre de 2009. Este crecimiento obedeció, en mayor medida, al proceso de reposición de inventarios

GRAFICO 3.1

### Índice mensual de actividad económica (IMAE) (variación mensual)

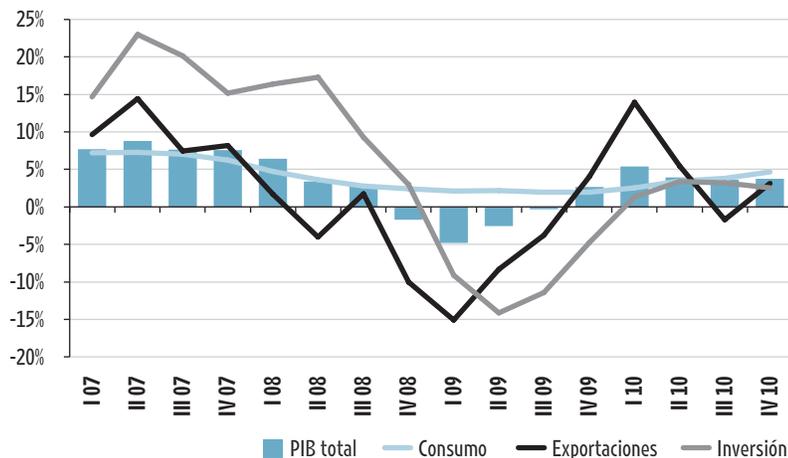


Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.2

### Crecimiento real del PIB, el consumo, las exportaciones y la inversión

(variación interanual por trimestres)<sup>a/</sup>



a/ Tasa de variación en un trimestre, con respecto al mismo trimestre del año anterior.

Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

por parte de las empresas (BCCR, 2011). La inversión en maquinaria y equipo mostró señales de mejoría, tras el retroceso observado un año antes. El sector privado invirtió en aparatos e instrumentos de medicina, instrumentos de medición y control y máquinas para el procesamiento de datos. En el sector público destacó la inversión en partes de motores y generadores eléctricos, grupos electrógenos y transformadores eléctricos (BCCR, 2011).

Por su parte, la inversión en nuevas construcciones decreció un 4,4% en 2010, pero con una leve recuperación en el segmento residencial y otras obras civiles de origen privado, desde mediados de año. La inversión pública, que había crecido un 18,8% en el 2009, cayó en 2,4%, como resultado de la disminución del presupuesto para obras de infraestructura y de la política anticíclica empleada por el Gobierno para mitigar los efectos de la crisis. A futuro será importante analizar las implicaciones de este tipo de medidas para la economía nacional.

A su vez, el consumo del sector privado mostró un crecimiento sostenido durante todo el 2010, pero sin retomar las tasas de expansión registradas en los años anteriores a la crisis. En cam-

bio, el consumo del Gobierno comenzó a perder impulso, de manera consistente con el creciente deterioro de las finanzas públicas (gráfico 3.3).

La mejora en el poder adquisitivo es uno de los principales factores que explican el desempeño del consumo privado. Por dos años consecutivos (2009 y 2010) los salarios ajustados por la inflación han tenido un comportamiento positivo en comparación con años previos. Los salarios mínimos reales crecieron en promedio un 3,2% en estos años. Por su parte, los salarios promedio reportados a la CCSS aumentaron un 6,8% en el mismo período.

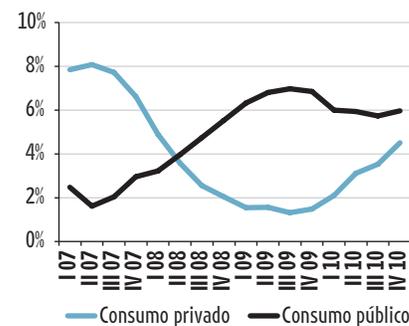
Estos resultados evidencian un rezaño en el ajuste de los salarios nominales ante la caída en la inflación, debido a la metodología empleada para tal propósito. Pero también hay que tomar en cuenta que en los últimos años se realizaron ajustes importantes en las escalas salariales de los profesionales y técnicos del sector público, tal como se documentó en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*.

La apreciación cambiaria es otro factor que estimuló el consumo privado. Su efecto se refleja en el comportamiento de las importaciones de bienes de consumo. Mientras las importaciones

GRAFICO 3.3

### Crecimiento real del consumo, privado y público

(tasa de variación interanual por trimestres)



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

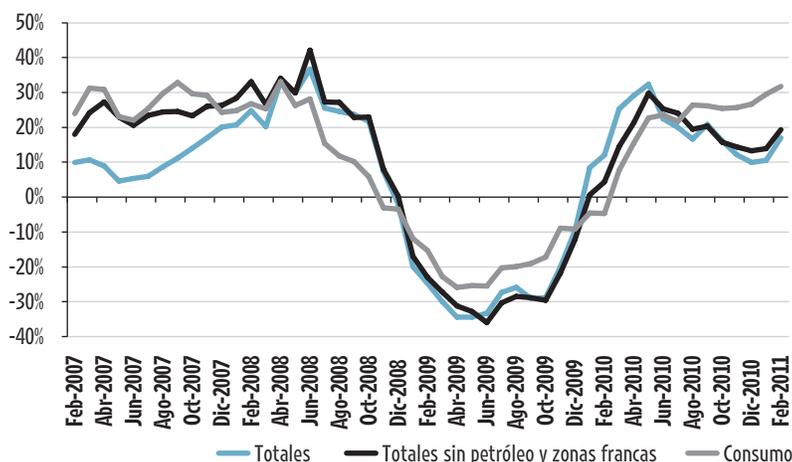
totales perdieron impulso a partir del segundo trimestre del 2010, las compras externas de bienes de consumo mostraron un ritmo sostenido de expansión (gráfico 3.4).

El consumo también fue incentivado por la mejora que experimentó el ingreso nacional disponible (IND) en los dos últimos años. La caída en los precios internacionales del petróleo y los alimentos en el 2009, y su relativa estabilidad en el 2010, favorecieron los términos de intercambio del país y esto repercutió de manera positiva en el IND, especialmente en el 2009, cuando éste se expandió un 0,6% en términos reales, en contraste con una caída del 1,3% en el PIB. En el 2010 su crecimiento fue del 3,3%, un poco menos que el aumento del PIB, en parte por el alza que se comenzó a registrar en los precios internacionales del petróleo y los alimentos hacia finales de ese año. No obstante, el deterioro de los términos de intercambio fue muy distante al del observado antes de la crisis.

El consumo privado no parece haber sido influenciado por las cifras del crédito al sector privado, toda vez que éste se estancó en el 2010, tanto el total como el orientado al consumo (Rosales, 2011). Esto sucedió a pesar de que en ese año las tasas de interés (nominales y reales) se redujeron en relación con su nivel del último semestre de 2009.

GRAFICO 3.4

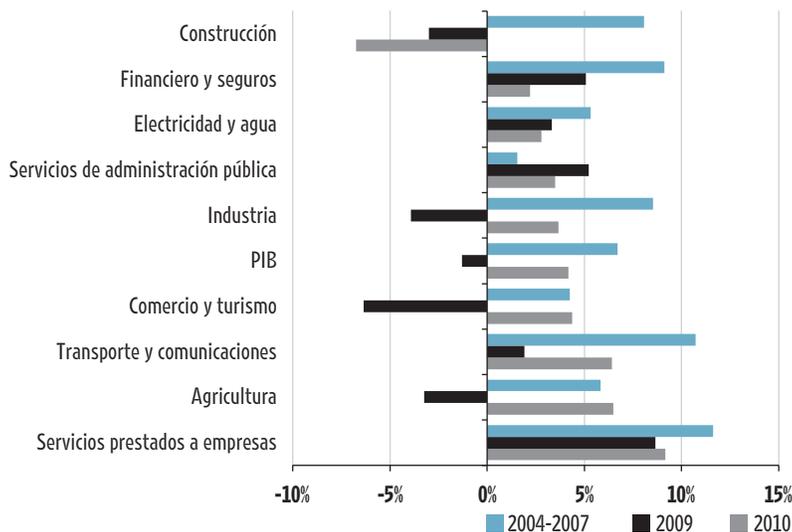
### Crecimiento de las importaciones, totales y de bienes de consumo (variación interanual del promedio móvil tres meses)



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.5

### Crecimiento real de la producción, por sectores



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

### Mayoría de sectores productivos crece, en especial los servicios privados

La recuperación económica fue favorable para todos los sectores que se contrajeron con la crisis, salvo para la construcción, que en el 2010 experimentó una segunda contracción, incluso mayor que la de 2009. Por su parte, el sistema financiero creció un 2,2%, mucho menos que el año anterior (5,1%). El estancamiento que registró el crédito

al sector privado en el 2010 es uno de los factores que explican este resultado. También se observó un menor ritmo de expansión en el sector público, que pasó de crecer un 5,5% en 2009 a un 3,5% en 2010, reflejando así el deterioro progresivo que muestran las finanzas públicas desde el 2009 (gráfico 3.5).

Si se compara la recuperación del 2010 con los resultados obtenidos en el período expansivo 2004-2007, es claro

que la tasa de crecimiento en el año bajo análisis fue muy inferior a las observadas en los años previos a la crisis, con excepción de la administración pública y la agricultura, cuya expansión en 2010 fue superior.

Los datos anuales, sin embargo, no reflejan de manera adecuada el proceso de recuperación de la producción. En este sentido, el índice mensual de actividad económica (IMAE) permite apreciar que la reactivación sostenida que se inició hacia la mitad del 2009 y se extendió hasta el primer trimestre del 2010, fue producto del desempeño de la industria, en especial de las empresas de alta tecnología y los servicios empresariales internacionales. La apertura de las telecomunicaciones y los seguros también contribuyó al crecimiento, toda vez que esas actividades experimentaron un incremento superior al de la economía en su conjunto. Por el contrario, el sector de la construcción y el financiero le restaron dinamismo.

A partir del segundo trimestre del 2010, la recuperación perdió impulso y la economía comenzó a desacelerarse, en buena parte por el comportamiento de las zonas francas y la construcción, donde se acentuó la contracción. Otros sectores, como la agricultura y la electricidad, también colaboraron con esta desaceleración. Por el contrario, los servicios empresariales, el comercio y el turismo mostraron un dinamismo creciente, y el sector financiero incluso revirtió, hacia mediados del año, la tendencia de desaceleración que venía exhibiendo en los meses previos.

En resumen, la mayoría de los sectores se recuperó en el 2010, pero con tendencias y ritmos distintos. Además, su crecimiento estuvo muy lejos del observado antes de la crisis reciente. Los servicios privados, en especial los internacionales (tales como *call center* y *back office*), mantuvieron el dinamismo de años previos y, de esta forma, continuaron modificando la estructura productiva del país. Entre los años 2000 y 2010 la agricultura, la industria y el comercio perdieron importancia, en contraposición con actividades como transporte, comunicaciones, y servicios financieros y empresariales. Según el

BCCR (2011), el comportamiento de estos sectores responde a una mayor demanda de los servicios vinculados al comercio exterior (crecimiento de muelles y puertos, almacenaje y transporte de carga por carretera), las comunicaciones (mayor diversidad de productos innovadores ofrecidos en el mercado, tanto en la red de telefonía celular de tercera generación como en la Internet vía cable módem) y el turismo receptivo, donde el mayor ingreso de visitantes extranjeros durante el 2010 reactivó las actividades de aviación, autos de alquiler, agencias de viajes y cabotaje.

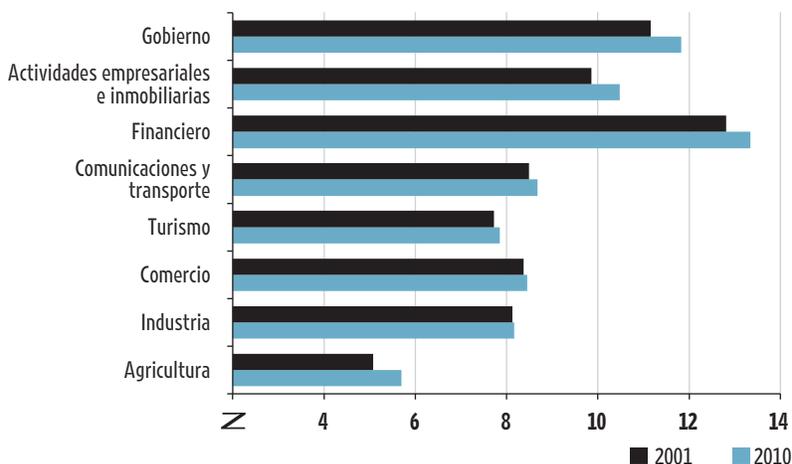
Este cambio en la estructura productiva se refleja en la composición del empleo. Los sectores que en la última década incrementaron su participación dentro de la economía, excepto la construcción, también lo hicieron en la generación de puestos de trabajo. Por su parte, las actividades de los sectores primario y secundario (agricultura e industria) disminuyeron su aporte tanto a la producción como al empleo. En el comercio y el sector público se presenta una situación paradójica: mientras su importancia dentro de la producción baja, su participación en el empleo aumenta.

En lo que concierne al nivel de calificación, el dinamismo que muestran los servicios privados, principalmente los internacionales, así como las contrataciones del sector público, ha beneficiado a la mano de obra más calificada, dado que los ocupados en estas actividades son los que en promedio registran los mayores niveles de educación, aunque, como en otras ocasiones ha señalado este Informe, no con estándares óptimos (gráfico 3.6). Esta tendencia se mantuvo en el 2010.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO**, véase Rosales, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRAFICO 3.6

## Años promedio de escolaridad por sectores productivos



Fuente: Rosales, 2011, con datos de la EHPM 2001 y la Enaho 2010, INEC.

### Recuperación no alcanza a generar empleos para los grupos más afectados por la crisis

Las encuestas de hogares que realiza el INEC en julio de cada año constituyen la principal fuente de información estadística sobre el mercado laboral, al proporcionar las cifras oficiales de empleo, desempleo e ingresos de las personas. En 2010 el INEC sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del período 1987-2009, por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual incorpora cambios metodológicos importantes<sup>7</sup>, que limitan la comparación de los resultados obtenidos a través de estos dos instrumentos. Esto se debe a que, al valorar la información, no es posible distinguir entre los efectos metodológicos sobre la medición, y los cambios socioeconómicos “reales” experimentados por los hogares y las personas, lo que impide conocer con certeza la magnitud de la variación coyuntural del 2010 y dificulta el análisis que se efectúa en este capítulo.

Si bien es cierto que prevalecen los temas básicos (características demográficas y sociales, condición de actividad y del empleo de las personas ocupadas, los ingresos por trabajo y otras fuentes), se adicionan otros relacionados con

la calidad y las características específicas del empleo independiente y del asalariado, así como el tipo de empleo que buscan las personas desempleadas (INEC, 2010b). Entre los ajustes conceptuales y operativos que incorpora la Enaho están la forma en que se determina la condición de actividad (población ocupada y desocupada) y los cambios en la clasificación de variables básicas como el sector institucional, la posición en el empleo y las horas trabajadas. Además amplía la indagación sobre los ingresos percibidos por las personas, tanto laborales como no laborales.

Ahora bien, según datos de la Enaho, en 2010<sup>8</sup> hubo un aumento en la generación de empleos que, sin embargo, no fue suficiente para compensar el crecimiento de la población en edad de trabajar (personas de 15 años y más), lo que se refleja en una tasa de ocupación inferior a la de 2009 (INEC, 2010a). La creación de puestos de trabajo puede estar siendo afectada por las menores tasas de expansión económica de los últimos dos años, la apreciación cambiaria, el entorno internacional de lenta recuperación -que afectan especialmente al sector exportador- y la depresión del sector construcción (Sauma, 2011). Incluso es de esperar que las empresas

de estos sectores se concentren en la búsqueda de una mayor eficiencia, es decir, de aumentos en su producción sin incrementar el empleo.

Por sector institucional, de los 23.106 nuevos empleos que se generaron, 16.400 (siete de cada diez) correspondieron al sector público. En el sector privado el crecimiento fue de apenas un 0,4% (equivalente a 5.611 empleos), una cifra muy inferior al promedio registrado durante el período de expansión 2004-2007 (4,1%) y al promedio de la última década (3,3%).

El empleo público favoreció la contratación masculina (10.075 hombres *versus* 6.325 mujeres; INEC, 2010a), mientras que la población femenina fue la más beneficiada por el crecimiento del empleo privado. No obstante, las mujeres siguen mostrando tasas de participación y ocupación menores que las de los hombres; su tasa de desempleo en 2010 fue 3,5 puntos porcentuales superior a la de los hombres, y su inserción no necesariamente se dio en cargos profesionales, sino que correspondió en su mayoría a servicios domésticos.

La generación de empleos en el 2010 fue positiva tanto en el área urbana como en la rural, así como en todas regiones, excepto la Chorotega, donde más bien se perdieron puestos de trabajo (-5,2% del total de ocupados de la región). En términos relativos, es decir, como porcentaje del total ocupados en la región, la Huetar Atlántica fue la que mostró un mayor crecimiento del empleo, (3,6%), seguida por la Central (1,6%) y la Pacífico Central (1,2%). En las regiones Brunca y Huetar Norte la expansión del empleo fue muy baja (0,3%).

Rosales (2010) encontró que el empleo en las clases intermedias, cuyos niveles de escolaridad e ingresos son relativamente superiores, se incrementó en el 2009, producto en buena medida de la activa política de contrataciones que siguió en ese año el sector público, para apoyar la recuperación. Las cifras del 2010 revelan que esta situación se repitió. En cambio, para los obreros industriales, el grupo más afectado por la reciente crisis, la reactivación económica del 2010 no generó oportunidades de empleo. En 2009 estos habían sido

notablemente perjudicados por la caída de la construcción, donde se perdieron 24.059 puestos de trabajo. En el 2010 esta actividad se volvió a contraer, y como resultado hubo una pérdida adicional de 11.556 empleos. Como se sabe, estos obreros se caracterizan por sus bajos niveles de escolaridad e ingreso. Por el contrario, el sector de intermediación financiera (que pertenece a la “nueva economía”) registró el mayor aumento del empleo en 2010.

Estos cambios afectaron de maneras distintas a hombres y mujeres. Los primeros fueron los más perjudicados por las reducciones del empleo en los sectores de construcción y comercio y reparación, en tanto que para las segundas el mayor impacto se dio en el sector de salud y atención social. Ambos sexos se vieron favorecidos por el aumento del empleo en la industria y la intermediación financiera. Las mujeres se beneficiaron con los nuevos puestos creados en educación y servicio doméstico, mientras que para los hombres hubo mayores oportunidades en electricidad, gas y agua (cuadro 3.2).

Estos hallazgos se refuerzan al analizar las cifras de empleo según tipo de economía, es decir, utilizando la clasificación de “vieja economía”, “nueva economía” y “servicios de apoyo” desarrollada en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. A partir de los datos de la CCSS, que corresponden al empleo formal, se comprueba que la recuperación económica que se dio en el 2010 no fue favorable para la “vieja economía” en lo relativo a la generación de puestos de trabajo (Rosales, 2011).

Como se ha dicho, los obreros industriales -en especial los que se encuentran insertos en la vieja economía- no fueron beneficiados por la reactivación económica. Sin embargo, en 2010 el empleo en el sector agropecuario creció de manera considerable, luego de mostrar una tendencia sostenida a la reducción. Si bien en este resultado podría haber algún efecto relacionado con el diseño muestral de la Enaho, debe reconocerse que el incremento es consistente con el elevado crecimiento que registró la producción agropecuaria en el 2010: una tasa de 6,5%, que

CUADRO 3.2

**Ocupados de 15 años y más, por rama de actividad. 2009 y 2010**

	EE <sup>a/</sup> 2009	Enaho 2010
Total ocupados	1.879.058	1.902.164
Agricultura, ganadería y pesca	281.070	285.076
Industria manufacturera <sup>b/</sup>	221.050	229.865
Electricidad, gas y agua	27.852	35.675
Construcción	116.140	104.584
Comercio y reparación	358.436	347.768
Hoteles y restaurantes	95.958	96.328
Transporte, almacén. y comunicaciones	122.636	119.346
Intermediación financiera	37.531	48.979
Actividades inmobiliarias y empresariales	127.887	127.421
Administración pública	90.907	92.823
Enseñanza	119.846	126.942
Salud y atención social	71.866	63.953
Servicios comunitarios y personales	66.523	69.604
Hogares con servicio doméstico	131.371	135.512
Organizaciones extraterritoriales	1.950	2.150
Actividades no bien especificadas	8.035	16.138

a/ Encuesta experimental de la Enaho 2009.

b/ Incluye minas y canteras.

Fuente: Sauma, 2011, con datos del INEC.

ubica al sector como el segundo más dinámico de la economía en ese año, solo superado por la actividad de “otros servicios prestados a las empresas” (Sauma, 2011). Este es un nuevo llamado de atención sobre la importancia que aún tiene la “vieja economía”; aunque no ofrece las mejores condiciones de empleo en comparación con la “nueva economía”, acoge a un amplio contingente de personas que requieren apoyo para mejorar sus oportunidades y su calidad de vida.

En la edición anterior del *Informe Estado de la Nación* se mostró que los obreros industriales, los trabajadores informales y las mujeres, los más afectados por la reciente crisis, se ubican principalmente en las actividades de la “vieja economía” y se caracterizan por tener bajos niveles de educación e ingreso<sup>9</sup>. Como resultado, su versatilidad y movilidad laboral son limitadas, lo cual los hace más vulnerables a los ciclos económicos. Debido a ello, se señaló que tardarían más tiempo en percibir la recuperación, e incluso en algunos casos sufrirían las secuelas

de la crisis en forma permanente. Se planteó que era más probable que la reactivación económica favoreciera a los grupos con mayores niveles de escolaridad e ingreso. Las cifras del 2010 ratifican estas afirmaciones. La recuperación ha sido impulsada sobre todo por los sectores exportadores, con lo cual la generación de empleo en la “nueva economía” ha sido mayor. Además, el crecimiento del empleo en los servicios de apoyo se debió en buena medida a las contrataciones públicas, las cuales se encuentran muy vinculadas con las clases medias y muy poco con los grupos laborales más afectados por la crisis.

En resumen, las oportunidades de empleo que trajo consigo la reactivación económica del 2010 no fueron favorables para los grupos vulnerables. Esto podría explicar por qué la recuperación fue muy modesta en términos de generación de empleo y no se tradujo en una reducción de la pobreza; por el contrario, ésta se incrementó, de 18,5% a 21,3% entre 2009 y 2010.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO,

véase Sauma, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Sigue creciendo el empleo calificado

En un contexto de mayor integración al comercio internacional, en el que la competitividad está basada cada vez más en el conocimiento, factores como la educación, los idiomas y el uso de computadoras e Internet son elementos clave. Los ocupados en la “vieja economía”, sin embargo, muestran notables rezagos en estas competencias con respecto a otros trabajadores del país y, más importante aún, en comparación con trabajadores de otras naciones.

Según Sauma (2011), en el período 1990-2009 el empleo calificado, es decir, de personas con once años o más de educación formal (secundaria completa o más), aumentó sostenidamente, lo cual 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. En 2010 el empleo calificado mantuvo su participación dentro del empleo total en un nivel casi idéntico al de 2009.

Es importante tomar nota del rezago educativo que presentan los trabajadores de la “vieja economía”, sobre todo en el sector de agricultura, incluyendo la no tradicional de exportación (cuadro 3.3). En este sentido cabe recordar que buena parte de estas actividades carece de procesos de alto valor agregado. En la mayoría de los casos se relacionan con la comercialización de productos frescos.

Las cifras también permiten corroborar lo señalado en párrafos previos, el sentido de que las contrataciones públicas están mayormente relacionadas con mano de obra calificada (con más años de escolaridad). De hecho, el sector público es el que registra el menor porcentaje de ocupados con un nivel de educación formal inferior a secundaria completa.

Una situación similar se registra en materia de idiomas. Solamente un 4,2% de los ocupados en la “vieja economía”

CUADRO 3.3

#### Características seleccionadas de las personas ocupadas, según tipo de economía. 2010 (porcentajes)

	Tiene primaria incompleta o menos	Tiene secundaria incompleta o menos	Dominio del idioma Inglés	Acceso a computadora	Acceso a Internet
<b>Vieja economía</b>	<b>27,7</b>	<b>85,7</b>	<b>4,2</b>	<b>29,6</b>	<b>14,1</b>
Industria tradicional	13,4	74,6	5,8	40,2	21,2
Agroexportación tradicional	34,4	89,4	2,7	18,6	5,7
Agricultura para mercado interno	35,2	90,0	2,5	19,2	7,6
<b>Nueva economía</b>	<b>14,0</b>	<b>63,2</b>	<b>17,4</b>	<b>51,5</b>	<b>31,8</b>
<b>Nuevos servicios</b>	<b>7,0</b>	<b>57,9</b>	<b>22,2</b>	<b>56,7</b>	<b>36,2</b>
Zonas francas	6,3	48,2	11,8	55,0	29,8
Agroexportación no tradicional	28,7	83,4	2,6	21,7	7,0
<b>Servicios de apoyo</b>	<b>46,9</b>	<b>7,8</b>	<b>12,8</b>	<b>56,2</b>	<b>33,8</b>
Gobierno	1,7	24,7	20,6	73,3	48,7
Otros servicios especializados	4,6	28,0	20,3	70,2	49,5
Comercio	9,0	60,2	9,3	51,7	28,5
Otros servicios no especializados	16,0	74,8	6,3	40,2	22,7
<b>Todos los ocupados</b>	<b>12,8</b>	<b>59,8</b>	<b>11,6</b>	<b>48,5</b>	<b>28,8</b>

Fuente: Rosales, 2011, con datos de la Enaho, INEC.

domina el idioma inglés, una cifra muy inferior a la media nacional, de 11,6%. Una vez más, la agricultura registra el mayor rezago.

El uso de computadoras e Internet constituye otro importante reto para la “vieja economía”, toda vez que las cifras alcanzan un 30% y un 14%, respectivamente. En cambio, en la “nueva economía” se registra un 51% en el primer caso y un 31% en el segundo. En los “servicios de apoyo” las proporciones son del 56% y el 35%.

### Características de la “vieja economía” limitan competitividad y progreso social del país

Los rezagos antes expuestos tienen implicaciones relevantes en la distribución del ingreso y en la productividad del país, dado que la “vieja economía”, aunque tiene una importancia que ha venido disminuyendo en el tiempo, genera una parte considerable del empleo total: a la fecha, brinda trabajo a una cuarta parte de los ocupados, lo cual representa en términos absolutos unas 460.000 personas. Esta situación repercute fuertemente en los niveles de pobreza, puesto que una proporción significativa de la mano de obra menos calificada se ubica en la “vieja economía” y ésta posee menores niveles de productividad. Esto ayuda a explicar el bajo crecimiento relativo que ha registrado la productividad total de los factores de la economía costarricense en la última década, a pesar de que en la “nueva economía” existen actividades muy dinámicas, favorecidas por las políticas de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones directas, que han tenido resultados macroeconómicos positivos. Queda claro, entonces, que la capacidad de estas políticas para generar encadenamientos productivos con los sectores que constituyen la “vieja economía”, sigue siendo limitada.

La integración internacional ha sido beneficiosa para Costa Rica, particularmente en la generación de empleos de calidad y bien remunerados. Además, la diversificación que ha experimentado la economía desde hace casi tres décadas, cuando se comenzó a implementar

un nuevo estilo de desarrollo orientado a los mercados externos, ayudó a mitigar los efectos adversos de la reciente crisis (Programa Estado de la Nación, 2010). Sin embargo, la mayoría de las ventajas derivadas de la “nueva economía” se concentra en la mano de obra más calificada, que por lo general se ubica en las zonas urbanas. Un elevado porcentaje de los 460.000 trabajadores que dependen de la “vieja economía” no posee las competencias laborales necesarias para aspirar a los beneficios de la “nueva economía” y esto explica las dificultades del país para reducir la pobreza e incrementar la productividad total de los factores.

Tal como se ha señalado en Informes anteriores, se requieren políticas de desarrollo productivo (PDP) que mejoren el capital humano, la infraestructura, el “emprendedurismo”, el acceso a financiamiento y otros aspectos que son claves para la competitividad, y que además promuevan encadenamientos productivos que amplíen las oportunidades de la población.

En las próximas secciones se analizan algunas realidades que limitan el acceso a los beneficios de la integración internacional y propician las brechas económicas que se han venido mencionando. Esas situaciones confirman la necesidad de poner en marcha PDP articuladas a una estrategia nacional de desarrollo, a fin de impactar la productividad del país y lograr con ello una dinámica de crecimiento sostenible, con amplia inclusión social.

### Aumenta número de Mipyme exportadoras, pero su desempeño se deteriora

En el 2010 las exportaciones de bienes del país se recuperaron, y alcanzaron un nivel similar al del año previo a la crisis (2007). En efecto, las ventas externas se expandieron un 6,8%, luego de haber caído casi un 8% en el 2009. Prácticamente todos los sectores mostraron aumentos, en especial el pecuario y de pesca (35,1%) y el agrícola (17,4%). Algo similar ocurrió con los mercados de destino; solo el Caribe y China redujeron sus importaciones desde Costa Rica<sup>10</sup>.

El número de destinos aumentó a 145, luego de haberse contraído en el 2009. Por su parte, la cantidad de productos exportados continuó por la senda de crecimiento sostenido que se observó a lo largo de la década (4.238 en el 2010) toda vez que la crisis no generó cambios en ese sentido.

La evidencia internacional revela que el desempeño exportador de un país está relacionado con la importancia del margen extensivo<sup>11</sup> y la diversificación de las exportaciones (Hummels y Klenow, 2005; Hesse, 2008). Este es el caso de Costa Rica, donde el margen extensivo parece ser más importante, pues se ha incrementado significativamente la variedad de los productos exportados (Rivera, 2011).

En lo relativo a las exportaciones por tamaño de empresa, tal como se reportó en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*, el país muestra una concentración en los establecimientos más grandes (de más de cien empleados), algo que también sucede en otras latitudes. Esta situación se ha mantenido prácticamente invariable desde el 2007. Sin embargo, a partir de este año se observa también un incremento en la participación relativa de empresas exportadoras pequeñas<sup>12</sup>.

En el 2010 continuó la tendencia a la baja en el número de empresas exportadoras grandes y aumentó el de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), las cuales registraron una cantidad superior a la de años previos a la crisis (cuadro 3.4). Dentro de este grupo, las pequeñas y medianas empresas (PYME) tuvieron una mayor participación en el valor exportado: mientras en el 2007 representaban el 9%, en el 2010 la cifra alcanzó el 14%. Por su parte, el aporte de las microempresas es muy pequeño y no varió entre estos años, más bien en el 2010 se redujo al 1%, luego de haber alcanzado un 2% en 2008 y 2009.

A pesar de los resultados descritos, el índice de desempeño exportador que calcula Procomer<sup>13</sup> muestra un deterioro para las Mipyme. Entre 2007 y 2010 se registró una reducción significativa en las empresas de este sector calificadas como altamente exitosas y un

CUADRO 3.4

**Número de empresas y volumen de exportaciones, según tamaño. 2007 y 2010**

Empresas	2007		2010	
	Número	Exportaciones (millones de dólares)	Número	Exportaciones (millones de dólares)
Grandes	497	8.409	404	7.965
Pyme	1.243	841	1.296	1.312
Microempresas	331	93	425	94

Fuente: Rivera, 2011, con datos de Procomer.

aumento en las poco exitosas (de 32% a 9% y de 3% a 12%). Las medianamente exitosas mantuvieron su posición, mientras que el porcentaje de empresas clasificadas como regularmente exitosas se incrementó (de 28% a 42%; Procomer, 2008 y 2011).

Una reciente investigación detectó importantes debilidades en el esfuerzo exportador de las PYME, sobre todo en lo relativo a su continuidad. A partir del estimador Kaplan-Meier y con cifras de la última década, Umaña (2011) encontró que la probabilidad de supervivencia de las empresas pequeñas es de apenas un 20%, en tanto que en las grandes esta proporción supera el 80%. Es decir, las PYME son más inestables en los mercados internacionales, su probabilidad de exportar por períodos prolongados es mucho menor. Además, el estudio revela que la tasa de reincidencia de las empresas exportadoras (porcentaje de las empresas que salen y vuelven a entrar posteriormente) es baja, en promedio un 6,1%.

Adicionalmente, al desagregar el universo de las empresas exportadoras del país a nivel de quintiles, según el monto promedio anual de sus ventas al exterior, se encontró que los establecimientos más pequeños (ubicados en el primer quintil) tienen una tasa de entrada y salida mucho mayor (más del 90%) que las empresas más grandes, situadas en el quinto quintil (menos del 8%).

En relación con lo anterior, la investigación citada revela que en la última

década la tasa neta promedio de entrada en el sector exportador fue de 2,4%, es decir, existe una tendencia creciente en el parque de empresas exportadoras. Sin embargo, cuando los resultados se ajustan por el tamaño de las empresas, la tasa neta de entrada de las más pequeñas es negativa, en particular en los quintiles primero y segundo, donde alcanza -0,4% y -0,2%, respectivamente<sup>14</sup> (gráfico 3.7).

**Deterioro del clima de negocios impacta el desempeño de las Mipyme**

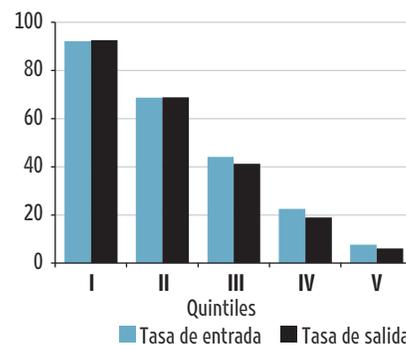
Si bien la mejora en el clima de negocios de un país favorece a todas las empresas, el efecto es aun más importante para las Mipyme. Enfrentar los obstáculos que se presentan en sus actividades implica para ellas la inversión de una proporción considerable de sus recursos, en comparación con las empresas grandes, y puede ser la diferencia entre ser o no más productivas y tener la capacidad para exportar o no.

El marco institucional juega un papel crucial en el mejoramiento del clima de negocios. El exceso de regulaciones, leyes, requisitos y controles para invertir y realizar actividades productivas, así como la calidad de los servicios que proveen las entidades públicas, inciden directamente en el desempeño empresarial y el crecimiento económico del país.

En este contexto, son particularmente relevantes los procesos de registro y formalización de las empresas. En la

GRAFICO 3.7

**Tasas de entrada y salida de las empresas exportadoras, según quintiles del monto exportado. 2000-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en Umaña, 2011.

medida en que los trámites y requerimientos son más complicados y costosos, se desincentiva el establecimiento de nuevos negocios y se promueve la informalidad (como se verá más adelante). Esto afecta de manera significativa a las Mipyme, para las cuales estos procesos representan costos fijos difíciles de absorber (Rivera, 2010).

Para Costa Rica el clima de negocios es un tema que requiere especial atención, ya que ocupa una posición desventajosa en el índice “Doing Business” elaborado por el Banco Mundial. Entre 2010 y 2011, el país experimentó un descenso importante en casi todas las variables que componen este índice (cuadro 3.5).

Lo anterior lo reafirma el último Reporte Mundial de Competitividad (2011-2012), publicado por el Foro Económico Mundial, el cual revela que la competitividad relativa de Costa Rica se deterioró por segundo año consecutivo, debido a que otros países avanzan con más celeridad, como por ejemplo el caso de Panamá en la región. Entre los principales problemas que explican esta situación, según la Encuesta Ejecutiva de Opinión contenida en este reporte, sobresalen los temas de la burocracia, la infraestructura y el acceso al financiamiento. Los dos primeros son citados como problemas desde el año 2003.

CUADRO 3.5

### Resultados de Costa Rica en la clasificación Doing Business 2011 (estudio basado en una muestra de 183 países)

Temas	Posición		Cambio
	Doing Business 2010	Doing Business 2011	
Hacer negocios	121	125	-4
Apertura de un negocio	119	116	3
Manejo de permisos de construcción	129	131	-2
Registro de propiedades	49	52	-3
Obtención de crédito	61	65	-4
Protección de los inversionistas	165	167	-2
Pago de impuestos	154	155	-1
Comercio transfronterizo	64	69	-5
Cumplimiento de contratos	129	130	-1
Cierre de una empresa	100	114	-14

Fuente: Rivera, 2011, con datos del Banco Mundial e IFC.

sobre el mismo tema, la respuesta obtenida contradice a la anterior. En efecto, se preguntó a las empresas si sus ganancias en el 2010 se redujeron, se mantuvieron o aumentaron con respecto a las del 2009, y por qué. Las empresas del grupo exportador cuyas ganancias disminuyeron (50,5%) señalaron como razones la crisis y/o la contracción de las ventas (78%); solo un 6% mencionó el tipo de cambio. Asimismo, entre las empresas que dejaron de exportar y cuyas utilidades cayeron (42,6%), el 67,4% indicó que el factor explicativo fue la crisis y/o la contracción de las ventas; un 14% dijo que el motivo fue el cese de las exportaciones y solo un 4,7% señaló el tipo de cambio.

El efecto del tipo de cambio sería más claro si las empresas utilizaran mecanismos de protección cambiaria, lo cual mitigaría el impacto de la apreciación sobre sus utilidades. En tal caso, la percepción de que este es uno de los principales factores que dificulta la gestión exportadora tendría una interpretación distinta. No obstante, al preguntar si las empresas tienen alguna estrategia para enfrentar las variaciones en el tipo de cambio, el 73,5% respondió que no, y este porcentaje es mayor cuanto más pequeña es la empresa (en las “micro” es 78%, en tanto que en las medianas es 44%). Entre las compañías que exportan la cifra alcanza el 71,7%, y en las que dejaron de exportar el 75,2%.

Cuando se consultó a las empresas por qué no tienen este tipo de estrategia, las tres principales razones mencionadas fueron: i) no lo han visto necesario (27,9%), ii) se rigen por el tipo de cambio (18,4%) y iii) no se puede manejar desde la empresa, es algo externo (14,3%).

En resumen, los resultados de la encuesta sugieren que las Mipyme no tienen claridad sobre la dinámica del mercado cambiario, cómo éste afecta sus estados financieros y cuáles mecanismos podrían ayudar a mitigar su impacto, tanto en lo que concierne a la posición cambiaria de la empresa como a los instrumentos que ofrece el mercado (derivados cambiarios).

Por otra parte, las empresas más productivas exportan más (Wagner, 2007).

### Internacionalización de Mipyme requiere políticas que incrementen su productividad

Según Mayer y Ottaviano (2008), existen diferencias de productividad entre las empresas que exportan y las que no lo hacen. Ello obedece a diversos factores internos y externos. Entre los primeros destacan la calidad de los insumos (capital humano y físico), las prácticas gerenciales, la innovación, el aprendizaje continuo y la estructura empresarial. Entre los factores externos se identifican las externalidades, la competencia en los mercados (nacionales y externos) y la flexibilidad del mercado de insumos (trabajo y capital).

Aunque existen numerosos estudios sobre el desempeño competitivo del país, son poco frecuentes los que se enfocan en el nivel empresarial, para profundizar en los determinantes internos y externos de la productividad y en la capacidad de exportar, especialmente de las Mipyme.

Con el fin de aproximar el análisis de este tema, Unimer aplicó una encuesta de campo a doscientas Mipyme<sup>15</sup>, en un estudio que cubrió el período 2007-2010 y consideró empresas exportadoras y empresas que dejaron de exportar pero que aún operan en el mercado nacional<sup>16</sup>. Los resultados indican que un 15% de las empresas nació como firma exportadora, mientras que más de la mitad

realizó su primera exportación hasta cinco años después de haber iniciado operaciones. Dado que el 73% de las empresas entrevistadas señaló que su principal mercado es el nacional, se vuelve aun más relevante analizar los determinantes de su desempeño productivo y exportador en particular.

En la encuesta se consultó sobre los factores internos de la empresa que influyen la capacidad de exportar. Entre los catorce temas señalados en este sentido, cinco fueron destacados como los principales: i) uso de tecnologías de información y comunicación, ii) gestión empresarial, iii) proceso productivo, iv) innovación, y v) capacitación y asistencia técnica. En general no hubo diferencias importantes en las respuestas de los dos grupos de empresas en torno a este punto.

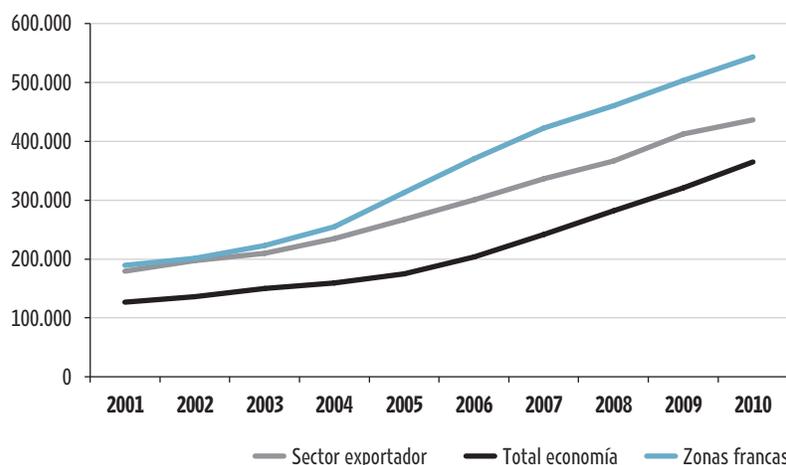
En relación con los factores externos que dificultan la gestión exportadora, los entrevistados destacaron las variaciones del tipo de cambio, el bajo nivel de éste y la infraestructura vial. En general no se observan diferencias marcadas entre los dos grupos de empresas. En el caso de las exportadoras, los grados de importancia asignados a cada factor fueron 76%, 73% y 50%, respectivamente. Sin embargo, el resultado sobre el tipo de cambio requiere una lectura cuidadosa, toda vez que en otra pregunta que se hizo

Asimismo, contratan empleados más capacitados y ofrecen mejores salarios (Bernard et al., 2007; Helpman, 2010). Es decir, existe un premio por exportar que está relacionado con las destrezas (capacitación) de los empleados (Brambilla et al., 2010; Verhoogen, 2008). Desde esta perspectiva, Rivera (2011) buscó identificar factores asociados al capital humano que ayuden a explicar por qué en Costa Rica las empresas exportadoras (en particular las de zonas francas) ofrecen mayores salarios en comparación con aquellas que no realizan ventas al exterior. Los resultados obtenidos comprobaron que, efectivamente, existen premios por exportar: las Mipyme que se mantienen exportando pagan mejores salarios que aquellas que dejaron de exportar y siguen operando. Si se utiliza como variable *proxy* del salario promedio, el valor total de la planilla dividido por el total de empleo, se observa que los salarios corrientes de la economía como un todo se mantuvieron en niveles menores que los del sector exportador y el de las zonas francas durante la última década (gráfico 3.8).

Para profundizar en este análisis, se compararon los datos de empleo y salarios de las empresas exportadoras en los años 2007 y 2010, con el propósito de conocer su situación con y sin la presencia de la crisis económica mundial. Aunque no se contó con toda la información requerida, sí se pudo identificar este premio por exportar. En el grupo de empresas que exportaron en ambos años se observó que, en general, el empleo y los salarios se incrementaron, pese a la ocurrencia de *shocks* externos (crisis mundial). Esto parece indicar que las empresas exportadoras que se mantuvieron exportando en ese período lograron posicionarse en los mercados externos con una mano de obra mejor remunerada. Por su parte, las empresas que exportaron en 2007 pero no en 2010, si bien siguieron operando en el mercado nacional, pagaron salarios menores independientemente de su tamaño. En promedio, en el 2010 las Mipyme exportadoras pagaron 1,17 veces el salario de las no exportadoras (Rivera, 2011).

GRAFICO 3.8

### Estimación de los salarios promedio del sector exportador y zonas francas<sup>a/</sup> (colones corrientes)



a/ Definidos como planilla total en colones corrientes, dividida entre el total de trabajadores reportados a la CCSS.  
Fuente: Rivera, 2011, con datos de la CCSS.

CUADRO 3.6

### Capacitación y especialización de empleados de las Mipyme. 2011 (porcentajes de respuesta)

	Dejó de exportar	Exporta
<b>Inversiones en capacitación</b>		
Frecuentemente	27	42
Dos veces al año	12	13
Una vez al año	25	19
Nunca	37	25
<b>Empleo especializado por áreas</b>		
Mercado internacional	21	48
Recursos humanos	41	42
Informática	55	70
Análisis de mercados	23	44
Finanzas	57	70

Fuente: Rivera, 2011, con datos de Unimer, 2011.

Ahora bien, sobre el supuesto de que a mayores destrezas laborales, mayor productividad empresarial y mejores salarios, el trabajo de campo realizado por Unimer arrojó resultados interesantes sobre el papel del capital humano en el esfuerzo exportador de las Mipyme. En materia de capacitación de los empleados, se encontró una diferencia significativa entre los dos grupos de empresas encuestadas. Un 42% de

las Mipyme exportadoras capacita con frecuencia a sus trabajadores, mientras que un 37% de aquellas que dejaron de exportar nunca invierte en este rubro (cuadro 3.6). También se observaron contrastes en la especialización de los recursos humanos; las Finanzas y la Informática, por ejemplo, son áreas en las que las Mipyme exportadoras muestran una clara ventaja con respecto a las empresas que dejaron de exportar.

Los resultados expuestos sugieren que el nivel de destrezas de los empleados podría estar determinando el éxito exportador de las Mipyme. Además, aunque se requiere mayor investigación para evaluar posibles causalidades, las diferencias en el nivel de capital humano entre las Mipyme que exportan y las que dejaron de hacerlo explicarían los premios por exportar asociados a las disparidades salariales.

Es necesario, por lo tanto, impulsar políticas públicas que mejoren el capital humano de las Mipyme. Ampliar la educación y las destrezas de la fuerza laboral es esencial para aumentar la productividad del país y generar un crecimiento económico que brinde mayores oportunidades a la población. Las carencias en esta área son el principal factor que explica los rezagos existentes entre la “vieja” y la “nueva economía” (Rosales, 2011), y aunque el país ha realizado algunos esfuerzos en este sentido, las acciones no han atendido las causas reales del problema. En el siguiente apartado se aborda precisamente un caso que ilustra esa situación.

---

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**MIPYME EXPORTADORAS,**  
 véase Rivera, 2011, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Se requiere mejorar capacidades locales para ampliar beneficios de la integración internacional

La atracción de inversión extranjera directa (IED) en zonas de menor desarrollo relativo es uno de los ámbitos en los que resulta esencial mejorar las capacidades locales, para que la “nueva economía” pueda generar encadenamientos productivos. Desde inicios de los años ochenta, cuando se diseñó el régimen de zonas francas, se han realizado esfuerzos en procura de que la IED lleve beneficios a estas áreas. Sin embargo, a la fecha casi la totalidad de las empresas extranjeras que operan en Costa Rica se ubica en las zonas de mayor desarrollo relativo de la Gran Área Metropolitana (recuadro 3.1).

En diciembre de 1981, mediante la Ley 6695, se creó el régimen de zonas francas, en atención a la necesidad de un mejor y más equilibrado desarrollo de la industria local en las provincias de Limón y Puntarenas, entre otras consideraciones. En 1984 la Ley fue reformada, con el propósito de flexibilizar la norma que restringía el establecimiento de zonas francas a esas dos regiones; se argumentó entonces que las escasas facilidades de infraestructura habían impedido el logro de ese objetivo. La flexibilización, sin embargo, fue limitada, pues permitía la apertura de zonas francas en otras zonas del país, condicionada a que las de Puntarenas y Limón iniciaran operaciones. Además, las empresas tenían que demostrar que por razones técnicas no podían ubicarse en las dos provincias citadas y la magnitud de los incentivos que se otorgaban en estos casos quedaba a criterio del Poder Ejecutivo. A finales de 1987, se aprobó una nueva reforma, justificada una vez más, entre otras cosas, por la necesidad de fomentar el progreso de las zonas de menor desarrollo relativo. En esta oportunidad el énfasis se puso en los incentivos. Se creó el bono de empleo y se aumentaron en términos relativos los beneficios otorgados en exención de impuestos como el de la renta, tal como se ha reportado en ediciones anteriores de este Informe.

Más recientemente se diseñó un conjunto de incentivos de “nueva generación”, basados en la promoción de inversiones e independientes de los mercados de destino y del origen del capital, a fin de subsanar la contravención del Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios de la OMC, que surgía de la aplicación de incentivos vinculados al desempeño exportador de las empresas establecidas en las zonas francas. Se introdujeron así beneficios para impulsar los encadenamientos productivos, -que a la fecha no han generado los resultados esperados-, fomentar la innovación tecnológica y el desarrollo científico, así como apoyar las zonas de menor desarrollo relativo<sup>19</sup>. Además se restringió el tipo de empresas que pueden disfrutar de los incentivos del régimen, estableciendo para ello sectores estratégicos.

En lo que respecta a las zonas de menor desarrollo relativo, la nueva Ley las eximió de la restricción a sectores estratégicos. Así, las empresas que se instalen en estas zonas podrán acogerse a los beneficios del régimen aun cuando no sean de los sectores estratégicos definidos. Además, si una firma de estos sectores se establece en las zonas señaladas y mantiene al menos cien empleos permanentes, gozará de exenciones especiales de impuestos, tal como el de la renta, el que grava el capital y el activo neto, así como el impuesto territorial y el de traspaso de bienes inmuebles.

El común denominador de los esfuerzos realizados durante las pasadas tres décadas es la utilización de los incentivos fiscales para mejorar el atractivo de estas zonas para la IED. Aunque la estrategia empresarial de la IED que llega a Costa Rica busca la eficiencia a través de la reducción de costos y, en principio, los incentivos fiscales contribuyen al logro de este objetivo y al de competir con otros países, también es cierto que, al decidir su ubicación geográfica, las empresas consideran otros factores que van más allá de los costos. Estos se relacionan con la disponibilidad y cercanía de los recursos y servicios que necesitan (personal, insumos, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, servicios técnicos relevantes, entre otros) y en Costa Rica el tema de la mano de obra calificada resulta clave, por el tipo de empresas atraídas: multinacionales de alta tecnología y de servicios internacionales.

El rezago en la recepción de flujos de IED en Limón y Puntarenas está estrechamente relacionado con varios de los elementos que influyen en la decisión de las empresas sobre el lugar donde se instalarán. Fomentar la canalización de inversiones hacia las zonas de menor desarrollo relativo requiere políticas públicas que impulsen un proceso de creación de polos de desarrollo, en el cual el recurso humano calificado es un factor crítico.

La evidencia histórica sobre los incentivos otorgados en las zonas francas de Limón y Puntarenas corrobora que para atraer IED a esas regiones,

## RECUADRO 3.1

**Desafíos de las zonas de menor desarrollo para atraer y aprovechar la IED**

La atracción de la inversión extranjera directa (IED) es una de las principales apuestas que ha hecho Costa Rica para fomentar el crecimiento económico desde la década de los ochenta. Sin embargo, los beneficios logrados con esta estrategia se han concentrado en zonas centrales del país, a pesar de los incentivos especiales que se han diseñado para las zonas de menor desarrollo.

Un estudio sobre la región denominada “Gran Puntarenas”<sup>17</sup> arroja resultados interesantes, que ayudan a identificar algunas de las debilidades que deben ser atendidas para mejorar el ambiente de atracción de inversiones en esa zona (Arias, 2009). La ubicación geográfica y la condición de puerto de entrada y salida de mercancías por el océano Pacífico, convierten a la Gran Puntarenas en una de las regiones del país con mayor potencial para la atracción de inversiones y la generación de un proceso de crecimiento económico sostenido para las próximas décadas. Los proyectos de infraestructura vial y portuaria, aunados al desarrollo del sector turismo, contribuirán con el mejoramiento de la competitividad del territorio y con su conexión con la economía nacional e internacional. Sin embargo, este mismo proceso de crecimiento puede generar una serie de externalidades negativas si no se basa en una adecuada gestión y planificación.

En términos generales, los principales hallazgos del estudio<sup>18</sup> indican que la atención de las necesidades identificadas dependerá, en mucho, de la capacidad de las instituciones públicas y privadas, tanto a nivel nacional como local, para promover e implementar las políticas y programas que se requieren para aprovechar el potencial de crecimiento económico de la zona.

En cuanto a los incentivos que demandan las empresas para ubicar sus actividades productivas en la región se identificaron los siguientes:

- Abrir oficinas de Procomer y brindar apoyo del INA para la capacitación de mano de obra. En general, mejorar la infraestructura educativa de buena calidad.

- Mejorar la seguridad y la eficiencia en la operación del puerto y reducir los costos de transporte, almacenamiento, embarque y desembarque.

- Facilitar el acceso a servicios públicos de alta calidad y contar con mejores áreas residenciales.

- Conocer las obras de infraestructura que se están ejecutando y las que están planificadas para los próximos años.

Por otra parte, una encuesta sobre las condiciones de la estructura productiva y el mercado de trabajo en la zona arrojó los siguientes resultados:

- Las empresas no están aprovechando servicios que son útiles para la planificación y las actividades de investigación y desarrollo, y más bien se centran en aquellos que se relacionan con los aspectos operativos. Esto evidencia que no están considerando el valor estratégico que pueden tener ciertos servicios para la planificación de mediano y largo plazo.

- Las empresas de la “Gran Puntarenas” tienden a colocar sus productos en mercados que estén lo más cerca posible de su localización. Su perfil es de poca expansión geográfica y muy débil vocación exportadora.

- Más de la mitad de las empresas declara no tener políticas de capacitación. Las que las tiene suelen dirigir las actividades al personal gerencial en mayor medida que a las otras categorías laborales.

- La mayoría de las empresas son micro y pequeñas, con un número de empleados que por lo general no supera las diez personas.

- Existe una escasa vinculación entre las empresas y las instituciones que pueden brindarles servicios de consultoría o investigación.

Adicionalmente, una encuesta sobre requerimientos de calificación de mano de obra en la industria y el sector servicios destaca:

- El alto desempleo hace fácil conseguir mano de obra en la zona, pero esta es casi en su totalidad no calificada, por lo que es necesario fomentar programas de formación y capacitación.

- Las estrategias de capacitación, tanto las que existen actualmente como las que se vayan a desarrollar en el futuro, deben considerar las particularidades de los establecimientos de la región, como su tamaño y la actividad que realizan.

- Es necesario lograr una vinculación entre las empresas y las instituciones responsables de formar a los recursos humanos, como el MEP, el INA, los colegios universitarios y las universidades. Para ello se requiere conocer cuántas son y qué tipo de esfuerzo realizan las empresas que brindan capacitación a sus empleados, los recursos que invierten en ello y las formas en que pueden contribuir a mejorar la calificación de la mano de obra en la región.

Finalmente, se rescatan algunos factores críticos generales que demandan atención:

- Fortalecer, mediante mejoras en la organización, la infraestructura y las técnicas de producción y comercialización, aquellas actividades que han sido tradicionales y se encuentran muy arraigadas en la población local, como es el caso de la pesca a pequeña y mediana escala (“vieja economía”).

- Mejorar el abastecimiento de agua potable, electricidad, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillado sanitario y manejo de residuos sólidos.

- Contar con planes reguladores que ayuden a hacer un uso más sostenible de los recursos naturales.

Fuente: Arias, 2011.

es necesario elevar las capacidades locales. Esa es una tarea que sobrepasa el campo de acción de la actual política de atracción de inversiones, pues implica una visión nacional y la articulación de múltiples instituciones públicas, lo cual a su vez requiere un adecuado plan nacional de desarrollo. Si bien existe el programa “Costa Rica Provee”, como responsable de propiciar encadenamientos entre compañías multinacionales y proveedores locales, aun hay importantes retos que superar en materia de participación interinstitucional (recuadro 3.2).

El aporte que la IED puede hacer al desarrollo del país depende en gran medida de los encadenamientos y externalidades positivas que ésta genere a nivel “micro”, y esto a su vez depende de las capacidades locales. Por esta razón, la estrategia de IED debe ser concebida como parte de una política más amplia e integral de desarrollo productivo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DETERMINANTES Y EFECTOS DE LA IED, véase Martínez y Hernández, 2011 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### País con capacidad para hacer emprendimientos, pero con oportunidades limitadas

En el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* se señaló que si bien las Mipyme exportadoras han crecido en número, mantienen una baja participación en las exportaciones totales. También se indicó que una cantidad importante de las empresas que surgen y desaparecen cada año son pequeñas. Varios factores intervienen en esta realidad. Por ejemplo, los esfuerzos de innovación, la transferencia de tecnología y la efectividad de las políticas públicas de fomento exportador, aumentan la probabilidad de que una Mipyme se convierta en exportadora (Benavides y Sánchez, 2010). También la calidad y diversificación de productos, así como el “emprededurismo”, constituyen factores de éxito en su internacionalización (Chaves y Segura, 2010). Sobre este último tema, un estu-

#### RECUADRO 3.2

### Esfuerzos por fomentar encadenamientos enfrentan importantes retos interinstitucionales

Los encadenamientos productivos son un mecanismo de actualización mediante el cual las empresas locales logran elevar su nivel técnico y de gestión, gracias al contacto cercano con industrias foráneas sofisticadas, los cuales reconocen, a su vez, que en la medida en que los eslabones locales sean competitivos, sus inversiones en el país serán más eficientes. Si bien hasta ahora no se ha conseguido una adecuada integración de las políticas tendientes a fomentar las capacidades locales e incrementar los encadenamientos, hace diez años el país cuenta con el programa “Costa Rica Provee” (hoy convertido en la Dirección de Encadenamientos para la Exportación de Procomer) como el principal encargado de promover los esfuerzos en este ámbito.

A lo largo de sus diez años de funcionamiento, este programa ha promovido negocios por un monto de 37 millones de dólares, en más de 1.100 primeras órdenes de compra efectuadas por 248 empresas exportadoras directas a 331 suplidores locales (acumulado al 2010). Los cinco sectores que concentran el 58% de la oferta local son: metalmecánica, servicios tecnológicos, equipos, plástico y empaque y ensamblaje.

En un entorno global tan dinámico, aún existen diferencias entre lo que requiere el comprador y la oferta nacional. La información sobre estas brechas es un insumo básico para trabajar en la generación de nuevas capacidades empresariales, para lo cual se están creando diversos mecanismos interinstitucionales.

El reto más importante para los próximos años es mejorar la capacidad de respuesta de los proveedores locales a las demandas de las grandes empresas, con

ayuda de los sectores privados y público. Además, se requiere atender los siguientes temas:

- Consolidar *clusters*, o conglomerados de empresas que realizan actividades afines, de tal forma que se puedan agrupar sus necesidades para aprovechar bajos costos o economías de escala y mejorar su poder de negociación para atraer nuevos clientes.
- Fomentar la internacionalización de los proveedores locales, para atraer firmas exportadoras de alta tecnología.
- Incentivar procesos de transferencia tecnológica entre las empresas de capital extranjero y proveedores locales.
- Articular programas gubernamentales que impacten positivamente el funcionamiento de los proveedores locales en áreas como desarrollo tecnológico, control de calidad, servicio al cliente, gestión de procesos e innovación, entre otras.
- Flexibilizar los procesos productivos de las empresas proveedoras locales con el fin de incrementar su capacidad de respuesta a los cambios del mercado.

Enfrentar estos retos permitirá una internacionalización competitiva de los productos costarricenses, paralela a un mayor y más profundo impacto de las exportaciones en todas las escalas sociales y económicas.

Fuente: Elaboración propia con información de Sánchez, 2011.

dio reciente arroja resultados que ayudan comprender mejor el reto que el país enfrenta en este campo.

La promoción de emprendimientos es un mecanismo valioso para generar inclusión social, oportunidades laborales, innovación y desarrollo económico

y social, local y regional. Pero las condiciones del entorno costarricense, así como los riesgos económicos y culturales de “ser empresario”, dificultan el proceso emprendedor. Además, el enfoque actual del sistema educativo no promueve la formación en este campo.

Por su parte, el sector público cuenta con políticas limitadas de fomento de iniciativas empresariales. A esta realidad se deben sumar las brechas de desarrollo que existen entre las diferentes regiones del país, lo cual registre el impulso del “emprendedurismo” local (Petry y Lebendiker, 2011).

Una encuesta realizada en 2010 por la Asociación Incubadora Parque Tec<sup>20</sup> entrevistó a 2.000 personas en edades de entre 18 y 64 años. Sus resultados indican que el 13,5% de esta población se percibe como emprendedor en etapas iniciales y un 4,8% como emprendedor con una actividad consolidada<sup>21</sup>. Al comparar estos datos con los obtenidos en las economías de Latinoamérica que son similares, es decir, que se ubican en el grupo cuya fase de desarrollo se basa en la eficiencia, Costa Rica se ubica en una posición desventajosa, incluso inferior al promedio, especialmente en lo que se refiere a los emprendedores ya establecidos (gráfico 3.9).

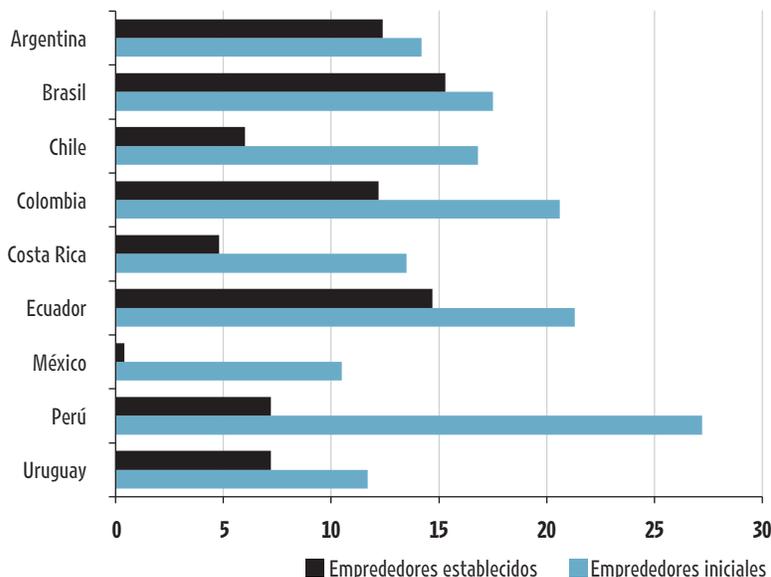
Los resultados de Costa Rica revelan un entorno poco favorable para los emprendedores, toda vez que más de la mitad de la población entrevistada considera que el país no ofrece oportunidades para iniciar emprendimientos. Si se compara esta cifra con la de naciones latinoamericanas de similar desarrollo, Costa Rica aparece en la última posición. Pero el hecho más importante es que la percepción de oportunidades contrasta con la de capacidades (en la cual el país muestra un resultado comparativo que le es favorable). La brecha entre estas dos opiniones es la segunda más alta de la región (gráfico 3.10).

Las condiciones poco favorables que ofrece Costa Rica para los emprendimientos, de acuerdo con la opinión de expertos, están principalmente relacionadas con el apoyo financiero, el nivel de “emprendedurismo” en escuelas y colegios y el exceso de burocracia (tramitomanía). En el primer caso, el país se ubica entre los últimos siete lugares del total de 59 naciones consideradas en el *Global Entrepreneurship Monitor: 2010 Global Report* (Kelley et al., 2011). Si se consideran únicamente las economías de América Latina, Costa Rica ocupa la penúltima posición<sup>22</sup>.

GRAFICO 3.9

**Emprendedores iniciales y emprendedores establecidos en países similares. 2010**

(porcentaje de la población, economías basadas en la eficiencia)

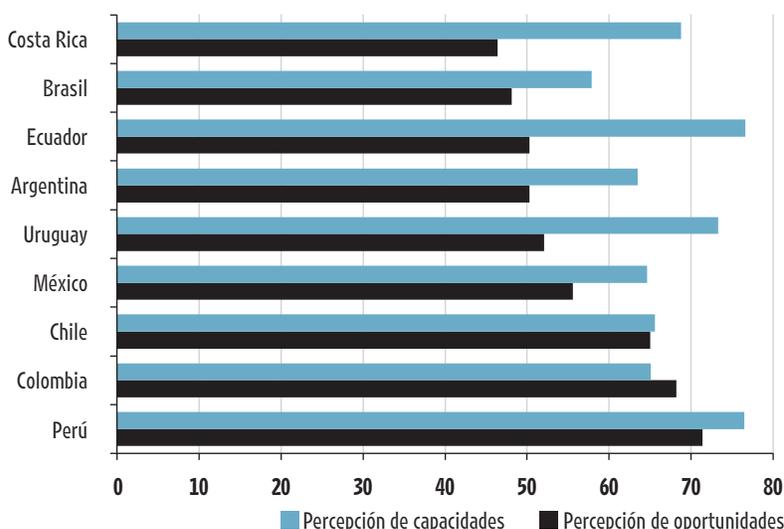


Fuente: Elaboración propia con base en Petry y Lebendiker, 2011.

GRAFICO 3.10

**Percepciones de los emprendedores en países latinoamericanos de similar desarrollo. 2010**

(porcentaje de la población, economías basadas en la eficiencia)



Fuente: Elaboración propia con base en Petry y Lebendiker, 2011.

Entre los rasgos que caracterizan a los emprendedores en Costa Rica, es de particular relevancia que una buena parte de ellos cuenta con estudios secundarios y superiores, lo cual sugiere que el “emprenderismo” es mucho más limitado en la “vieja economía”, toda vez que el 62,9% de sus ocupados a lo sumo completó la educación primaria. Si se suman los que

tienen secundaria incompleta, la cifra anterior asciende al 82,1%. Estos resultados confirman los rezagos ya señalados en relación con la “nueva economía”. Otro dato que se desprende de la encuesta es un uso limitado de tecnologías modernas y poca innovación. Un porcentaje muy bajo de los entrevistados (4,8% entre los emprendedores iniciales y 1% entre los establecidos)

mencionó que la tecnología que está empleando es nueva, mientras solo un 16,4% de los emprendedores iniciales y el 7,5% de los emprendedores establecidos manifestaron que sus productos son novedosos.

Este último tema requiere atención, dado el notable desarrollo del sector de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el país. Un estudio

### RECUADRO 3.3

#### Importancia de la internacionalización de las empresas del sector de tecnologías digitales

Durante los últimos diez años, el sector de las tecnologías de la información y la comunicación en Costa Rica ha venido creciendo y se ha convertido en una actividad de gran potencial. Entre las principales fortalezas para su desarrollo en el país destacan la capacidad creativa del capital humano, la búsqueda por mejorar procesos y la posición geográfica.

En el 2008 el sector reportó ventas por aproximadamente 3.500 millones de dólares anuales (10,6% del PIB), 2.800 millones de dólares en exportaciones (28,8% del total) y un total de 54.700 empleos (3,4% de la fuerza laboral). Con respecto a las empresas, el 94% eran pequeñas y medianas, el 55% de ellas exportaba en forma regular, el 87% lanzó nuevos productos y servicios y el 83% empezó un nuevo modelo de negocios.

En el año 2010 Costa Rica se ubicó en la posición 49 en el *Global Information Technology Report 2009-2010*, siete lugares por encima del resultado obtenido el año anterior. Además, el país es el noveno exportador de alta tecnología a nivel mundial y el décimo según el uso de las tecnologías digitales por persona (FEM e Insead, 2010).

A pesar de la inversión que el país ha realizado en recurso humano calificado para apoyar el crecimiento y desarrollo de esta actividad, existen grandes deficiencias. Por ejemplo, la mayoría de los gerentes y administradores de las empresas del sector no pose estudios en temas como gerencia y administración, lo que en algunos casos obstaculiza el comercio con el resto del mundo.

En un mapeo sectorial realizado en 2007 por la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic), más de la mitad de los entrevistados manifestó que el aspecto que más influye en el desarrollo eficiente de su negocio es la calidad de la mano de obra disponible en el país, seguido por su costo. El 56,5% de los encuestados indicó que la demanda de personal calificado aumentaría en los años venideros. Señalaron que los perfiles de recursos humanos más escasos son ingenieros informáticos, desarrolladores de *software*, ingenieros en sistemas y todos los anteriores con dominio del idioma inglés. En el mismo sentido, Camtic ha venido alertando sobre la necesidad de solventar la escasez de profesionales formados en Computación e Informática. El faltante estimado durante el 2007 fue de 2.300 personas (sin contar *call centers*). Debido a que este número ha venido creciendo, y a que este sector es uno de los más dinámicos de la economía nacional, surgió el programa “Specialist Costa Rica”, el cual ha sido promovido por el Programa Nacional de Competitividad, Camtic y el Fondo Nacional de Becas (Fonabe).

Adicionalmente, existen problemas en lo que concierne a la investigación de mercados extranjeros y la generación de información sobre mercadeo y publicidad internacional. Los datos analizados por Mazzei (2010) muestran que muchas compañías costarricenses del sector de tecnologías digitales necesitan ayuda en las áreas mencionadas para poder exportar exitosamente. Muchas empresas requieren apoyo para establecer contactos y alianzas con otras compañías que puedan brindarles asistencia

en sus esfuerzos de exportación. Otros aspectos que limitan el acceso a mercados externos son la falta de conocimientos sobre los compradores meta y la ausencia de planes de inversión y comercialización adecuados.

En este sentido, Costa Rica contaría con una plataforma para potenciar el desarrollo e internacionalización de las empresas del sector de tecnologías digitales si:

- continúa el fortalecimiento de las alianzas estratégicas logradas;
- promueve iniciativas para generar mayor cantidad de personal técnico bilingüe en tecnologías digitales;
- potencia el Sistema de Banca para el Desarrollo para las empresas de servicios, e
- incrementa la demanda interna por medio de una sólida ejecución de las iniciativas de Gobierno Digital.

Según la estrategia sectorial de Camtic, “Costa Rica: Verde e Inteligente 2.0”®, hacia futuro las tecnologías digitales se convertirán en las promotoras de una transformación cultural en el país y se posicionarán como punta de lanza en lo que se refiere a la incorporación del mundo digital en la vida cotidiana de las personas, para contribuir así a alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

Fuente: Mazzei, 2011.

reciente realizado por Mazzei (2010) analiza la importancia de impulsar la internacionalización de las empresas de este sector, así como de atender sus principales limitaciones (recuadro 3.3).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE “EMPREENDEDURISMO” EN COSTA RICA, véase Petry y Lebedniker, 2011, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Falta de financiamiento limita el “emprendedurismo” en el país

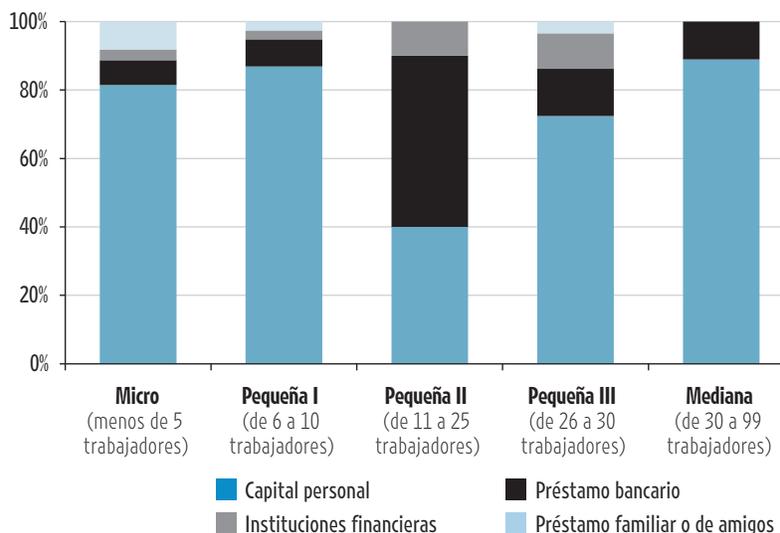
La escasez de financiamiento es uno de los principales factores que frenan el “emprendedurismo” en Costa Rica. La creación de empresas depende en mucho de la capacidad financiera de sus dueños y, al ser ésta limitada, se genera un nivel subóptimo de nuevas iniciativas y, por ende, se inhibe la movilidad social que se logra por esa vía. En una encuesta reciente, el BID entrevistó a los representantes de doscientas Mipyme costarricenses; encontró que el 57% de ellas se autofinancia y que en la fase de inicio de operaciones más de dos tercios utilizan recursos propios (gráfico 3.11). Los requisitos para tramitar créditos, las condiciones de tasas de interés y plazos, así como la insuficiencia de ingresos proyectados para garantizar los préstamos, son señalados como las razones más importantes por las cuales las empresas no buscan recursos externos (Titelman, 2011). Estos resultados son consistentes con los obtenidos por Monge y Rodríguez (2010) y por el Observatorio de Mipymes (2008). Otro estudio determinó que más del 75% de las Mipyme considera que el financiamiento afecta su capacidad de exportar (Rivera, 2011).

Costa Rica ha realizado esfuerzos para mejorar la inclusión financiera de las Mipyme. Entre ellos destaca el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), creado en 2008 mediante la Ley 8634, como un “mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social”.

De acuerdo con Sancho (2011), las principales fuentes de financiamiento del Sistema son:

GRAFICO 3.11

### Fuente de financiamiento del capital inicial de las Mipyme



Fuente: Titelman, 2011.

- El Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), producto del traslado de diversos fideicomisos previos al SBD.
- El Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide), que se alimenta del 5% de las utilidades que obtienen los bancos públicos al administrar programas aprobados por el SBD.
- El Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), conocido como “peaje bancario” y conformado con el 17% de las captaciones a treinta días o menos que realizan los bancos del país.
- Un fondo constituido con el 15% de los presupuestos ordinario y extraordinario del INA.

A diciembre del 2010, los activos del Finade ascendían a 88.086 millones de colones, conformados por financiamiento (62%), avales o garantías<sup>23</sup> (37%) y servicios no financieros<sup>24</sup> (1%). Dos terceras partes de las colocaciones corresponden a “banca de segundo piso”, y casi la mitad de ellas se destinó al sector agropecuario y a receptores de género masculino (cuadro 3.7).

En el caso del Fofide, el 91% de los recursos del 2010 fue colocado en microempresas y su mayor proporción

se dirigió al comercio<sup>25</sup>. Al igual que en el Finade, las operaciones se concentraron en el Valle Central, pero en este caso los fondos fueron recibidos en su mayoría por mujeres.

El FCD, por su parte, tenía un acumulado de 188.368 millones de colones a diciembre de 2010. Estos recursos no han sido utilizados y se encuentran virtualmente inmovilizados por problemas de diseño, en especial por el calce de plazos y monedas y por la fijación de un tope en la tasa de interés. Además, las entidades bancarias pueden evitar el traslado de sus recursos al Fondo (el llamado “peaje”) si mantienen un saldo del 10% de sus captaciones a treinta días o menos en créditos para Mipyme y tienen cuatro agencias en distintas regiones del país. Actualmente solo Citibank de Costa Rica hace uso de esta alternativa, pero ha comunicado su intención de abandonarla debido a la volatilidad que ha mostrado este tipo de captaciones.

En cumplimiento de la Ley 8634, Gutiérrez-Saxe et al. (2011) realizaron una evaluación del SBD<sup>26</sup>. El informe respectivo destaca como aciertos del Sistema el apoyo a la formación de una cultura empresarial y emprendedora en áreas como innovación, adaptación tecnológica y uso de tecnologías limpias, así como el hecho de que es un

mecanismo de movilidad social, con énfasis en zonas de menor desarrollo y en personas con menores oportunidades, que impulsa el acceso a financiamiento de las Mipyme mediante el otorgamiento de avales. Además se resalta la importancia dada al tema de servicios no financieros.

Sin embargo, la creación del SBD no ha tenido los resultados esperados, ya que la falta de funcionalidad en su diseño le ha impedido “despegar”. En este sentido, la Comisión Evaluadora señala, entre otras, las siguientes limitaciones: i) falta de definición y articulación entre los actores, recursos, roles y nuevas piezas agregadas al Sistema, ii) poblaciones objetivo heterogéneas, sin instrumentos ni seguimiento adecuados para cada una de ellas, iii) atracción de recursos públicos ya comprometidos, iv) falta de planificación estratégica, v) fallas de coordinación entre las partes del Sistema y estructura administrativa débil para proponer y especializarse, lo que se traduce en una compleja institucionalidad de los órganos constitutivos del SBD, y vi) falta de complementariedad entre actores, entre otras (Gutiérrez-Saxe et al. 2011).

Con base en este análisis, la Comisión hace una serie de recomendaciones sobre la gobernanza y autosostenibilidad del SBD, los fondos y los servicios no financieros<sup>27</sup>.

A pesar de los esfuerzos realizados, el SBD no permite adaptar los requisitos bancarios a sujetos crediticios con características de mayor riesgo y menor rentabilidad, como las Mipyme. Esto sigue limitando el acceso a financiamiento para estas empresas, lo que dificulta su atención en las primeras etapas de desarrollo, ligadas estrechamente al tema de los emprendedores iniciales.

En efecto, Costa Rica muestra debilidades para brindar respaldo financiero en el proceso de desarrollo de los pequeños negocios, especialmente en las fases iniciales. Las necesidades de financiamiento que se presentan durante las etapas de gestación de la idea y su implementación, demandan el apoyo de figuras como el capital semilla y el capital de riesgo (diagrama 3.1), áreas en las que el país no ha podido avanzar de manera adecuada.

CUADRO 3.7

### Colocaciones de Finade y Fofide. 2010 (porcentajes)

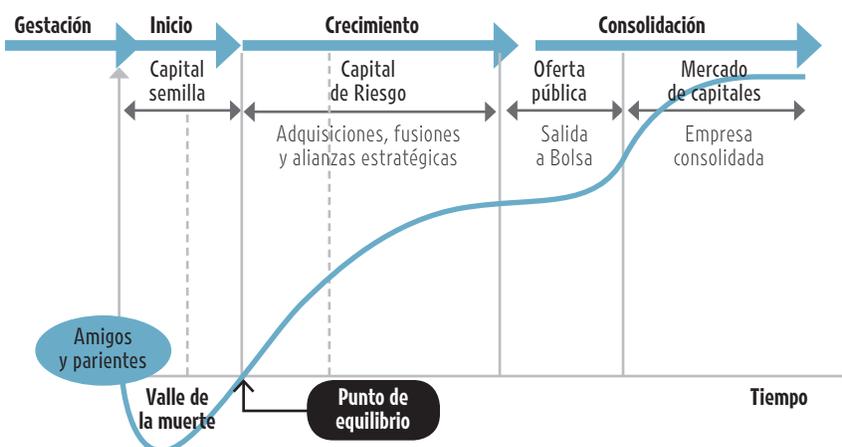
	Finade (34.425 millones de colones)	Fofide (3.475 millones de colones)
<b>Por sector económico</b>		
Agropecuaria	50,0	27,0
Comercio	26,0	38,0
Servicios	20,0	29,0
Industria	3,0	6,0
<b>Por género<sup>a/</sup></b>		
Hombre	63,0	37,0
Mujer	20,0	63,0
<b>Por provincia</b>		
San José	36,0	26,0
Alajuela	36,0	14,0
Heredia	11,0	14,0
Cartago	5,0	8,0
Limón	3,5	19,0
Puntarenas	5,0	11,0
Guanacaste	3,5	7,0

a/ En el caso del Finade, el porcentaje restante corresponde a personas jurídicas.

Fuente: Sancho, 2011.

DIAGRAMA 3.1

### Fases de crecimiento de las Mipyme y tipos de financiamiento requeridos



Fuente: Titelman, 2011.

Por último cabe señalar que, al analizar las cifras sobre montos y beneficiarios de los créditos otorgados por los distintos fondos del SBD, se concluye que podrían existir problemas en la canalización de los recursos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 8634. Se debe tener presente que el objetivo central

del Sistema es funcionar como un mecanismo de movilidad social, con énfasis en zonas de menor desarrollo y en personas con menores oportunidades. En este sentido la Ley establece que tendrán tratamiento prioritario y preferencial iniciativas impulsadas por micro, pequeñas y medianas unidades

productivas conformadas por mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, y entidades que promuevan el concepto de producción más limpia, así como proyectos que se ejecutarán en zonas de menor desarrollo relativo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE APOYO FINANCIERO A LAS MIPYME,

véase Sancho, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### La informalidad empresarial profundiza las disparidades económicas

Sin considerar el sector agropecuario, un tercio de la población ocupada en Costa Rica labora en el sector informal, entendido éste como el conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la utilización de una baja relación capital/trabajo<sup>28</sup>. Generalmente son actividades de subsistencia, con jornadas de trabajo inestables y sin seguridad social. Esta situación de informalidad ha permanecido casi inalterada en el transcurso de las dos últimas décadas (gráfico 3.12).

En términos sectoriales, la construcción y el comercio muestran los mayores niveles de informalidad: cerca de la mitad de sus ocupados se encuentra en esta condición. El comercio por sí solo representa el 30% del total de empleos informales del país. Por otra parte, aunque las cifras aquí analizadas no dan cuenta de la situación en la agricultura, es sabido que en este sector existen serios problemas de informalidad.

Las actividades informales están estrechamente relacionadas con bajos niveles de educación. En promedio, los trabajadores que las realizan tienen cuatro años menos de escolaridad que los ocupados formales. A esto se suma una baja relación capital/trabajo, que actúa en contra de la productividad de estas actividades y el ingreso percibido por quienes las desempeñan. Todo esto genera el círculo vicioso que surge de una limitada educación, escasa

productividad, bajos ingresos y mayor pobreza.

Durante la última década, entre un 40% y un 50% de las personas que laboran en actividades informales ganaron menos del salario mínimo establecido por ley. En el 2009, la crisis económica condujo al estancamiento de su ingreso real (-0,1%), en tanto que los ocupados en el sector formal percibieron un incremento real de 7,5%. Algo similar sucedió con el empleo: mientras en el sector informal se perdieron 16.452 puestos de trabajo, en el formal se registró un aumento de 24.217.

En una reciente investigación sobre este tema, Brenes (2011) comparó la cantidad de patentes otorgadas por las municipalidades del país con el número de patronos inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y, de este modo, identificó un conjunto de Mipyme denominadas “semiformales”.

La comparación arrojó que en 2007 había aproximadamente 3,5 patentes por cada patrono (cuadro 3.8). Tres años después, la cifra mostró una leve reducción, al alcanzar un valor de 3,0. De acuerdo con los resultados por provincias, en 2010 Limón presentó el

mayor nivel de semiformalidad, seguido por Guanacaste. Por el contrario, San José registró la menor relación de patentes por patrono.

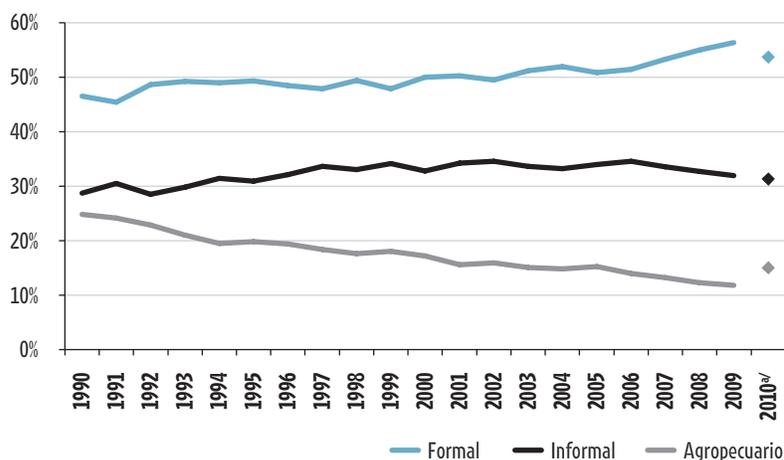
Los hallazgos son similares si los datos se analizan según el tamaño de los cantones (número de patentes y de patronos por kilómetro cuadrado). Tanto en 2007 como en 2010 la cifra obtenida fue cercana a tres patentes y un patrono por kilómetro cuadrado. Las provincias con más habitantes registran densidades más altas de patentes y patronos.

Consistentes con lo expuesto en secciones previas de este capítulo, especialmente en cuanto a la atracción de IED en zonas de menor desarrollo relativo, estos resultados evidencian que las provincias de Puntarenas y Limón también carecen del clima de negocios adecuado para el surgimiento de empresas locales. Este es otro factor que contribuye a ensanchar las diferencias económicas y que priva a parte de la población de los beneficios de la inserción internacional.

En resumen, el país necesita políticas de desarrollo productivo más amplias, integradas a una estrategia nacional de desarrollo, que permitan vincular

GRAFICO 3.12

### Distribución del empleo, por sectores



a/ La estimación del año 2010 no es estrictamente comparable con años previos.

Fuente: Sauma, 2011, a partir de las EHPM y la Enaho 2010 del INEC.

CUADRO 3.8

## Indicador de semiformalidad de las Mipyme, según provincia. 2007 y 2010

Provincia	2007			2010		
	Patentes	Patronos	Relación	Patentes	Patronos <sup>a/</sup>	Relación
San José	48.275	22.818	2,1	50.573	25.662	2,0
Alajuela	24.061	9.006	2,7	26.082	10.140	2,6
Cartago	14.680	3.731	3,9	15.205	5.426	2,8
Heredia	11.804	4.648	2,5	13.545	5.518	2,5
Guanacaste	12.902	3.974	3,2	15.621	4.214	3,7
Puntarenas	14.149	4.627	3,1	12.251	4.981	2,5
Limón <sup>b/</sup>	16.378	2.460	6,7	14.993	2.796	5,4
<b>Total</b>	<b>142.249</b>	<b>51.264</b>		<b>148.270</b>	<b>58.737</b>	
<b>Promedio</b>			<b>3,5</b>			<b>3,0</b>

a/ El número de patronos corresponde a 2009, pues no está disponible el dato de 2010.

b/ El número de patentes del cantón de Matina fue estimado.

Fuente: Brenes, 2011.

las actividades y grupos laborales de la “vieja economía”, con las políticas de integración internacional. Solo así se podrá generar una reducción continua de la pobreza y un incremento sostenido en la productividad. Mientras persistan las disparidades antes descritas, el crecimiento económico será insuficiente para brindar oportunidades a los grupos más vulnerables de la población. Asimismo, las brechas económicas y sociales se constituirán un frente de vulnerabilidad para la estabilidad y la solvencia de la economía. En el siguiente apartado se analizan los principales resultados que obtuvo el país en el 2010 en esos dos ámbitos.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SEMIFORMALIDAD DE LAS MIPYME EN COSTA RICA,

véase Brenes, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Estabilidad y solvencia económicas

En esta sección se analizan las condiciones favorables y adversas que afectaron la estabilidad interna y externa del país en el 2010. Particularmente se abordan los elementos que permitieron que la inflación se mantuviera baja en

este año, así como su grado de sostenibilidad. Se comentan los retos de la política monetaria para consolidar estos resultados frente a precios externos al alza de las materias primas, un creciente deterioro fiscal y la eventual recuperación del crédito al sector privado.

Asimismo, se aborda el efecto de la inflación sobre la apreciación que ha venido registrando el tipo de cambio real. Sobre este último tema, se revisan las tendencias del mercado cambiario en relación con países seleccionados, así como los factores externos e internos que lo afectan. Además se estudia la efectividad de las intervenciones cambiarias y los instrumentos alternativos que se requieren para darle mayor tracción a la política monetaria.

El tema fiscal se aborda desde el punto de vista de la estabilidad interna y desde la perspectiva de la solvencia económica. Se identifican los factores de presión y los riesgos que afrontará el país en un futuro no lejano, sus implicaciones para la deuda pública, el gasto social y la inversión pública, así como los mecanismos para hacerles frente, en especial la reforma tributaria propuesta por el Gobierno y que se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa. Además se valora la consistencia entre las aspiraciones de gasto público de la sociedad costarricense y su disposición

a proveer los recursos financieros necesarios para su concreción.

### Inflación se mantiene baja, pero vulnerable a factores exógenos y transitorios

En el 2010, por segundo año consecutivo, la inflación en Costa Rica se mantuvo en niveles históricamente bajos, dentro del rango de 4% a 6% proyectado por el Banco Central.

El comportamiento de los precios internacionales de los combustibles y los alimentos ha repercutido de manera notable en la inflación que ha registrado el país en los últimos años. Estos bienes, en conjunto, determinan alrededor del 40% del índice de precios al consumidor (IPC) y en el 2009 explicaron casi el 65% del menor crecimiento que mostró este indicador. En ese año, los primeros aumentaron tan solo un 0,4% y los segundos cayeron un 0,3% (cuadro 3.9). En el 2010 los precios de estos dos rubros se incrementaron en 4,9% y 9,0%, respectivamente, pero esas tasas fueron menos de la mitad de las observadas en 2008. Si los precios de los alimentos y los combustibles hubieran presentando el mismo crecimiento que se dio en 2008, la inflación habría sido, por efecto directo, casi cuatro puntos porcentuales más alta (9,7% en lugar de 5,8%). Aun así, ésta habría

CUADRO 3.9

**Costa Rica: inflación por rubros. 2008-2010**  
 (porcentajes)

	Variación anual			Contribución			Peso
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Total IPC	13,9	4,0	5,8	13,9	4,0	5,8	100,0
Alimentos y bebidas	22,8	-1,5	9,0	4,7	-0,3	2,0	22,0
Transporte	9,5	2,3	4,9	1,7	0,4	0,9	18,3
Alquiler y servicios de vivienda	15,4	11,9	10,2	1,6	1,2	1,1	10,5
Comidas fuera del hogar	17,2	7,3	6,4	1,5	0,7	0,6	9,1
Artículos de la vivienda y servicio doméstico	12,8	4,0	3,2	1,1	0,3	0,3	8,6
Entretenimiento y cultura	10,2	3,8	-3,2	0,7	0,2	-0,2	6,5
Bienes y servicios diversos	15,1	3,2	3,7	0,9	0,2	0,2	6,1
Educación	12,6	11,2	9,7	0,8	0,6	0,6	5,8
Salud	12,2	9,2	7,1	0,6	0,4	0,3	4,6
Prendas de vestir y calzado	1,1	3,3	0,6	0,1	0,1	0,0	4,4
Comunicaciones	0,3	-0,5	-1,3	0,0	0,0	0,0	3,4
Bebidas alcohólicas y cigarrillos	15,6	9,1	6,6	0,1	0,1	0,0	0,7

Fuente: Rosales, 2011.

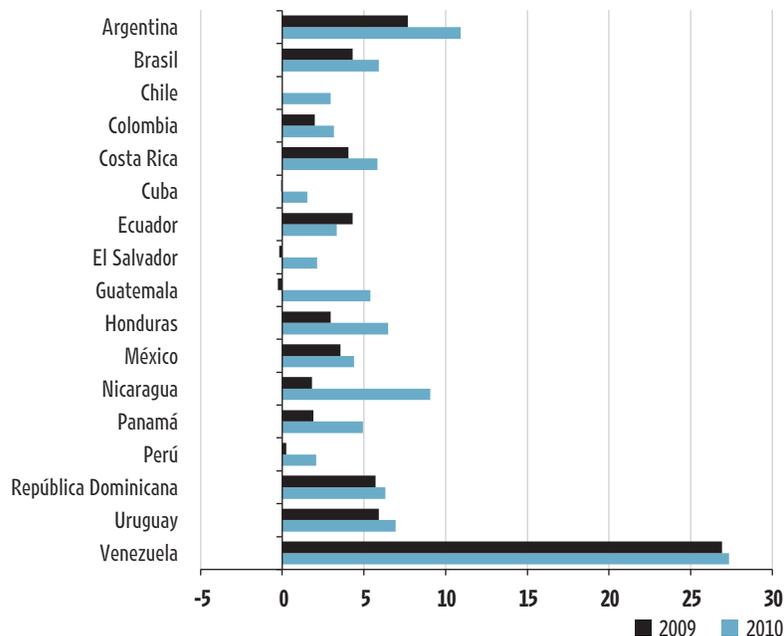
sido más baja que la de dos años antes (13,9%). Esto sugiere que otros factores contribuyeron a la baja inflación del 2010, entre ellos la apreciación del tipo de cambio y el estancamiento del crédito al sector privado. Además, el Banco Central mantuvo una política monetaria restrictiva, es decir, un mayor control sobre el crecimiento de la liquidez.

**Inflexibilidades de mercados y precios regulados limitan caída de la inflación**

La menor inflación de los últimos años no es exclusiva de Costa Rica; otras naciones de Latinoamérica obtuvieron resultados similares, e incluso mayores. De hecho, aun cuando la inflación del país se redujo de manera apreciable en el 2009, se mantuvo entre las más altas de la región. Las cifras del 2010 muestran que esta situación prevalece (gráfico 3.13).

Si la comparación se realiza en un plazo más extenso (2007-2010), Costa Rica registra una mayor inflación acumulada. Es decir, su nivel general de precios ha crecido más, en relación con el de un grupo de economías que presentan como característica común una amplia exposición al comercio y a los flujos de capitales internacionales. En consecuencia, estos resultados indican

GRAFICO 3.13

**Tasa de inflación en países seleccionados**


Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cepal.

que el país se ha tornado más caro en términos relativos.

Varios factores se asocian a esta realidad. Al descomponer el IPC en bienes regulados y no regulados, se observa que en los dos últimos años

los precios de los primeros crecieron mucho más que los de los segundos (gráficos 3.14). En efecto, en 2009 los precios de los bienes regulados se incrementaron un 7,2%, en tanto los de los no regulados lo hicieron en

menos de la mitad (3,3%); en 2010 los aumentos fueron de 8,6% y 5,1%, respectivamente. Estas diferencias provienen en buena parte de metodologías de fijación de precios que provocan rezagos e inercia inflacionaria. Además, no consideran de manera explícita las mejoras de productividad en el tiempo y, por ende, generan ineficiencias económicas.

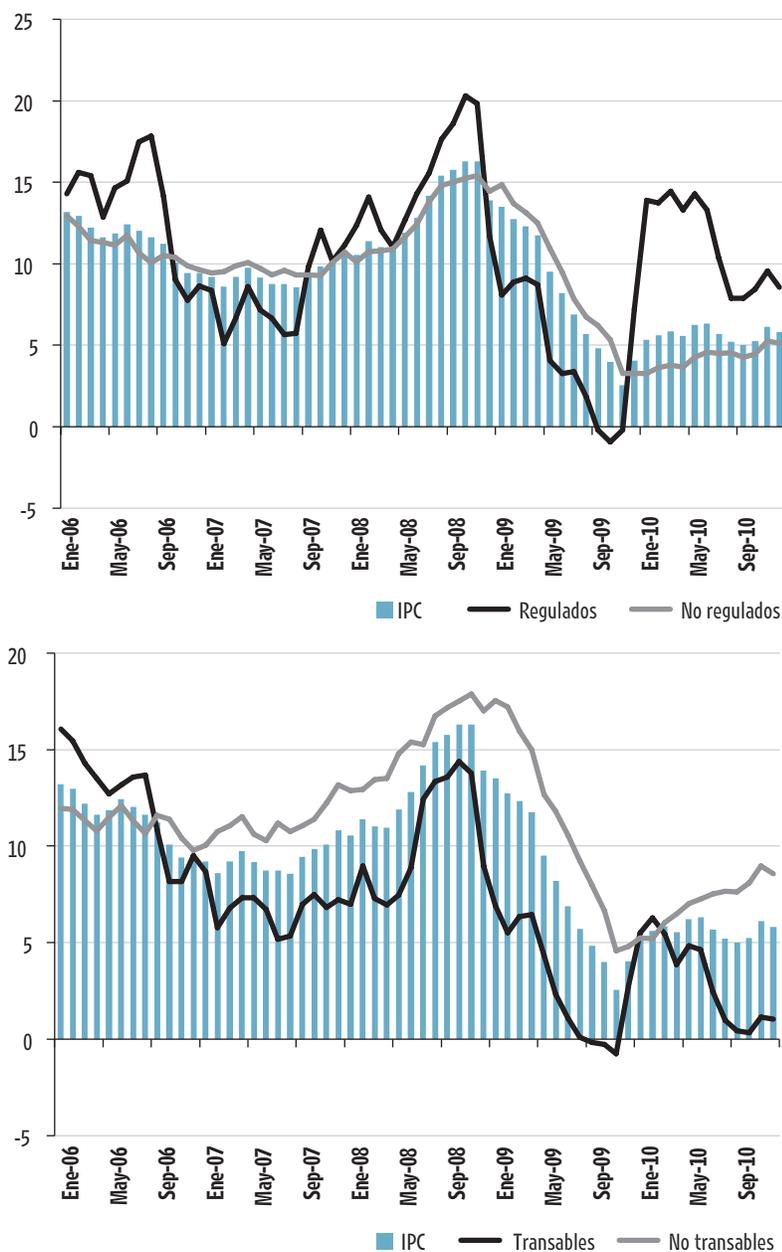
También se observan diferencias importantes entre los bienes transables y los no transables. Cabe recordar que los precios de los primeros se determinan en los mercados externos y, por tanto, no pueden ser influenciados por un país pequeño como Costa Rica, en tanto los de los segundos están limitados por la oferta local. En el 2010 los precios de los bienes no transables aumentaron un 8,6%, en contraste con un 1,0% de los bienes transables.

El crecimiento que registran los precios de los bienes no transables está asociado, en parte, a una mayor demanda proveniente del aumento en el gasto público; este último, a su vez, se deriva de los incrementos en la planilla y los salarios del Gobierno, que han acrecentado la capacidad de gasto de las familias en estos bienes. Un efecto similar se observa con el surgimiento de nuevos servicios (*call centers*, *back office*, entre otros), en particular los orientados a la exportación, que han generado empleos bien remunerados para un sector de jóvenes trabajadores. Asimismo, el notable aumento que han mostrado los salarios reales por dos años consecutivos ha favorecido el poder adquisitivo de los costarricenses y, en consecuencia, la demanda por estos bienes, cuya oferta es relativamente inelástica<sup>29</sup>, con lo cual se generan presiones al alza en su precio. Además hay que tener presente que una parte de los bienes no transables está regulada.

En el caso de los bienes transables, como se dijo, los precios internos responden al comportamiento de los mercados internacionales y a las variaciones del tipo de cambio. Sin embargo en los últimos años, y especialmente en el 2010, los resultados no reflejan esa dinámica. En ese año los precios

GRAFICOS 3.14

**Variación del índice de precios al consumidor, por categorías. Enero de 2006 a diciembre de 2010**



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

internacionales de los principales bienes importados se mantuvieron estables, mientras el tipo de cambio nominal se apreció un 10,2%; por lo tanto, era de esperar que se diera una reducción en los precios locales. No obstante, los bienes transables registraron un crecimiento, ajustado por la variación del tipo de cambio, de un 11,3%.

Este comportamiento indica que existen inflexibilidades a la baja en los precios de los bienes transables, que en parte se deben al uso de mecanismos rudimentarios de protección cambiaria. Los empresarios protegen el valor de sus inventarios manteniéndolos al tipo de cambio de compra. Pero también, tal como se señaló en el *Decimosexto*

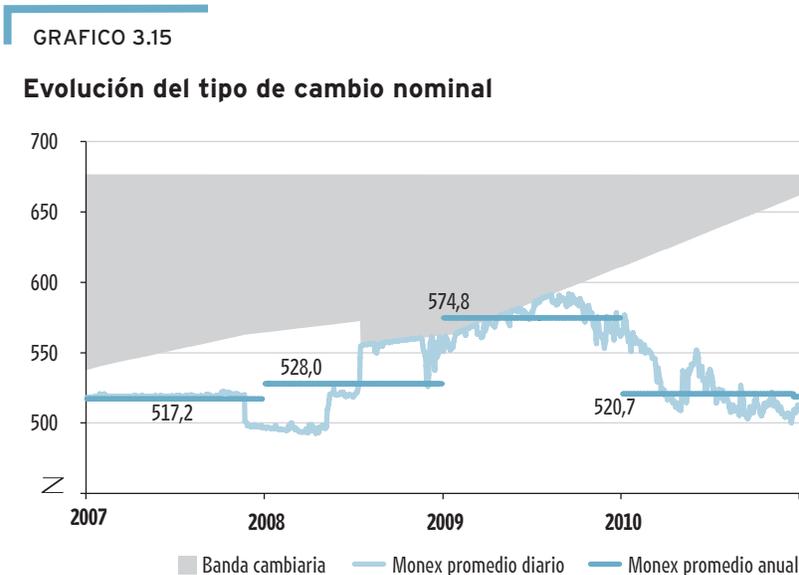
Informe Estado de la Nación, estas inflexibilidades están relacionadas con la poca o nula competencia en algunos mercados de importación. En un reciente estudio de carácter preliminar, el MEIC determinó que la apreciación del tipo de cambio tuvo un efecto irregular sobre los precios locales, pese a que disminuyeron los costos de importación. En el rubro de electrodomésticos (por ejemplo, lavadoras, cocinas y refrigeradoras), los precios finales al consumidor no se ajustaron a las variaciones que experimentó el tipo de cambio nominal entre septiembre de 2009 y septiembre del 2010. También se registraron ajustes a la baja, pero parciales, en los precios de productos como fertilizantes, insecticidas, herbicidas y fungicidas (MEIC, 2011).

**Rigideces a la baja en la inflación repercuten en el tipo de cambio real**

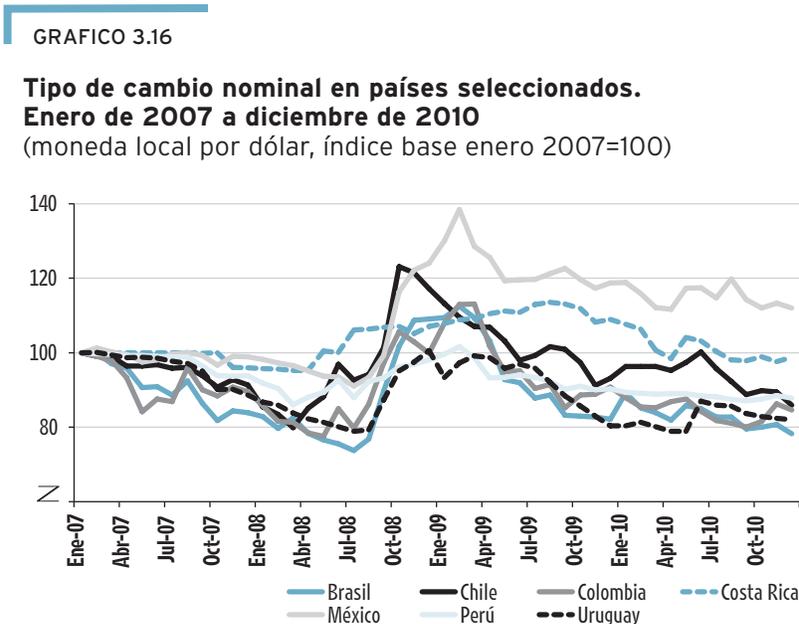
En los dos últimos dos años la inflación se redujo notablemente, pero las inflexibilidades antes señaladas y los factores comentados en cuanto a los bienes regulados y los no transables, han producido un encarecimiento relativo del país y han contribuido a la importante apreciación que muestra el tipo de cambio real, la cual fue de 9,9% en el 2010.

Entre septiembre de 2009 (cuando comenzó a observarse la tendencia) y diciembre de 2010, la apreciación del tipo cambio nominal (12,5%) fue menor que la depreciación registrada entre mayo de 2008 y septiembre de 2009 (17,9%; gráfico 3.15). Si se calcula la variación porcentual del tipo de cambio desde el establecimiento del sistema de bandas hasta la fecha, se obtiene una apreciación de solo 0,9%, lo cual significa que su nivel es muy similar al que tenía previamente. Esto sugiere que la reciente apreciación del tipo de cambio nominal no explica por sí sola la pérdida de competitividad del país, y que ésta parece estar estrechamente asociada a la rigidez de los precios.

En lo que respecta a las variaciones de los últimos años, la reversión de varios de los factores que llevaron a una importante depreciación del tipo de cambio nominal entre mayo de 2008 y septiembre de 2009, son responsables de la notable apreciación que se ha presentado desde entonces. Estos tienen que



Fuente: BCCR.



Fuente: Villamichel, 2011.

ver con las acciones de los inversionistas para protegerse de los efectos de la crisis financiera, los cambios en la tenencia de dólares y colones de los agentes económicos residentes y los egresos de divisas asociados a variaciones en los precios internacionales de materias primas. Así, la apreciación reciente del tipo de cambio nominal constituye, en parte, una corrección de la depreciación previa. No obstante, hay que señalar que en ese proceso han intervenido otros factores que no estaban presentes durante el período de depreciación, como la fuerte emisión internacional de dólares.

El gráfico 3.16 muestra el proceso correctivo que ha experimentado el tipo de cambio nominal en varios países. Allí se observa que la apreciación registrada en Costa Rica ha sido menor que en otros casos, e incluso ha tenido una volatilidad más comedida que la de otras monedas. Hay que reconocer que el régimen de bandas ha limitado las oscilaciones cambiarias, lo que evitó una mayor devaluación entre mayo de 2008 y septiembre de 2009, y una menor apreciación entre esa fecha y diciembre de 2010.

### Política monetaria con instrumentos limitados para incidir en factores que afectan el tipo de cambio

La apreciación del tipo de cambio nominal no es un fenómeno particular de Costa Rica; otras naciones están viviendo esta situación, asociada en buena parte a una política monetaria expansiva de los Estados Unidos y a las bajas tasas de interés prevalentes en los países desarrollados. Esto ha movilizado los flujos de capitales hacia las economías emergentes, que registran mayores rentabilidades financieras y un mejor desempeño en términos de crecimiento. El resultado ha sido una apreciación generalizada de las monedas con respecto al dólar o, más propiamente, una pérdida de valor de dólar, con la consiguiente aplicación de medidas para contrarrestar su impacto.

En el caso de Costa Rica, los flujos de cartera pasaron de -286 millones de dólares en 2009, a 373 millones en 2010 (gráfico 3.17). Mientras tanto, los flujos de IED se mantuvieron estables y, por lo tanto, no generaron un efecto muy distinto sobre el tipo de cambio nominal con respecto al 2009. En lo

que concierne a los mayores flujos de deuda neta, el Gobierno ha expresado que serán utilizados para el pago de vencimientos de deuda externa y se mantienen depositados en el Banco Central, por lo que no afectan el mercado cambiario. Además, el neto de las amortizaciones del Gobierno en 2010 fue cercano a cero.

En los últimos años, el diferencial entre las tasas de interés externas en dólares y las denominadas en colones resultó ser muy atractivo para los inversionistas. El premio por invertir en bonos locales -medido como la diferencia entre la tasa de un bono del Gobierno costarricense y la de un depósito en los Estados Unidos- se mantuvo en niveles importantes, al tiempo que se generaban ganancias de capital no realizadas por el aumento en el precio de los bonos. Además, si a estos atractivos diferenciales se sumaba la apreciación del momento, las inversiones eran aun más rentables. El riesgo cambiario para un inversionista de cartera se mitigaba ante la posibilidad de vender bonos y comprar dólares en muy corto plazo.

La necesidad del Gobierno de colocar deuda para cubrir su creciente déficit

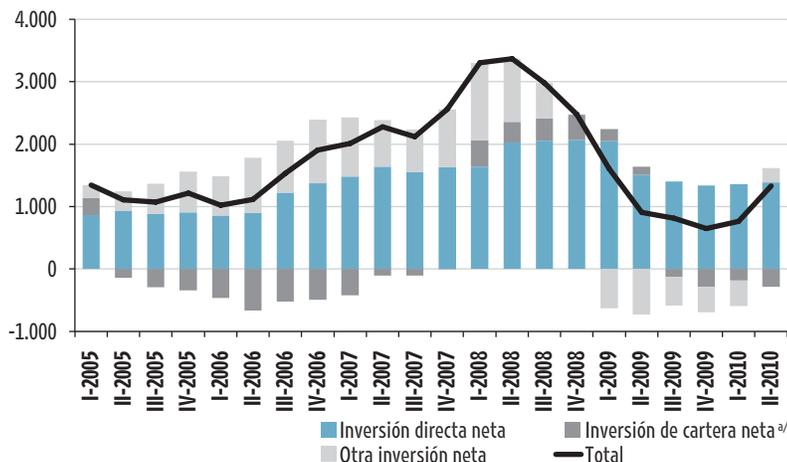
evitó que ese diferencial disminuyera, al impedir que las tasas de interés locales tuvieran una mayor reducción. Esto también fue generado por el nivel que mantuvo la tasa de política monetaria<sup>30</sup>, que llevó a que el exceso de colones fuera bien pagado en el corto plazo.

Las autoridades monetarias aplicaron algunas medidas para mitigar las presiones a la baja que experimentó el tipo de cambio nominal en el 2010, pero sin resultados muy claros. En la última parte del año se anunció un programa de compra de reservas por 600 millones de dólares, a razón de 50 millones por mes, lo cual le permitió al BCCR intervenir el tipo de cambio por encima del “piso” de la banda, pero sin lograr cambiar su tendencia de apreciación<sup>31</sup>. También se anunció la imposición del encaje mínimo legal a los empréstitos externos de los bancos, pero la efectividad de esta medida es parcial, debido a que las empresas locales han recibido créditos de entidades no domiciliadas en el país (“banca de maletín”), las cuales se encuentran fuera del alcance de este encaje y, en general, del control del ente emisor (Villamichel, 2011).

Recientemente se ha discutido la posibilidad de usar los controles de capital como una vía alternativa para mitigar la incidencia de los crecientes flujos financieros en el tipo de cambio, utilizando instrumentos como retenciones parciales no remuneradas, la exigencia de períodos mínimos de permanencia, o bien la aplicación de impuestos en el momento de ingreso de las inversiones. Varias economías de la región han hecho uso de estos mecanismos, pero sus tipos de cambio no han dejado de apreciarse, aunque en algunos casos se ha logrado atenuar la tendencia. La evidencia muestra que tienen efectividad cuando se implementan, pero ésta se va perdiendo en forma gradual. Además, resulta difícil distinguir entre flujos de capitales deseados y no deseados, y su aplicación se torna compleja por el alto diferencial existente en las tasas de interés, que implicaría un impuesto elevado. En el caso de Costa Rica, equiparar el rendimiento de un bono del Gobierno a un año plazo, que en el 2010 era cercano

GRAFICO 3.17

### Flujos de capitales privados, por tipos (acumulados trimestrales, millones de dólares)



a/ Inversión extranjera de cartera: son fondos que se utilizan para la compra de bonos u otros activos financieros líquidos. Este es el componente más volátil de la cuenta financiera de la balanza de pagos, debido a arbitrajes financieros que, en el momento en que se corrigen, y dado que las inversiones se pueden liquidar rápidamente, hacen que los flujos se reviertan.

al 8%, con una inversión a tasa Libor al mismo plazo, que en ese mismo año era de alrededor del 0,8%, requeriría el establecimiento de un impuesto del 90% sobre las ganancias o, en términos equivalentes, retener sin intereses el 90% de la inversión a la hora de su entrada al país (Villamichel, 2011).

También se debe tomar en cuenta que la economía costarricense, al igual que la de Perú, está altamente dolarizada, y esto hace que su tipo de cambio no solo sea afectado por los flujos externos de capitales, sino también por el cambio de moneda de los residentes. Las cifras arrojan importante evidencia sobre este particular. En 2010, la liquidez en colones del sistema bancario nacional creció más que la liquidez en dólares, reflejando así un proceso de “colonización”. Entre mayo de 2008 y septiembre de 2009 el proceso fue inverso, y empujó el tipo de cambio al alza. En lo que respecta a los créditos, desde el establecimiento de las bandas mostraron una tendencia casi constante a migrar hacia colones, no así los depósitos, cuyo comportamiento ha sido variable, debido a que con mucha facilidad los agentes locales pueden cambiar la denominación de los mismos. Los préstamos, por el contrario, responden a una decisión más conservadora, de protección ante el riesgo cambiario, en especial porque cambiar los créditos de denominación es más complicado y tiene costos de transacción asociados.

La “colonización” de los depósitos en el 2010 respondió no solo a los mejores rendimientos en colones, sino también al “efecto imitación”. Cuando el tipo de cambio tiene poca volatilidad y una tendencia fuerte, no solo los agentes que requieren comprar o vender dólares lo hacen. Esto provoca que el tipo de cambio sea muy sensible a las expectativas de los agentes económicos y sobredimensiona con mucha facilidad el efecto de éstas.

Debido a lo anterior, en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* se planteó la necesidad de aplicar medidas de política que atiendan esta dualidad de monedas. Para moldear la tasa de interés en colones, se deben tomar en cuenta el componente dolarizado de los

agregados monetarios y la tasa de interés en esa moneda. También conviene evaluar el uso de instrumentos alternativos, tales como la diferenciación entre tasas de encaje en colones y en dólares, que reflejen la no existencia de un prestamista de última instancia en la moneda extranjera, sobre todo ante una reversión de los flujos de capitales financieros. Además es necesario adoptar medidas “macroprudenciales” sobre los préstamos del exterior no intermediados localmente, y limitar la magnitud del cambio diario permitido en la actualidad a las entidades financieras en su posición cambiaria<sup>32</sup>.

Estas medidas permitirían fortalecer y darle suficiente tracción a la política monetaria del país, en especial cuando el tipo de cambio se ubica en alguno de los extremos de la banda cambiaria. Por ejemplo, cuando el tipo de cambio llega al “piso” de la banda, los instrumentos del Banco Central pierden efectividad debido a que éste no puede asegurar que la inflación se mantenga baja, manteniendo la tasa de interés fija y con el tipo de cambio sin ajustarse hacia abajo. De acuerdo con Villamichel (2011), esto explica por qué la política monetaria vigente no logra superar las restricciones de la “trinidad imposible”<sup>33</sup>.

### La apreciación cambiaria: retos para abordar su análisis

Para implementar medidas que incidan en la actual apreciación cambiaria se deben entender muy bien las causas que la explican, de manera que sea posible diferenciar entre los factores fundamentales<sup>34</sup> de largo plazo del tipo de cambio real y los factores transitorios. Por ejemplo, se considera que la apreciación que resulta de la mejora en la productividad de un país no debe ser intervenida, aunque algunos expertos proponen que puede ser deseable darle gradualidad, en caso de que no la tenga. Por otra parte, cuando la apreciación se explica por factores de naturaleza transitoria, o cuando el tipo de cambio presenta una alta volatilidad, con frecuencia se recomienda implementar medidas para corregir esas situaciones. Sin embargo, la mayoría de los estu-

dios empíricos no logra llegar a una conclusión definitiva sobre los efectos que tienen las intervenciones sobre el comportamiento del tipo de cambio. En fecha reciente el FMI (2011) realizó un estudio para el caso específico de América Latina, incluida Costa Rica, en el cual analizó las intervenciones cambiarias registradas entre 2004 y 2010. Esta investigación revela que los bancos centrales de la región han utilizado principalmente dos tipos de reglas para comprar divisas. La primera se basa en cantidades; por lo general se establece un plazo de acumulación de reservas y un monto específico, tal como anunciaron las autoridades costarricenses hacia finales de 2010. La otra regla se basa en el tipo de cambio, es decir, se declaran las condiciones bajo las cuales el comportamiento del tipo de cambio activa la compra de divisas. Esta última opción es la preferida en Latinoamérica, en particular la que incorpora límites de montos. Chile y México emplean esta estrategia, lo mismo que Colombia y Guatemala, pero dejando espacios para compras discrecionales. En cambio, Brasil, Perú y Uruguay no hacen uso de este tipo de reglas.

En cuanto a la efectividad de las intervenciones cambiarias en la región, el estudio del FMI encontró incidencia sobre el ritmo de apreciación del tipo de cambio, más que sobre la tendencia. Pero ésta es menor a mayor grado de apertura de la cuenta de capitales del país, como es el caso de Costa Rica. Las intervenciones también son eficaces en los casos en que la moneda ha experimentado una apreciación significativa, lo que hace menos probable su subvaluación. Además se identificaron efectos relevantes cuando se dan variaciones sustanciales en la política cambiaria, como por ejemplo el anuncio de un programa importante de compra de divisas, aunque estos tienden a desaparecer cuando las políticas cambian con mucha frecuencia.

De acuerdo con Eyzaguirre et al. (2011), en el actual contexto internacional resulta casi inevitable la apreciación de los tipos de cambio reales en América Latina, ya sea por la vía

del tipo de cambio nominal o bien por la inflación. Como se indicó antes, en Costa Rica pareciera que la inflación es el factor que más ha repercutido en ese fenómeno. Estos autores también señalan que gran parte de lo que está ocurriendo con este “macroprecio” es temporal, pero advierten que tratar de evitar del todo la apreciación nominal puede tener una eficacia limitada, e incluso producir efectos perversos si se realiza muy temprano, además del costo fiscal que implica. Diversas investigaciones muestran que los esfuerzos en ese sentido no impiden la apreciación del tipo de cambio real durante episodios de fuertes entradas de capitales, pero sí generan un efecto negativo sobre la producción, con una importante contracción del PIB después del episodio.

En resumen, es necesario reconocer que parte de la apreciación cambiaria que vive el país responde a factores que la actual política monetaria no puede controlar y que, de intentarlo, podrían generar distorsiones y costos mayores que los beneficios que procuraría. Las intervenciones cambiarias tienen que realizarse con mucho cuidado y, aun así, pueden no ser efectivas. Además, es posible que en un país como Costa Rica, que muestra una alta dolarización, sea más eficaz el uso de medidas “macroprudenciales” e instrumentos alternativos que atiendan el comportamiento de la base monetaria que proviene del dólar (Villamichel, 2010). También hay que tener presente el impacto que tienen sobre el tipo de cambio real las rigideces a la baja y las presiones al alza en los precios de varios productos, más que el efecto de la apreciación del tipo de cambio nominal por sí misma.

En lo que concierne a la inflación, no existen condiciones suficientes para garantizar en el mediano y largo plazo la sostenibilidad de los niveles alcanzados en los últimos dos años. Los precios internacionales del petróleo y los alimentos se comportan de manera inestable. A nivel interno, están latentes las presiones asociadas a la recuperación del crédito dirigido al sector privado, así como el riesgo de una eventual reversión del tipo del cambio. Pero en

el 2010 las mayores preocupaciones en torno a la estabilidad interna y la solvencia económica provinieron del creciente deterioro de las cuentas fiscales. Por tanto, en las siguientes líneas interesa explorar en detalle la situación fiscal, debido a que las presiones no cesan y la posibilidad de una reforma tributaria -que constituye la principal opción del Gobierno para estabilizar sus finanzas y mantener buena parte del nivel de inversión que ha dado al país en meses recientes- transita un camino complejo en la Asamblea Legislativa. Sobre este tema a continuación se analizan los hechos más relevantes acaecidos en el 2010 y el panorama para los próximos años.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICA CAMBIARIA E INFLACIÓN, véase Villamichel, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Presiones fiscales por inercia de gastos y recaudación estancada

El déficit financiero del sector público global alcanzó un 5,4% del PIB en 2010, una cifra similar a la registrada a comienzos de la década (2002) y que en ese momento generó gran preocupación, por coincidir con un nivel de deuda pública total de casi un 60% del PIB (gráfico 3.18). En el 2009 la deuda

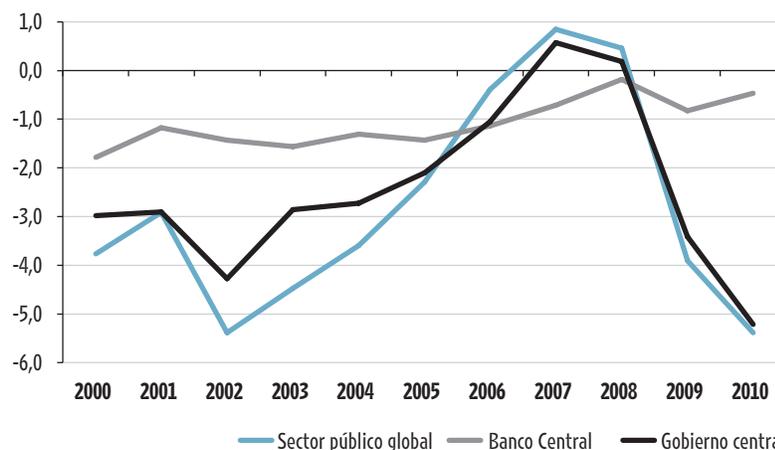
fue inferior: 42,3% del PIB, debido a la notable reducción lograda en los años previos a la crisis, derivada a su vez de la generación de superávit primarios, disminución de las tasas de interés y el fuerte crecimiento del PIB. Sin embargo, la situación actual plantea sus propias preocupaciones, ya que buena parte del elevado déficit se explica por la expansión de gastos que son rígidos a la baja. Además, por segundo año consecutivo el resultado primario, determinante en la dinámica de la deuda, fue negativo, y alcanzó la cifra histórica de -3,1% del PIB.

En 2010 los gastos del Gobierno Central crecieron un 26,8%; en tanto que los ingresos lo hicieron en un 15,5%, impulsados por un fuerte aumento en las transferencias corrientes, que se incrementaron en 451,2% entre 2009 y 2010. Esto último se debió a la reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en la cual se dispuso un cambio en el esquema de transferencias entre el Gobierno Central y el Fodesaf (CGR, 2011b). Si se consideran solo los ingresos tributarios, la tasa de crecimiento asciende a 9,7%.

Lo anterior significa que, por segundo año consecutivo, los gastos sin considerar los intereses superaron los ingresos (resultado primario<sup>35</sup>) y, por lo tanto, se acrecienta la necesidad de mayor endeudamiento, a menos que se aplique

GRAFICO 3.18

### Evolución del resultado financiero del sector público



Fuente: Angulo, 2011.

un ajuste significativo en los egresos -lo que normalmente lleva a recortar los gastos sociales y la inversión pública, tal como se ha documentado en anteriores ediciones de este Informe- o bien se produzcan nuevos ingresos, aunque la experiencia recuerda que las reformas tributarias aprobadas en el pasado debieron enfrentar procesos legislativos complejos que, a la postre, generaron mucho menos recursos de lo esperado.

### La lenta recuperación de los ingresos tributarios demanda recursos frescos

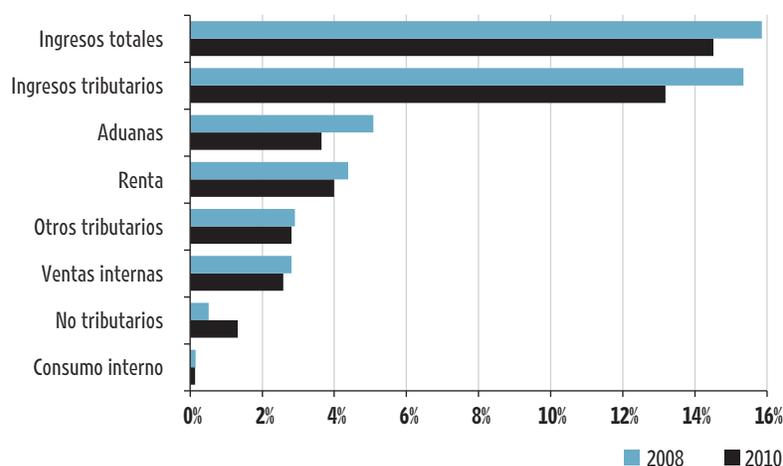
En un informe reciente, la Contraloría General de la República señala que el ajuste fiscal es un elemento necesario de la estrategia de desarrollo de mediano plazo, pero la ejecución de importantes proyectos de inversión (cuyo financiamiento ya se ha tramitado) agravaría el déficit si no se realizan acciones correctivas de las finanzas públicas. Se proponen entonces, como acciones decisivas, el control del gasto primario y el aumento de la recaudación tributaria (CGR, 2011a).

Descontando la inflación, en 2010 los ingresos tributarios crecieron un 3,7%, en contraste con la contracción de 9,7% que experimentaron en 2009. Sin embargo, esta recuperación fue menor que la mostrada por la actividad económica, de modo tal que la relación entre los ingresos tributarios y el PIB (carga tributaria) pasó de 15,3% a 13,2% entre 2008 y 2010 (gráfico 3.19). Debido a esto, todas las categorías tributarias mostraron niveles inferiores a los de 2008. Solo en los ingresos no tributarios el resultado fue mayor, por las razones expuestas.

La recuperación económica del 2010 fue insuficiente para retornar a la situación previa a la crisis. El país aún está muy lejos de recobrar lo perdido en el 2009. El impuesto de aduanas, que fue el principal motor de crecimiento de los ingresos tributarios en el período de expansión 2004-2007, se contrajo 1,5 puntos porcentuales del PIB en la reciente crisis y tan solo creció 0,1 puntos porcentuales del PIB en 2010. En buena parte este resultado está

GRAFICO 3.19

### Ingresos tributarios como porcentaje del PIB



Fuente: Rosales, 2011.

CUADRO 3.10

### Variación de los ingresos, totales y tributarios. 2004-2010 (porcentaje de variación en términos del PIB)

	2004-2007	2008-2009	2009-2010
Ingresos totales	1,5	-1,8	0,4
Ingresos tributarios	1,9	-1,8	-0,3
Aduanas	0,9	-1,5	0,1
Renta	0,7	-0,3	-0,1
Ventas y consumo interno	0,6	-0,1	-0,1
Otros tributarios	-0,4	0,1	-0,2
No tributarios	-0,3	0,1	0,7

Fuente: Rosales, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

influido por la apreciación cambiaria de ese año y, de hecho, si toma en cuenta ese efecto, la recaudación en aduanas habría crecido 0,5 puntos del PIB. Pero se debe tener en cuenta que, al mismo tiempo, la disminución del tipo de cambio generó un notable incremento en las importaciones de bienes de consumo, lo cual amplió la base impositiva. Así, el “efecto precio” ocasionado por la apreciación cambiaria (menos colones en impuesto por cada dólar de producto importado) fue contrarrestado por el “efecto cantidad” (mayores importaciones de producto debido al menor precio en colones). Con la información disponible no es posible determinar cuál de estos dos efectos fue mayor.

El impuesto sobre la renta también dio un impulso importante a la recaudación durante el período 2004-2007 (cuadro 3.10). En el 2009 se contrajo, en términos del PIB, menos que el de aduanas, pero en este caso el impacto de la crisis parece haberse extendido hasta el 2010, toda vez que en ese año se volvió a contraer. Sin embargo, es necesario tener presente que existen rezagos en la declaración de este impuesto, así como en el reconocimiento de los créditos tributarios asociados a las pérdidas contables del 2009. También la recaudación del impuesto sobre las ventas y el consumo interno volvió a decrecer en el 2010. Es evidente, entonces, que la recuperación que mostró la

producción en el año bajo análisis (recuérdese que creció un 4,2% en términos reales) no se reflejó proporcionalmente en la recaudación de estos impuestos.

En el primer semestre del 2011, el crecimiento de la recaudación fue muy similar al de 2010. Esto incrementa la necesidad de enfrentar la precaria situación fiscal con la generación de recursos tributarios frescos. Sin embargo, a la fecha no se visualiza un horizonte claro para la aprobación legislativa de la reforma tributaria propuesta por el Gobierno.

Según un estudio realizado por el Programa de Estudios Fiscales de la Escuela de Economía de la UNA y la Dirección General de Hacienda, Costa Rica muestra uno de los niveles más altos de gasto tributario en América Latina, por encima de Argentina, Chile, Brasil y Perú. Se estima que en 2010 el gasto tributario -entendido como el ingreso que el Gobierno deja de percibir por concepto de exoneraciones fiscales y otros incentivos- ascendió a un 5,8% del PIB. La investigación encontró además que el mayor volumen de exoneraciones se encuentra en el impuesto de ventas, así como en la exención del impuesto sobre la renta que se aplica al régimen de zonas francas, las cooperativas y las asociaciones (Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda, 2011).

### Inconsistencia entre el Estado social de derecho y la carga tributaria

En Costa Rica el debate sobre las reformas tributarias ha girado alrededor de temas como la evasión, la necesidad de gravar a sectores exentos y el control del gasto, todos ellos de indudable importancia, pero se ha discutido poco acerca de la naturaleza estructural del problema fiscal. No obstante, en tiempos recientes se observa un mayor interés por analizar el nivel de la carga tributaria y su correspondencia con las aspiraciones de la sociedad costarricense en relación con la cobertura y la calidad de los servicios públicos. Se reconoce incluso que, en la coyuntura actual, la reforma planteada

inicialmente por el Gobierno (con la expectativa de generar recursos equivalentes a un 2,5% del PIB), resulta insuficiente para mantener el nivel de gasto social y atender los rezagos en materia de inversión pública. De hecho, el eventual aumento en la tasas de interés, y por tanto en el gasto por este concepto, podría absorber en su totalidad los nuevos ingresos generados por la reforma.

La preservación del Estado social de derecho costarricense se encuentra en buena medida vinculada a su capacidad fiscal. En un estudio sobre Centroamérica, Agosin et al. (2005) plantean que la falta de recursos provoca que el gasto público sea insuficiente y de baja calidad. Consideran que es crítico financiar la infraestructura física y social de estos países y que, para su desarrollo económico, es indispensable modernizar los sistemas impositivos e incrementar la carga tributaria. Según estos autores, en la región persiste un esfuerzo tributario insuficiente, que se encuentra muy por debajo de su capacidad recaudatoria. Sus sistemas tien-

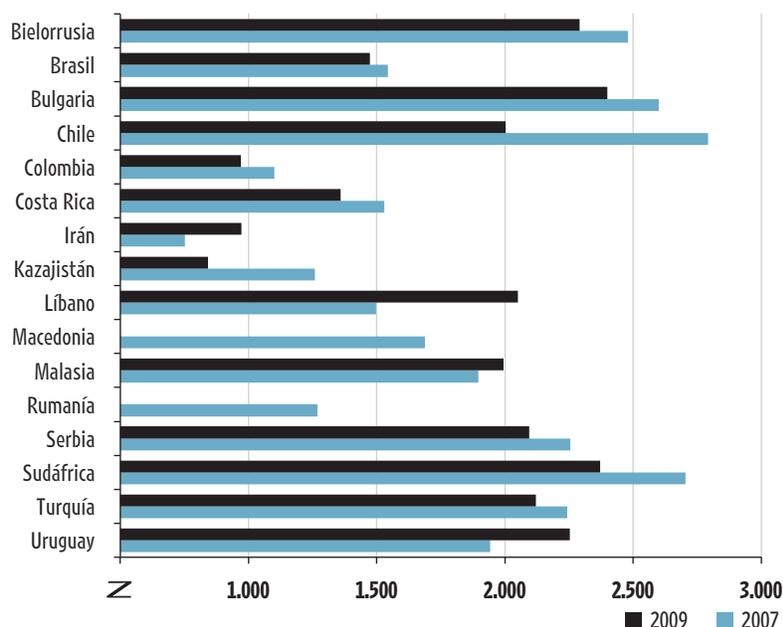
den a ser regresivos, por efecto de la débil recaudación del impuesto sobre la renta. Además, son muy centralizados y no le dan importancia al impuesto sobre la propiedad.

Un ejercicio realizado para el presente Informe comparó la carga tributaria de Costa Rica con la de naciones cuyo poder adquisitivo es parecido, es decir, que registran un PIB per cápita similar. Una vez que el cálculo se ajustó por la paridad de poder de compra (PPP), se obtuvo una cifra inferior en 3,3% del PIB, tomando como base datos previos a la crisis, específicamente los del 2007<sup>36</sup>. Mientras en los países considerados la recaudación<sup>37</sup> promedio por ciudadano, ajustada por la PPP, ascendió en ese año a 1.868 dólares, en Costa Rica la misma fue de 1.529 dólares (gráfico 3.20). Para ser consistente con estos resultados, el país requeriría elevar su recaudación al 18,2% del PIB<sup>38</sup>.

Al replicar este ejercicio utilizando como base las cifras de recaudación posteriores a la crisis, la brecha de la carga tributaria costarricense se incrementó notablemente: del 3,1% del PIB

GRAFICO 3.20

### Recaudación tributaria por persona en países seleccionados (países con un PIB per cápita PPP<sup>a/</sup> similar)



a/ PPP: paridad de poder de compra.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Mundial.

antes indicado, al 4,6% del PIB en 2009. Esta brecha es mucho mayor si la comparación se realiza con los países que tienen un índice de desarrollo humano (IDH) alto, grupo al cual pertenece Costa Rica. En 2007 la recaudación promedio por persona en esas naciones ascendió a 2.310 dólares, mientras en Costa Rica, como se señaló anteriormente, fue de 1.529 dólares. Debido a ello, la brecha en la carga tributaria alcanza el 7,6%. Este resultado es importante, puesto que la ubicación del país en el grupo de IDH alto refleja la decisión de la sociedad de contar con servicios de educación y salud, entre otros, similares a los de naciones desarrolladas, a pesar de que su ingreso es inferior. En este sentido, surgen grandes interrogantes acerca de la posibilidad que tiene Costa Rica de continuar aspirando a altos niveles de desarrollo humano con el nivel relativo de su carga tributaria. Es decir, parece existir una inconsistencia entre la decisión que tomó el país hace casi medio siglo, de avanzar hacia un modelo de Estado social de derecho, y la disposición para proveer los recursos que demanda el logro de ese objetivo.

### Por segundo año consecutivo, el crecimiento del gasto inercial acelera el deterioro fiscal

En 2010 los gastos totales del Gobierno Central crecieron en términos reales un 17,7%, por encima de la expansión real del 21,1% que experimentaron en 2009. Este fue el principal factor que deterioró, por segundo año consecutivo, la situación fiscal del país y provino fundamentalmente de la dinámica inercial que registran en los últimos años rubros como remuneraciones y pensiones, producto de elevadas tasas de crecimiento y de su alta participación histórica en la estructura del gasto público.

La CGR ha señalado que en la presente situación resulta difícil controlar el gasto primario, principalmente el gasto corriente en remuneraciones y transferencias, a diferencia de lo que sucedía algunos años atrás, cuando el desbalance fiscal se originaba en el peso de la deuda y el pago de intereses.

No obstante, indica que son factores como los bajos valores de la inflación, la devaluación y las tasas de interés, los que hasta el momento han permitido un comportamiento no explosivo de la deuda del Gobierno (CGR, 2011a).

La contracción que sufrieron los ingresos tributarios en el 2009, y su lenta recuperación en el 2010, explican parte de las presiones fiscales, pero no son determinantes del problema de las finanzas públicas hacia futuro, como sí lo es el crecimiento del gasto inercial. Por ejemplo, en un escenario en que la recuperación del 2010 hubiera permitido alcanzar la misma carga tributaria del 2008 (15,9%), es decir, que los ingresos hubieran crecido casi el doble de lo que lo hicieron (26,8% versus 15,5%), el déficit fiscal habría sido de 3,9% del PIB, cifra superior al promedio de largo plazo que registra el país. Pero el asunto de mayor preocupación es que, aun en ese escenario, el resultado primario es negativo (-1,8% del PIB), lo cual representa una significativa fuente de inestabilidad, debido a que se trata de una variable determinante de la tendencia de la deuda pública. De acuerdo con la modelación macroeconómica de mediano y largo plazo que realiza el BCCR, un superávit primario mayor a 1% del PIB permite financiar al Gobierno sin presionar la relación de su deuda con respecto al PIB, precisamente lo que ocurría en los años previos a la crisis y que hizo posible una reducción considerable en este indicador (Angulo, 2011). Por lo tanto, el resultado primario que se obtiene en el escenario antes planteado atenta contra la estabilidad macroeconómica, más aun si se le suma el hecho de que en el 2009 también fue negativo (-1,3% del PIB). Consecuentemente, el gasto inercial constituye un factor crítico para el futuro fiscal del país.

El rubro de remuneraciones y pensiones explica, en promedio, el 53% del aumento que registraron los gastos corrientes del Gobierno Central en 2009 y 2010. En el caso de las remuneraciones, tal como se indicó en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*, el impulso provino de un aumento en la planilla y los salarios,

cuyo principal factor explicativo es el reciente ciclo político-electoral. De hecho, las contrataciones del Gobierno no se dirigieron a los trabajadores más vulnerables ante la crisis, sino a las clases intermedias, donde ésta tuvo un impacto menor. Casi el 40% de los empleos que se crearon en esta categoría en el 2009 correspondió al sector público (cuadro 3.11).

El aumento que experimentó el empleo público en 2009 y 2010 se dio sobre todo en la educación. Le sigue el sector salud, donde la CCSS da cuenta del 81,5% de la expansión registrada. El sector de ambiente y energía se ubica en el tercer lugar, y en este caso el ICE explica el 81,7% del incremento.

Dos resultados llaman la atención. El primero tiene que ver con la notable expansión del empleo en el sector de educación. En este ámbito la tendencia está determinada principalmente por lo que ocurre en la enseñanza secundaria; en primaria la matrícula mostró un descenso sostenido de casi 4.500 estudiantes como promedio anual durante la última década, mientras en secundaria ésta se incrementó en 9.800 estudiantes como promedio anual en el mismo período (MEP, 2011).

El segundo aspecto, que requiere mayor análisis a futuro, se relaciona con el hecho de que el sector de lucha contra la pobreza y el de infraestructura y transporte figuran como los menos beneficiados con el aumento en el empleo público.

### Gasto social e inversión pública en niveles históricos, pero vulnerables

Las presiones fiscales generadas por la rigidez a la baja de los salarios y el empleo públicos, así como de las pensiones, amenaza la sostenibilidad de los niveles actuales de gasto social e inversión pública. En el último quinquenio estos rubros pasaron de 1,1% y 2,6% del PIB en 2005, a 2,4% y 4,7% del PIB en 2010, respectivamente.

En 2010 el Gobierno anunció que la inversión pública seguiría creciendo y que los gastos en las áreas de seguridad y cuidado de la niñez serían una excepción en la búsqueda del objetivo de que los gastos recurrentes no aumentarían

CUADRO 3.11

### Composición del gasto del Gobierno Central (porcentaje del PIB)

	Remuneraciones	Pensiones	Compras	Gasto de capital	Resto de transferencias	Capitalización de bancos	Intereses
2005	5,4	2,3	0,5	1,1	2,6		4,1
2006	5,5	2,2	0,5	0,9	2,4		3,8
2007	5,2	2,4	0,5	1,3	2,3		3,1
2008	5,5	2,4	0,6	1,8	2,9	0,4	2,2
2009	6,7	2,8	0,6	1,8	3,5		2,1
2010	7,2	2,8	0,6	2,4	4,7		2,1

Fuente: Rosales, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

más del 5% en ese año. Pero, al mismo tiempo, las autoridades hacendarias reconocieron que buena parte de los gastos que se incrementaron en el 2009 eran inflexibles a la baja (Ministerio de Hacienda, 2010). Ante la dificultad de aprobar con prontitud la reforma tributaria enviada al Congreso, y en respuesta al pobre desempeño que muestra la recaudación, el Gobierno Central se ha visto obligado a realizar mayores ajustes en el gasto. Recientemente se emitió una directriz presidencial para subejecutar el 20% del presupuesto de las instituciones del Estado, exceptuando salarios, intereses de la deuda y algunas transferencias corrientes. Esto significa que el margen para hacer recortes quedó limitado a la compra de bienes y servicios y a otros gastos menores, si se decide mantener el compromiso de no afectar la inversión pública y el gasto social.

Las cifras acumuladas de los primeros cinco meses de 2011 reflejan los esfuerzos de recorte de gastos del Gobierno, dado que sus egresos totales pasaron de un crecimiento real de 17,7% en 2010, a 4,9% en 2011 (cuadro 3.12). Si se excluyen los intereses, la expansión pasa de 19,4% a 5,6% entre ambos años. Sin embargo, cuando se observan los distintos rubros que componen el gasto corriente (sin intereses), se aprecia que las mayores reducciones ocurren en los gastos de capital, que incluso se contraen 7,1%, y en las transferencias (donde se contabilizan los programas sociales), que pasan de crecer un 27,7%

CUADRO 3.12

### Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central (variación porcentual, acumulado a mayo de cada año)

	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos totales	8,5	2,4	12,1	17,7	4,9
Gastos sin intereses	11,8	13,7	18,1	19,4	5,6
Remuneraciones	2,0	7,1	22,4	15,8	8,3
Bienes y servicios	19,9	4,2	27,8	14,7	5,5
Transferencias	20,0	12,7	15,2	27,7	5,2
Gastos de capital	39,9	65,6	9,4	2,4	-7,1
Intereses	0,4	-28,5	-14,2	7,6	0,3

Fuente: Rosales, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

en 2010, a un 5,2% en 2011. Los gastos en remuneraciones también crecen menos, pero la magnitud del ajuste es más baja.

El efecto de los resultados antes expuestos se comienza a reflejar en la estructura de los gastos del Gobierno, en la cual las remuneraciones ganan participación con respecto a los gastos de capital y las transferencias, a pesar de que estas últimas conforman, junto con los programas sociales, el gasto asociado a las pensiones.

Estas vulnerabilidades, que ya empiezan a percibirse en el gasto social y la inversión pública, podrían ser mayores ante un eventual aumento en las tasas de interés, dado que ese es un rubro sobre el cual el Gobierno no tiene margen de maniobra. Por fortuna, en los últimos años esas tasas han estado en niveles históricamente bajos, lo que

ha dado un alivio temporal a la presión financiera del Gobierno.

Es importante señalar que, en el último quinquenio, el ahorro derivado de las bajas tasas de interés fue equivalente al 2% del PIB, cifra que casi duplica el incremento que registraron los gastos de capital en el mismo período y similar al aumento en las transferencias sociales. En este sentido, surge una interrogante acerca del manejo que se le dio a este ahorro desde el punto de vista de la flexibilidad para enfrentar una eventual reversión en las tasas de interés. Si el ahorro se canalizó hacia el pago de salarios, tan pronto como la situación internacional se revirtiera, el Gobierno vería crecer su desequilibrio financiero de manera inmediata, a menos que redujera el gasto social y la inversión pública.

### Deterioro en variables que determinan dinámica de la deuda pública

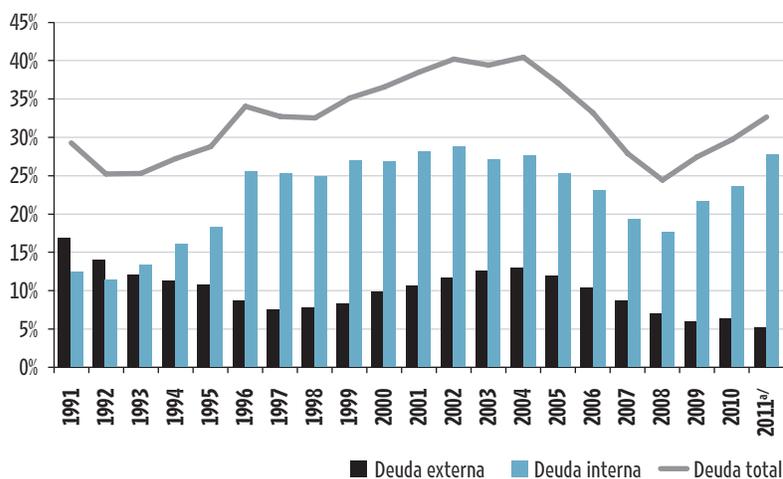
La notable mejoría que experimentó la deuda pública en los años previos a la crisis comenzó a deteriorarse en el 2009 (gráfico 3.21), cuando se revirtieron dos de las variables que determinan su tendencia: el crecimiento del PIB y el superávit primario del Gobierno Central. En la actualidad solo las tasas de interés reales favorecen su dinámica.

El financiamiento de la brecha fiscal se obtiene tanto de fuentes internas como externas, y la manera de combinarlas tiene consecuencias distintas para la economía. En el trienio 2006-2008 el superávit primario fue positivo como porcentaje del PIB (2,7%, 3,7% y 2,4% respectivamente), lo que permitió que en 2007 el Gobierno Central amortizara parte de la deuda que había contraído con la banca comercial y a través de empréstitos externos; en 2008 además logró amortizar parte de la deuda interna bonificada. Esta situación contrasta con la de 2009 y 2010, cuando el resultado primario con respecto al PIB se tornó negativo en 1,3% y 3,1%, en cada caso. Esto hizo que la colocación de títulos se “disparara” y el Gobierno tuviera que recurrir de nuevo a la banca comercial, lo que no hacía desde 2004. Además, en 2010 la deuda externa volvió a utilizarse como fuente de financiamiento.

El efecto del mayor financiamiento del Gobierno sobre las tasas internas de interés no fue motivo de preocupación en 2009 y 2010, gracias a que la situación en los mercados internacionales ha favorecido que las tasas externas se ubiquen en mínimos históricos. No obstante, cuando esas tasas tiendan al alza y el crédito al sector privado retome una senda más dinámica, el panorama se tornará complejo. Con tasas más altas, resultados primarios negativos y un bajo crecimiento del PIB, y en ausencia de recursos tributarios frescos, la vulnerabilidad fiscal será crítica. Además, la situación podría complicarse aún más con la reversión del tipo de cambio, en virtud de que el Gobierno ha venido incrementando sus captaciones

GRAFICO 3.21

#### Razón entre la deuda del Gobierno Central y el PIB



a/ Estimación propia con base en el Presupuesto Ordinario del Gobierno de la República.

Fuente: Angulo, 2011.

en moneda extranjera y ha decidido financiar buena parte de las brechas fiscales con empréstitos externos.

Pese a sus resultados fiscales, en el 2010 Costa Rica obtuvo por primera vez en su historia el grado de inversión<sup>39</sup>, que otorgan las agencias internacionales calificadoras de riesgo. De alguna manera el desempeño macroeconómico, la capacidad para salir de la crisis y la voluntad del Gobierno para impulsar una reforma fiscal favorecieron este resultado. Pero en el contexto de una profundización del desequilibrio fiscal y un incremento en la relación entre la deuda y el PIB, las agencias calificadoras tendrían que reconsiderar su percepción sobre la capacidad del país para atender sus compromisos financieros futuros. Esto repercutiría en una elevación de la prima por riesgo y, por tanto, en el costo de endeudamiento, lo que a su vez generaría un círculo vicioso en el problema fiscal.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN, VULNERABILIDADES Y PERSPECTIVAS FISCALES,

véase Angulo, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Tema especial: Debilidades en el proceso de negociación afectan la aprobación de la reforma tributaria

Históricamente, los procesos de debate y aprobación de las reformas fiscales en el país se han caracterizado por ser complejos y terminar, en la mayoría de los casos, con el rechazo. El denominado “Plan Fiscal” que el Gobierno presentó al Congreso en 2010 no ha sido la excepción, al menos en la etapa inicial de su tramitación. Con el propósito de explorar las causas de la oposición a esta iniciativa y los márgenes de negociación para hacerla viable, se realizó una ronda de entrevistas con actores clave involucrados en su discusión (diputados, expertos, empresarios y representantes de sindicatos y del Poder Ejecutivo).

Si bien pueden ser varias las razones que ayudan a entender la dificultad que tiene el país para aprobar reformas fiscales, hay un amplio consenso en cuanto a las deficiencias en el proceso de diálogo y en el diseño de las propuestas, a lo que se agrega la presencia de intereses políticos y económicos irreconciliables en el Poder Legislativo. Este hallazgo también lo reportó una

investigación de Gómez y O'Farrell (2009), específicamente para el caso de la reforma presentada en 2002, en la cual se indica que, más allá de la solidez técnica que pueda tener un proyecto y la complejidad de la situación fiscal, el proceso de consulta, discusión y negociación es determinante para su aprobación.

Las y los actores entrevistados expresaron diversas opiniones sobre el proceso de negociación del “Plan Fiscal” que presentó el Poder Ejecutivo en 2010. En primera instancia destacaron que hubo deficiencias en la forma en que se dio a conocer el proyecto a los distintos sectores; en este sentido, señalaron que existe una diferencia entre “informar” y “consultar” acerca de las iniciativas de reforma.

Si los proyectos se consultaran y negociaran con las partes involucradas antes de su envío al Congreso, disminuiría el desgaste que se produce actualmente durante el debate legislativo, el cual es mayor por la reticencia que muestran ciertos sectores a negociar sobre propuestas en las que no han tenido la oportunidad de ofrecer sus argumentos y posiciones.

La mayoría de los actores afirma que rechazó la reforma original, pero también expresa su anuencia a negociar. Por el contrario, son pocos los actores que se oponen rotundamente y escasos

los que hubieran aprobado la propuesta sin exigir algún cambio. En el capítulo 5 de este Informe se complementan estos hallazgos tomando en cuenta la posición de los actores y su incidencia en el proceso de aprobación o veto del proyecto.

La valoración general que se desprende de las entrevistas realizadas debe ser analizada en detalle, ya que, según el tema de que se trate y la afectación que puedan producir las reformas en las actividades de interés para los consultados, la aprobación, rechazo o negociación pueden ser diferentes, lo mismo que el peso político que representa cada uno de los actores involucrados.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, los aspectos en que hay mayor consenso son: i) el cobro del impuesto de ventas a los profesionales liberales, ii) la unificación de la tasa del impuesto sobre la renta<sup>40</sup> y iii) el gravamen sobre las ganancias de capital.

El gravamen a la educación enfrenta una fuerte oposición, en tanto que hay factibilidad de negociación en los siguientes temas: i) incrementar la tasa del impuesto de ventas, ii) redefinir las exenciones de la canasta básica y iii) aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital, aunque este último tema comparte igual número de posiciones negativas y positivas (cuadro 3.13). Otro de los objetivos de las entrevistas

fue identificar los elementos que deben entrar en la negociación para que el proyecto sea viable. En el caso del impuesto de ventas la principal preocupación es su efecto en la equidad, dada su naturaleza regresiva. No existen estudios que determinen cuál sería el impacto real que tendría la conversión del impuesto de ventas en uno al valor agregado, especialmente sobre el consumo de los hogares de ingresos bajos y medios. Esta incertidumbre le resta a la iniciativa el apoyo de varios actores.

Como se mencionó, en el caso del impuesto de ventas los aspectos en los que hay un margen de negociación más amplio son el aumento de la tasa, combinado con una adecuada propuesta de exenciones a la canasta básica. En el impuesto sobre la renta, el tema con mayor consenso es el de incrementar y nivelar el gravamen a los ingresos de capital, y la preocupación principal, cómo lograrlo mediante la aplicación de diferenciaciones. En el cuadro 3.14 se sistematizan los factores que, a criterio de las y los entrevistados, deben tomarse en cuenta en la negociación para mejorar la viabilidad del proyecto en estas áreas.

Es importante señalar que el aumento en la tasa del impuesto de ventas tiene una mayoría de actores (siete personas) en la categoría de “negociables”, pero también un número importante de

CUADRO 3.13

### Posición de los actores, según tema incluido en la propuesta original de la Ley de Solidaridad Tributaria (expediente 17959)

Tema	Se oponen rotundamente	Negociables	Apoyan la propuesta	Total de actores <sup>a/</sup>
<b>Impuesto de ventas</b>				
Aumento en la tasa del impuesto de ventas	5	7	2	14
Aplicación de un impuesto de ventas a los profesionales liberales, alquileres y otros	3	4	8	15
Impuesto a la educación	6	3	4	13
Redefinición de la canasta básica	2	7	3	12
<b>Impuesto sobre la renta</b>				
Tasa uniforme	3	2	8	13
Aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital	3	6	6	15
Gravar las ganancias de capital	3	3	7	13

a/ Los casos en que se registran menos de quince actores se explican porque los entrevistados no hicieron referencia al tema.

Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

CUADRO 3.14

**Aspectos negociables en torno a los impuestos de ventas y renta, según tema**

Tema	Preocupación	Elementos para negociar	Prioridad <sup>a/</sup>
Aumento en la tasa del impuesto de ventas	Impacto en la equidad (perdedores y ganadores)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proteger 233 bienes y servicios, que representan el consumo de las clases media y baja.</li> <li>■ La propuesta debe ser explícita en cuanto a los bienes y servicios exentos, así como en justificar que las exenciones son las más adecuadas y demostrar su impacto.</li> <li>■ Definir una canasta exenta amplia.</li> </ul>	45,5
	Otras alternativas y excepciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No gravar salud.</li> <li>■ No gravar educación.</li> <li>■ Proteger a las PYME.</li> <li>■ Hacer un mayor uso del impuesto sobre la renta.</li> </ul>	36,4
Redefinición de la canasta básica	Impacto en la equidad (perdedores y ganadores)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Que se garantice la protección de la clase media.</li> <li>■ Que se garantice que el impacto del cobro sea progresivo.</li> <li>■ Que se definan mecanismos de devolución del impuesto para los grupos de menor ingreso.</li> <li>■ Que sea robusta, que se exoneren más productos.</li> <li>■ Tomar en cuenta el consumo de los quintiles segundo y tercero, además del primero.</li> </ul>	71,4
Aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital	Aplicar diferenciación en el cobro	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trato especial para: cooperativas, asociaciones solidaristas, sectores de escasos recursos (como donaciones, herencias), pensionados y empresas sociales, sin importar su tamaño.</li> <li>■ No gravar empréstitos de los bancos.</li> </ul>	66,7

a/ Solo incluye las opciones con los mayores porcentajes de respuesta.

Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

actores (cinco) que se oponen de manera rotunda. Las principales razones de su rechazo siguen siendo las asociadas al efecto en la equidad, sobre todo por el carácter regresivo del impuesto. Pero además entran en juego otros elementos, entre ellos la gestión tributaria; durante las entrevistas fueron recurrentes las manifestaciones sobre la necesidad de mejorar el gasto público en términos de cantidad y calidad, así como de controlar la evasión y la elusión de los impuestos ya existentes, antes de pensar en nuevos tributos. También se mencionó que, dada la actual coyuntura, se debe esperar a que la economía se recupere antes de proceder.

El gravamen a la educación, como se indicó anteriormente, es el que concentra la mayoría de posiciones no negociables. Las razones que se señalan para ello son:

- Afectaría a las clases media y baja, en especial a los asalariados, que son quienes más acuden a la educación privada.

- Restringiría el acceso a personas provenientes de hogares de menores ingresos, que buscan en el sector privado una alternativa diferente a la que ofrece la educación pública.

- Lo anterior sucedería en un contexto en el que el Estado no tiene capacidad para atender a toda la población por medio de la educación pública.

Tres de las personas que se oponen a la propuesta consideran que podrían negociar el cobro del impuesto, siempre y cuando se realizaran los siguientes ajustes:

- Ampliar el monto mínimo por encima del cual se cobraría el impuesto.

- Garantizar que el impacto de ese cobro sea progresivo.

- Gravar solo escuelas y colegios privados, y no tocar a las universidades.

- Garantizar el traslado del 8% del PIB a la educación.

Los hallazgos aquí comentados confirman la necesidad de mejorar las estrategias que se siguen al diseñar y negociar las propuestas de reforma fiscal, enfatizando en la identificación de las áreas que pueden ser negociables y en torno a las cuales es posible generar consensos más amplios.

#### Texto sustitutivo sin cambios en aspectos controversiales

Como se indicó en la sección precedente, las deficiencias en el proceso de diseño y negociación del proyecto de Ley Solidaridad Tributaria son señaladas como la principal causa por la cual el texto original encontró un clima de amplio rechazo al entrar en la corriente legislativa.

La reciente presentación de un texto sustitutivo parece indicar que el Poder Ejecutivo decidió negociar con algunos actores en procura de mejorar las posibilidades de aprobación de la propuesta. Sin embargo, las diferencias entre el texto sustitutivo y el proyecto original son menores, salvo algunas concesiones dadas a ciertos sectores (Gómez y Meneses, 2011).

En efecto, los elementos incorporados en el texto sustitutivo se refieren a concesiones para grupos que antes no estaban contemplados pero que son percibidos como “socialmente sensibles”, por ejemplo el cooperativismo y el solidarismo, los cuales recibieron un tratamiento especial para los excedentes que generan sus actividades. En los temas más controversiales, en particular el gravamen a la educación y el aumento en la tasa del impuesto al valor agregado, el nuevo texto no contiene modificaciones con respecto a la propuesta original (cuadro 3.15).

Otro tema considerado en la nueva propuesta del Gobierno es la ampliación de la canasta básica alimentaria que estará exenta del impuesto de ventas, en atención a lo solicitado por algunos sectores. Sin embargo, el desglose que se incluye es incompleto, toda vez que la definición final de la canasta recaerá en los ministerios de Planificación y Hacienda, con base en el consumo efectivo de las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza.

La toma de decisiones en materia de impuestos demanda información oportuna, que fomente una discusión objetiva. En este sentido, resultan de gran

utilidad los ejercicios analíticos que buscan conocer el impacto de los tributos, las características de quienes los pagan y la estructura de la recaudación (recuadro 3.4).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MAPEO POLÍTICO, véase Gómez y Meneses, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Nueva propuesta de reforma tiene menor impacto en la equidad, la pobreza y la inflación, pero aún hay margen de mejora

A partir de los proyectos de reforma fiscal (original y sustitutivo) presentados por el Gobierno, Meneses y Segura (2011) llevaron a cabo un conjunto de simulaciones con los diferentes esquemas de exención del impuesto de ventas a los bienes y servicios de la canasta básica, con el fin de estimar su impacto sobre la recaudación, la equidad, la inflación y la pobreza.

En la propuesta inicial se reduce la cantidad de rubros exentos de la canasta básica. Se grava la mayoría de los servicios que hoy están exentos:

educación, salud y servicios profesionales, entre otros; además se eleva la tasa del impuesto, de 13% a 14% (gráfico 3.23). En esta versión no se detalla la composición de la canasta básica. En el texto sustitutivo sí se presentan de forma explícita los bienes y servicios incluidos en ella. El número de rubros exentos aumenta a 236, de 93 contemplados originalmente. Sin embargo, esta cifra es menor que la actual.

Para medir el impacto de ambos proyectos se realizaron dos simulaciones. La primera es una aproximación de la propuesta original, aumentando la tasa del impuesto de ventas de 13% a 14%, en tanto en la segunda se toman en cuenta los 236 bienes y servicios<sup>41</sup> exentos del texto sustitutivo, pero manteniendo la tasa del 13%. La comparación entre las simulaciones evidencia que la nueva propuesta reduce el impacto negativo de la reforma fiscal sobre la equidad, la inflación y la pobreza.

En el caso de la equidad, utilizando como indicador el porcentaje que representa el aumento del gasto en el ingreso de los hogares, el impacto pasa de ser regresivo a neutro. Como se observa en la gráfico 3.24, con la primera propuesta de reforma, el aumento del

CUADRO 3.15

### Cambios en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, según actores interesados

Cambio propuesto	Artículo texto sustitutivo	Actor interesado
Canasta básica exenta compuesta por 233 bienes y servicios	Transitorio X	Diputados
Exoneración de ayudas técnicas a personas con discapacidad	Artículo 8, inciso 6, modificación al artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre las Ventas, numeral 14	Diputados
Desarrollo de la normativa sobre precios de transferencias	Artículo 1, modificación al artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta	Diputados, empresarios
Eliminación del impuesto mínimo a los ingresos		Empresarios
Conversión del mínimo exento en una base exenta en la educación privada	Artículo 8, inciso 5, modificación del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre las Ventas, numeral 9	Diputados, sindicatos
Exoneración del impuesto de la renta a las empresas sociales	Artículo 1, modificación al artículo 3 de la Ley del Impuesto sobre la Renta	Diputados
Tratamiento especial a los excedentes de los sectores solidaria y cooperativista	Artículo 2, modificación del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, adición de los incisos: a bis y a ter	Diputados
Impuesto diferenciado a los servicios hospitalarios privados	Artículo 9, inciso 2, adición del artículo 10 bis a la Ley del Impuesto sobre las Ventas	Diputados

Fuente: Murillo, 2011.

## RECUADRO 3.4

**Esfuerzos por generar información para mejorar la toma de decisiones en materia tributaria**

Cada vez más, el complejo escenario fiscal del país demanda de las entidades responsables información que brinde mayor claridad para la toma de decisiones en esta materia. Con ese propósito, el Ministerio de Hacienda realizó un primer ejercicio de depuración de datos de la recaudación del impuesto sobre la renta.

Los hallazgos de este ejercicio, aunque preliminares, arrojan información interesante. En primera instancia, confirman el carácter progresivo que tiene el impuesto sobre la renta, pero además revelan la existencia de altos márgenes de evasión y la reducción de la capacidad de cobro, debido a las exoneraciones y créditos que favorecen tanto a personas físicas como jurídicas. A continuación se detallan los principales resultados.

- El pago del impuesto sobre la renta tiene una alta concentración en los contribuyentes de mayores ingresos. En el caso de las personas físicas con actividad lucrativa (sin incluir a los asalariados) el

66% del impuesto es pagado por el 2% de los contribuyentes de mayores ingresos. La concentración es mayor entre las personas jurídicas: el 2% de los contribuyentes de mayores ingresos paga el 88% del impuesto recaudado (gráfico 3.22).

- El impuesto es progresivo, pero su porcentaje de pago es relativamente bajo. La recaudación proveniente de las personas físicas con actividad lucrativa representa tan solo un 5,1% del total de sus ingresos reportados antes de aplicar los créditos (tomando en cuenta un registro de 190.730 contribuyentes). En el caso de las personas jurídicas la proporción es del 19,4% (registro de 143.131 contribuyentes).

- Las exenciones y créditos existentes hacen que el cobro se haga entre los deciles de mayor ingreso: el impuesto de renta pagado por las personas físicas con actividad lucrativa se origina a partir del octavo decil, y el de las personas jurídicas a partir del sexto.

- El ingreso promedio reportado por los 190.730 contribuyentes de renta de personas físicas con actividad lucrativa es de 1,7 millones de colones. Sin embargo, hay notables diferencias si los montos se desagregan por centiles. Los centiles 99 y 100 reportan ingresos de alrededor de 10 y 27 millones de colones, respectivamente, y el impuesto pagado por estos grupos asciende a 1,2 millones y 4,5 millones de colones. En el caso de las personas jurídicas, el ingreso promedio reportado por los 143.131 contribuyentes es cercano a 13,4 millones de colones. Para los centiles 99 y 100 los ingresos son de 56 y 1.120 millones de colones, y los montos aproximados de pago del impuesto son 14 y 214 millones de colones.

Si bien este ejercicio requiere un mayor trabajo de depuración de datos, es un esfuerzo importante para romper las fronteras de información y tomar decisiones con insumos pertinentes y oportunos.

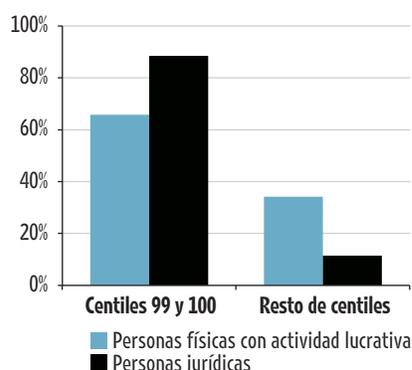
Fuente: Meneses, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

gasto alcanza un 6% del ingreso de los hogares del primer decil, y solo el 2,9% de los ingresos del último decil. Con el texto sustitutivo el efecto es el contrario, y además mucho menor. Para el primer decil el gasto adicional representa un 1,4% de su ingreso y para el decil de mayores ingresos la cifra es de un 1,8%.

En lo que respecta a la inflación y la pobreza, con la propuesta original la primera aumenta un 4,2% y la segunda en 1,6 puntos porcentuales, mientras que con el texto sustitutivo los resultados son de 1,3% y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente.

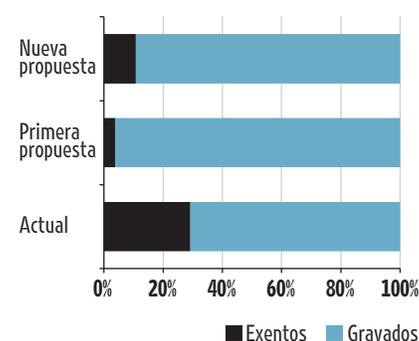
Por último, el impacto en la recaudación es positivo en ambas propuestas. Con la original el incremento anual en términos del PIB alcanza un 2,2%, en tanto que con la nueva el aumento es de casi la mitad (1,2%). Hay que tomar

GRAFICO 3.22

**Distribución de la renta pagada por las personas físicas con actividad lucrativa y las personas jurídicas, según centil de ingreso**

Fuente: Meneses, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.23

**Estructura de la canasta básica, por bienes y servicios exentos y gravados**

Fuente: Meneses y Segura, 2011.

en cuenta que esta simulación incluye únicamente el estimado del impuesto de ventas proveniente de los hogares registrados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004, y no considera el tema de la evasión.

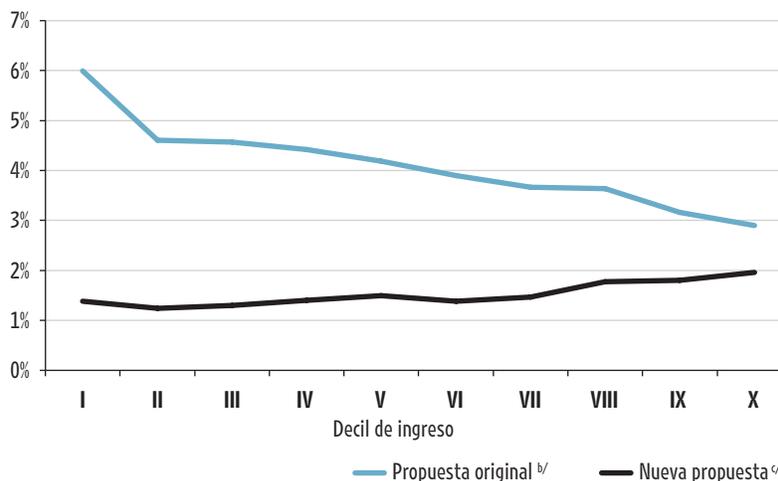
En términos generales, el costo de obtener una mayor recaudación mediante una reducción en las exenciones antes indicadas, se logra a costa de impactar negativamente la equidad, la inflación y la pobreza. Esto no es de extrañar, pues varios estudios (Caspersen y Metcalf, 1994; Cardoza y Vargas, 2004; Gutiérrez-Saxe et al., 1995 y Silva, 2008, entre otros) demuestran que el impuesto de ventas tiene impactos regresivos (afecta a los hogares de menores ingresos más que a los hogares más ricos), pero resulta más fácil de controlar (reducir evasión) y de realizar modificaciones que otros tributos, como el de renta.

Si bien en términos generales el impuesto de ventas es de naturaleza regresiva, hay alternativas para modificar las exenciones con un leve margen de progresividad; con ello el impacto en la recaudación es menor, pero siempre positivo. Gutiérrez-Saxe et al. (1995) presentan como opciones gravar los bienes y servicios que consumen los deciles de mayores ingresos, fijar una tasa al consumo de electricidad que sobrepase un mínimo establecido -como se hace en la actualidad- y gravar los viajes aéreos, la telefonía y los servicios de educación. Este conjunto de simulaciones demostró que es posible aumentar la recaudación tributaria y, simultáneamente, mejorar la equidad.

Por su parte, Meneses y Segura (2011) encontraron que tasar los servicios de educación y salud genera impactos moderados en la recaudación, recae en los hogares de mayores ingresos y tiene un bajo impacto en la inflación y la pobreza. Sin embargo, tendría un importante costo social, asociado a un

GRAFICO 3.24

### Incremento del gasto total del hogar como porcentaje de los ingresos<sup>a/</sup>



a/ Este indicador se obtiene dividiendo el cambio en el gasto del hogar entre su ingreso. El cambio en el gasto corresponde al gasto simulado menos el gasto base.

b/ Se gravan con 14% todos los bienes y servicios a excepción de los productos de la canasta básica alimentaria, los medicamentos y el alquiler de vivienda, quienes quedan exentos. Además, los servicios de educación se gravan con el 10%.

c/ Dejar exento los 236 bienes y servicios detallados en el texto sustitutivo del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria presentado a la Asamblea Legislativa el 17 de junio de 2011. El resto de bienes pagan el 13%.

Fuente: Meneses y Segura, 2011, con base en los proyectos (original y sustitutivo) de Ley de Solidaridad Tributaria.

menor acceso a la educación por parte de la población pobre (cuadro 3.16). El impacto progresivo se reduce si se incluyen los bienes (medicamentos y productos para la educación), debido a que en el consumo de estos, a diferencia de los servicios, los hogares de menores ingresos tienen una mayor participación. También se pueden lograr aumentos en la recaudación, con bajo impacto en la equidad, la pobreza y la inflación, si se eliminan las exenciones actuales a los diez bienes y servicios de mayor consumo de los hogares ricos que hoy están exentos (servicio doméstico, viajes aéreos, educación universitaria).

Finalmente, se identifican ciertos grupos de bienes y servicios que tiene impactos diferenciados sobre las variables bajo análisis y ello puede, por lo

tanto, ayudar a tomar decisiones más acertadas sobre las exenciones de la canasta básica.

En el proceso de discusión de la reforma fiscal, el Programa Estado de la Nación fue llamado por la Asamblea Legislativa a exponer su criterio sobre el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, en sus dos versiones. En el recuadro 3.5 se resumen las ideas planteadas en ese contexto.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL IMPACTO DE LA CANASTA DE EXENCIONES PROPUESTA EN EL TEXTO SUSTITUTIVO DEL PROYECTO DE LEY DE SOLIDARIDAD TRIBUTARIA,

véase Meneses y Segura, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 3.16

**Impacto de las simulaciones en variables seleccionadas**

Simulación	Recaudación	Ingreso		Inflación	Pobreza	Porcentaje de bienes y servicios exentos
		Grupo en que recae	Variación del gasto en relación con el ingreso			
Transporte	Alto	Todos los grupos	Alto	Alto	Alto	19,3
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Alto	Los más pobres	Alto	Alto	Alto	20,1
Bienes y servicios diversos	Alto	Todos los grupos	Medio	Bajo	Medio	11,8
Recreación y cultura	Medio	Todos los grupos	Medio	Bajo	Medio	16,3
Prendas de vestir y calzado	Medio	Los más pobres	Medio	Bajo	Medio	10,3
Comunicaciones	Medio	Deciles intermedios	Bajo	Bajo	Medio	1,0
Educación	Medio	Los más ricos	Bajo	Medio	Medio	1,6
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	Bajo	Los más pobres	Bajo	Medio	Medio	7,3
Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidos fuera del hogar	Bajo	Todos los grupos	Bajo	Medio	Medio	5,2
Bebidas alcohólicas y tabaco para consumo en el hogar	Bajo	Los más pobres	Bajo	Bajo	Medio	0,8
Alquiler de vivienda, agua, electricidad	Bajo	Deciles intermedios	Bajo	Medio	Medio	3,4
Salud	Bajo	Los más pobres	Bajo	Bajo	Medio	1,0

Fuente: Meneses y Segura, 2011.

RECUADRO 3.5

**Apreciaciones sobre la Ley de Solidaridad Tributaria**

Respondiendo a la consulta sobre la Ley de Solidaridad Tributaria, expediente 17959, recibida el 1 de febrero del 2011, y en relación con el texto original, el Programa Estado de la Nación destacó que una reforma en este ámbito es crucial para la gobernabilidad del país y la buena valoración del sistema político; además se refirió a la situación fiscal y, brevemente, a la propuesta de reforma presentada.

Con base en los *Informes Estado de la Nación*, la respuesta del Programa se sintetizó en siete afirmaciones centrales: i) la ciudadanía manifiesta una creciente desafección hacia el sistema político, las instituciones y los partidos políticos (todos), e insatisfacción ante la acción pública y la forma de hacer política, ii) como lo muestran ejemplos nacionales, que el Estado gaste menos no significa que la sociedad ahorre, lo

que tampoco auspicia un mayor crecimiento, iii) es indispensable lograr capacidad de preparar y ejecutar políticas públicas, es decir, la operatividad del Estado para entregar a la ciudadanía bienes públicos de calidad, de manera oportuna y transparente, iv) los sectores más dinámicos de la economía concentran las acciones de fomento de las políticas públicas, pero tienen débiles encadenamientos productivos, sociales y fiscales, v) son necesarios recursos fiscales frescos (nuevos o generados mediante la reducción de la evasión y la elusión), vi) la propuesta (expediente 17959 original) no ofrece una respuesta plenamente satisfactoria a las apreciaciones anteriores y vii) la propuesta (expediente 17959 original) no es clara respecto a la equidad, ni a los impactos en los precios.

Estas consideraciones fueron retomadas por el Programa al referirse al texto sustitutivo, pues en él se mantienen muchos

de los alcances de la propuesta anterior. No obstante, se reconoció que la incorporación de cambios lleva a tener esperanza, con algún fundamento, de que es posible desenterrar la capacidad de adaptar la institucionalidad, mediante el diálogo y el entendimiento. Ese fundamento de esperanza es sugerido, por lo pronto, por los acontecimientos que se han venido dando en el seno de la Asamblea Legislativa, que parecen modificar la manera de hacer política. Esto, sin embargo, puede revertirse, lo que reforzaría el desencanto ciudadano, en cuyo caso todo el sistema político perdería, no solo el Gobierno. Actualmente resulta aun más crucial el trabajo responsable de la Asamblea Legislativa, para ofrecer resultados concretos a la ciudadanía y, de esta forma, lograr que el sistema político, en su conjunto, recupere credibilidad y prestigio.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Julio Rosales. Karla Meneses fue la investigadora asociada, con el apoyo de Jennyfer León.

**Se elaboraron los siguientes insumos:** “Rasgos e implicaciones de la recuperación económica (2009-2010)”, de Julio Rosales; “Recuperación del sector exportador en un contexto de crisis”, “Factores que explican la mortalidad de las Pymes exportadoras” y “Desempeño de las Mipymes exportadoras: evolución, oportunidades y desafíos”, de Luis Rivera; “El emprendedurismo en Costa Rica”, de Petra Petry y Marcelo Lebendiker (Parque Tec); “Semiformalidad de las Mipyme en Costa Rica: su relación con la competitividad y el desarrollo”, de Lizette Brenes (Observatorio de Mipymes); “Resultados y limitaciones de las políticas y programas de apoyo financiero a las Mipymes”, de Francisco Sancho; “La inversión extranjera directa en Costa Rica: principales determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional”, de Jorge Mario Martínez y René Hernández (Cepal); “Política cambiaria e inflación: retos y vulnerabilidades en un contexto de recuperación económica”, de Pablo Villamichel y “Situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales”, de José Eduardo Angulo.

**Se realizaron las siguientes contribuciones especiales:** “Puntarenas: desafíos de las zonas de menor desarrollo para atraer y aprovechar la IED”, de Rafael Arias; “Esfuerzos por fomentar encadenamientos enfrentan importantes retos interinstitucionales”, de Albán Sánchez; “Importancia de la internacionalización de las empresas del sector de tecnologías digitales”, de Micaela Mazzei; “Esfuerzos por generar información para mejorar la toma de decisiones en materia de recaudación”, de Karla Meneses, y “Encuesta a empresas micro, pequeñas y medianas que exportan o dejaron de exportar”, de Unimer. Juan Guillermo Murillo realizó las

entrevistas del mapeo político de la reforma fiscal, datos que fueron procesados por José Antonio Rodríguez.

**Un agradecimiento especial a la CCSS** por el procesamiento de datos de empleo de empresas exportadoras y el suministro de estadísticas de asalariados; también al Ministerio de Hacienda por la entrega de estadísticas de recaudación.

**La edición técnica** fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe, Jennyfer León, Karla Meneses y Susan Rodríguez. Se agradecen los comentarios de Eduardo Alonso, Leda Muñoz y Marcela Román.

**La revisión de cifras** la efectuaron Jennyfer León, José Antonio Rodríguez, Antonella Mazzei y Natalia Morales.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 26 de mayo, 23 de junio y 16 de agosto de 2011, con la participación de Julieta Abarca, Ileana Alfaro, Eduardo Alonso, Rebeca Alvarado, María Aminta Quirce, José Eduardo Angulo, Irene Arguedas, Laura Arguedas, Ligia Bermúdez, Margarita Bolaños, Lizette Brenes, Álvaro Cáliz, Lucy Conejo, Luis Corrales, Helio Fallas, Cathalina García, María Elena González, Velia Govaere, Milena Grillo, Ilse Gutiérrez, Roberto Jaikel, Pedro León, Kattia Madrigal, Jorge Mario Martínez, Ricardo Matarrita, Rocando Medrano, Floribel Méndez, Guido Miranda, Cinthya Monge, Sara Morales, Jorge Muñoz, Leda Muñoz, Yanory Obando, Petra Petry, Eduardo Prado, Víctor Hugo Quesada, Olga Quirós, Pilar Ramos, Luis Rivera, Fernando Rodríguez, Ivannia Rodríguez, Armando Rojas, Ana Ruiz, Carlos Salas, Christopher Sanabria, Víctor Sanabria, Albán Sánchez, Francisco Sancho, Oلمان Solano, Max Soto, Luis Vázquez, Pablo Villamichel, Verónica Wachong, Emilio Zevallos, Rafael Zumbado y Xinia Zúñiga.

## NOTAS

- 1** Se entiende por “emprendedurismo” el proceso mediante el cual las personas identifican oportunidades nuevas o modifican una existente en el mercado, para convertirla en una actividad rentable o que le genere beneficios en el largo plazo.
- 2** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 3** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (ventajas competitivas y no comparativas), la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 4** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 5** 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.
- 6** En la “vieja economía” se incluyen la agricultura para el mercado interno, la agroexportación tradicional y la industria tradicional. En el caso de la “nueva economía”, se consideran la agroexportación no tradicional, las zonas francas y los nuevos servicios empresariales. Por su parte, los servicios de apoyo comprenden los servicios no especializados y los especializados, así como el comercio y el gobierno.
- 7** Entre los principales cambios de la Enaho están el uso de un nuevo marco muestral y de las últimas proyecciones de población, así como un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés, que amplía los contenidos y conlleva mejoras conceptuales (INEC, 2010b).
- 8** Los datos de la encuesta van de julio a julio de cada año.
- 9** En el 2009 el ingreso promedio de los ocupados en la “vieja economía” fue más de un 30% inferior al de los empleados en la “nueva economía”, brecha que ha tendido a ensancharse en la última década.
- 10** Para mayor detalle véase Rivera, 2011.
- 11** El “margen extensivo” se refiere a países que exportan más variedad de productos, ya sea hacia mercados con los que ya se hacen negocios, o hacia nuevos destinos. Por su parte, el “margen intensivo” alude a países que exportan más de los mismos productos hacia los mercados con los que ya tienen relaciones comerciales.
- 12** Sin embargo, existe una dinámica del empleo que se debe considerar. Hay empresas exportadoras que se mantienen en el margen de su clasificación de tamaño según número de empleados, y que podrían cambiar de grupo según contraten o despidan empleados durante los años evaluados.
- 13** Este índice se calcula con base en el promedio ponderado de los siguientes indicadores: continuidad exportadora, dinamismo exportador, diversificación de mercados y condiciones de acceso a los mercados de exportación, para un período de cuatro años (entre 2007 y 2010). A partir del ello se definen cuatro categorías de desempeño: altamente exitosa, regularmente exitosa, medianamente exitosa y poco exitosa. La metodología completa de este índice puede consultarse en Procomer, 2011.
- 14** El primer quintil contiene las empresas más pequeñas, en tanto el quinto corresponde a las más grandes, de acuerdo con el monto promedio anual de exportación.
- 15** Este estudio fue realizado para el Programa Estado de la Nación, con el apoyo de la Fundación Omar Dengo.
- 16** Véase Rivera, 2011, para un mayor detalle de la muestra empleada.
- 17** La región del Gran Puntarenas está conformada por tres cantones: Puntarenas, Esparza y Montes de Oro, y doce distritos: Puntarenas Centro, Chomes, Pitahaya, Chacarita, El Roble, Barranca, Miramar, San Isidro, La Unión, Espíritu Santo, Macacona y San Juan Grande.
- 18** Los hallazgos que se presentan son resultado de un proceso amplio de consulta realizado mediante tres encuestas que buscaron determinar: i) las percepciones e intenciones que tendrían los empresarios para trasladar parte de sus operaciones desde el Valle Central a las cercanías de puerto Caldera, ii) las condiciones de la estructura productiva y el mercado de trabajo en la “Gran Puntarenas”, y iii) los requerimientos de calificación de mano de obra en los sectores industrial y de servicios.
- 19** Para un mayor detalle sobre los resultados de los encadenamientos productivos de la IED, véase Monge et al., 2010.
- 20** La encuesta se realizó en el marco del proyecto Global Entrepreneurship Monitor (GEM), aplicado por primera vez en Costa Rica en el 2010, a través de un consorcio creado en el mismo año entre la UCR, la Cámara de Industrias de Costa Rica y Parque Tec como entidad coordinadora general.
- 21** El grupo de los emprendedores iniciales está constituido por los emprendedores nacientes, que son aquellos que no han pagado salarios por más de tres meses, y por los emprendedores en proceso, quienes han pagado salarios por más de tres meses pero menos de tres años y medio. Los emprendedores consolidados corresponden a los que han pagado salarios por más de tres años y medio.
- 22** El informe mundial del GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) se publica desde 1997, pero incluye a Costa Rica a partir del 2010.
- 23** Desde la entrada en operación del SBD se han otorgado 631 avales. En el 2010 se emitieron garantías por 19.272 millones de colones, la mayoría de las cuales respalda créditos de sectores no prioritarios (45%); una cuarta parte se destinó a jóvenes emprendedores (hombres y mujeres de 12 a 35 años), seguidos por mujeres (14%) y, en igual proporción, a zonas de menor desarrollo. Solo un 2% se asignó a proyectos de asociaciones de desarrollo, personas con discapacidad y “tecnologías limpias” (Sancho, 2011).
- 24** A diciembre de 2010 el Fondo contaba con 476,95 millones de colones, de los cuales había colocado 91,4 millones.
- 25** El BNCR colocó el 79,3%, el BCR un 13,8% y el Bancrédito un 6,9%. A diciembre de 2010 el BPDC no había colocado recursos.
- 26** El artículo 49 de la Ley 8634 dispone el establecimiento de una Comisión Evaluadora del SBD. Esta instancia está conformada por representantes de la Escuela de Economía de la UCR, el Programa Estado de la Nación y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica.
- 27** Para más detalle sobre las recomendaciones formuladas por la Comisión véase Gutiérrez-Saxe et al., 2011.
- 28** Dentro del sector informal se incluyen: i) los trabajadores por cuenta propia (excepto los profesionales y técnicos), ii) los trabajadores familiares no remunerados, iii) los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos) y iv) el servicio doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales y, para fines analíticos, se diferencia entre estos y el sector agropecuario, del cual no fue posible identificar la informalidad.
- 29** La inelasticidad se refiere a aquellos bienes cuyo consumo no es afectado por la variación de los precios.
- 30** La tasa de política monetaria es la que emplea el BCCR para incidir sobre los niveles de liquidez de la economía.
- 31** El objetivo expreso del programa de compras de reservas no era afectar el tipo de cambio, sino el crecimiento de las reservas con fines precautorios.
- 32** A diferencia de la regulación “microprudencial”, que centra su atención en la solvencia individual de las entidades financieras, la regulación “macroprudencial” se enfoca en vigilar al sistema financiero (instituciones financieras, mercados e infraestructura de los mercados) como un todo y en los efectos de su interacción sobre la economía real.
- 33** La “trinidad imposible” se entiende como aquella situación en la que el BCCR no puede mantener la cuenta de capital abierta, un tipo de cambio predecible y una política monetaria independiente para buscar una menor inflación.

**34** La literatura sobre el equilibrio del tipo de cambio real en el largo plazo denomina “factores fundamentales” a una serie de variables que por lo general incluyen los términos de intercambio, los diferenciales de productividad, el grado de apertura al comercio internacional, los aranceles y el gasto de Gobierno.

**35** El resultado primario del Gobierno Central se define como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, sin considerar el pago de intereses por concepto de deuda.

**36** El PPP GDP (PPP PIB) es el producto interno bruto convertido a dólares usando el indicador de paridad de poder de compra. Se trabaja con la *definición de facto* de la población, que incluye a todos los residentes independientemente de su estado legal o de ciudadanía, con excepción de los refugiados no asentados permanentemente en el país de asilo. Para más detalles sobre este indicador véase Banco Mundial, 2011.

**37** La recaudación impositiva se refiere a las transferencias obligatorias al Gobierno Central con fines públicos. Se excluyen ciertas transferencias obligatorias como multas, sanciones y la mayoría de las contribuciones al seguro social.

**38** Es necesario tener en cuenta que, a diferencia de Costa Rica, algunos de los países seleccionados tienen importantes ingresos de capital (cobre en Chile, petróleo en Irán, etc.).

**39** El “grado de inversión” de un país se determina a partir de un índice que intenta medir el nivel de riesgo que este representa para las inversiones extranjeras. El índice permite valorar la situación económica del país y refleja las expectativas de las agencias calificadoras de riesgo con respecto a su evolución futura. Además, determina el costo de endeudamiento que enfrenta el Gobierno. Cuanto mejor sea la situación de la economía, mejor será su calificación. La clasificación va de AAA (la máxima) a D, según la agencia que la calcule y se puede subdividir en clasificaciones con grado de inversión y otras con subgrado de inversión. Las empresas que estiman este indicador para Costa Rica son Fitch, Moody's y Standard & Poor's.

**40** La propuesta consiste en mantener las tasas actuales para las personas físicas con actividad lucrativa y gravar a las empresas con una única tasa uniforme del 30% (exceptuando a las PYME).

**41** En la canasta tributaria se incluyen 234 bienes y servicios. Los dos adicionales son: servicios de agua y electricidad inferiores a 250 kw/h y 40 m<sup>3</sup> (para efectos de la simulación se dejaron exentos los dos primeros deciles) y servicios de educación que excedan 110.000 colones mensuales.

CAPÍTULO  
**4**

# Armonía con la naturaleza

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>169</b>
<b>Valoración general</b>	<b>171</b>
<b>Valoración del Decimosexto Informe</b>	<b>172</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>172</b>
<b>Introducción</b>	<b>173</b>
<b>Resultados de la gestión ambiental</b>	<b>173</b>
Deterioro y contaminación evidencian débil compromiso con la sostenibilidad	174
Protección del patrimonio natural con tareas pendientes	189
No se logra reducir el impacto de los desastres	194
<b>Procesos de la gestión ambiental</b>	<b>196</b>
Ordenamiento del territorio, la principal deuda ambiental del país	196
Deficiente fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental	200
Actores diversos realizan esfuerzos por mejorar la gestión ambiental	207
Nueva ley de residuos sólidos genera acciones positivas	211
Urge tender puentes entre gestión del riesgo y cambio climático	213
<b>Capacidades para la gestión ambiental</b>	<b>216</b>
Esfuerzos de conservación: avances y carencias	216
Ambiente y educación: un vínculo en ciernes	217

## HALLAZGOS RELEVANTES

» Una vez más la medición de la “huella ecológica” del país arrojó un balance negativo: en 2010 cada habitante requirió un 13,4% más del territorio disponible para satisfacer su patrón de uso de los recursos naturales. Se trata de la mayor brecha registrada desde que este indicador fue incorporado a este Informe (2002).

» Un inventario realizado en 2010 en 31 cantones de la GAM determinó que el 56% de las emisiones contaminantes proviene del transporte, el 21% de la industria y el 23% de establecimientos comerciales.

» Entre 2007 y 2009, la contaminación del aire por material particulado (PM<sub>10</sub>) se redujo entre un 6% y un 14% anual en varias estaciones de monitoreo de la GAM, gracias a la mejora en la calidad del diésel; sin embargo, aumentaron los niveles de dióxido de nitrógeno y metales como plomo, cobre y cromo.

» En el 2010 se presentó una disminución del 3,8% en las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto al 2009. Ello se debió principalmente al comportamiento de la demanda.

» El área sembrada de productos orgánicos certificados creció en más de 3.000 hectáreas entre 2009 y 2010. Es su mayor extensión de los últimos cinco años, aunque sigue representando un porcentaje pequeño del área agrícola total (2,3%).

» Se declaró la primera área marina de manejo de montes submarinos, de 9.640 km<sup>2</sup>, cercana al Parque Nacional Isla del Coco.

» El área sometida a conservación privada ha crecido sostenidamente desde 1995: pasó de 32.895 a 81.429 hectáreas protegidas en 2010.

» Solo el 8% de los humedales tiene actualmente un plan de manejo. Desde 1998 el Sinac no realiza un inventario de estos ecosistemas ni evalúa su estado.

» Con la declaración del humedal Maquenque como sitio Ramsar, llega a doce el número de estos ecosistemas que se encuentra en esa categoría en el país.

» La Comisión Ramsar recomendó incluir el humedal Caribe Norte en el Registro de Montreux, de humedales de importancia internacional alterados por el ser humano, tras la destrucción de 225 hectáreas por parte de Nicaragua.

» En el 2010, 41 personas murieron en desastres: 36 en deslizamientos, cuatro en tormentas eléctricas y una en una inundación. Es el tercer mayor número registrado en los últimos cuarenta años.

» La Contraloría General de la República reprobó a la Setena por autorizar desarrollos inmobiliarios sin considerar sus efectos en el Parque Nacional Las Baulas, el Refugio Gandoca Manzanillo y el humedal Cariari.

» En el 2010 Costa Rica alcanzó el primer lugar de América Latina en población con acceso a agua de calidad potable (89,5%).

» Según mediciones de calidad del agua en ríos, realizadas entre 2006 y 2009, la contaminación en la mayor parte de la subcuenca del Virilla es de moderada a severa, principalmente por el vertido de aguas residuales. Los ríos Torres, Pacacua y Uruca concentran los sitios de contaminación grave.

» El ICE inició los estudios técnicos del proyecto hidroeléctrico Diquís, que se desarrollaría en territorio indígena. Este hecho generó un conflicto, por la falta de consulta a las comunidades de la zona.

» En el marco de la nueva Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos se reportan algunos avances a nivel local: un 23% de los municipios ya hace recolección separada de residuos, el 50% está elaborando su plan de manejo de residuos y el 44% cuenta con oficinas de gestión ambiental.

» En ecosistemas acuáticos del Distrito de Riego Arenal Tempisque se detectaron residuos de antibióticos de uso agropecuario y acuícola, así como bacterias resistentes.

» En el 2010 se registró el mayor número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales en los últimos trece años.

CUADRO 4.1

## Resumen de indicadores ambientales. 2006-2010

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010
Huella ecológica (hectáreas globales por habitante)	1,81	1,89	1,86	1,83	1,88
Deuda ecológica (hectáreas globales por cada cien habitantes) <sup>a/</sup>	-10,31	-20,02	-19,76	-19,3	-22,25
<b>Gestión del cambio socioambiental</b>					
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m <sup>2</sup> )	1.972.502	2.119.440	2.197.146	1.343.330	1.418.978
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m <sup>2</sup> )	752.829	897.218	807.680	384.557	320.196
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m <sup>2</sup> )	648.130	803.578	818.884	540.073	550.291
Número de pozos legales perforados (acumulado)	12.884	13.742	14.032	14.314	14.476
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m <sup>3</sup> )	55.382.011	47.112.814	13.565.491	20.942.738	18.348.333
Doméstico (%)	77,0	24,8	26,7	18,5	37,4
Industrial (%)	6,1	11,0	14,1	27,2	20,8
Turismo (%)	7,4	22,7	19,8	27,9	19,8
Agrícola (%)	9,4	41,4	39,4	26,4	21,9
Población que recibe agua de calidad potable (%)	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) <sup>b/</sup>	73,4	76,0	76,0	77,3	78,2
Procesamiento anual de madera en rollo (m <sup>3</sup> )	1.130.232	1.339.140	1.229.331	1.048.126	1.079.730
Pago por servicios ambientales en reforestación (hectáreas) <sup>c/</sup>	4.587	5.071	4.083	4.018	4.185
Área sembrada de productos agrícolas (hectáreas)	441.552	437.569	443.365	472.221	486.602
Área sembrada de productos orgánicos certificados (hectáreas)	10.711	7.874	8.004	8.052	11.115
Número de intoxicaciones por plaguicidas	2.061	1.949	450	339	
Consumo de energía secundaria (terajulios)	110.680	117.792	120.126	118.094	120.488
Hidrocarburos (%)	74,56	74,81	74,76	74,63	74,37
Electricidad (%)	25,4	25,15	25,2	25,34	25,59
Biomasa (%)	0,04	0,04	0,04	0,3	0,3
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	4,2	6,4	2	-1,7	2,0
Ventas de energía eléctrica (GWh)	7.810,40	8.166,30	8.349,80	8.238,00	8.485,00
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	6,1	4,6	2,2	-1,3	3,0
Intensidad energética <sup>d/</sup>	0,059	0,058	0,057	0,057	0,056
Promedio anual de concentración de PM-10 en el aire, San José (µg/m <sup>3</sup> ) <sup>e/</sup>	30,0	37,0	27,5	27,5	
Rechazos en Riteve por emisiones contaminantes (%)	24,4	23,9	24,2	26,4	26,64
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día)	1.032	1.030	1.104	1.024	1.039
Playas ganadoras del galardón Bandera Azul Ecológica	58	59	63	61	63
<b>Gestión del patrimonio</b>					
Áreas estatales con protección permanente (hectáreas) <sup>f/</sup>	959.894	965.725	965.416	965.416	965.416
Áreas estatales con protección parcial (hectáreas)	373.970	374.192	374.283	375.461	375.461
Áreas marinas protegidas (hectáreas)	521.044	521.992	520.880	520.880	539.834
Áreas en la Red de Reservas Privadas (hectáreas)	59.278	62.030	65.293	77.998	81.429
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (hectáreas)	19.972	60.567	66.474	52.828	64.166
Número de especies en el Inventario Nacional de Biodiversidad (artrópodos, plantas, hongos y líquenes)	25.793	26.669	26.775	27.866	28.443
<b>Gestión del riesgo</b>					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	557	1.577	1.255	505	1.080
Número de emergencias químico- tecnológicas atendidas por el INS	793	1.038	1.514	1.865	2.005
<b>Gestión institucional</b>					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	14,1	14,3	17,0	15,0	17,3
Presupuesto del Minaet como porcentaje del PIB	0,14	0,11	0,13	0,16	0,18
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	284	303	451	461	549
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.534	2.727	2.453	2.467	2.346

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/ Comprende la cobertura de agua con control de calidad, considerando las conexiones comerciales y domiciliarias.

c/ Incluye modalidad de regeneración natural.

d/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios, y el PIB en colones (base 1991).

e/ Los datos se refieren a dos puntos de muestreo en San José: la Catedral Metropolitana y la Junta de Educación de San José.

f/ 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

Costa Rica vive una paradoja: tiene protegida la cuarta parte de su superficie y la mitad bajo cobertura forestal, pero mantiene a la vez una huella ecológica negativa y una alta conflictividad ambiental. Esta contradicción solo puede indicar la gravedad del uso insostenible que hace del resto del territorio, la persistencia de prácticas irresponsables y la débil gestión ambiental que realiza. Además explica por qué esas fortalezas no alcanzan para construir un desarrollo que preserve la capacidad natural y el equilibrio ecológico. El país enfrenta hoy la urgencia de debatir con amplitud y decidir con firmeza cómo retomar el camino de la sostenibilidad; cómo planificar y producir con criterios ambientales, sociales y económicos. La ausencia de claridad en este sentido compromete la calidad de vida de la población, la equidad social en el acceso a los recursos naturales, la seguridad ante las amenazas climáticas y la salud de los ecosistemas; aun más, pone en riesgo los importantes logros en conservación que le han dado al país parte de su imagen y riqueza actuales.

Los resultados del 2010 evidencian la tensión entre la realidad y la acción de las autoridades políticas. Se trató de un año récord en temas preocupantes: la mayor brecha negativa en la huella ecológica desde 2002, la cifra histórica más alta de importación de plaguicidas, el tercer número más alto de muertes por desastres en cuarenta años y, en un marco de conflictividad, el registro más alto de protesta social sobre asuntos ambientales desde 1997. En este contexto, en sus primeros meses de gestión el nuevo Gobierno pareció bajar aun más la prioridad política del tema, al plantear metas limitadas y mostrar pocas acciones.

Dos elementos han configurado la deuda ecológica costarricense: por una parte, su insostenible matriz energética y su huella de carbono (derivadas ante todo del ineficiente sistema de transporte) y por otra, la ausencia de ordenamiento territorial, que resulta en esquemas de uso del suelo permisivos y de alto impacto. El desarrollo de actividades productivas y la ocupación sin planificación del territorio atentan contra la protección del ambiente y la sostenibilidad. Las rezagadas prácticas agrícolas, por ejemplo, siguen estando marcadas por un alto y creciente uso de agroquímicos. Los cultivos con alto consumo de plaguicidas se han extendido, sin que antes se haya buscado la manera de mitigar los efectos ampliamente documentados en diversos estudios y denunciados por las comunidades y la sociedad civil.

Paralelamente, el proceso desordenado de urbanización y un desarrollo productivo con poca regulación y control ambiental, han vulnerado la calidad del

agua y los suelos, en un contexto en el que no se perciben acciones generalizadas de protección y monitoreo. También se rompió el anillo de contención de la Gran Área Metropolitana, que se estableció como límite para la expansión urbana: el área construida fuera de él es casi del tamaño del cantón de Desamparados. Esto afectó suelos de aptitud forestal y agrícola, destruyó el paisaje y generó la ubicación improvisada de asentamientos humanos en zonas de riesgo que hoy lo son aun más por la amenaza del cambio climático. Estos y otros problemas remiten al ordenamiento del territorio como la tarea ambiental más importante y urgente para el país, el punto de partida de cualquier política de sostenibilidad.

Pese a la necesidad de mitigar los riesgos mencionados, la gestión ambiental no es actualmente un eje en la planificación del desarrollo. Más bien, se ha tornado en un eje de conflicto. Como ya se indicó, en 2010 se dio el registro más alto de protesta social en la materia en los últimos catorce años. Su creciente tramitación por vías judiciales evidencia la falta de otros canales; a manera de ilustración, la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que anuló los permisos para un proyecto de minería a cielo abierto en Crucitas, puso en entredicho el papel de las autoridades en la defensa del Estado y sus intereses, y mostró la importancia de revisar la forma en que se toman las decisiones en este campo.

Si ya en anteriores ediciones de este capítulo se había señalado la falta de prioridad ambiental de los últimos gobiernos, la entrada de la nueva Administración potencia esa preocupación: el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 plantea el tema solo tangencialmente y no se observaron pasos concretos para alcanzar las pocas metas específicas que establece, entre ellas la de una política de ordenamiento territorial. Tampoco hay fortalecimiento de las entidades de regulación, y más bien algunas se ven amenazadas por recortes presupuestarios o de competencias. Pese a la abundante legislación ambiental existente, se han debilitado los instrumentos para su cumplimiento. El deterioro institucional se puede apreciar, por ejemplo, en la gestión deficiente de la Setena al autorizar desarrollos inmobiliarios en las costas, que produjeron efectos negativos sobre áreas protegidas. En reiteradas ocasiones la Contraloría General de la República ha detectado fallas en el control preventivo y en la vigilancia del cumplimiento de las leyes ambientales por parte del Estado.

Ante este panorama se perciben al menos cuatro desafíos. Primero, sin ordenar la base sobre la cual se asienta toda la actividad humana posible (el territorio), se mina el sustento material del desarrollo sostenible. Segundo, es fundamental crear capacidades y mostrar voluntad política

para la efectiva aplicación de la normativa. El país ha generado nuevas obligaciones públicas (en normas e instituciones) pero no ha aumentado las capacidades estatales para cumplirlas. En tercer lugar, se mantiene un enfoque centrado en la conservación, que debe evolucionar hacia una gestión ambiental de la totalidad del territorio, estrechamente integrada con las agendas en los demás ámbitos del quehacer nacional. Esto no implica debilitar la conservación: aun hay ecosistemas poco protegidos, en particular los humedales y el mar, y falta consolidar la conectividad. Además, hay una creciente presión para debilitar el resguardo de algunas zonas y favorecer su explotación privada. Por último, las iniciativas de buenas prácticas ambientales (amplias en gran parte del país) no encuentran un marco sistemático, claro y articulado de incentivos y acompañamiento, que permita que sus efectos, por pequeños o grandes que sean, se transformen en un conjunto de avances nacionales, y no en logros aislados y fragmentados.

Aunque el panorama que muestra este capítulo es preocupante, también es cierto que el país tiene herramientas para enfrentarlo. Una vez más se dieron esfuerzos por mejorar la protección formal del territorio y se concretaron modalidades e instrumentos prometedores para la conservación de la biodiversidad marina. En la zona de la isla del Coco, la conformación de la primera área marina de manejo hizo que la superficie protegida en el mar supere (en términos absolutos) la del territorio continental. Además, en 2010 Costa Rica alcanzó el primer lugar de Latinoamérica en cobertura de agua potable. Paralelamente, el marco normativo e institucional, así como la participación de la sociedad civil, constituyen una base que, con dirección política y capacidades reforzadas, puede potenciar cambios en la dirección correcta.

No es posible seguir postergando una acción política que, de manera transparente y participativa, haga del ambiente un criterio sustantivo en el estilo de desarrollo de Costa Rica. La tarea es clara. La imperiosa necesidad de ordenar el territorio requiere la decisión comprometida del Gobierno, la incorporación activa de las municipalidades y una participación social sustantiva e informada. Con este paso se abren varios caminos: un transporte sostenible, un sistema de conservación consolidado, un Estado regulador y preventivo, y un mecanismo establecido para definir las actividades que son coherentes con la visión del desarrollo de cada comunidad, y del país en su conjunto. Este paso demanda (e implica) recuperar la gestión ambiental como componente imprescindible del desarrollo nacional.

## VALORACIÓN DEL DECIMOSEXTO INFORME

La evidencia recogida durante el año 2009 indica que 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 parte de entidades centradas en la competitividad, la débil y contradictoria actuación del Estado en el control de los daños causados al agua y al 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.

Ante este panorama, el país debe hacer del ambiente un asunto prioritario en la agenda política nacional, replantear su responsabilidad global, consolidar y fortalecer los esfuerzos realizados y trabajar por la sostenibilidad, amparada 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 con transparencia la función de regulación y control, podrían ser caminos para erradicar la disyuntiva espuria que se presenta hoy, entre protección ambiental y crecimiento económico. Planteados con visión de largo plazo, ambos elementos son esenciales para que Costa Rica logre la integración entre su discurso ecológico y los esfuerzos cotidianos en favor del ambiente, por un lado, y el desarrollo sostenible, por otro.

## ASPIRACIONES

### » UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

### » NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

### » REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

### » PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

### » MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

### » EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

### » CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

### » UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

### » CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

CAPÍTULO  
4

## Armonía con la naturaleza

**Introducción**

El presente capítulo analiza el desempeño de la gestión ambiental de Costa Rica durante el año 2010. Para esto, sintetiza buena parte de los esfuerzos de investigación realizados en centros universitarios, públicos, privados e internacionales, que en diversas áreas y con variada regularidad elaboran estudios fundamentales en este campo. Poco del material de base para dar seguimiento a este tema se sustenta en información oficial de indicadores ambientales, lo cual se mantiene como una importante y recurrente debilidad del Estado y del país para monitorear sus avances y retrocesos en esta área, clave para el desarrollo humano sostenible. Esto sucede, además, en un marco de escasa prioridad en la planificación y acción reciente de las autoridades políticas, con el consecuente estancamiento nacional en la aspiración de utilizar el territorio de acuerdo con su capacidad, y en un marco informado y participativo.

A lo largo de sus dieciséis ediciones anteriores, el capítulo ha planteado diversos esquemas para integrar la información científica (que permite conocer el uso y estado de los recursos y el patrimonio natural) en los diversos análisis del entorno social, político e institucional en que se basa la gestión ambiental. La presente entrega está organizada bajo la estructura que se utilizó en las dos ediciones anteriores, centrada en los resultados, procesos y capacidades de la gestión ambiental.

Desde el punto de vista de los resultados, se examina el estado de los recursos

naturales, los patrones de uso y su sostenibilidad, y la huella ecológica del país. Como es usual, se da seguimiento a la matriz energética, los avances y retrocesos en la conservación de la biodiversidad, y el estado de los recursos agrícolas, marino-costeros e hídricos. Además se resaltan los servicios ambientales de los sistemas agro-silvopastoriles y la problemática de la contaminación de las aguas y el aire.

La segunda sección trata de los procesos (sociales y políticos) de la gestión ambiental, que se asocian a los resultados presentados en la primera parte. En ella se abordan los temas de ordenamiento territorial, normativa y conflictos ambientales, gestión del agua y de la conservación, manejo de residuos sólidos y gestión del riesgo de desastres. También se integra un análisis de buenas prácticas ambientales observadas en varios sectores productivos, para identificar algunas lecciones y aportes de las acciones positivas para la conservación del ambiente y la minimización de los impactos de la actividad humana. Por último, se examinan algunas capacidades disponibles para la gestión ambiental, en esta ocasión con énfasis en los recursos humanos y financieros para la conservación, y en algunos elementos sobre la incipiente inclusión del tema ambiental en los procesos educativos en el país.

**Resultados de la gestión ambiental**

Al analizar el estado y uso de los recursos naturales, se constata la

existencia de fuertes presiones sobre su capacidad de reposición y un deterioro ambiental progresivo. Ello se expresa en una huella ecológica negativa, en patrones insostenibles de uso energético y en reiterados impactos de la actividad humana sobre la calidad de los suelos, el agua y el aire. Tales presiones incluso ponen en riesgo la integridad del patrimonio natural, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la agenda de conservación, principal logro del país en este ámbito. Al mismo tiempo, la construcción social de riesgos ante amenazas naturales afecta a la población de manera no solo recurrente, sino también creciente, en un escenario de cambio climático cada vez más preocupante.

En la primera parte de esta sección se analizan las tendencias en el uso de los recursos naturales: la matriz energética y sus efectos sobre la calidad del aire, la falta de control sobre los impactos de la pesca y la vulnerabilidad hídrica derivada de la ausencia de planificación en el uso del territorio, tanto para urbanizar como para la producción agrícola. Posteriormente se reporta el aumento en la extensión del sistema de áreas de conservación, los daños en algunos ecosistemas protegidos, vacíos en el resguardo de otros, pérdidas y amenazas sobre la biodiversidad, todo lo cual desafía la gestión en este campo. Por último, se examinan los principales resultados en cuanto al impacto de los desastres y el reto de reducir la vulnerabilidad.

### Deterioro y contaminación evidencian débil compromiso con la sostenibilidad

Pese a un conjunto de importantes logros ambientales, que le han valido un significativo posicionamiento internacional, Costa Rica tiene más de una década de mostrar un comportamiento contradictorio e irresponsable en sus patrones de uso de los recursos naturales, una ocupación desordenada e inadecuada del territorio, y una permisiva y débil gestión estatal para controlar, regular y minimizar los impactos de las actividades productivas. Paralelamente, la ciudadanía (en forma mayoritaria) no parece dispuesta a comprometerse con el cambio cultural necesario para reducir su presión sobre estos recursos o generar menos contaminación. Todo lo anterior se refleja en una huella ecológica negativa: la brecha entre el uso de los recursos y la capacidad del territorio para satisfacer esa demanda creció tres veces en la década pasada, y evidenció que los patrones existentes no son sostenibles. En el 2010 este indicador mostró la diferencia más alta del período: cada habitante requiere un 13,4% más del territorio disponible o biocapacidad (gráfico 4.1). Los principales impulsores de esta deuda siguen siendo las emisiones contaminantes y los efectos de la falta de ordenamiento territorial.

Al deterioro de la calidad del aire por la combustión de hidrocarburos y emisiones de la industria, se suma la degradación de las aguas superficiales por la descarga a los ríos de efluentes urbanos sin tratar y por el escurrimiento de plaguicidas. El país ha hecho esfuerzos relevantes por distribuir agua de calidad potable, pero ha sido casi nulo el saneamiento de las aguas servidas. Con un conocimiento creciente acerca de la vulnerabilidad de las aguas subterráneas, preocupa la ausencia de planificación del uso del territorio, en especial en acuíferos expuestos a la infiltración de sustancias químicas contaminantes. Simultáneamente, los recursos marinos están amenazados por la extracción, y las actividades con efectos positivos, como la pesca responsable, la agricultura orgánica, la agroecología y los sistemas agrosilvopastoriles, requieren incentivos que permitan su rentabilidad y permanencia en un marco de equidad social y sostenibilidad en el aprovechamiento y uso de la riqueza natural.

### Crisis desacelera la demanda de energía, aunque con mayor vulnerabilidad de la oferta

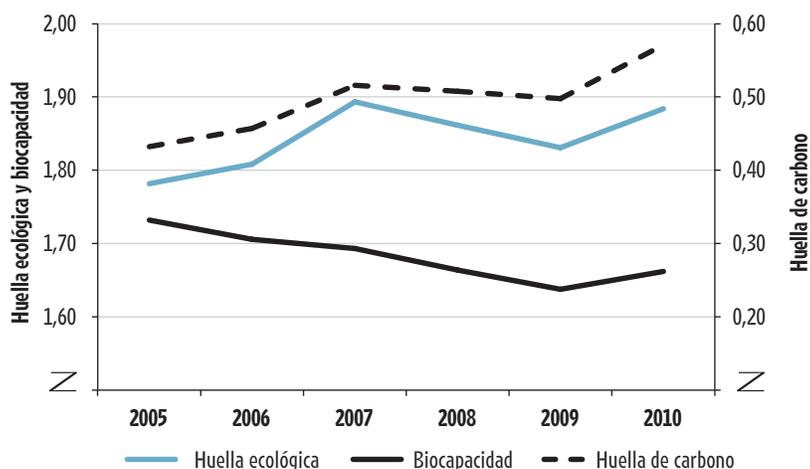
A pesar de sus limitaciones económicas y sociales, y su dependencia de fuentes energéticas caras, inestables y contaminantes, el país retoma (en forma paralela a su recuperación económica)

la tendencia al crecimiento en su patrón de uso de la energía, dominado por los hidrocarburos. Este comportamiento genera significativos impactos sobre la equidad social, el equilibrio financiero y la calidad del ambiente, y es uno de los mayores impulsores del aumento de la huella ecológica, a partir de la huella de carbono. Si bien en materia de electricidad se ha logrado un balance positivo de fuentes limpias (aunque con importante estancamiento en los últimos años), en la matriz energética total los patrones no cambian desde hace varias décadas, y el reto de reducir la dependencia, modificar el sistema de transporte (principal causante de la contaminación del aire) y controlar las emisiones, sigue pendiente. Los datos recabados indican que la emisión de contaminantes a la atmósfera es superior a la capacidad de ésta para asimilarlos, lo que pone en riesgo la salud de la población y el equilibrio climático.

En el 2010 estas tendencias se reencauzaron, luego de que en 2009, por efecto de la crisis económica internacional, por primera vez en varios años se registrara una reducción en la demanda. El consumo final de energía secundaria creció un 2% en 2010, en contraste con un decrecimiento de -1,7% en el año previo. Por el lado de los hidrocarburos, la importación estuvo marcada por la demanda de combustible para un nuevo proyecto de generación térmica, el cual logró suplir un leve incremento en el consumo eléctrico, pero aumentó las emisiones. La venta de derivados de petróleo ligada al crecimiento económico tuvo una baja importante en el 2009, y una recuperación de 4,4% en el año de estudio (gráfico 4.2), aunque sin considerar las ventas para generación térmica el incremento sería solo de un 0,8%. El combustible de mayor crecimiento interanual fue el gas licuado de petróleo (GLP; 8,2%), seguido por la gasolina súper (7,2%), el combustible para avión (*jet fuel*; 2,9%) y la gasolina Plus 91 (1,4%), mientras el diésel (sin contar el destinado a generación térmica) no mostró cambio. Sin embargo, al incluir en el análisis la generación térmica, se observa que el diésel y el *bunker* destinados a este fin tuvieron

GRAFICO 4.1

### Huella ecológica, biocapacidad y huella de carbono (hectáreas globales por persona)



un crecimiento interanual de 50,4% y 97,2%, respectivamente; además se introdujo un nuevo combustible para el proyecto Garabito, el cual representó el 10,4% del consumo en este segmento.

En el caso de los hidrocarburos se presentan notables vulnerabilidades. Algunas son de tipo externo, como la inestabilidad política en los países petroleros y el declive de la producción, lo que repercutiría en altos precios y, eventualmente, en problemas de abastecimiento. Otras son de tipo interno, como la limitada capacidad de endeudamiento de Recope y la lentitud de los procesos para concretar proyectos importantes, como la nueva refinería, la ampliación del muelle petrolero de Moín y la mejora en la capacidad de almacenamiento. Algunas de estas acciones facilitarían la producción de combustibles más limpios y la llegada de barcos de mayor calado, lo que podría significar mejores precios unitarios por barril, entre otros aspectos (Martínez, 2011).

Por su parte, la demanda eléctrica se incrementó en 3,0%, movida principalmente por los sectores productivos. El sector general impulsó las ventas de las distribuidoras al crecer un 5,2% anual; el sector industrial lo hizo en un 3,0% y el residencial en apenas un 1,3%, con

un efecto neutro. Por tanto, una recuperación en los sectores turismo, construcción, comercial e industrial, podría presionar sobre el Sistema Eléctrico Nacional, ante la necesidad de agregar más potencia. Además, hay variaciones marcadas por un mayor consumo en los meses de mayo y octubre-diciembre; de acuerdo con la extensión de la estación seca, esto podría generar estrés para suplir la demanda eléctrica, como ocurrió en 2007, aunque algunas contingencias climáticas han sido consideradas en el Plan de Expansión de la Generación Eléctrica (ICE, 2007).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **USO ENERGÉTICO Y HUELLA DE CARBONO**, véase Martínez, 2011 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

La capacidad de suplir esta demanda también muestra cierta vulnerabilidad y estancamiento, y se estima que si el país vuelve a tasas de crecimiento económico superiores al 6%, podría haber desabastecimiento. Esto tiene que ver no solo con el retraso en inversiones en este campo, sino también con la conflictividad y la necesidad de negociación, consulta, participación e incorporación de consideraciones sociales, económicas

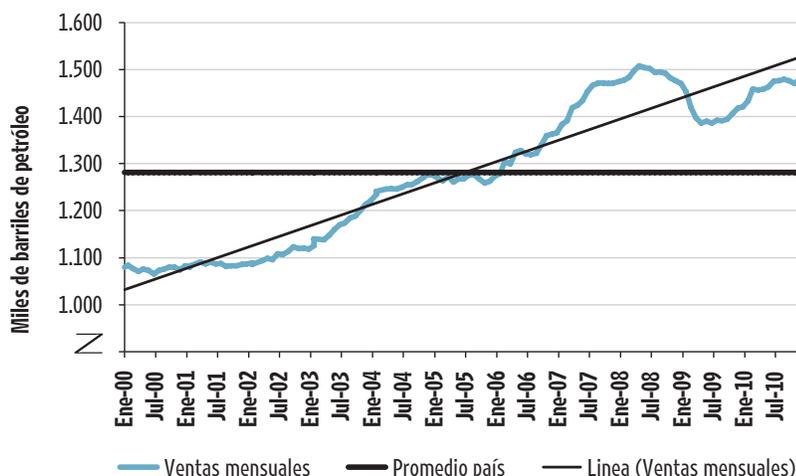
y ambientales en la elaboración de proyectos. Durante el 2010 entró en operación el proyecto térmico Garabito, pero no arrancó la planta hidroeléctrica Pirrís, debido al atraso ocasionado por las tormentas tropicales de 2008 y 2010 (actualmente se está llenando su embalse). Está en construcción el proyecto hidroeléctrico Reventazón, con una potencia instalada de 299,4 MW y que entraría a operar en 2016, y el proyecto Diquís (de 633 MW), que se desarrollaría en tierras indígenas, es motivo de conflicto por la realización de estudios técnicos sin la debida consulta a los pobladores de la zona (recuadro 4.1). Un relator enviado por la ONU señaló el error y recomendó dotar de asesores multidisciplinarios a los pueblos indígenas, para decidir sus formas de representación (Anaya, 2011).

Otras iniciativas de las diversas distribuidoras de electricidad son el proyecto eólico Los Santos, de Coopesantos R.L., aún en proceso, el cual tendría una capacidad de 12,7 MW; los proyectos hidroeléctricos Cubujuquí, de 21,6 MW de potencia, y Choco-Florencia, de 60 MW, ambos de Coopesca R.L. También se reportan esfuerzos realizados por Jasec, junto con el ICE, para desarrollar el proyecto Toro III, de 50 MW, así como de la ESPH con la restauración del proyecto Tacares, de 6,9 MW, y el proyecto hidroeléctrico Los Negros, de 17 MW.

Para planificar los niveles de seguridad en el suministro de energía eléctrica, el país cuenta con el Plan de Expansión de la Generación Eléctrica (PEG) del ICE, el cual incluye los proyectos de mayor impacto nacional y otros pequeños de iniciativa privada, como el proyecto hidroeléctrico Tárcoles, actualmente en construcción (amparado en las leyes 7200 y 7508). Estos planes están basados en estudios probabilísticos del potencial hídrico, estimaciones de los precios futuros de los combustibles, el crecimiento de la demanda por zonas y sectores, la simulación de diversos escenarios de crecimiento económico y costos de inversión, operación y mantenimiento de los proyectos. Tanto la potencia instalada como la generación bruta anual, son

GRAFICO 4.2

### Evolución mensual del consumo de derivados de petróleo (promedio móvil doce meses)



Fuente: Martínez, 2011, con datos de Recope.

## RECUADRO 4.1

**Proyecto Diquís motiva visita de relator especial de la ONU**

La polémica desatada en torno a las actuaciones del ICE en los territorios indígenas que serían afectados por el proyecto hidroeléctrico Diquís, y la falta de consulta previa a las organizaciones indígenas, dieron lugar a la visita de James Anaya, un relator especial de la Organización de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, efectuada del 24 al 27 de abril de 2011.

En su informe, el relator considera que debió hacerse un proceso de consulta sobre el proyecto antes del comienzo de los estudios técnicos, para permitir a las comunidades indígenas afectadas participar en las decisiones iniciales. Si bien el proyecto hidroeléctrico no cuenta aún con la aprobación final, según el relator se ha menoscabado la capacidad de estas poblaciones para ejercer su derecho a la libre determinación y sentar sus propias prioridades de desarrollo. Aconseja al ICE reconocer estas deficiencias y no reiniciar sus operaciones en los territorios indígenas sin la debida consulta previa, así como divulgar los estudios de factibilidad realizados.

La visita fue gestionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en procura de un mejor abordaje de los desafíos del país en materia de derechos indígenas, aunque las organizaciones indígenas afirman que ellas plantearon inicialmente la solicitud. Por su parte, el ICE anunció su retiro de los territorios en cuestión un día antes de que concluyera la visita del relator. Asimismo, en marzo de 2010 el Consejo Universitario de la UCR conformó una comisión especial, para analizar en detalle y desde una perspectiva multidisciplinaria los efectos sociales y ambientales de este megaproyecto.

Fuente: Boeglin, 2011.

números clave para prever la demanda.

Para el año 2010, el PEG 2006-2025 estimó una demanda nacional de 10.506 gigavatios/hora (GWh) en un escenario base; el PEG 2010-2021 la estimó en 9.280 GWh (escenario medio) y la cifra real para 2010 fue de 9.503 GWh. También se modela la demanda máxima de potencia necesaria para cubrir los picos de demanda horarios y estacionales, y mantener niveles confiables de reserva (ICE, 2006).

En términos generales, el uso de la energía en el país muestra al menos una tendencia positiva en cuanto a la mejora paulatina (aunque leve) de la eficiencia. El indicador de intensidad energética, medido en barriles equivalentes de petróleo por cada mil dólares de la producción (PIB) fue de 0,89 en 2010, la cifra más baja desde que se tienen registros, frente a 0,96 del 2009. Esto significa que para generar una unidad del PIB se requieren 0,89 unidades de energía. Esta mejora se explica, en parte, por el efecto de la crisis financiera, pues aunque la economía tuvo una recuperación moderada, el consumo de energía se mantuvo relativamente constante. Si se relaciona la intensidad energética con el índice de desarrollo humano (IDH), se observa que -excep-

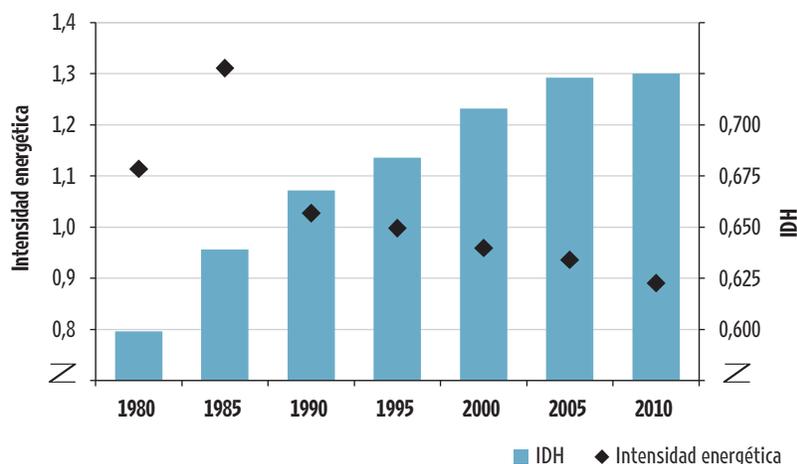
tuando 1985-, a mejor posición del país en el IDH, menor es la intensidad energética (gráfico 4.3).

**Hidrocarburos e industria sustentan la huella de carbono e inciden en la calidad del aire**

Los patrones energéticos del país tienen, como se señaló anteriormente, serias consecuencias sobre la generación de contaminantes y la calidad ambiental. El principal factor explicativo del aumento en la deuda ecológica, registrado en la década de 2000, fue la tendencia creciente en la huella de carbono, es decir, un incremento en la carga de emisiones contaminantes, que requiere una mayor porción del territorio disponible para absorberlas. Por esto es importante resaltar que en el 2010 se presentó una reducción en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), dato al cual habrá que dar seguimiento en los próximos años, para identificar si se trata de una tendencia o solo de un efecto acumulado de los menores ritmos de consumo de energía en el marco de la reciente crisis económica.

En el Decimosexto Informe se presentó una proyección de la huella de carbono hacia el 2021; en seguimiento

GRAFICO 4.3

**Relación entre el IDH<sup>a/</sup> e intensidad energética**

a/ Cálculo de IDH con metodología implementada a partir del 2010 (PNUD, 2010).

Fuente: Martínez, 2011.

de esa estimación, y con datos preliminares del Balance Energético Nacional (BEN), para el 2010 se observa una disminución del 3,8% en las emisiones de GEI con respecto a 2009. Estas emisiones sumaron un total de 10.027.724 toneladas métricas equivalentes de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>); el 58,1% es atribuible a los hidrocarburos, seguidos por la biomasa comercial, con el 16,8%, la leña con 16,0% y la generación de electricidad con un 6,3% (aunque con un alza del 48,9% por la entrada en operación de la planta térmica Garabito). El 98% de estos GEI corresponde a CO<sub>2</sub>, un 1% a metano (CH<sub>4</sub>) y un 1% a óxido nitroso (N<sub>2</sub>O); estos últimos disminuyeron 26,4% y 5%, respectivamente, por una baja en el consumo de leña. Entre las emisiones de CO<sub>2</sub>, las más representativas en 2010 siguieron siendo las provenientes del diésel (cuadro 4.2). Es importante reiterar que no se deben confundir los términos “renovable” y “no contaminante”, ya que en diferentes grados todas las formas de energía contaminan.

Si el país quiere alcanzar la meta de la neutralidad en emisiones de carbono, necesita avanzar significativamente hacia una generación eléctrica más limpia, la reducción del consumo de leña y, sobre todo, la intervención del sector transporte. En el primer campo, al tomar en cuenta el diésel, el *bunker* y los residuos vegetales para la generación eléctrica se estima que las emisiones totales ascienden a 912.419 toneladas de CO<sub>2</sub>, con un aporte en toneladas métricas de 116.377 de las plantas hidroeléctricas y 177.729 de las geotérmicas. Los proyectos de generación por pasada o “filo de agua” no generan emisiones de CO<sub>2</sub>, salvo en embalses grandes donde la relación entre producción y energía contenida en el agua (densidad de potencia) es menor de 10 vatios por metro cuadrado (en el país solo el proyecto hidroeléctrico Arenal tiene esa relación; Montero-Arguedas, 2011). En cuanto al transporte, se requieren avances en la red vial y el sistema público. En 2010 entraron en operación la autopista San José-Caldera y el tramo Quepos-Dominical de la ruta Costanera Sur; el objetivo de estas

CUADRO 4.2

### Composición estimada de las emisiones de CO<sub>2</sub> en Costa Rica. 2010

Fuente de emisión	Porcentaje
Diésel	28,0
Leña	15,4
Gasolina plus 91	13,4
Bagazo	9,4
Gasolina súper	8,7
Otros residuos vegetales	7,0
Diésel para generación eléctrica	4,6
Fuel oil	4,0
GLP	3,4
Carbón y coque	2,8
Otros	3,3

Fuente: Martínez, 2011, con datos preliminares del Balance Energético Nacional.

obras es mejorar el desplazamiento de la carga hacia los puertos y los pasos fronterizos. Sin embargo, aún no existe un agresivo plan de transporte en la GAM, con la salvedad de la reciente ampliación del servicio de trenes a Heredia y Belén.

Una de las principales consecuencias del desorden en el transporte y los patrones de uso energético es el efecto de la contaminación del aire urbano sobre la salud de las personas, tema bien conocido y asociado a una amplia gama de enfermedades agudas y crónicas, las cuales pueden ser evidentes o asintomáticas: aun sin molestias puede existir un daño subclínico (Ezzati et al., 2004). Los resultados del monitoreo de la contaminación deben ser comparados con valores criterio o normas establecidas a partir de estudios toxicológicos, con el fin de generar un dictamen sobre la calidad del aire en una determinada región; las normas nacionales en esta materia están en el Reglamento sobre Inmisión de Contaminantes Atmosféricos (decreto 30221-Salud, de 2002).

En el 2007 se firmó un convenio de cooperación entre la UNA, los ministerios de Ambiente, Salud y Transportes, y la Municipalidad de San José, para el fortalecimiento de la Red Nacional de

Monitoreo de Calidad del Aire, y ya en 2008 se contó con un primer informe de la calidad del aire para la GAM, con resultados para San José y Heredia, tal como se reportó en anteriores ediciones de esta publicación. Los datos del período 2007-2009 muestran una tendencia a la disminución de material particulado (PM<sub>10</sub>) en los cinco sitios de monitoreo que operan en la GAM: la Catedral Metropolitana y la Junta de Educación de San José, la Rectoría de la UNA en Heredia, La Ribera y La Asunción en Belén. La reducción sostenida del contenido de azufre en el diésel (de 2.500 a 100 ppm), ejecutada por Recope, ha generado un descenso anual de partículas PM<sub>10</sub> de 6,3% y 6,6% en la Catedral Metropolitana y en La Ribera, respectivamente, y de 14,3% en la UNA; la contaminación en esos sitios está relacionada con fuentes móviles como autobuses y vehículos de carga pesada.

#### » PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE TENDENCIAS DE CONTAMINACIÓN DE AIRE EN LA GAM

véase Herrera, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Los datos confirman la persistencia en el aire de algunos elementos generados por la actividad humana. Al analizar el período 2004-2009, se observa una tendencia a la baja en la relación nitrato/sulfato (NO<sub>3</sub><sup>-</sup>/SO<sub>4</sub><sup>-2</sup>) presente en el PM<sub>10</sub> del aire en los alrededores de la Junta de Educación de San José. Esta relación se usa como indicador de la importancia relativa de fuentes móviles y fuentes estacionarias que emiten dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), y puede señalar la necesidad de reducir el contenido de azufre en otros combustibles más pesados, como el *bunker* utilizado en fuentes fijas. Asimismo, al estudiar los niveles de metales presentes en las partículas PM<sub>10</sub> se encontraron altos valores de plomo y cobre, cuyas fuentes son, entre otras, la combustión de hidrocarburos fósiles, el tráfico vehicular y las emisiones de la industria metalmeccánica. En la zona de la Catedral, la evolución registrada en los factores de enriqueci-

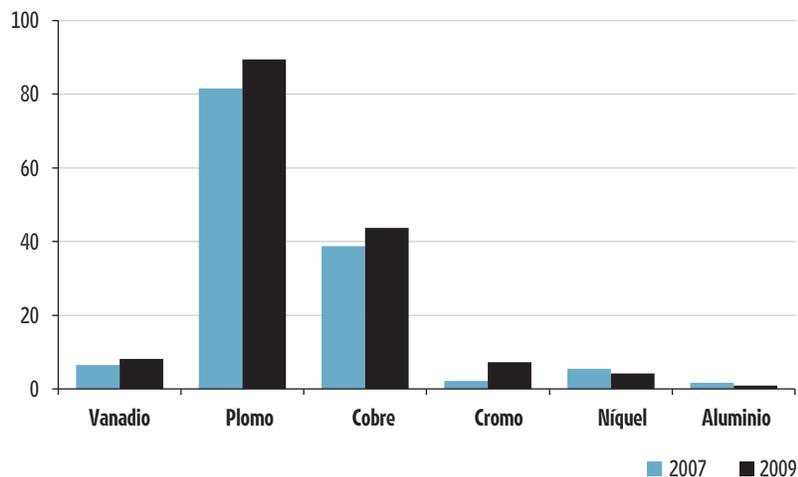
miento<sup>1</sup> de varios metales en las partículas  $PM_{10}$ , evidencia un incremento de las contribuciones de origen humano de plomo (Pb), cobre (Cu) y cromo (Cr) cercano al 12% anual entre 2007 y 2009 (gráfico 4.4). Cabe mencionar que el incremento en la velocidad de los vientos alisios, durante la época seca, tiene un efecto favorable en la remoción de contaminantes del aire en la GAM.

Por su parte, las emisiones de dióxido de nitrógeno ( $NO_2$ ) son producto del alto flujo vehicular en las zonas comerciales de las ciudades, y mostraron tasas de crecimiento cercanas al 10% entre 2004 y 2008. El incremento fue casi el doble en Heredia en relación con San José, lo cual podría explicarse por el efecto positivo de la restricción vehicular impuesta en la capital desde el 2005, con algunas interrupciones. Las concentraciones de  $PM_{10}$  y  $NO_2$  en las ciudades de San José, Heredia y Belén no superan las normas de exposición aguda establecidas para veinticuatro horas; sin embargo, en algunos casos se registran valores que superan los límites máximos fijados por el decreto 30221-Salud para un período de un año (Herrera, 2011). Con el objetivo de conocer y describir de mejor manera el impacto de estos contaminantes, en 2010 se elaboró el primer inventario de emisiones de la GAM, como insumo para la labor de la Comisión Interinstitucional de Gestión de la Calidad del Aire (recuadro 4.2).

Tanto en las ciudades como en el resto del país, uno de los principales problemas de contaminación deriva de una flota vehicular en mal estado y poco eficiente. El 56% de la flota nacional tiene entre trece y veinticuatro años de antigüedad, con tecnologías obsoletas o ya superadas dentro de la industria automotriz, las cuales generan altos niveles de contaminación. El 45% de los modelos 1993 y anteriores emiten el 62% de los gases orgánicos reactivos y el 42% de los óxidos de nitrógeno; de ahí la importancia de hacer un análisis diferenciado del parque automotor. Paralelamente, el 26,6% del total de vehículos sometidos a la revisión obligatoria en 2010 fue rechazado por exceso de emisiones contaminantes, lo que

GRAFICO 4.4

### Metales en el aire cercano a la Catedral Metropolitana en San José (factor de enriquecimiento)



Fuente: Herrera, 2011.

#### RECUADRO 4.2

### Primer inventario de emisiones de la GAM identifica fuentes de contaminación

En el año 2010 se realizó el primer inventario de emisiones de la GAM, como instrumento estratégico para la gestión de la calidad del aire que permite conocer las fuentes emisoras y el tipo y cantidad de contaminantes, y se hizo una estimación de las emisiones generadas en 2007 en 31 cantones de esa zona<sup>2</sup>. En este inventario se analizaron los "contaminantes criterio" del aire, es decir, aquellos regulados por normas para la protección de la salud humana: material particulado ( $PM_{10}$  y  $PM_{2.5}$ ), monóxido de carbono (CO), dióxido de azufre ( $SO_2$ ), óxidos de nitrógeno ( $NO_x$ ), gases orgánicos totales (GOT), gases orgánicos reactivos (GOR) y amoníaco. Se contemplaron fuentes móviles (transporte), fijas (industrias con más de cuarenta empleados), de área (establecimientos comerciales) y naturales (suelos y bosques). El resultado fue una generación de 457.402 toneladas métricas de "contaminantes criterio" originados por la actividad humana, de los cuales el 56% provino de fuentes móviles, un 21% de fuentes fijas y un 23% de fuentes de área. El contaminante más emitido fue el monóxido de carbono (resultante de la combustión incompleta<sup>3</sup>), el cual representó un 41,2% del total de los contaminantes generados.

Sin contar las fuentes naturales, el 84,9% de las emisiones totales de  $NO_x$  es producido por los vehículos particulares, los de carga liviana y los autobuses. Las industrias de transformación de minerales, las centrales termoeléctricas y el consumo industrial de combustibles generan alrededor del 97% de las emisiones totales de  $SO_2$  del inventario. Después de las fuentes naturales, la utilización de solventes, los

vehículos automotores que circulan por carreteras y la distribución de combustibles (gasolina y GLP) son los principales responsables de las emisiones de GOR; aunque estas tres categorías producen solo el 9% del total registrado en el inventario, su contribución se eleva por arriba de 65% si se excluyen las emisiones de fuentes naturales. El 96,7% de las emisiones de CO proviene de los vehículos automotores y el resto de combustibles fósiles en fuentes fijas.

El material particulado (65% del inventario de  $PM_{10}$  y 40% de  $PM_{2.5}$ ) procede sobre todo del polvo que se desprende de los caminos pavimentados y no pavimentados (que se mezcla con el aire y llega al sistema respiratorio), el manejo de residuos y las actividades agrícolas. Otros emisores son los procesos de manufactura e industriales y las plantas de generación de electricidad, los cuales producen el 25,8% del  $PM_{10}$  y el 15,2% de  $PM_{2.5}$ . Las actividades ganaderas, la generación doméstica de amoníaco y la aplicación de fertilizantes agrícolas son responsables de la mayor parte de las emisiones de  $NH_3$ . En las fuentes de área (establecimientos comerciales) sobresalen las emisiones de GOT: el 68% se genera por la degradación de residuos sólidos depositados en los rellenos sanitarios y corresponde fundamentalmente a metano (72%). Otros GOT provienen de los productos para el cuidado personal, los adhesivos y los selladores, los cuales aportan el 27% de las emisiones de este tipo.

Fuente: Herrera, 2011.

representa un leve aumento (0,2%) con respecto al 2009. Cabe recordar que en 2008 un estudio realizado para Riteve SyC calculó una disminución de casi 29.000 toneladas métricas de monóxido de carbono (Riteve SyC, 2011).

### Mejora cobertura del agua potable y se reduce el uso (registrado) de aguas subterráneas

El uso del agua en el país es motivo de atención en varios frentes. Esto se debe, en primer lugar, a la importancia de conocer y planificar el aprovechamiento del recurso hídrico existente y su distribución espacial y social, sobre todo por la presión que generan los cambios en el uso del suelo en ciertos territorios. En segundo lugar, interesa medir los avances en materia de consumo humano, en especial en cuanto a la cobertura de población con agua potable -ámbito en el que Costa Rica alcanzó el primer lugar de Latinoamérica en el 2010- y, al mismo tiempo, valorar los rezagos en el tratamiento de aguas servidas, área en la que existe un serio estancamiento que vulnera las fuentes naturales. Y por último, el tema del agua se aborda desde la perspectiva de los problemas normativos e institucionales que surgen en su gestión, aspecto que han venido analizando diversas entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, tal como se ha reportado en ediciones anteriores de este Informe (véase la sección “Procesos de la gestión ambiental”).

La gestión de la demanda y uso del recurso hídrico requiere un registro continuo y lo más completo posible de las concesiones otorgadas, con datos precisos del usuario, el volumen y la cuenca hidrográfica, información que, junto con el conocimiento de la oferta potencial, permite tomar las decisiones para su aprovechamiento sostenible. Los registros de la Dirección de Aguas del Minaet indican un volumen total concesionado de 14.901 millones de metros cúbicos: 93,4% para uso hidráulico, 5,9% para uso superficial y 0,7% para aprovechamiento de aguas subterráneas. Seis cuencas en conjunto representan el 71% del total del agua concesionada: Reventazón-Parismina (29%), Bebedero (26%), San Carlos (22%), Grande de Tárcoles (14%), Sarapiquí (4%) y Tempisque (2%). Los usos varían según las diversas actividades productivas presentes en cada cuenca (cuadro 4.3). Cabe mencionar que las cuencas del Grande de Tárcoles y de San Carlos aportan el 53% del monto que se ha recaudado por el canon de aprovechamiento de aguas, que comenzó a cobrarse en el 2006. Esta recaudación ha mostrado un crecimiento sostenido y sobrepasó la suma de 5.300 millones de colones durante el quinquenio 2006-2010.

En cuanto al agua subterránea, el total de pozos legales perforados sigue en aumento, sin embargo el número anual de pozos tramitados ante el Senara entre 2006 y 2010 muestra una

tendencia a la baja (tal como se puede observar en el cuadro 4.1, al inicio de este capítulo). Esta reducción se puede explicar por tres razones: i) en 2007, la CGR dispuso que el Minaet debe instruir al Senara para que deniegue las solicitudes de nuevos permisos de perforación de pozos y concesiones de agua, que no estén respaldadas con información técnica suficiente y confiable que garantice la disponibilidad del recurso para el consumo humano actual y futuro (Informe DFOE-PGAA-42-2007), ii) la crisis financiera mundial, al afectar los sectores de construcción y turismo, provocó una disminución de las solicitudes de perforación de pozos, y iii) es probable que, ante la exigencia de los estudios hidrogeológicos, se haya dado un aumento importante en la perforación ilegal, sin que las instituciones del Estado cuenten con los recursos necesarios para controlarla (E<sup>4</sup>: Romero, 2011). El volumen de extracción autorizado en 2010 fue de alrededor de 18,3 millones de m<sup>3</sup>/año; de ese total, un 37,4% corresponde a uso doméstico.

En lo que concierne al uso humano, y en particular a la cobertura de agua potable, el país ha venido mejorando en los últimos años (cuadro 4.4). Entre 2009 y 2010 la cobertura pasó de 87,3% a 89,5%; este último es un valor histórico y coloca a Costa Rica en la posición número uno en América Latina (Sancho, 2010; Mora et al., 2011). De especial relevancia son los aumentos

CUADRO 4.3

### Tipos de uso del agua concesionada en las cuencas con mayor aporte. 2010 (porcentajes)

Cuenca	Fuerza hidráulica	Consumo humano	Actividades agropecuarias	Agroindustria	Industria	Comercio	Riego	Turismo
Bebedero	97,0	0,0	2,4	0,5	0,0	0,00	0,0	0,05
Grande de Tárcoles	92,3	2,5	1,4	0,6	1,3	0,11	1,7	0,16
Reventazón- Parismina	99,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,01	0,2	0,02
San Carlos	97,8	0,3	0,4	1,0	0,1	0,01	0,3	0,18
Sarapiquí	98,3	0,0	1,3	0,1	0,2	0,01	0,2	0,02
Tempisque	0,0	0,4	49,9	33,4	0,2	0,01	14,7	1,44

Fuente: Arias-Salguero, 2011, con datos de la Dirección Nacional de Aguas del Minaet.

en la calidad del agua suministrada por los municipios (en diez puntos porcentuales) y en los ya altos índices de potabilidad del ICAA y la ESPH. Del total de la población cubierta, el 98,7% recibe agua intradomiliar de acueductos, y el restante 1,3% la obtiene de pozos, nacientes propias o acueductos privados. El ICAA cubre a la mitad de la población y administra 180 acueductos, de los cuales 22 son abastecidos con agua no potable. En el sector municipal existen 236 acueductos, 55 de ellos con suministro no potable. La ESPH cubre el 3,5% del territorio nacional con agua 100% potable. El 3,9% de la población de San José recibe agua no potable, el valor más bajo entre las provincias.

Las Asada, que administran la mayoría de los acueductos del país, tienen aún muy pocas plantas de tratamiento, apenas poseen tecnología básica para la potabilización y en muchas de ellas la desinfección es esporádica o inexistente. En 2010 se evaluaron 1.067 Asada, y se determinó que 465 (un 43,6%) suministran agua no potable. Arias-Zúñiga (2010) señala que existen limitaciones para medir la potabilidad del agua, pues los parámetros utilizados no incorporan algunas fuentes de contaminación. Según el ICAA, la potabilidad se mide con base en los parámetros microbiológicos y físico-químicos establecidos en el Reglamento para la Calidad del Agua Potable, ambos incluidos en el plan de monitoreo del Programa de Vigilancia y Control de la Calidad del Agua de esa institución.

A la fecha no se conocen estudios que certifiquen la potabilización del agua en función de la presencia o no de metales pesados, hidrocarburos, agroquímicos u otros indicadores; estos parámetros se miden únicamente en caso de problemas puntuales (Mora et al., 2011).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO, véase Arias-Zúñiga, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En el tema de consumo de agua se percibe una escasa cultura de ahorro, y se ha señalado la necesidad de incentivar entre la población el uso de tecnologías más eficientes, estrategia que ha resultado exitosa en otros países; en algunas ciudades de México, por ejemplo, se redujo el consumo en cerca de un 40%. Un estudio de caso realizado con una muestra de 232 hogares de Cartago detectó que solo el 66% de ellos posee medidor; entre los hogares restantes, el promedio utilizado es de 422 litros por persona por día. En contraste, en la ciudad española de Zaragoza, reconocida “ahorradora de agua”, el consumo es de 96 litros por persona por día (Varela, 2010).

Por último, algunos sistemas de abastecimiento de agua han sufrido diversas formas de contaminación desde el año 2001. Las principales sustancias nocivas presentes en plantas de agua potable son hidrocarburos, seguidos por nitratos, bromacil, diurón, terbufos

y arsénico. La desprotección de ciertas tomas de agua, las prácticas agrícolas con alto uso de plaguicidas y la contaminación natural o accidental son algunas de las causas de estos eventos. De acuerdo con el ICAA, en Guanacaste la contaminación por arsénico es de origen volcánico y se han realizado más de mil muestreos en alrededor de ochocientas fuentes de agua, para revisar la concentración y garantizar la potabilidad del líquido. A fin de evitar riesgos para la salud de la población expuesta, se sacó de operación el pozo Sandillal, en Cañas, pues el valor de arsénico en ese pozo es de 136 miligramos por litro. Por otro lado, la bacteria *Helicobacter pylori*, relacionada con el cáncer gástrico, muestra resistencia a la desinfección y está presente en los acueductos después de episodios de intensa lluvia; es más frecuente en sitios húmedos como Cartago, y menos en lugares secos como Guanacaste (Montero-Campos, 2011).

#### Inadecuado uso agrícola y urbano del suelo pone en riesgo acuíferos y ríos

Las tendencias de un uso del suelo poco planificado y débilmente regulado (en especial en cuanto a los usos agrícola y urbano) han generado una creciente vulnerabilidad y contaminación de los cuerpos de agua. Esto lo han demostrado diversas investigaciones sobre ríos y acuíferos en diferentes zonas del país (la mayoría de ellas utilizando la cuenca hidrográfica como unidad de estudio). En ellas se muestra evidencia

CUADRO 4.4

#### Población abastecida con agua potable, según ente operador, y con agua sometida a control de calidad. 2006-2010 (porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010
Total población con agua de calidad potable	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5
ICAA	98,6	97,8	98,2	98,9	98,8
Asada	59,1	59,8	58,7	69,7	71,6
Municipalidades	70,1	76,3	78,8	79,4	91,5
ESPH	99,7	100,0	99,6	100,0	100,0
Población con agua sometida a control de calidad	73,4	76,0	76,0	77,3	78,2

Fuente: ICAA, 2011.

del impacto directo e indirecto del uso inapropiado de agroquímicos y otras sustancias contaminantes, así como de los residuos líquidos domésticos, entre otros.

Un ejemplo de lo anterior lo aporta un estudio realizado en la cuenca del río Naranjito, en Quepos. En un área de 41,6 km<sup>2</sup> se identificaron dos niveles de agua a partir de diferencias topográficas, químicas y litológicas. El nivel de mayor importancia como fuente para consumo humano está localizado entre las terrazas La Managua y Paso Indios. En ambos niveles se determinó la presencia de nitratos y coliformes fecales en pozos cercanos a tanques sépticos. Se constató que el acuífero presenta de alta a muy alta vulnerabilidad, producto de la poca profundidad de los niveles del agua y de una alta recarga en la zona (Castro, 2010).

Otro estudio analizó la situación del acuífero Parrita, en un área de 133,5 kilómetros cuadrados (cubierta en su

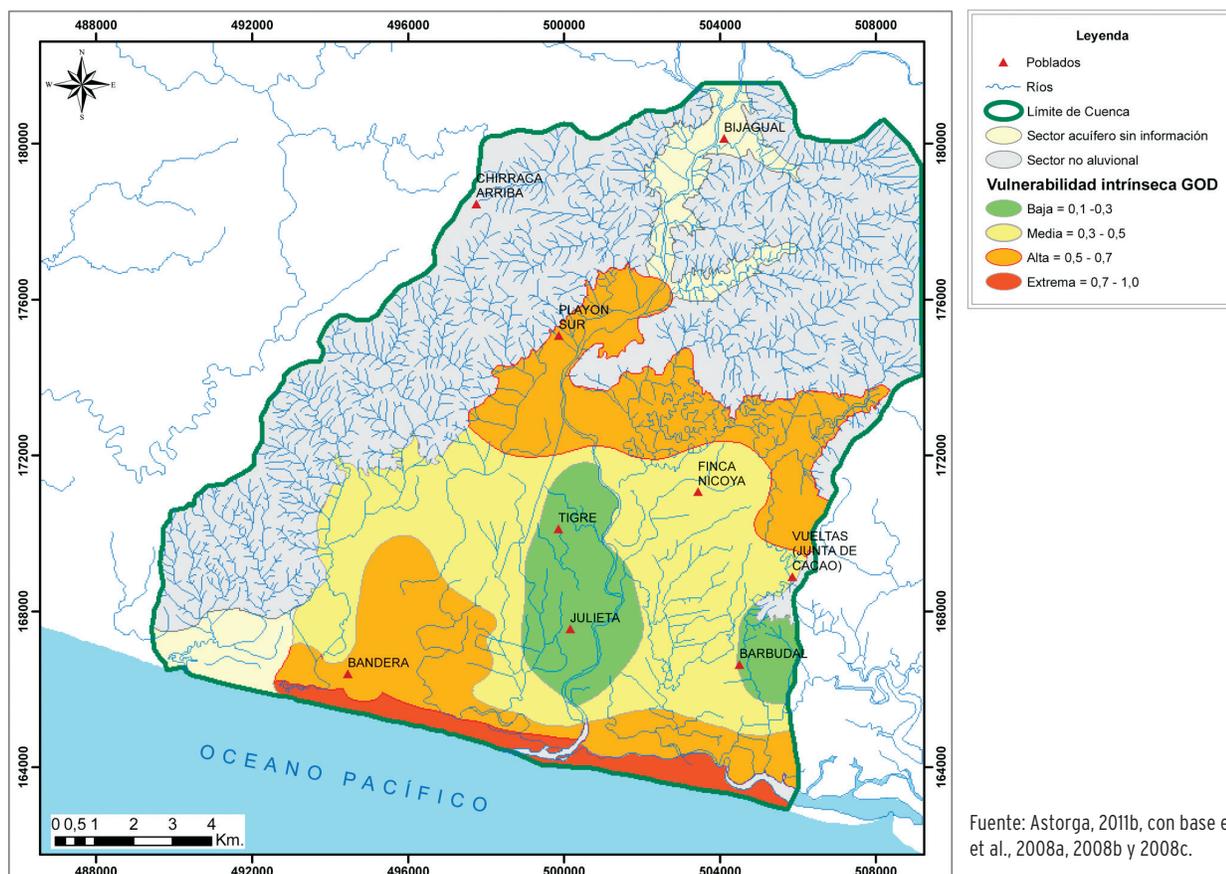
» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RECURSOS HÍDRICOS**, véase Arias-Salguero, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

mayoría por una capa de sedimentos finos). En esa zona se determinó la existencia de cuatro zonas de vulnerabilidad intrínseca a la contaminación del acuífero (mapa 4.1): una de baja vulnerabilidad al oeste del río (localidades de El Tigre, La Julieta y el sector de Barbudal); una de vulnerabilidad media, que comprende parte de los sectores este y oeste de la llanura aluvial; una de alta vulnerabilidad al norte, noreste, sureste y sur del acuífero, y una de extrema vulnerabilidad que bordea la línea de costa. En el litoral, el agua subterránea está a menos de un metro de profundidad en suelos arenosos, que favorecen la infiltración de contaminantes en corto tiempo (Matamoras, 2010).

También se llevó a cabo un estudio que define por primera vez el sistema acuífero Río Frio, conformado por dos acuíferos en la zona plano-ondulada de la cuenca y otro en la zona montañosa (uno de ellos transfronterizo). Las zonas de riesgo de contaminación (mapa 4.2) se determinaron con base en información sobre vulnerabilidad hidrogeológica y las fuentes potenciales de contaminación, entre las que predominan los monocultivos de piña, frijol y naranja, todos fuentes potenciales de contaminación difusa. Las áreas de vulnerabilidad media y alta corresponden a los sectores donde aflora el acuífero Paluste, y están relacionadas con las prácticas agrícolas que ahí se desarrollan. Se han recomendado medidas para el aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, incluyendo su protección y la de los ecosistemas asociados, con la participación de los pobladores, grupos organizados y los gobiernos locales (Arias-Salguero, 2010a).

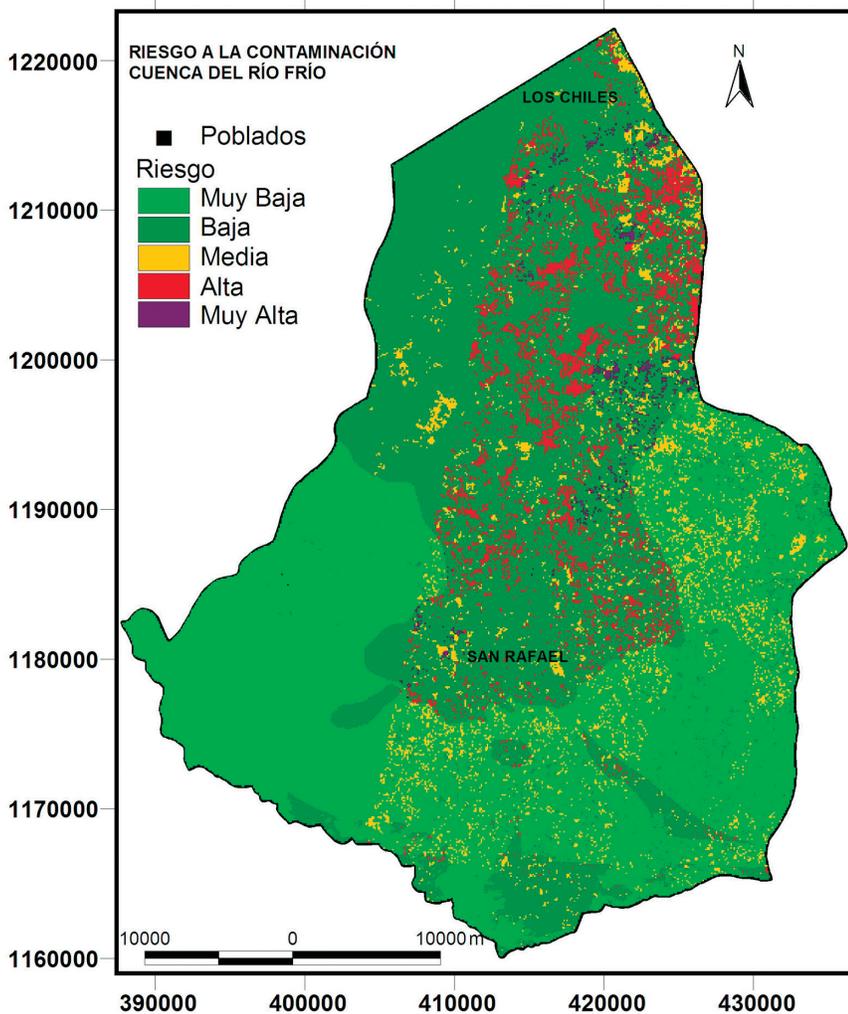
MAPA 4.1

### Vulnerabilidad hidrogeológica del acuífero Parrita



MAPA 4.2

## Nivel de riesgo de contaminación en el sistema acuífero Río Frío



Fuente: Arias-Salguero, 2011.

Por otra parte, en el distrito de Cervantes de Cartago se efectuó un estudio hidrogeológico y de manejo de recursos hídricos (Ramírez y Arias, 2010), y en la región costera de Guanacaste se investigó la hidrogeología del acuífero Huacas-Tamarindo, que abarca la cuenca de los ríos Lajas y San Andrés. Este último tiene un área de 85,6 km<sup>2</sup>, se comporta como un acuífero libre y somero<sup>5</sup> y presenta una rápida respuesta a la precipitación y a la recarga, así como cortos períodos de permanencia del líquido en el mismo sitio (lo cual es congruente con los estudios previos que indican su alta

vulnerabilidad hidrogeológica). Este trabajo fue realizado en conjunto por el Senara y la Municipalidad de Santa Cruz, para contar con información indispensable para el plan regulador de ese cantón (Agudelo, 2010).

Por último, en el caso de la contaminación del acuífero Moín, reportada ya hace varios años, un estudio reciente informa que el derrame está confinado en un área de 7.000 m<sup>2</sup> y a un metro de profundidad. Es una mezcla de hidrocarburos parecida al *bunker*, en una capa de cinco a cuarenta centímetros de espesor, que contiene un total de 411.000 litros. En 1999 se extrajo una

parte de la mezcla y, cuando se creía resuelto el problema, en 2008 volvió aparecer la descarga visible de combustibles. Se considera que un derrame acumulado en una zona de antiguos cargaderos de cisternas es la probable causa de esta situación. Se está planeando una extracción tipo espumado o de remoción de material flotante, la cual es lenta y solo retira los hidrocarburos (Martínez, 2011).

Parte de este problema, como se apuntó en el apartado anterior, tiene que ver con la limitada infraestructura de saneamiento de aguas residuales disponible en el país. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares de 2010, solo el 24,1% de la población cuenta con alcantarillado, mientras el 72,3% utiliza tanque séptico y el 3,1% letrinas. La meta del ICAA para el 2015 es eliminar el uso de letrinas y sustituirlo por alcantarillado u otras formas de tratamiento individual de excretas, así como incrementar la proporción de aguas residuales tratadas vía alcantarillado sanitario, de 3,6% a 28%. A la fecha la inversión en este rubro es escasa y se ha dado principalmente en Limón, Cañas y Liberia; además no se regula la operación de tanques sépticos, una fuente de contaminación de aguas subterráneas (Mora et al., 2011) que conlleva importantes riesgos para los acuíferos de zonas urbanas.

En este sentido, al analizar el tema de la calidad del agua de los ríos de la GAM, se comprueba que los esfuerzos siguen siendo insuficientes. Desde enero de 2006 el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA monitorea la calidad del agua superficial en la subcuenca del río Virilla, que cubre el 1,8% del territorio y alberga cerca del 50% de la población nacional. Se han estudiado 64 sitios distribuidos en las 17 microcuencas que la conforman, de acuerdo con las mediciones de demanda química de oxígeno (DQO), sólidos suspendidos totales (SST), nitrito y amonio, y con base en la clasificación de los cuerpos de agua establecida en el decreto 33903-Minae-S. Entre 2006 y 2009, en alrededor del 56% de los sitios de muestreo se encontraron niveles de contaminación de moderada a severa.

La mayor parte de ellos corresponde a zonas de alta densidad poblacional, donde las fuentes de contaminación se relacionan con la escorrentía urbana y las aguas residuales no tratadas, lo que genera también un problema de eutrofización de las aguas (exceso de nutrientes). La mayoría de los lugares severamente contaminados se encuentra en las microcuencas de los ríos Torres, Pacacua, Uruca y Virilla (Herrera, 2011).

Con excepción del río Tibás, la contribución de las actividades humanas a la tasa de contaminación en los cuerpos de agua de la subcuenca Virilla ha aumentando en los últimos cuatro años<sup>6</sup> (gráfico 4.5). El incremento oscila entre un 5% y un 17% anual, dependiendo del parámetro químico evaluado. Las microcuencas de los ríos Torres, Bermúdez y Segundo mantienen una tasa de crecimiento del 8,7% anual, por el vertido de aguas residuales tanto industriales como domésticas; en estos sitios los parámetros de calidad más afectados son DQO, DBO, SST y la presencia de amonio, los cuales muestran un aumento de 8% a 19% por año (Herrera, 2011).

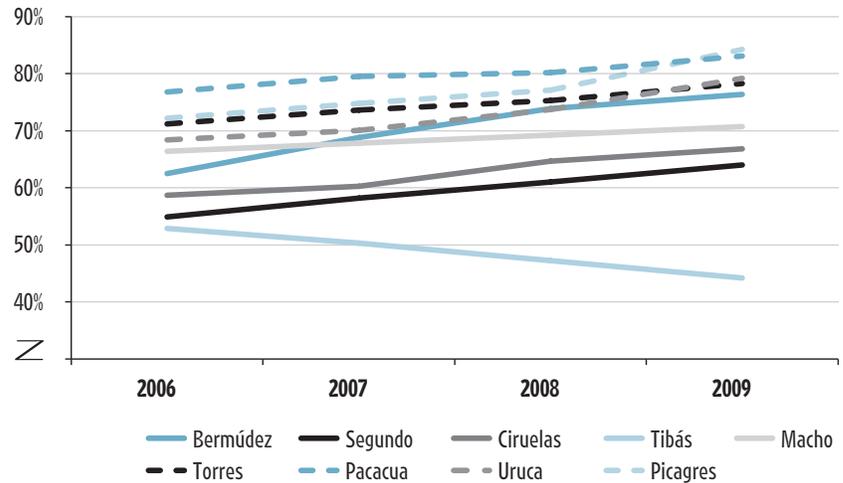
#### Se estima el impacto real de la pesca de arrastre

Pese a que en forma reiterada diversos estudios han aportado evidencias de sobreexplotación de los recursos pesqueros, el país ya suma cinco años sin contar con información estadística básica sobre su uso. Según el Incopescas, esto se debe a la falta de presupuesto y recursos humanos (E: Araya, 2010), pero también a la persistente falta de voluntad de las autoridades de gobierno para cumplir con el mandato de la Ley Orgánica del Ambiente, que ordena crear un sistema de indicadores ambientales, lo cual obligaría a reforzar las capacidades tanto en esta como en muchas otras entidades públicas que deben generar información. Según los últimos datos disponibles, en el 2007 se desembarcaron en el litoral del Pacífico 15.363 toneladas métricas, en contraste con las 25.356 reportadas en 2002.

El impacto de la pesca sobre el medioambiente ha sido subestimado,

GRAFICO 4.5

#### Contribución de fuentes de contaminación urbana a la calidad del agua en ríos de la subcuenca Virilla



Fuente: Herrera, 2011.

porque a menudo en los registros oficiales no se toma en cuenta la fauna de acompañamiento. Un estudio reconstruyó las capturas efectuadas en la Zona Económica Exclusiva entre 1950 y 2008, y complementó las estadísticas pesqueras de la FAO con datos de esta fauna de acompañamiento, así como de la pesca incidental, deportiva y de subsistencia. Durante el período considerado, la captura total reconstruida fue alrededor de 2,3 veces mayor que la reportada por Costa Rica a la FAO: un total de 1,7 millones de toneladas métricas, o 30.000 toneladas métricas promedio por año (Cisneros, 2011).

Del total de capturas no reportadas, el 87% se atribuyó a la fauna de acompañamiento en arrastres camarones, un 10% a tiburones y el resto a la pesca de subsistencia, deportiva y de recolección. El tema de la fauna de acompañamiento en los arrastres de camarón es particularmente alarmante: esa actividad es la que registra la mayor incidencia de capturas no reportadas (de las cuales casi el 50% se tira por la borda). Estos nuevos datos tienen implicaciones relevantes para el manejo sostenible de los recursos marinos y pueden servir como base para análisis subsiguientes que utilicen modelos

económicos y de ecosistemas, además de indicadores ecológicos y pesqueros (Cisneros, 2011, con base en Trujillo et al., 2011).

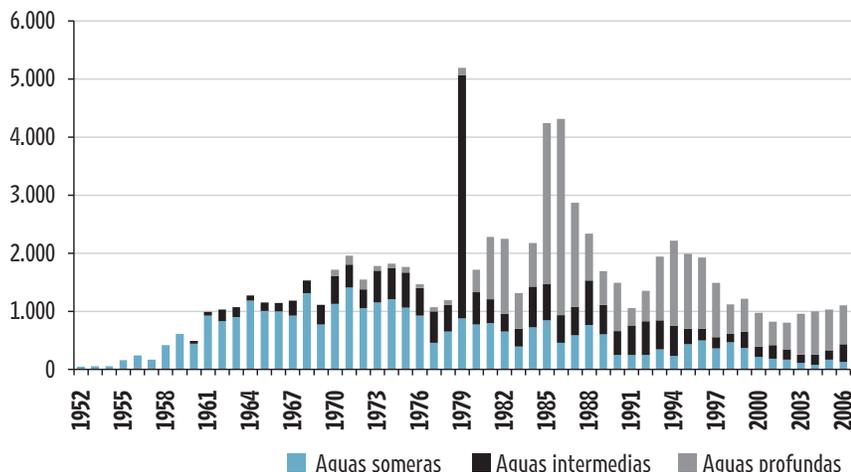
Por otra parte, la pesca de arrastre sobreexplotó las poblaciones de camarones de aguas someras en los años cincuenta y sesenta, las de aguas intermedias en los setenta, para llegar a la última frontera, el camarón de aguas profundas, durante los ochenta y los noventa (gráfico 4.6). Esta modalidad de pesca ha causado daño a la diversidad de especies del fondo marino capturadas incidentalmente (en estadios juveniles y antes de la edad reproductiva), al desarrollo de la pesca de escama y deportiva, y al ecoturismo. Estos factores hacen necesarias medidas drásticas, como no emitir licencias nuevas ni renovar las existentes, para ir reduciendo este tipo de flota (Ross, 2011).

Con respecto a esta actividad se ha recomendado implementar iniciativas como: i) restringir su operación a ciertas zonas del litoral, ii) establecer cuotas anuales de captura por embarcación, iii) replantear los esquemas de exoneración de combustible para la flota, iv) cerrar el portillo legal que permite a los camarones pescar

GRAFICO 4.6

### Desembarcos de especies de camarón, según la profundidad de captura

(miles de toneladas métricas)



Fuente: Ross, 2011, con base en Álvarez y Ross, 2010.

especies de escama y justificarlo como pesca incidental, v) dar seguimiento satelital a las embarcaciones, vi) realizar inspecciones constantes para comprobar el uso del dispositivo excluidor de tortugas en toda la flota de arrastre, vii) fomentar el uso de dispositivos excluidores de peces y viii) aplicar un programa de vedas, según el ciclo reproductivo de las especies y el comportamiento del recurso. Si a futuro se mantuviera una alta presión, la prohibición de esta modalidad (arrastre) permitiría una recuperación de los recursos, para que fueran aprovechados con artes de pesca responsable (Ross, 2011).

En otro orden de ideas, el índice de explotación de la sardina *Opisthonema* en el golfo de Nicoya mostró una mejoría con respecto a estimaciones anteriores, y como medida de manejo para esta pesquería los expertos recomiendan ajustar la época de veda (Vega, 2010). Por su parte, las actividades pesqueras de CoopeTárcoles durante 2009 obtuvieron los mayores rendimientos desde 2006, como resultado del incremento en la pesca con líneas de anzuelos y el descenso en el uso de malla (Muñoz y Naranjo, 2010). Al analizar la estacionalidad y abundancia de los tiburones mamones en la pesca artesanal de Tárcoles, se ha señalado la importancia

de aplicar medidas para el manejo responsable de esta especie, entre ellas la posibilidad de reducir la pesca en los meses de enero, febrero, septiembre y octubre en la zona de Herradura, donde se dan las mayores capturas (López et al., 2009).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ZONA MARINO-COSTERA, véase Fonseca, 2011a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En busca de alternativas a la sobreexplotación pesquera y de nuevas opciones para la población costera, se ha incursionado en diversos campos, como la maricultura. En esta última se han desarrollado técnicas de laboratorio para el cultivo de larvas y el engorde de peces marinos tropicales. El pargo y la mancha muestran gran potencial para maricultura y ya existe una granja piloto en el golfo de Nicoya que trabaja con un enfoque productivo y de turismo rural (Herrera et al., 2009). En cuanto a la acuicultura, la producción de tilapia muestra un crecimiento sostenido desde 2007, y en 2010 alcanzó casi 29.000 toneladas métricas. Por el contrario, el espejo de agua de camarón marino cultivado se ha reducido por

problemas de enfermedades y costos de producción, y el volumen cosechado pasó de 5.265 toneladas métricas en 2008, a 3.215 en 2010 (E: Otárola, 2011).

Otras actividades pesqueras han reportado una alta generación de ingresos, entre ellas la pesca deportivo-turística de picudos (pez vela y marlin azul, negro y rayado) y otras especies menores<sup>7</sup>. Según un estudio del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR y la Federación Costarricense de Pesca Turística (Fecopt), en el 2008 esta actividad generó 599 millones de dólares. Fecopt reporta que, en ese año, 283.790 turistas visitaron el país con fines deportivo-turísticos, e hicieron un aporte estimado de 78 millones de dólares para el fisco. Cabe mencionar que la abundancia relativa de los picudos y las “tallas trofeo” se ha reducido, debido a las capturas incidentales de la flota pesquera comercial: entre 1950 y 1990, la abundancia relativa del pez vela disminuyó en más de un 82% y los pesos de trofeo descendieron un 46%; esto ha hecho decaer el interés de los turistas, en virtud de las bajas tasas de captura y los altos costos de la actividad (Erhart y Fitchett, 2008). Ante esta situación, Fecopt y MarViva elaboraron un manual de buenas prácticas para la pesca turística, en coordinación con el programa Bandera Azul Ecológica. Con apoyo de la Universidad de Miami y el uso de sensores satelitales, se dará seguimiento a las migraciones de picudos desde Baja California hasta las islas Galápagos (Ramírez-Guier, 2011).

En 2010 se pusieron en práctica varias iniciativas relacionadas con mejores prácticas de pesca. Con la finalidad de lograr el retiro de las redes de arrastre de los barcos camaroneros y eliminar el uso de trasmallos, se creó una nueva área de pesca responsable para todo el golfo Dulce. Por su parte, el Incopeca, con el apoyo de CoopeTárcoles R.L. y CoopeSoliDar R.L., emitió el “Plan de ordenamiento pesquero del área marina de pesca responsable de Tárcoles”, que abarcaría una zona de hasta 5,5 kilómetros (tres millas náuticas) de la costa. Sin embargo, los camaroneros de pesca no responsable solo accedieron

a dejar el arrastre en esa área de manera escalonada, iniciando a una milla náutica del litoral por un año, por lo que la iniciativa no ha terminado de consolidarse. El citado Plan propone un modelo de organización para la toma de decisiones en el que participarían la comunidad, el sector privado, el gobierno local, representantes de Incopeca, y CoopeSoliDar R.L. como ente facilitador. Lo novedoso de esta propuesta es que no genera derechos exclusivos de pesca dentro del área; no obstante, todos los pescadores que realicen allí su actividad productiva deben contar con una licencia de pesca vigente y ajustarse a las reglas del Plan de Ordenamiento (CoopeSoliDar R.L., 2010).

#### Agroquímicos siguen impactando la calidad ambiental

Una de las dimensiones más preocupantes de la huella ecológica y los patrones de uso del territorio tiene que ver con las actividades agrícolas y pecuarias. Esto se debe a la lentitud y complejidad de las transformaciones que se requieren para potenciar las alternativas amigables con el ambiente, en contraposición a las apuestas tradicionales de una alta dependencia de los agroquímicos y de uso de tecnologías más rentables en el corto plazo, pero con serias implicaciones ambientales. En materia de agricultura y empleo de sustancias contaminantes, los esfuerzos por mejorar han sido insuficientes y las alternativas existentes, de alto potencial, no se estimulan adecuadamente.

En 2010 Costa Rica contaba con 486.602 hectáreas de cultivos, un 3% más que en 2009. Se incrementó el área de frijol en un 32,6%, la de piña en un 14,4% y la de arroz en un 4,9%, en tanto que el maíz bajó un 12,5% en comparación con 2009. El café sigue siendo el cultivo dominante, con una extensión de 98.681 hectáreas, seguido por el arroz (66.415), la palma aceitera (57.000), la caña de azúcar (55.830), la piña (45.000)<sup>8</sup>, el banano (42.900), la naranja (25.000) y el frijol (22.849) (Sepa, 2011). En el año de estudio la producción bananera se recuperó y se acercó a los resultados del 2008; el

café tuvo un leve repunte, en tanto que la naranja y el maíz experimentaron reducciones de 10,9% y 21,1%, respectivamente. En 2010, el banano siguió encabezando la lista de los principales productos agrícolas de exportación, con alrededor de 739 millones de dólares, seguido por la piña (666 millones) y el café oro (259 millones) (Procomer, 2011).

---

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGRICULTURA, AGROFORESTERÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO

véase Bach, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

La actividad piñera sigue sobresaliendo por su crecimiento y alto grado de conflictividad, como se ha reportado en anteriores ediciones de este Informe. El 50% de la fruta se siembra en la zona norte, un 33% en el Caribe y un 17% en la zona pacífica. Según Canapep, la piña genera 27.500 empleos directos y es exportada por 170 empresas (Canapep, 2011). Debido a la demanda creciente de este producto en los mercados europeo y estadounidense, se ha iniciado el cultivo en el Pacífico Central, con mayores costos de producción (requiere irrigación en la época seca y toldos para proteger la fruta del sol), así como de traslado hasta el puerto de Moín (Alfaro, 2010). A esto se suma la solicitud de una empresa para sembrar entre ochenta y doscientas hectáreas de piña transgénica en Buenos Aires de Puntarenas, con fines de investigación (Lanusse, 2011).

Ante los numerosos impactos ambientales y sociales causados por algunas fincas piñeras (algunos de los cuales se reportan más adelante), han surgido varias iniciativas en busca de menores afectaciones. Se han elaborado manuales de bolsillo y vídeos de capacitación sobre buenas prácticas agrícolas y manejo de plaguicidas, tanto para piña como para otros cultivos. Técnicos del MAG a lo largo de todo el país fueron entrenados para dar seguimiento a las fincas y el Sistema Fitosanitario del Estado ejerce control sobre los residuos de plaguicidas en los productos agrícolas,

pero aún hay retos pendientes en lo que concierne al monitoreo de la contaminación microbiológica en vegetales (E: Sánchez, P., 2011).

Paralelamente se han realizado investigaciones sobre el manejo de rastros y biocontroladores<sup>9</sup>. El Programa de Agricultura Orgánica de la UCR ha aplicado con éxito la trituración y uso de microorganismos para descomponer el rastrojo en alrededor de un mes, en comparación con los trece meses que tarda el proceso sin tratamiento. El rastrojo luego se incorpora al suelo e incentiva el desarrollo radical en las plantas de piña; en la actualidad veinte fincas de la zona norte aplican esta práctica (E: Acuña, 2011). De igual forma, el Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET) de la UNA está utilizando biocontroladores en su trabajo con productores de la zona Huetar Norte (E: Chaverri, 2011). También se han reportado esfuerzos para la reducción del escurrimiento de plaguicidas al mar Caribe, a través del proyecto REPCar. Existen además fincas certificadas con distintos sellos como GlobalGap, SA-8000, Comercio Justo, Orgánico y Rainforest Alliance Certified. En 2010 se inició el proyecto de creación de una plataforma nacional de producción y comercio responsable de piña, implementado por acuerdo entre el PNUD y la Vicepresidencia de la República, con el apoyo de la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO) del Reino de los Países Bajos, y facilitado por la oficina del PNUD en Costa Rica. La iniciativa tendrá una duración de dos años, y su objetivo es generar espacios de diálogo entre los diversos actores involucrados con esta actividad, en torno a sus impactos sociales y ambientales.

Pese a la necesidad de impulsar una agricultura más sostenible, la dependencia de agroquímicos sigue teniendo fuertes impactos sobre el ambiente. Según el IRET, en 2010 la importación de estas sustancias fue la más alta en la historia, lo mismo que el uso por habitante<sup>10</sup>. En los últimos tres años, la cantidad de plaguicidas importados por el país osciló entre 12.000

y 14.000 toneladas métricas anuales. Los fungicidas representan alrededor de la mitad del total, seguidos por un tercio de herbicidas (cuadro 4.5). No se dispone de datos oficiales y publicados acerca de los paquetes tecnológicos aplicados en los diferentes cultivos, por lo que se recurre a la información que, por medio de entrevistas, aportan los agricultores sobre el control y manejo de plagas y enfermedades. Con base en datos del IRET, se estima que los cultivos de papa, banano y piña utilizan las mayores cantidades de ingrediente activo por hectárea por año, con rangos que van desde los 25 hasta los 140 kilogramos, según el cultivo. El café tradicionalmente ha presentado un menor consumo (cerca de 6 kilogramos de ingrediente activo/hectárea/año). La aplicación de plaguicidas en todos estos cultivos representa entre el 35% y el 52% del total importado (Ruepert, 2011).

Sesenta plaguicidas dan cuenta del 96,5% de las importaciones en este rubro. La lista es encabezada por el fungicida mancozeb, que representa el 36% del volumen total importado y cuyo uso se duplicó en los últimos diez años. Le siguen los herbicidas glifosato, 2,4-D y paraquat. Entre los sesenta productos más importados, los insecticidas etoprofos, terbufos, clorpirifós, carbofurán, forato y endosulfán (incluidos en los listados de los convenios de Rotterdam y Estocolmo en abril de

2011 por su alta toxicidad humana) son de uso restringido o de venta exclusiva contra receta profesional. La importación de endosulfán aumentó en 2010, pero se prevé su eliminación en el futuro pues es un compuesto persistente (Ramírez et al., 2011).

Los plaguicidas pueden llegar al agua superficial por deriva aérea, escorrentía o descarga de aguas residuales en sitios donde se preparan las mezclas de aplicación o se lavan los equipos. A nivel nacional no existe un programa de monitoreo sistemático de la calidad del agua enfocado en la presencia de plaguicidas; la mayoría de los datos disponibles y accesibles han sido generados por las universidades estatales (recuadro 4.3). Un trabajo del proyecto REPCar, sobre el escurrimiento de plaguicidas al mar Caribe, detectó concentraciones bajas de bromacil, de diurón en 214,4 ng/L (muy por encima de la norma estadounidense NEC-USA), de clorpirifós en 28 ng/L (superando la nueva norma canadiense) y de endosulfán. En los ríos La Estrella y Sarapiquí, mediante el uso de muestreadores pasivos se constató la presencia de terbufos y etoprofos, además de fenbuconazole y diez plaguicidas en sedimentos (Ruepert, 2011).

En la laguna y el río Madre de Dios, donde llegan aguas de plantaciones de piña, banano y arroz, el IRET de la UNA ha analizado residuos de ametrina, carbofurán, clorotalonil, diazinón,

diurón, epoxiconazole y etoprofos. En el cuadro 4.6 se recopilan algunos accidentes con plaguicidas ocurridos en el año bajo análisis.

Con el propósito de fortalecer la gestión del país en este ámbito, en 2006 se creó una secretaría técnica interinstitucional (decreto 33104-RE-MAG-Minae-S), cuyos objetivos son apoyar a las autoridades y los puntos focales establecidos en los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam<sup>11</sup>, y promover un manejo efectivo y eficiente de las sustancias químicas. En 2007 se promulgó el “Reglamento sobre registro, uso y control de plaguicidas sintéticos formulados, ingrediente activo grado técnico, coadyuvantes y sustancias afines de uso agrícola” (decreto 33495 MAG-S-Minae-MEIC), de conformidad con Ley de Protección Fitosanitaria, n° 7664, y con las disposiciones emitidas por la CGR en 2004, en su evaluación sobre la gestión del Estado en el control de los plaguicidas. La legislación actual se refiere a los riesgos potenciales de los agroquímicos para la salud humana y el ambiente, y a la necesidad de implementar sistemas seguros de uso. Además, por la complejidad de la materia, se realiza un proceso de registro con un enfoque multidisciplinario, en el que participan el Ministerio de Salud y el Minae. La autoridad competente en todo este proceso es el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE); la evaluación ambiental

CUADRO 4.5

**Importación de plaguicidas agrícolas. 2008-2010**

Plaguicidas	2008		2009		2010	
	Por 100 kg de ingrediente activo	Porcentaje	Por 100 kg de ingrediente activo	Porcentaje	Por 100 kg de ingrediente activo	Porcentaje
Fungicidas	6.020,5	45,2	6.549,2	53,3	7.084,2	51,1
Insecticidas	2.094,3	15,7	1.681,6	13,7	1.772,6	12,8
Herbicidas	4.347,7	32,7	3.357,8	27,3	4.438,8	32,0
Fumigantes	798,3	6,0	664,1	5,4	362,3	2,6
Otros	49,1	0,4	45,4	0,4	213,0	1,5
<b>Total</b>	<b>13.309,9</b>	<b>100,0</b>	<b>12.298,2</b>	<b>100,0</b>	<b>13.871,0</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Ruepert, 2011, con datos de Ramírez et al., 2011.

## RECUADRO 4.3

**Se reporta contaminación en ríos por cultivos de piña del Caribe**

En la última década la región caribeña del país ha experimentado un notable crecimiento en el área sembrada de piña, en la cual se utilizan tecnologías altamente dependientes de plaguicidas para alcanzar una elevada productividad y estándares de calidad internacional. La abundante precipitación de la zona (4.000 milímetros anuales) propicia, por efecto de la escorrentía, el arrastre de los plaguicidas hacia a los cuerpos de agua cercanos. Además existe contaminación por la deriva y el transporte de moléculas de plaguicidas a través del aire, las cuales luego se depositan sobre ríos y quebradas, e incluso se infiltran en el suelo y llegan a las aguas subterráneas.

En un estudio realizado en la cuenca del río Jiménez, se investigó el estado ecológico de los ríos Santa Clara, Molino y

Jiménez en siete puntos de muestreo (tres en áreas no agrícolas y cuatro adyacentes a grandes plantaciones de piña). Se encontró que tanto la calidad del bosque de ribera, como la diversidad de la comunidad de insectos acuáticos, moluscos, crustáceos y otros, además del índice de monitoreo biológico adaptado a Costa Rica (BMWP-CR), fueron significativamente menores en los cuatro sitios con influencia agrícola, en los cuales, además, se detectaron mayores concentraciones de nitratos.

En cuanto a la contaminación por residuos de plaguicidas en el agua de los ríos, se encontraron ocho sustancias, entre ellas los insecticidas diazinón, etoprofós y carbaril, los herbicidas ametrina, hexazinona, diurón y bromacil y los fungicidas triadimefón y clorotalonil. Estos plaguicidas se hallaron siempre en mezclas, y en algunas ocasiones

se detectaron residuos de hasta siete plaguicidas distintos en una sola muestra de agua (seis de ellos presentan una toxicidad de alta a extrema para organismos acuáticos).

Es necesario diseñar y poner en marcha estrategias para disminuir la toxicidad y la utilización de cargas elevadas de plaguicidas en los cultivos, así como promover la incorporación de mejores prácticas agrícolas en el manejo de las fincas. Además, se debe insistir en el respeto por el bosque ribereño y la restauración donde éste haya sido deteriorado, dada su importancia para la protección de los cuerpos de agua superficiales.

Fuente: Echeverría, 2011, con base en Echeverría et al., 2010.

## CUADRO 4.6

**Accidentes relevantes con plaguicidas. 2010**

Fecha	Lugar	Hechos
2 de junio	Aeropuerto de fumigación de Batán, Matina	Muerte masiva de peces en el canal de Batán, ocurrida por la contaminación del agua debido a una mezcla de agroquímicos.
10 de junio	Fincas Caballo Blanco y Falconiana, en Bagaces	Intoxicación de 28 trabajadoras por aplicación de los insecticidas malatión y acefato (problemas respiratorios y fuertes dolores de cabeza).
20 de julio	Refugio Nacional de Vida Silvestre Caletas-Arío, Guanacaste	Fumigaciones aéreas en arrozales cercanos y dentro del refugio ocasionaron mortalidad de peces y camarones en el río Bongo.
14 de octubre	Finca productora de algodón transgénico en Chomes, Puntarenas	Intoxicación de 48 trabajadores por aplicación de insecticidas malatión, acefato, metamidofós y el herbicida butacloro.

Fuente: Ruepert, 2011.

está a cargo de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (Digeca) y la evaluación toxicológica humana es responsabilidad del Ministerio de Salud (Ruepert, 2011).

Para registrar los productos se solicitan datos de su eficacia agronómica, toxicológicos, ecotoxicológicos, de destino y comportamiento ambiental, pero la normativa no estipula cómo deben

valorarse los diferentes aspectos de eficacia, los riesgos para la salud de quien aplica los productos o para las poblaciones cercanas, o los peligros para el medioambiente. Digeca elaboró una clasificación de datos ecotoxicológicos y de destino ambiental, basada en la peligrosidad de un conjunto de productos según los grupos taxonómicos de aves, organismos acuáticos, abejas y

lombrices. En este tipo de evaluaciones se necesita personal especializado, con amplia formación y experiencia en el campo de la ecotoxicología y la evaluación del riesgo ambiental y, por ser un tema nuevo, Digeca está invirtiendo recursos en la capacitación de sus funcionarios. La mayoría de las solicitudes de registro no presenta el expediente completo para la evaluación, y dado

que el reglamento solo permite pedir aclaraciones en una oportunidad, los casos con dudas son archivados. El proceso de revisión ha sido lento: a finales de 2010 se había cubierto el 40% de las solicitudes para ingredientes activos, productos formulados, coadyuvantes, plaguicidas botánicos y microbiológicos y muestras de experimentación. De acuerdo con el decreto 33495, los productos quedan registrados por diez años, y un año antes del vencimiento se debe solicitar la renovación, para lo cual se lleva a cabo una revisión integral de los datos según la disponibilidad de nueva información técnica y científica (Ruepert, 2011).

Además del impacto de los agroquímicos, diversos estudios han alertado sobre los efectos negativos de otras sustancias sobre la biodiversidad. Por ejemplo, los detergentes utilizados en los sectores industrial y doméstico pueden contener sustancias orgánicas persistentes, las cuales, sin tratamiento adecuado, son liberadas a los cuerpos de agua; lo mismo ocurre en el caso de los fármacos (recuadro 4.4), productos de uso personal, subproductos de la desinfección, medicamentos veterinarios, esteroides y hormonas. En torno a este grupo de sustancias, denominadas contaminantes emergentes, existe hoy en día un interés creciente, tanto por su diseminación ambiental como por la casi total ausencia de regulaciones al respecto. En materia de antibióticos algunos estudios han detectado bacterias resistentes en la vida silvestre, por ejemplo en el caso del mono tití, una especie amenazada (Rodríguez-Rodríguez et al., 2007) y en lechugas para consumo humano (Rodríguez-Sánchez et al., 2006).

#### Alternativas productivas agropecuarias y forestales con pocos incentivos

Otro de los aspectos en los cuales el país requiere mejorar la sostenibilidad en el uso de los recursos y el territorio es el aprovechamiento de alternativas más amigables con el ambiente en la producción agrícola, pecuaria (recuadro 4.5) y forestal. En 2010, el área sembrada de productos orgánicos certificados

#### RECUADRO 4.4

##### Exposición y efectos del uso de antibióticos en actividades productivas en Guanacaste

En el área asociada al distrito de riego Arenal-Tempisque y la parte interna del golfo de Nicoya, se utilizan antibióticos en el cultivo de arroz, la porcicultura y la acuicultura de peces y camarones, para tratar y prevenir enfermedades, así como para promover el crecimiento de animales para consumo. Entre los grupos empleados se encuentran tetraciclinas, beta lactámicos y sulfas. El análisis de muestras suministradas por fabricantes de alimentos relevantes para la zona revela concentraciones por encima de lo establecido en la legislación, presencia de sustancias no indicadas en la etiqueta o combinaciones de antimicrobianos no permitidas.

Una evaluación preliminar señala a las tetraciclinas, y particularmente a la oxitetraciclina, como factores de riesgo potencial para el ambiente en la zona de estudio. Se hallaron residuos de tetraciclinas, fenicoles y sulfas, en concentraciones en los rangos de nanogramos y microgramos, en efluentes de las actividades productivas mencionadas, así como en

aguas superficiales de ríos cercanos. Además, se encontró que las comunidades bacterianas asociadas a sedimentos en las áreas productivas presentan una adaptación en su perfil fisiológico ante la presencia de la oxitetraciclina, con respecto a zonas de menor exposición. Los efluentes generados en actividades de producción animal mostraron efectos de toxicidad aguda en pruebas ecotoxicológicas realizadas con el microcrustáceo *Daphnia magna*.

Los diferentes grupos de antibióticos que se utilizan en la producción agropecuaria se transfieren a los ecosistemas acuáticos circundantes, aunque su uso varía en intensidad y según las distintas actividades. El empleo de antibióticos en la acuicultura, así como su posterior emisión al ambiente acuático, ponen en riesgo la salud humana y animal, debido a la selección de bacterias resistentes.

Fuente: Arias-Andrés, 2011, con base en datos de IRET-UNA, CIET-UCR y CINA-UCR.

creció en más de 3.000 hectáreas con respecto al 2009. Es su mayor extensión de los últimos cinco años, aunque sigue representando un porcentaje pequeño del área agrícola total (2,3%).

Por lo anterior, es necesario ampliar no solo la producción orgánica, sino también otras alternativas de combinación agroforestal. Por ejemplo, la integración de los árboles al paisaje productivo agrícola trae probados beneficios para la fertilización de suelos y equilibra la productividad con el manejo sostenible de los recursos naturales. También mejora el suministro de servicios ambientales relacionados con el agua, la captura de carbono y la biodiversidad (World Agroforestry Center, 2011). Algunos sistemas agroforestales permiten la combinación de una plantación forestal en su fase de establecimiento, con la producción de cultivos anuales (asociaciones de árboles de

poró y laurel con cultivos perennes de café o cacao, por ejemplo); también pueden ser cercas vivas o cortinas rompevientos (Montagnini et al., 1992). En cafetales con sombra, la diversidad y abundancia de aves es significativamente mayor que en plantaciones a pleno sol (Komar, 2006). Un censo del INEC (2007) encontró que el 63,4% de las fincas de café en el Valle Central y el 74,8% en Turrialba cultivan en sistemas agroforestales con al menos una especie de árbol de sombra; además, un 27,4% aplica abono orgánico y el 68,2% implementa alguna práctica de conservación de suelos. La mayor parte del carbono de un cafetal está en los árboles (45%) y en el suelo (40%), lo que indica que una plantación con poca sombra tiene muy bajo potencial de captación de carbono (Castellanos et al., 2010).

En esta misma dirección, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-

## RECUADRO 4.5

**Beneficios reportados de la ganadería sostenible**

Según la Corporación Ganadera (Corfoga), en Costa Rica el sector ganadero ocupa el 25% del territorio, aporta el 11% del PIB y representa el principal medio de vida para más de 300.000 personas (Corfoga, 2005). A pesar de ello, predominan sistemas tradicionales de producción, con bajos indicadores de productividad, rentabilidad y externalidades ambientales negativas. Algunas de estas implicaciones y sus alternativas se presentan a continuación.

**Ganadería, recursos naturales y clima.** Los modelos tradicionales basados en pasturas, monocultivos y baja innovación tecnológica derivan en la degradación de pasturas en el corto y mediano plazos. Un estudio realizado por el Catie en el Pacífico Central señala que los ingresos por la ganadería disminuyen según el nivel de degradación de las pasturas (Lemus, 2008). Asimismo, en el Pacífico Norte se ha dado una reducción de la productividad (muerte del ganado por períodos prolongados de sequía) y del capital natural de las fincas. La ganadería en zonas de amortiguamiento de corredores biológicos, con pasturas degradadas y baja cobertura arbórea en potreros, afecta la conservación de la biodiversidad en términos de conectividad del paisaje y disponibilidad

de recursos alimenticios (Harvey et al., 2005).

**Sistemas silvopastoriles (SSP): productividad y servicios ecosistémicos.** En los SSP la productividad animal se incrementa entre un 20% y un 40% y la rentabilidad económica puede ser superior al 15%, dependiendo de la zona agroecológica, el sistema de producción y otros factores de manejo. Los bancos forrajeros de especies leñosas en los SSP constituyen una fuente adicional de alimento generado en las fincas (Solario et al., 2009). En cuanto a servicios ecosistémicos, se logra el secuestro de carbono y la protección del suelo contra la erosión; además, conforme aumenta la cobertura de especies leñosas se reduce la escorrentía, al mismo tiempo que la combinación de árboles en potreros con franjas de bosque ribereño favorece las condiciones físicas, químicas y biológicas de los ríos y quebradas (Ríos et al., 2007; Chará et al., 2007). En 2010, el Catie y el MAG analizaron el secuestro de carbono en fincas ganaderas de la región Chorotega, y estimaron valores de 178,7 toneladas métricas de carbono en los bosques secundarios, 142,4 en plantaciones forestales, 107,1 en pasturas mejoradas de alta densidad de árboles y 60,2 en pasturas degradadas. Esto evidencia el valor de los SSP en la remoción de CO<sub>2</sub> (Tobar et al., 2007). Asimismo, en la zona atlántica se

determinó que las cercas vivas promueven la conectividad entre los parches de bosque y los otros usos arbolados del paisaje (Chacón y Harvey, 2006).

**Sistemas silvopastoriles: adaptación y mitigación del cambio climático.** Los SSP pueden ser una herramienta para lograr la adaptación al cambio climático, mediante la producción de frutos y follajes para el ganado en épocas de escasez de alimento, el suministro de sombra para mitigar el estrés calórico de los animales y la presencia de especies leñosas resistentes a la sequía, que mejoran la salud del suelo. El uso de forrajes arbóreos para complementar la dieta contribuye a reducir las emisiones de metano entérico (la ganadería tiene una huella de carbono alta por su alto consumo de combustibles fósiles y la emisión de gas metano), en tanto que el manejo de la cobertura herbácea y de especies leñosas constituye un importante sumidero de carbono. Bajo este enfoque de producción, en los territorios ganaderos se podrían establecer sinergias con la Estrategia Nacional de Cambio Climático, para el alineamiento de la ganadería hacia la meta de la "carbono neutralidad" del país para el año 2021.

Fuente: Sepúlveda, 2011.

2020 menciona a los sistemas agroforestales (SAF) como forma de garantizar el abastecimiento sostenible de bienes maderables y no maderables, así como los servicios ambientales. Aún no se cuenta con muchos incentivos estatales que fomenten este tipo de sistemas. Una excepción es el proyecto Ecomercados I, de Fonafifo y el Banco Mundial, para el pago por servicios ambientales (PSA) a las asociaciones de desarrollo integral indígena (ADII) en la cordillera de Talamanca, Osa y sus corredores biológicos. Las cuotas definidas para los SAF cubren hasta un máximo de 33.000 árboles por ADII. Entre 1997 y 2009 se firmaron veintiún convenios, y se ha comprobado que la modalidad se adapta bien a los sistemas indígenas

de policultivo. Los pueblos indígenas con bosques, SAF y potreros degradados, se están preparando para incursionar en la planificación nacional de la Estrategia de Reducción de Emisiones de Bosques (REDD+), lo que puede representar una oportunidad de mitigación del cambio climático (Borge, 2011).

Es necesario impulsar un mayor aprovechamiento de los beneficios ambientales de la agroecología y los sistemas agrosilvopastoriles, con incentivos productivos similares a los que se han desarrollado con el PSA para la protección de bosque y otras modalidades que han tenido impactos significativos y sostenidos. En 2010 se suscribieron 1.030 contratos de PSA (cuadro 4.7).

### Protección del patrimonio natural con tareas pendientes

En forma reiterada los esfuerzos de conservación han sido señalados como la principal fortaleza ambiental del país. A diferencia del manejo territorial y de los recursos, en este tema se tomaron decisiones clave oportunamente, y se ha logrado compaginar la protección con el desarrollo productivo, aprovechando de diversas maneras la riqueza del patrimonio natural. Este campo se ha diversificado: ante las limitaciones para expandir de modo indefinido el área protegida continental, se han explorado distintas formas de resguardo y participación, y se ha comenzado a trabajar para profundizar los logros en la protección de ciertos ecosistemas.

CUADRO 4.7

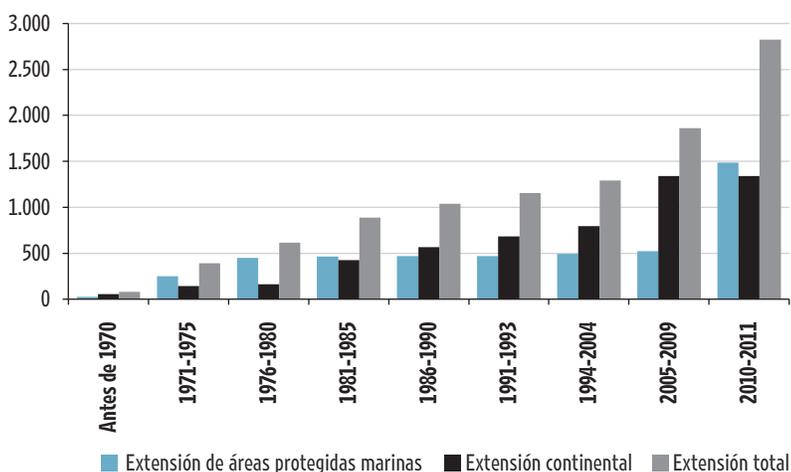
### Protección de bosque mediante pago de servicios ambientales. 2006-2010 (hectáreas)

Categorías de protección	2006	2007	2008	2009	2010
Bosque	19.493	59.568	47.638	28.258	35.883
Recurso hídrico	156	853	1.082	4.809	4.654
Vacíos de conservación				15.808	1.108
Áreas silvestres protegidas				843	22.521
Total	19.649	60.421	48.721	49.718	64.166

Fuente: Fonafifo.

GRAFICO 4.7

### Evolución del área bajo protección. (miles de hectáreas)



Fuente: Corrales, 2011, con base en Sinac-Minae, 2003; FMAM, 2005; Vargas, 2009 y Sinac-Minae, 2011a.

### Humedales, un desafío para ampliar los alcances de la conservación

En términos generales, la conservación pública y privada en el país se expande, a la vez que mantiene y suma nuevos desafíos y amenazas. A inicios del 2011 se creó la primera área marina de manejo de montes submarinos (decreto 36452-Minae), con una extensión de 9.640 kilómetros cuadrados y cercana al Parque Nacional Isla del Coco. De esta forma, el área de conservación marina sobrepasa en términos absolutos la superficie continental dedicada a la protección de ecosistemas (gráfico 4.7). Se promueve así el resguardo del ecosistema característico de la cordillera submarina de Cocos en la Zona Económica Exclusiva, un área más allá de las doce millas náuticas (22,2 kilómetros) del mar territorial.

En el 2010 también se declaró el humedal Maquenque, de 59.692 hectáreas, como nuevo sitio Ramsar, con lo cual se incrementó a doce el número de humedales de importancia internacional, para un total de 569.742 hectáreas (11,2% del territorio). Otras áreas silvestres con categorías de declaratoria internacional al año 2010 son tres reservas de la biosfera y trece sitios patrimonios de la humanidad, que representan el 40,7% y el 8,8% de la superficie del país, respectivamente.

Además se reporta que la conectividad entre las áreas protegidas mejoró en 1,5% con respecto al 2009: 37 corredores en proceso de consolidación cubren 1.815.827 hectáreas, que equivalen al 35,5% del territorio nacional. Los corredores fueron definidos por el Sinac como áreas prioritarias para el programa de pago de servicios ambientales y los proyectos “Removiendo Barreras” y “Canje de Deuda Costa Rica-Estados Unidos”; también existe una agenda de trabajo en corredores biológicos ubicados en territorios indígenas (Sinac-Minae, 2011b). Por su parte, la conservación voluntaria de la sociedad civil complementa los esfuerzos del Estado en estos espacios, y genera a la vez otros beneficios ambientales relevantes en diversos lugares del país (Chacón, 2008).

Por ejemplo, la creación de una nueva área marina de manejo en la Zona Económica Exclusiva abre una ventana hacia la protección de los recursos en zonas de alta riqueza oceánica y fuertemente impactadas por la pesca. Para fortalecer la conservación es importante valorar los bienes y servicios ambientales que brindan las áreas protegidas y algunos recursos específicos, que en muchos casos representan aportes significativos para la economía, aún poco considerados en la gestión. De hecho, casi la mitad de las reservas privadas, una modalidad creciente, son usufructuadas para conservación, ecoturismo y fomento de la investigación. Asimismo, la consolidación de la participación

comunitaria puede dar un impulso a los esfuerzos en este ámbito, como ya ha comenzado a hacerse en algunos humedales del país en los que, a través del manejo de los recursos naturales y las oportunidades económicas sostenibles, se busca apoyar las acciones de protección y control que realiza el Estado. Pese a lo anterior, las amenazas diversas que enfrenta la “agenda verde” en el país han hecho del ambiente un tema conflictivo, como se analizará más adelante, y existen ecosistemas y áreas cuyo resguardo aún presenta grandes debilidades. En esta sección se identifican algunos avances y desafíos en esta materia y los resultados de la gestión de territorios protegidos.

RECUADRO 4.6

**Áreas protegidas, biodiversidad y servicios ambientales**

En los esfuerzos por lograr un manejo sostenible de los recursos naturales poco a poco ha ido ganando espacio el concepto de capital natural, el cual alude a una reserva que produce bienes (nuevos árboles y plantas) y servicios como la captura de carbono, el control de la erosión y la provisión de hábitats para numerosas especies. El capital natural es la base sobre la cual se construye el capital social, cultural y humano. Estos últimos dependen de los flujos de bienes y servicios ambientales para el desarrollo integral de los seres humanos por medio de la educación, la cultura y las actividades productivas.

Las áreas silvestres protegidas abarcan un 26% del territorio costarricense. En ellas hay un rico capital natural, que genera valiosos flujos de bienes y servicios ambientales como la producción y mantenimiento de la calidad del agua, la pre-

servación de la biodiversidad, recreación, controles biológicos de plagas y protección contra desastres, entre muchos otros. Hoy en día es frecuente la valoración económico-ecológica de estos bienes y servicios como un elemento fundamental para la toma de decisiones sobre la conservación y el desarrollo. Un estudio clásico en la materia estimó que el valor del capital natural del planeta, en cuanto a la producción de bienes y servicios, representa 1,8 veces el tamaño del producto económico de todo el mundo.

La industria turística nacional relacionada con las áreas silvestres protegidas y su biodiversidad genera unos 2.000 millones de dólares en divisas y contribuye con un 7% del PIB, un 23% de las divisas por exportaciones y cerca de un 13% de los empleos directos e indirectos. Los parques nacionales y las reservas biológicas producen un estimado de 2.085 dólares por hectárea por año en contribuciones socioeconómicas, lo

que representa un 5% del PIB.

En términos del valor de los bienes y servicios ecosistémicos, diversos estudios estiman que los bosques tropicales pueden generar por hectárea por año hasta 4.400 de dólares en madera, 3.000 dólares en información genética, 1.000 dólares en recreación, 2.200 dólares en beneficios de secuestro y almacenamiento de carbono y 850 dólares en beneficios de cuencas hidrográficas. No obstante, estas mediciones monetarias resultan incompletas, pues los bosques y áreas silvestres representan además valores asociados al legado histórico, cultural y espiritual de los pueblos, los cuales no pueden reducirse a unidades monetarias y muchas veces tienen la mayor importancia.

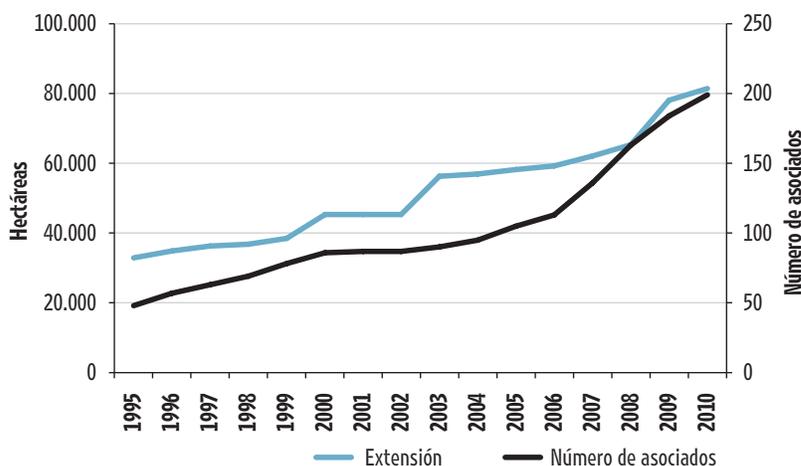
Fuente: Aguilar y Navas, 2011b, con base en Costanza et al., 1997; Moreno et al., 2011; Otoy et al., 2010 y Pearce, 2001.

Como se ha dicho, las áreas silvestres proveen una gran cantidad de bienes y servicios, y realizan aportes importantes a la economía (recuadro 4.6), pero enfrentan serias amenazas. Una de ellas es la presión por la tierra, como se analizará en la segunda sección de este capítulo. Otra es la afectación por las actividades aledañas, principalmente agrícolas y urbanas. También son vulnerables a la recurrencia de incendios; en 2010 se incendiaron 3.739 hectáreas dentro de áreas protegidas, un 300% más que en 2009.

También en el ámbito privado la conservación se ha extendido. Las primeras reservas naturales privadas datan de los años cincuenta (Monteverde y la Estación Biológica La Selva, en Sarapiquí) y su orientación primordial ha sido la investigación científica. En 1996 se constituyó una asociación de propietarios de reservas, la cual ha crecido de manera sostenida en los últimos quince años, hasta contar en la actualidad con 199 áreas en 81.429 hectáreas, el 65,5% de ellas en la provincia de Puntarenas (gráfico

GRAFICO 4.8

**Evolución de la red de reservas naturales privadas**



Fuente: Corrales, 2011, con datos de la Red Costarricense de Reservas Naturales.

4.8) (Red Costarricense de Reservas Naturales, 2011). El 91% de estas áreas mide menos de quinientas hectáreas y el 56% tiene menos de cien hectáreas. El 10% de la superficie de las reservas privadas tiene declaración oficial en las categorías de reserva forestal (16%), refugio de vida silvestre (74%) y zona

protectora (10%). Alrededor de la mitad (52%) son administradas por organizaciones sin fines de lucro, y el resto es usufructuado por sociedades anónimas dedicadas a la conservación, el ecoturismo o la investigación.

Entre los ecosistemas que requieren un esfuerzo de protección mucho

mayor sobresalen los humedales, los cuales se encuentran amenazados por la expansión agrícola, el crecimiento de la población, el desarrollo de proyectos de infraestructura, la sedimentación y los cambios en el uso del suelo. De acuerdo con la Ley Orgánica del Ambiente, estas son áreas protegidas por imperio de ley, sin necesidad de declaratoria expresa. No obstante, existen contradicciones. Según el decreto 35803-Minaet, de 2010, solo serán protegidos por el Sinac aquellos humedales que cuenten con declaratoria de área silvestre protegida; esto excluye zonas como el golfo Dulce y atenta contra la conservación efectiva de los ecosistemas allí presentes (Aguilar y Navas, 2011a). Los humedales centroamericanos en general son altamente productivos, poseen gran biodiversidad y prestan múltiples servicios ambientales de reposición de aguas subterráneas, estabilización de costas, depuración de aguas, recreación y turismo. Asimismo, este ecosistema es el que realiza la mayor fijación de carbono.

Recientemente se han dado esfuerzos de conservación comunitaria a través de proyectos como “Eco-ticos”, en el humedal Térraba-Sierpe y Mangle Benín, en el golfo Dulce. De igual forma se requiere trabajar en el humedal Caribe Norte, donde el conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua ha demostrado la necesidad de involucrar a las comunidades locales en la conservación. Enfocado en este mismo esfuerzo, el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea (7PM) financia un proyecto en Brasil y Costa Rica, para promover una mayor descentralización del manejo de los recursos naturales y un empoderamiento local para aprovechar las oportunidades económicas en armonía con la conservación de estos ecosistemas (Aguilar y Navas, 2011a).

La valoración ambiental de los humedales se fortaleció cuando Costa Rica se incorporó a la Convención Ramsar, en

1991. A la fecha solo se han realizado dos inventarios: en uno se contabilizaron 359 humedales (Sinac-Minae y UICN, 1998) y en otro 499 cuerpos de agua continentales (Oirsa, 2005). La lista Ramsar incluye los humedales Palo Verde, Caño Negro, Tamarindo, Térraba-Sierpe, Gandoca Manzanillo, Caribe Norte, Isla del Coco, Potrero Grande, Laguna Respinque, Cuenca Embalse Arenal, Turbera de Talamanca y, el más reciente, Maquenque. Sobre este tema el país cuenta con una política nacional (Minae, 2001), que se desarrolla bajo el marco de la Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales (CCAD-SICA, 2002), aunque no se dispone de información que permita evaluar su impacto. Además, en fecha reciente se creó el Programa Nacional de Humedales y el Comité Nacional de Humedales, órgano encargado de implementar la Convención Ramsar en el Sinac (decreto 36427-Minaet, de 2011).

Durante el 2010 se presentaron varios conflictos relacionados con estos ecosistemas. Hubo diecinueve denuncias por la expansión agrícola, en especial de cultivos de piña, en las zonas aledañas al Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro (TAA-Minaet, 2010). Asimismo, el Gobierno acudió a la Secretaría de la Convención Ramsar para denunciar cambios ambientales en un sector del humedal Caribe Norte, ocasionados por Nicaragua en la zona fronteriza (recuadro 4.7), conflicto que se analiza en el capítulo 5 del presente Informe. La misión oficial a cargo de evaluar los impactos informó de cambios en la ecología de 225 hectáreas (0,3% del área total), con efectos negativos sobre la calidad del agua, la flora, la fauna acuática y en aves residentes y migratorias; la laguna Los Portillos es la más afectada, por la conexión hidráulica con el río San Juan. La misión recomendó hacer rigurosos estudios de impacto ambiental para cualquier proyecto o actividad que afecte la hidrología y la hidrodinámica de las áreas protegidas, así como la instalación de un sistema de monitoreo de las características ecológicas

de los humedales y el intercambio de datos físicos, químicos y biológicos. Por último, se dispuso incluir el sitio en el Registro de Montreux, una lista de humedales de importancia internacional con cambios ecológicos actuales o potenciales producidos por el ser humano (Ramsar, 2011).

Por último, cabe mencionar que en 2010 Costa Rica recibió el llamado “Globo Gris” que otorga la Red Global de Humedales, por la deficiente protección del humedal Playa Caletas, en Nandayure de Guanacaste, el cual está siendo degradado por drenajes agrícolas y es necesario para la vida silvestre y la anidación de tortugas marinas (WWN, 2010). Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes (DHR) investigó una serie de denuncias realizadas por algunos de los dueños de las propiedades privadas que conforman el Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque. Como resultado de ello, la DHR recomendó que el Minaet realice una revisión técnica del área, con el propósito de determinar cuáles tierras son de aptitud forestal, dado que éstas en forma automática pasan a formar parte del Patrimonio Natural del Estado, y que además analice el tema de la propiedad, su uso y el manejo participativo del humedal (DHR, 2011).

### Mayor conocimiento de la biodiversidad y sus amenazas

Costa Rica, como se ha planteado reiteradamente, posee una extensa y rica biodiversidad. En 2010 se reportó un total de 88.711 especies identificadas, con 366 nuevas para la ciencia: dos de arácnidos, 343 de insectos, tres de tardígrados, diez de hongos y ocho de plantas (Sinac-Minaet, 2009). No obstante, se mantiene un importante grupo de especies en situación de vulnerabilidad. La Lista Roja de la UICN -que registra a nivel internacional las especies amenazadas<sup>12</sup>- reportó en 2010 para Costa Rica 2.292 especies de fauna y 194 especies de plantas con algún grado de riesgo. Esta cifra incluye 169 especies de fauna y 116 de flora que están bajo las categorías de peligro crítico, peligro y vulnerable. Las plantas, los anfibios y los peces

## RECUADRO 4.7

**Estudio estima el daño ambiental a humedales en isla Calero y laguna Los Portillos**

Desde el año 2010 Costa Rica y Nicaragua se han visto involucrados en un conflicto fronterizo relacionado con las actividades de dragado del río San Juan, la presencia de personal militar y la realización de trabajos de canalización artificial del río sobre una zona de humedal en territorio de Costa Rica. A la luz de las implicaciones ambientales de este caso, un estudio realizado en la Universidad de Costa Rica estimó los efectos que produciría la eventual canalización y trasvase del río San Juan hacia la laguna Los Portillos, con base en un modelado sedimentológico. Al analizar los mapas de la zona elaborados por la Marina de Estados Unidos en 1898 y las fotografías aéreas oficiales del Instituto Geográfico Nacional de los años 1961, 1981, 1986 y 1997, se aprecia claramente que no ha existido un caño permanente conectando el río con la laguna, y por más de 110 años el sistema deltaico de desembocadura ha estado en condición de equilibrio ambiental.

De concretarse un eventual proyecto de canalización y trasvase del río San Juan, se producirían cambios importantes en el sistema fluvial y litoral, con daños ambientales de diversas escalas cuya intensidad se incrementaría conforme aumentara el caudal trasvasado. El trasvase del río hacia la laguna Los Portillos paulatinamente convertiría a este prístino estuario en un pantano lodoso. La barra arenosa de punta Castilla se erosionaría y el río desembocaría de forma directa en el mar Caribe; con ello, todos los sedimentos acarreados ya no serían depositados en el sistema parálisis del delta, sino que pasarían al mar, donde las corrientes paralelas a la costa los llevarían hacia Barra del Colorado, Tortuguero e incluso hasta Limón.

Por otro lado, la pérdida de caudal en el cauce natural del río San Juan generaría

efectos en los humedales costarricenses y nicaragüenses, y transformaría el sistema deltaico en uno "destrutivo", altamente vulnerable a la erosión. Sobre los diferentes segmentos sedimentarios del sistema parálisis del delta se han insaurado valiosos ecosistemas terrestres, acuáticos y costeros, que han sido poco afectados por las actividades humanas y se ubican en zonas declaradas como sitios Ramsar en ambos países; además son áreas con gran potencial para capturar carbono y fuente de actividades económicas de subsistencia y ecoturismo para las comunidades fronterizas.

El encadenamiento de efectos que ocasionaría el trasvase del río San Juan permite hacer una primera valoración de los daños ambientales que se producirían. La sola construcción de un caño artificial está provocando un severo impacto en el ecosistema boscoso y de humedal, con una afectación de alrededor de 60.000 metros cuadrados. No obstante, esta cifra resulta mínima cuando se compara con los 6,5 millones de metros cuadrados de humedales, canales fluviales, lagunas estuarinas y barras litorales que serían dañados de modo irreversible. Los impactos identificados son de tipo local, subregional y regional, en un margen temporal de diez a cien años, considerando la vida útil de un canal interoceánico. Para la situación local a diez años el valor del daño ambiental se estima en 12 millones de dólares, y a cien años en 240 millones de dólares, para la situación subregional a diez años el valor sería de 130 millones de dólares, y a cien años de 2.600 millones de dólares; por último, para la situación regional a diez años las pérdidas ascenderían a 600 millones de dólares, y a cien años a 120.000 millones de dólares.

Fuente: Astorga, 2011a.

sobresalen como los grupos taxonómicos con mayor número de especies amenazadas. También se han incorporado a la Lista 63 especies endémicas, de las cuales la mitad está en las categorías de peligro crítico, peligro o vulnerables (UICN, 2011).

Entre 2005 y 2009 se entregaron alrededor de 980 permisos de investigación por año en las áreas protegidas, y en 2010 el número ascendió a 222, con predominio del Área de Conservación Tempisque y el Área de Conservación Guanacaste (SinacMinaet, 2010 y 2011a). Por otro lado, la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio) regula el acceso a los recursos genéticos y bioquímicos de la biodiversidad y es la encargada de otorgar los permisos de investigación en estos ámbitos, los cuales se han venido incrementando en los últimos siete años. En 2010 se aprobaron 45 para investigación básica y 9 para biosprospección, solicitados por organismos nacionales no gubernamentales y universidades de Estados Unidos (Conagebio, 2011).

Un estudio realizado por Cepal evaluó el posible impacto del cambio climático sobre la biodiversidad, bajo distintos escenarios. Para distinguir entre este fenómeno y otros factores que habitualmente afectan los ecosistemas y la biodiversidad, se preparó un escenario base sin cambio climático al año 2100 y dos escenarios con cambio climático basados en modelos y simulaciones. Para el escenario base se estimó una pérdida de 5% de la biodiversidad potencial al 2100, y de 25% a 43% para los escenarios con cambio climático. En términos económicos, el estudio determinó para el 2100 un costo acumulado por pérdida de biodiversidad equivalente a 15,8% y 9,6% del PIB de 2008 en los dos escenarios con cambio climático, demostrando así que se debe actuar con prontitud en la adaptación a ese fenómeno (Cepal et al., 2010).

Por otra parte, se reportan avances en el conocimiento de la biodiversidad y los ecosistemas marinos. Los arrecifes coralinos han sufrido impactos severos en los últimos treinta años, principalmente por depósitos

de sedimentos en el Caribe y por el calentamiento de las aguas durante la ocurrencia del fenómeno de El Niño en el Pacífico. Después de reducciones significativas en la cobertura de coral vivo en la década de los ochenta, se constató la recuperación de los arrecifes en ambas costas (Cortés et al., 2010a). También se estudiaron por primera vez los ambientes coralinos de punta Cacique y bahía Guacamaya, en el golfo de Papagayo, donde se identificaron dieciséis especies coralinas; la extensión y la composición de las comunidades fue mayor en punta Cacique, pero en bahía Guacamaya se encontraron las colonias más grandes del país de dos especies de corales ramificados de distribución limitada: *Pocillopora eydouxi* y *Pocillopora meandrina*. Pese al rápido desarrollo costero, apenas una pequeña fracción de la costa de Papagayo ha sido estudiada de manera sistemática, para tener una línea base sobre los ambientes coralinos (Jiménez et al., 2010).

Además hay informes de nuevas especies marinas, como un coral negro antipatario (*Lillipathes ritamariae*) de aguas profundas del Pacífico, el cual establece colonias grandes con múltiples ramas en forma de abanicos de hasta sesenta centímetros de altura (Opresko y Breedy, 2010); un pez espátula (*Peristedion nesium*) capturado entre 110 y 145 metros en la isla del Coco (Bussing, 2010) y varias especies de gusanos también de la isla (Dean et al., 2010a y 2010b). Otro estudio reciente documenta la distribución de las langostas galateas de interés comercial en aguas profundas del Pacífico hasta 1.280 metros (Wehrtmann et al., 2010). En el manglar de Zancudo, en el golfo Dulce, se encontraron 82 especies de peces de treinta familias distintas, catorce de las cuales son residentes y el resto transita por el estuario; el 71% de las especies capturadas son de importancia comercial (Feutry et al., 2010). También se identificaron trece especies de peces de diez familias en la laguna de Gandoca, entre ellas róbalos, mojarra y tamborín de valor comercial, que representan el 98% de las capturas (Benavides y Brenes, 2010).

En el ámbito mundial, el tiburón martillo (*Sphyrna lewini*), una de las especies más afectadas por la sobrepesca y el aleteo, fue recientemente incorporado a la Lista Roja de la UICN como en peligro de extinción. Según datos de CoopeTárcoles R.L. y Pretoma, en el sitio conocido como el Peñón, en la parte externa del golfo de Nicoya, se identificó un área de crianza de tiburón martillo en aguas poco profundas, turbias y productivas, que ofrecen a las crías alimento y refugio de los depredadores, por lo cual se debería proteger esa zona durante la época de nacimiento, de marzo a mayo (Zanella et al., 2009). En la isla del Coco, por hectárea, hay al menos 3,5 toneladas métricas de grandes depredadores, como tiburones, y siete de peces y otras especies marinas de tortugas y rayas, lo cual es indicador de un ecosistema saludable. Sin embargo, fuera del área protegida la densidad de especies baja hasta una tonelada métrica por hectárea, lo que demuestra la efectividad de la conservación (Davies, 2007). En punta Coyote, en Guanacaste, se descubrieron alrededor de quince tortugas Carey adolescentes y residentes; dado que se conoce poco de esta especie en el Pacífico, con este hallazgo se abre una línea de investigación (Pretoma, 2010).

En Tortuguero se están definiendo sitios sensibles para la conservación de manatíes, a partir de la distribución de su fuente de alimento, dos especies de pasto gamalote (Gómez, 2010). En cuanto a los cetáceos, se han identificado veintinueve especies; sin embargo, solo tres del Pacífico se han estudiado ampliamente, pese al notable crecimiento de las actividades turísticas de avistamiento. Se confirma la presencia de siete especies de cetáceos en las zonas costeras del Pacífico, de las cuales los delfines manchado y nariz de botella y la ballena jorobada están presentes a lo largo de todo el año. Las investigaciones sobre cetáceos refuerzan los criterios para ampliar o consolidar áreas marinas protegidas, como los parques nacionales Santa Rosa y Marino Ballena, y la Reserva Biológica Isla del Caño (Martínez et al., 2011). En 2010 se registró por primera vez

el cachalote enano *Kogia sima* frente a punta Mona, en el Caribe (Palacios, 2009) y en Cabo Blanco, en la península de Nicoya; una ballena jorobada y su cría quedaron atrapadas en un trasmallo (E: Martínez, 2010).

### No se logra reducir el impacto de los desastres

Un campo con débiles resultados en el país es la gestión del riesgo. Si bien en el discurso se plantean avances conceptuales e institucionales, en la práctica el impacto recurrente de los eventos naturales sobre la población sigue generando desastres, como resultado de la persistente construcción social de riesgos, derivada a su vez de la pobreza y la falta de ordenamiento territorial. En 2010 esto significó nuevamente una importante cantidad de víctimas mortales, la tercera más grande en cuarenta años, y destrucción de infraestructura. Los eventos hidrometeorológicos siguen predominando en este escenario: solo las inundaciones y los deslizamientos representaron el 91% del total de eventos en el 2010 (cuadro 4.8), un 20% más que lo reportado el año anterior.

En el 2010, 41 personas murieron en cuatro tipos de eventos: 36 en deslizamientos, cuatro en tormentas eléctricas y una en una inundación. En los últimos cuarenta años, esta cantidad fue superada únicamente en 1991 (60) y 1996 (57), por la ocurrencia de eventos extremos. Escazú y Bagaces fueron los cantones más afectados. Después de las inundaciones y los deslizamientos, los vendavales se mantienen como el tercer evento de mayor importancia en términos de impacto, con al menos setenta viviendas registradas con algún nivel de daño.

Puntarenas y Golfito son los cantones con mayor recurrencia de eventos por lluvias, inundaciones y deslizamientos. Dentro del Área Metropolitana de San José, Desamparados, Alajuelita, Aserrí y Goicoechea. Turrialba, Jiménez, La Unión y Alvarado fueron los municipios más afectados por la actividad volcánica del Turrialba, con daños en los pastos y la vegetación, la calidad del agua, la industria quesera y la

CUADRO 4.8

**Número de eventos registrados en DesInventar. 2010**

Evento	Cantidad	Porcentaje
Inundación, Lluvias	789	72,4
Deslizamiento	207	19,0
Vendaval	78	7,2
Actividad volcánica	6	0,6
Tecnológico	9	0,8
Accidente	1	0,1
<b>Total</b>	<b>1.090</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DesInventar, con datos de la CNE.

infraestructura metálica. A diferencia de otros años, cuando los territorios de mayor recurrencia se localizaron en distritos de la Gran Área Metropolitana, en el 2010 distritos del Pacífico Central y Sur (Quepos, Golfito y Guaycará) registraron más de veinticinco eventos. Guápiles, San Ramón, Hojancha, Cóbano, San Miguel (Desamparados), Liberia, Parrita, San Sebastián (San José), Los Guido, Ciudad Quesada y Puerto Viejo registraron entre once y veinte eventos.

Tras la apertura de la nueva ruta San José-Caldera se produjeron numerosos cierres por deslizamientos y hundimientos, agravados por la estación lluviosa, los cuales provocaron daños al ambiente en zonas de protección, así como al acuífero Barva. Con el advenimiento de la estación lluviosa, en todo el territorio nacional se inició una secuencia de eventos que se reiteran cada año con mayor o menor intensidad, como fue el caso del deslizamiento en una sección del cerro Chitaría, en Santa Ana, y en parte del cerro Pico Blanco, en San Antonio de Escazú, que se desprendió e impactó a los habitantes de Calle Lajas. Las tormentas tropicales Nicole y Tomás afectaron en particular a pequeños productores del sector agropecuario; se malograron cultivos, hubo pérdidas en las actividades bovinas de carne y leche y resultó dañada la infraestructura vial en carreteras, puentes, alcantarillas, además del suministro de agua potable, los sistemas sanitarios y más de 2.000 viviendas (Smith, 2011).

Al final del año, los efectos de un frente frío y un sistema de baja presión en el litoral del Caribe afectaron a más de 45.000 personas (5.500 personas debieron refugiarse en 67 albergues). El impacto abarcó 163 comunidades, donde se inundaron 4.600 viviendas, más de 30 poblados quedaron aislados por las crecidas de los ríos, y se dañaron 40 tramos de carreteras y 11 puentes. El Gobierno decretó emergencia nacional, con el fin de agilizar la transferencia de fondos para atender a los damnificados y reparar la infraestructura dañada. Las lluvias obligaron a evacuar al menos a 680 personas más, por otro sistema de baja presión que golpeó la región caribeña y la zona norte (tres muertes en la región de Bagaces ocurridas por cabezas de agua). Se declaró alerta amarilla para los cantones de Acosta, León Cortés, Tarrazú, Dota y Escazú en el centro del país, así como para Parrita, Aguirre, Golfito y Corredores en el Pacífico Central y Sur (Smith, 2011).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN DEL RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO**, véase Smith, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En este contexto, cabe destacar la declaratoria de emergencia nacional de noviembre de 2010 (decreto 36252) como una acción con mayor capacidad técnica, compromiso y voluntad política

que en el pasado. Esta se dio en respuesta a la afectación de 41 cantones por un acumulado de 250 milímetros de lluvia en tres días, lo que ocasionó inundaciones y deslizamientos. El decreto designó al Segundo Vicepresidente de la República para apoyar a la Comisión Nacional de Emergencias en el planeamiento estratégico y la toma de decisiones para la atención de la emergencia. Además se estableció una red de análisis, seguimiento, planificación y coordinación, con responsables por puntos territoriales: el Ministro de Bienestar Social y Familia en el cantón de Escazú, la Ministra de Salud en el Pacífico Central, el Ministro de Turismo en el Pacífico Sur y el Presidente Ejecutivo del IDA en los cantones de Aserrí y Acosta y la zona de Los Santos (Smith, 2011).

Las predicciones meteorológicas indicaban que la lluvia se duplicaría en el último trimestre del año por efecto del fenómeno de La Niña, con énfasis en las regiones del Pacífico y el Valle Central. En sus boletines mensuales y trimestrales, el IMN advertía desde el primer trimestre, luego de finalizado el fenómeno de El Niño 2009-2010, sobre las nuevas condiciones océano-atmosféricas que hacían prever lluvias más intensas y abundantes (E: Retana, 2011). Pese a la difusión de estos pronósticos, y al carácter recurrente de los eventos que se esperaban, no se tomaron previsiones para enfrentar la situación. Esto se debe a que en el país aún no existen mecanismos que garanticen la planificación de medidas comunales, ni de acciones sectoriales públicas y privadas, para el resguardo de bienes, servicios e infraestructura vial (IMN y CRRH, 2008). Todos los eventos son importantes. Los estacionales aparecen en forma repetitiva a lo largo de un mismo período de lluvias, aunque no califiquen como emergencia; la suma de los efectos de los numerosos eventos menores, puede ser tan dañina como los fenómenos de lluvias intensas con alto potencial destructor. Del 89% del total de pérdidas estimadas para el período 1988-2009, el sector del MOPT fue el más afectado, con un 38,2%, seguido por agricultura (21,8%), energía

(18%) y vivienda (11,3%) (Flores et al., 2010).

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 destaca entre los problemas del país el aumento de la vulnerabilidad en las poblaciones, el ambiente y el desarrollo económico, por los impactos del cambio climático. No obstante, las metas allí establecidas no hacen expresa referencia a índices de vulnerabilidad ante el riesgo de desastres, ni ante los efectos del cambio climático, poniendo en evidencia que aún está pendiente el reto de incluir el concepto y las recomendaciones presentes en el Plan para la Gestión del Riesgo, en el diseño de las políticas públicas y en la concepción, planificación y ejecución del proceso de desarrollo nacional (Smith, 2011). Estos temas se analizan también en la siguiente sección de este capítulo.

### Procesos de la gestión ambiental

La sección precedente ilustró, con base en la información disponible, el estado y uso de los recursos naturales, y los patrones insostenibles con que el país compromete su calidad y disponibilidad, al generar una huella ecológica negativa. Esta situación -tanto en sus desafíos como en sus avances- es resultado de la inadecuada gestión ambiental, que tiene como fondo interrelaciones entre actores sociales y políticos, un marco normativo e institucional, diversos procesos territoriales y dinámicas sociales y económicas que determinan su calidad y desempeño. La presente sección se centra en esos procesos, y en ediciones anteriores ha venido señalando desafíos como la carencia de diálogo político, la necesidad de integrar las dimensiones sociales, económicas y ambientales en la definición de políticas públicas, la importancia de la información y la participación, y las limitaciones para una regulación efectiva, erosionada por la falta de voluntad política y el debilitamiento de las entidades clave para esa tarea.

La carencia de una política integral de ordenamiento territorial y su respectivo marco legal se ha señalado reiteradamente como un desafío central para Costa Rica. Esto ha generado

problemas ambientales que han afectado el estado de los recursos hídricos y forestales, a la vez que han incrementado el riesgo de desastres y el cambio no planificado del uso del suelo en ciertas zonas. Como señala el índice de la huella ecológica, el país ha utilizado su territorio a un ritmo que supera la capacidad de éste para satisfacer la demanda de la población. Esto deriva en frecuentes denuncias, motivadas cada vez más por un Estado que es generador de conflictividad por sus acciones y omisiones. Se percibe una tendencia creciente a judicializar las disputas, buscando su resolución por medio de instancias legales y no a través de procesos de diálogo social. Lo anterior sucede además en un marco de debilitamiento de las entidades e instrumentos encargados de hacer cumplir las leyes, con el agravante de que no existe un sistema de evaluación del acatamiento de las resoluciones.

En años recientes, la formación de políticas ambientales no parece haber sido una prioridad para las autoridades, y el nuevo gobierno, al menos en las etapas iniciales de su gestión, no ha dado señales de un cambio en ese sentido. Además, el marco para su definición es muy complejo. Desde hace varios años existen procesos heterogéneos para generar e implementar políticas públicas en esta materia, sin que sea siempre claro cuándo se trata propiamente de una política pública, o de componentes de política en documentos referidos a estrategias, planes o programas. Del mismo modo, cuando se avanza en la creación de normativa, se pasa por alto la determinación de las capacidades necesarias para su cumplimiento.

En esta sección se analizan algunas debilidades que se derivan de la ausencia de políticas ambientales (como es el caso del ordenamiento territorial), del incumplimiento de la normativa y su regulación, así como de otros procesos relacionados con la gestión ambiental. En materia de recurso hídrico, destacan los acueductos comunales como un modelo de gestión local del agua, cuyo marco legal se debe fortalecer. También se valora la nueva ley de residuos sólidos, que demandará un

acompañamiento técnico importante para los municipios. Finalmente se plantean algunos desafíos en torno a la promoción de buenas prácticas ambientales, y se comentan los instrumentos legales disponibles para la gestión del riesgo de desastres.

### Ordenamiento del territorio, la principal deuda ambiental del país

Desde hace varios años, este capítulo ha señalado el tema del ordenamiento territorial como la principal deuda y el mayor desafío ambiental que enfrenta Costa Rica. Esto porque en él se conjugan las posibilidades de elaborar, de manera informada y participativa, instrumentos que mitigarían o quizás evitarían la mayoría de los impactos ambientales reseñados en la primera sección, al considerar la vulnerabilidad de los suelos, de los recursos hídricos, de los ecosistemas y de la biodiversidad, ante las decisiones productivas, económicas y sociales relativas al uso de la tierra. El ordenamiento del territorio es un proceso político, económico, social, ambiental y cultural, que implica determinar el uso que se dará a los espacios geográficos para garantizar la sostenibilidad del desarrollo y el manejo responsable de los recursos naturales. Una efectiva planificación del territorio, basada en indicadores y mapas elaborados por expertos, es un requisito esencial para el desarrollo, y en esta materia el país enfrenta grandes desafíos. La variable ambiental no es todavía un componente básico de los instrumentos de planificación territorial, y el ejemplo más claro de ello es el crecimiento desordenado de la Gran Área Metropolitana y de algunas zonas costeras.

En la anterior edición de este Informe se hizo un primer acercamiento a este tema desde la perspectiva normativa e institucional (Programa Estado de la Nación, 2010; Ramírez y Mora, 2010). Sus resultados evidenciaron un marco legal y organizativo complejo y fragmentado, permeado por la existencia de más de setenta normas y treinta entidades relacionadas, lo que genera dispersión, conflictos, traslape de competencias y, en general, falta de

claridad sobre las tareas y responsables en esta materia. Todo esto restringe la capacidad del Estado, y de la sociedad en su conjunto, para gestionar adecuadamente su patrimonio y evitar los graves impactos del uso insostenible de los recursos naturales y el territorio. Algunos actores económicos y sociales son permisivos con esta inacción, en favor de sus propias dinámicas e intereses, de modo que solo con voluntad política clara y diálogo social será posible que este desafío se asuma como una tarea concreta. Este apartado analiza los alcances de esta indefinición legal, sus consecuencias ambientales y algunos esfuerzos que se han puesto en marcha en diversas entidades y territorios.

#### No existe un marco legal claro, sino muchas normas involucradas

Costa Rica no tiene un marco legal suficientemente claro para el ordenamiento territorial, que determine con precisión y sin contradicciones las competencias y responsabilidades más importantes, aunque cuenta con una serie de normas de incidencia directa en el tema, algunas de las cuales son leyes de la República (cuadro 4.9). Existen dos leyes básicas: la Ley de Planificación Urbana, que crea los planes reguladores, y la Ley de la Zona

Marítimo-Terrestre. Ambas generan instrumentos varios para la gestión territorial a nivel municipal. Sin embargo, las competencias que tienen diferentes actores superan lo establecido en esas dos normas. Similar situación se da con el entramado de entidades públicas relacionadas; como se analizó en la anterior edición de este Informe, todos los municipios y unos treinta órganos estatales tienen competencias (en gran medida fragmentadas, duplicadas y traslapadas) en esta materia, y espacios poco efectivos y de limitado alcance (aunque estén formalizados) de participación de los actores no institucionales (Programa Estado de la Nación, 2010; Ramírez y Mora, 2010).

Antes de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente en 1995 (que incluyó un capítulo sobre el tema), ya existían en el país algunos esfuerzos concretos de ordenamiento territorial. Uno de ellos es el sistema de áreas protegidas, que sacó de la jurisdicción municipal grandes superficies para traspasarlas a una entidad central del Estado (lo que hoy es el Sinac, en el Minaet). También se contaba con el Plan Regional de la GAM (que creaba un anillo de protección para limitar el crecimiento urbano en zonas rurales) y la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre (E: Pérez, 2011).

Según Astorga (2011b) la cronología de la promulgación de leyes en esta materia marca dos fases del ordenamiento territorial: una urbana y otra ambiental. La Ley de Planificación Urbana, de 1968, estableció las bases para el ordenamiento y planificación del territorio desde el tema urbano, al introducir el Plan Nacional de Desarrollo Urbano como una política general de distribución de la población y los usos de la tierra, dentro de un marco de coordinación de las inversiones públicas de interés nacional o regional; también creó la figura del plan regulador, para instaurar una zonificación a menor escala y de responsabilidad municipal (mandato que no se ha cumplido en la mayoría de los municipios más de cuarenta años después). Esta ley le fijó al INVU límites estrictamente urbanos y de orientación y apoyo a los gobiernos locales, y dejó por fuera el uso del suelo en zonas agrícolas, la conservación de la biodiversidad y el paisaje, así como la gestión del riesgo<sup>13</sup>. Al INVU le corresponde preparar y revisar los elementos de política, población, uso de la tierra, desarrollo industrial y habitacional, servicios públicos y recreación, necesarias para mantener vigente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual debe ser objeto de actualización cada cinco años, divulgado y presentado

CUADRO 4.9

#### Principales leyes relacionadas con el ordenamiento territorial

Nombre	Naturaleza	Autoridad competente
Ley 4240, de Planificación Urbana (1968)	Lineamientos para el desarrollo urbano y generación de planes reguladores	INVU, adscrito al Mivah
Ley 6043, de la Zona Marítimo-Terrestre (1977)	Lineamientos para la protección, manejo y administración de la ZMT	ICT
Ley 7554, Orgánica del Ambiente (1995)	Lineamientos generales sobre la política nacional de ordenamiento territorial	Minae y el Poder Ejecutivo
Ley 7575, Forestal (1996)	Lineamientos de protección de bosques y cuerpos de agua	Minae, por medio del Sinac
Ley 7778, de Biodiversidad (1998)	Bases para la protección, manejo y conservación de la biodiversidad	Minae, por medio del Sinac
Ley 7779, de Uso, Manejo y Conservación del Suelo (1998)	Planificación del uso del suelo para actividades agropecuarias (uso del suelo rural)	MAG
Ley 8848, de Emergencias y Prevención del Riesgo (2003)	Planificación de uso del suelo a nivel municipal para la prevención de desastres naturales	CNE, adscrita al Ministerio de la Presidencia

Fuente: Astorga, 2011b.

a las municipalidades. Además corresponde al Instituto vigilar el cumplimiento de las normas de interés nacional comprendidas en la Ley y en los reglamentos de desarrollo urbano.

Como se dijo, la planificación local del territorio es función de los municipios. Mediante el plan regulador, estos deben realizar estudios detallados que sustenten una zonificación, con la participación de la comunidad a través de la audiencia pública. A solicitud de la municipalidad, la Dirección de Urbanismo del INVU puede hacer el plan regulador o revisar y autorizar el elaborado; en ausencia de este instrumento, el INVU, lo debe preparar. Sin embargo, desde que se promulgó la Ley de Planificación Urbana solo se ha aprobado y puesto en vigencia un número relativamente limitado de planes reguladores, cuya extensión representa cerca del 10% del territorio continental del país.

Con la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente, en 1995, inicia una etapa que parece involucrar más específicamente la variable ambiental en la discusión sobre el ordenamiento territorial. Por ejemplo, la posterior Ley Forestal, prohíbe el cambio de uso del suelo e incluye el concepto de tierras de aptitud forestal, aspectos que deben ser tomados en cuenta por los planes reguladores y los propietarios de terrenos por desarrollar. La Ley establece lineamientos claros sobre áreas de recarga acuifera y protección de nacientes, así como del patrimonio natural del Estado relevante en la zona marítimo-terrestre (ZMT).

---

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ORDENAMIENTO TERRITORIAL**, véase Astorga, 2011b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

Adicionalmente, varios artículos de la Ley de Biodiversidad se vinculan con el tema del ordenamiento territorial, los planes reguladores y el papel de las municipalidades en la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de

los recursos; incluso se refiere a la restauración, rehabilitación y recuperación de la biodiversidad en terrenos degradados, dando prioridad a especies en peligro de extinción. De igual manera, la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos contiene una serie de artículos concernientes al ordenamiento territorial y los planes reguladores; señala que los planes nacionales de manejo, conservación y recuperación de suelos se deben basar en la evaluación ambiental de las tierras y en la clasificación según su valor agronómico, socioeconómico y ecológico, para definir la zonificación agrícola. También se deben hacer planes de manejo por cuencas o subcuencas hidrológicas. Para cada una de estas áreas debe existir un comité con representantes de los gobiernos locales respectivos. Entre las funciones del comité está emitir criterio técnico sobre los planes reguladores, antes de que sean oficializados por la municipalidad. Esta Ley tiene además efecto en la valoración general de los bienes inmuebles y establece un incentivo de exoneración de impuesto por un manejo apropiado.

Por otra parte, la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo dispone que las municipalidades deben reducir las afectaciones sociales, económicas, y ambientales, así como la pérdida de vidas, inducidas por factores de riesgo de origen natural y humano; como responsables de la planificación, deben actuar de conformidad con lo señalado en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y trabajar en coordinación con la CNE para desarrollar una política efectiva de uso de la tierra y de ordenamiento territorial. La creación de la figura de la “evaluación ambiental estratégica” (decreto 31849-Minae-Salud-MOPT-MAG-MEIC) en 2004, generó otro instrumento para incorporar la variable ambiental en los planes reguladores. Sin embargo, esta herramienta prácticamente, no ha sido utilizada.

**Se identifican desafíos claros, en un marco de urbanización indiscriminada**

Las tendencias en los procesos de urbanización, y sus efectos ambientales, muestran con claridad la urgencia y

trascendencia de actuar en materia de ordenamiento territorial. La información disponible indica que se mantiene vigente la evaluación realizada hace doce años por la CGR, en la cual se plantea que el INVU, en vez de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se ha dedicado a otorgar permisos de construcción y de uso del suelo, y a brindar asesoría solicitada por las municipalidades para la confección de planes reguladores (CGR, 1999). Aunque sí formuló un Plan para la Gran Área Metropolitana (GAM), no le dio continuidad, aspecto que también fue señalado por la CGR en una evaluación del 2003, en la cual se remarcan consecuencias ambientales como el mal manejo de los desechos sólidos y líquidos, la contaminación de acuíferos, ríos y aire, altos niveles de ruido y construcción en zonas de recarga hídrica. Además, el ente contralor critica al INVU por su baja eficacia en la gestión de la planificación urbana y en dar respuesta a los problemas derivados del crecimiento de las ciudades, por lo que sugiere replantear su modelo de gestión (CGR, 2003). En el marco de estos dos informes, se creó la Secretaría de Planificación Urbana y se impulsó el desarrollo del Plan Regional Urbano de la GAM (Prugam), el cual fue rechazado por el INVU en 2010.

La GAM cubre el 3,8% del territorio y alberga cerca del 60% de la población del país. Cuando entró a regir el Plan GAM de 1982, las zonas urbanizadas se ubicaban dentro del llamado “anillo de contención”, un perímetro establecido en los límites de esta área en ese momento, y fuera de él solo se podría dar desarrollo urbano en las cabeceras cantonales; el resto del territorio debía dejarse libre, para efectos de protección. En el 2004, veintidós años después de promulgado el Plan, las áreas urbanas desbordaron el anillo de contención sin orden ni planificación. Se estima que las zonas urbanizadas fuera de los límites establecidos abarcan una superficie de 102 kilómetros cuadrados, una extensión similar a la del cantón de Desamparados. La expansión fuera del anillo ocupó muchos terrenos no aptos e incluso altamente vulnerables a

amenazas naturales como deslizamientos, inundaciones y fallas geológicas activas, entre otros.

A partir de 2006, cuando se publicó el *Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación de impacto ambiental* (mediante el decreto 32967-Minae, antes mencionado) algunos municipios comenzaron a introducir la variable ambiental en sus planes reguladores. Se estima que en 2010 unos cincuenta gobiernos locales trabajaron en ese sentido, y que lo mismo se ha hecho en la elaboración de algunos planes reguladores regionales de la ZMT, de manejo de áreas protegidas y de desarrollo de proyectos específicos. Se han generado algunos mapas de zonificación de fragilidad ambiental, y la Setena aprobó varios planes regulado-

res costeros con viabilidad ambiental. Un caso fue la inclusión de la variable ambiental en el Prugam, cuando se realizó el ejercicio de sobreponer el mapa de desarrollo urbano de 2004 sobre las “zonas de fragilidad ambiental” identificadas (mapa 4.3); se señaló que zonas de alta y muy alta fragilidad ambiental fueron urbanizadas con poco criterio técnico, pese a la existencia de zonas con mejor potencial de desarrollo urbano dentro del anillo de contención. Resulta paradójico que precisamente allí donde está la mayor concentración de población, no haya una efectiva planificación territorial y los problemas, lejos de resolverse, parecen estar agravándose (Astorga, 2011b).

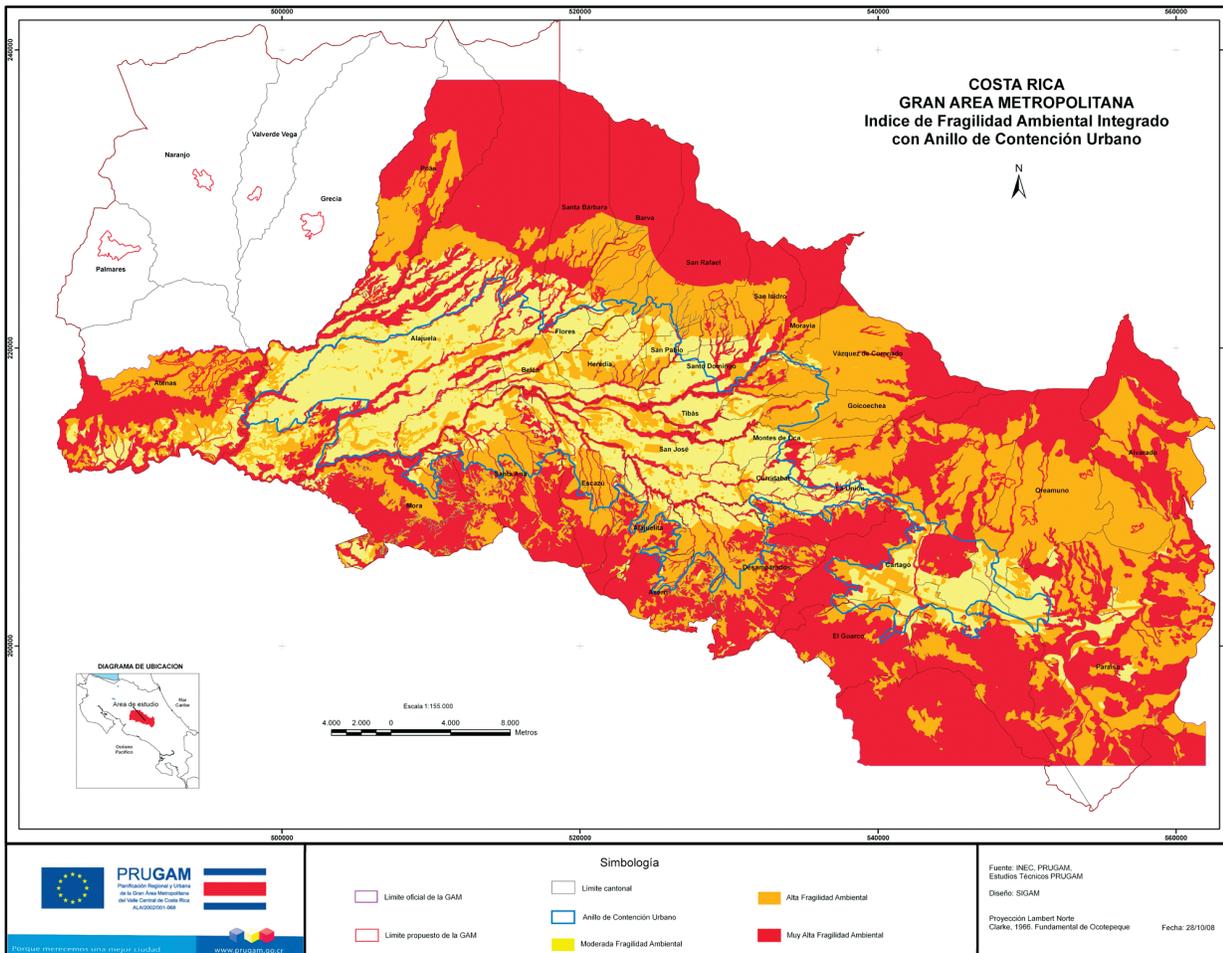
Al visualizar y comprobar esta ausencia de tratamiento integral y efectivo

del ordenamiento territorial en el país, así como la magnitud de los efectos del crecimiento urbano desordenado y expansivo sobre el territorio, se han identificado algunos problemas y los principales desafíos que se derivan de ellos. En los siguientes párrafos se presenta una síntesis de los planteamientos expuestos en el estudio que sirvió de base para la elaboración de este apartado (Astorga, 2011b).

■ **No hay un marco legal claro.** Como se dijo anteriormente, en esta materia el país cuenta con una serie de leyes que carecen de la articulación y la coherencia necesarias. Es fundamental integrar la normativa, incluyendo el espacio marino y hasta la zona económica exclusiva. También

MAPA 4.3

**GAM: área urbana en 2004, sobrepuesta a zonas de fragilidad ambiental**



Fuente: Prugam.

puede considerarse la conformación de entes técnicos consultivos, que reúnan a los diferentes sectores para entablar una discusión y buscar soluciones concretas.

- **No hay una política integral de ordenamiento territorial.** Resulta esencial generar lineamientos ordenadores y específicos en este campo, delimitar competencias y establecer un sistema de coordinación entre las diferentes instancias involucradas. Aunque esto fue planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, durante el 2010 no hubo señales de avance hacia esa meta.
- **La planificación urbana es distinta a la territorial.** Erróneamente se suele considerar la planificación urbana como sinónimo de ordenamiento territorial, y aún hoy día la aprobación de los planes de ordenamiento territorial está a cargo de la Dirección de Urbanismo del INVU. Hay varios ejemplos de cómo esta discrepancia genera acciones que no consideran la variable ambiental:
  - El Plan GAM de 1982 dividió el territorio en dos macrozonas separadas por el anillo de contención, una urbanizable y otra de protección absoluta. Con el tiempo se demostró que, en este modelo rígido, esas dos categorías son insuficientes para ordenar un área.
  - El Reglamento Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones, aprobado por el INVU en 1982, contiene criterios exclusivamente urbanísticos, sin integrar conceptos ambientales. Este instrumento opera cuando no hay planes reguladores.
  - En 2010, mediante el decreto ejecutivo 35748-MP-Minaet-Mivah el INVU intentó expandir en doscientos metros el anillo de contención de la GAM, sin considerar las implicaciones ambientales<sup>14</sup>.

Más allá de la dimensión urbana, la planificación territorial implica -a nivel municipal- la integración de factores ambientales como la protección de bosques, la determinación de áreas de riesgo, protección y manejo racional del suelo y de los recursos naturales, que se han establecido en otras leyes surgidas desde 1995.

- **Pocos planes reguladores, regionales y nacionales se aplican.** La falta de actualización del Plan GAM de 1982, derivó en un desarrollo urbano desordenado y poco coherente, con planes reguladores que no integran adecuadamente la variable ambiental. Para la mayor parte del país no hay planes de ordenamiento urbano, y los reglamentos tienen debilidades técnicas. Por eso es importante modernizar la legislación sobre fraccionamiento y urbanizaciones, y dotar a las municipalidades de instrumentos idóneos para dar permisos de uso del suelo y de construcción, mientras elaboran sus planes de ordenamiento territorial.
- **Responsabilidad y acuerdos regionales municipales.** Al pasar de la fase urbana a la ambiental en el proceso de ordenamiento territorial, las municipalidades han asumido un papel más activo en materia de protección del ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales, al dar permisos de uso del suelo y de construcción con mayor criterio técnico y en cumplimiento de la legislación vigente. Sin embargo, dado que no existe un criterio de unidad geográfica en la delimitación de los territorios cantonales, se da un mosaico de usos del suelo fragmentados y traslapados. Una alternativa a esta situación sería integrar municipios en torno a cuencas hidrográficas, para lograr acuerdos y fijar los lineamientos de desarrollo de planes de ordenamiento integrales (no solo urbanos) a nivel nacional, regional, subregional y local (cantonales y costeros) enlazados. En

este sentido, recientemente se han propuesto nuevas formas de gestión territorial, que consideran los ecosistemas e incorporan criterios ecológicos, sociales y económicos, como la que se ha generado en el Sinac con el concepto de “unidades socioecológicas de gestión” (recuadro 4.8). De igual manera, es fundamental establecer este tipo de vínculos con los planes de manejo de suelos del MAG y las actividades de gestión del riesgo que realiza la Comisión Nacional de Emergencias.

- **Insuficiente participación social y voluntad política.** Existen grupos de presión opuestos a la elaboración y puesta en marcha de planes reguladores, y otros que no participan en este proceso. Difundir y debatir la importancia de este tema es una tarea clave para el Gobierno y para todos los actores interesados de la sociedad civil, las municipalidades y la academia. Es claro que la voluntad política es el primer paso necesario para que el ordenamiento territorial se asuma con la responsabilidad y urgencia que requiere.

#### Deficiente fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental

La ausencia de diálogo ambiental en el país, la limitada prioridad del tema entre las autoridades políticas y el debilitamiento de la capacidad del Estado para ejercer la regulación, han derivado en serios impactos ambientales y han comprometido la sostenibilidad del desarrollo nacional. Pero además han evidenciado comportamientos contradictorios de las entidades públicas, algunas de las cuales han sido impulsoras de conflictos, por sus acciones u omisiones, mientras otras han intentado -con recursos limitados- denunciar y actuar en contra de las tendencias actuales, o a favor de mejores prácticas. En este marco, los canales para el control ambiental han sido cada vez más la judicialización y la confrontación, en ausencia del diálogo participativo e informado. A esto se agrega que las resoluciones judiciales en

## RECUADRO 4.8

**Unidades socioecológicas de gestión, una nueva propuesta conceptual**

El 2007 el Sinac comenzó a implementar la iniciativa denominada “Gestión Integral del Territorio”, con fondos de la cooperación española y bajo la administración del INBio. El objetivo del proyecto es generar un modelo basado en los ecosistemas y los servicios que estos brindan a la sociedad. A partir de variables ecológicas, sociales y económicas, se identificaron diferencias de desarrollo en las distintas zonas del país y se demostró la incompatibilidad de las políticas de desarrollo con la sostenibilidad ambiental, así como la existencia de disparidades en la inversión económica y la distribución de los beneficios.

En lo que concierne a los indicadores sociales y económicos, los valores más altos se concentran en la GAM, y los más bajos en las costas y fronteras. Por el contrario, los mejores indicadores ambientales están en las costas y los límites fronterizos y los valores menores se encuentran en el área metropolitana. Es decir, se evidencia un modelo desigual de gestión territorial.

Se identificaron para el país diecisiete unidades socioecológicas de gestión (USEG), en las cuales se pretende impulsar una gestión integral y participativa de la sociedad, para mantener los ecosistemas y sus procesos ecológicos, de manera que se asegure la sostenibilidad de servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano. Las USEG constituyen un cambio de paradigma en la forma de gestionar el territorio en Costa Rica, al integrar los componentes social, económico, ecológico y político en un mismo espacio geográfico y con una visión compartida.

En 2009 se empezó a trabajar el caso específico de la USEG Norte-Norte, una de las unidades con bajos indicadores sociales y económicos, en los cantones de Los Chiles, Guatuso y Upala. Esta experiencia práctica se relaciona con uno de los objetivos del Plan Estratégico 2010-2014 del Sinac, que se propone implementar en la zona el proyecto “Desarrollo sostenible de la cuenca del río Frío”, de la Agencia Española de Cooperación

Internacional para el Desarrollo, centrado en resaltar la importancia de esos ecosistemas fronterizos como prestadores de bienes y servicios ambientales para las poblaciones locales. Como parte del proyecto se están formulando los planes reguladores de los tres municipios, planes de manejo para el Parque Nacional Volcán Tenorio y la Reserva Nacional de Vida Silvestre Caño Negro, con participación comunitaria y liderazgo del equipo regional de Sinac. También, se busca la consolidación y el fortalecimiento de veintinueve acueductos rurales, que abastecen a 26.000 usuarios, así como el diseño de un programa de gestión de servicios ecosistémicos y un plan estratégico regional para impulsar el bienestar y desarrollo humano local en la USEG Norte-Norte.

Fuente: Acevedo et al., 2011.

esta materia no siempre son objeto de un adecuado seguimiento.

La judicialización de los conflictos ambientales ha generado una radicalización del discurso, tanto por parte de sectores productivos, como de actores locales y comunidades. En teoría, los actores locales tienen una mayor participación en la toma de decisiones y mejores herramientas para manifestar y difundir sus puntos de vista, pero en la práctica estos mecanismos no funcionan adecuadamente y las decisiones tomadas sin consulta provocan reacción de rechazo de las comunidades (E: Boeglin, 2011). Al mismo tiempo, las capacidades humanas, técnicas y financieras del aparato administrativo parecen estar comprometidas por el nivel de demanda; hay reducciones en los presupuestos de órganos como el Tribunal Ambiental Administrativo y diversos intentos para debilitar otras entidades clave, como se ha debatido en los casos de la Setena y el Senara,

por ejemplo. El marco normativo creció, aunque en ocasiones sin definición clara de cómo se mejorarán las capacidades para hacerlo cumplir, o con un importante grado de oposición, y se mantienen deudas para normar algunas áreas fundamentales, como el recurso hídrico. En el 2010 se reforzaron ambas tendencias (recuadro 4.9). En este apartado se analiza la situación del país en materia de denuncia ambiental y algunos de los problemas en el cumplimiento y mejoramiento de la legislación.

#### Un año record en protesta ambiental, que de manera creciente recurre a la vía judicial

El 2010 se caracterizó por una débil acción de las autoridades en el tema ambiental. Surgieron pocas políticas en este ámbito. Sobresale, eso sí, una acción decidida en materia de prohibición de la minería metálica, iniciada con un decreto ejecutivo y luego concretada mediante una reforma legal.

La emisión de normas jurídicas generó cuestionamientos por la ausencia de sustento técnico, y por su posible impacto negativo en el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. También hubo deficiencias estatales para fiscalizar el cumplimiento de la legislación ambiental y se mantuvo la omisión de los diferentes Poderes de la República en cuanto al impulso de cambios normativos clave. Todo esto dio pie a una serie importante de conflictos, que en muchos casos fueron canalizados por la vía judicial.

Según el registro de protestas sociales que realizan el IIS-UCR y el Programa Estado de la Nación (Ramírez-Alfaro, 2011), en el año abajo análisis se presentaron 34 acciones colectivas sobre asuntos ambientales<sup>15</sup>, el mayor número en los últimos trece años (gráfico 4.9). Del total de acciones reportadas entre 1997 y 2010, el 88% correspondió a la categoría “defensa del ambiente”, y un 9,9% a la de “implementación u oposición a ley,

## RECUADRO 4.9

**Normativa ambiental: avances dispares y deudas en áreas clave**

En 2010 y parte de 2011 se emitieron importantes normas para el marco legal ambiental del país. Al estar la mayoría de las disposiciones jurídicas bajo control y fiscalización del Estado, su nivel de cumplimiento dependerá de la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados. La pieza legal más notable es la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, que regula la gestión integral de residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante acciones regulatorias, financieras, educativas, ambientales y de salud humana, entre otras. La Ley contempla una serie de disposiciones novedosas, entre ellas la jerarquización de la gestión de residuos, instrumentos de planificación e información, planes de gestión integral municipales y obligaciones para los generadores de residuos. Paralelamente se decretaron varios instrumentos en materia de recursos hídricos, biodiversidad, contaminación y competencias institucionales (cuadro 4.10). En algunos casos se trata de nuevas obligaciones para los actores sociales, nuevas responsabilidades para los entes públicos, corrección de vacíos legales existentes, creación de instrumentos para delimitar o proteger ecosistemas, y la redefinición de la estructura interna del sector institucional.

Algunas de estas medidas han sido impugnadas, como es el caso de las relacionadas con el uso de aguas subterráneas. El "Reglamento de registro de pozos sin número y habilitar el trámite de concesión de aguas subterráneas" (decreto 35882) propone la legalización de los pozos per-

forados al margen de la ley, para actualizar el inventario y conocer la disponibilidad de agua en las cuencas y acuíferos del país. También fueron cuestionados los decretos 35882-Minaet y 35884-Minaet, que delegan las competencias del Senara en la Dirección de Aguas del Minaet (Arias-Salguero, 2010b). Autoridades de ese Ministerio consideran, sin embargo, que con esto no se merman las competencias que por ley ostentan otras instituciones, sino que se promueve el orden en la perforación de pozos y la gestión de aguas subterráneas, y se busca dar seguridad jurídica a los alcances de los estudios técnicos que por ley tiene que realizar el Senara (E: Zeledón, 2011). En marzo del 2011 se presentó un recurso de inconstitucionalidad contra estos dos decretos (Villalta, 2011), argumentando que se viola el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado al autorizarse la perforación de pozos y el aprovechamientos de las aguas subterráneas de dominio público, y que no se puede prescindir de los estudios técnicos que de acuerdo con la ley y la jurisprudencia constitucional debe realizar el Senara. El recurso fue acogido para estudio por la Sala Cuarta, por lo que en forma temporal el Minaet está imposibilitado de brindar la resolución final en la aplicación de dichos reglamentos<sup>16</sup>.

Pese a la promulgación de nuevas normas, existen deudas de legislación no aprobada en el 2010, en áreas de gran relevancia para el uso sostenible de los recursos y la calidad ambiental. Entre ellas sobresale la urgente necesidad, aún no atendida, de nueva normativa para el recurso hídrico, como ya se ha analizado en anteriores entregas de este

Informe. El expediente legislativo 14585 fue archivado en el año de referencia, al no contar con apoyo en el Congreso. En el mes de julio de la Presidenta de la Comisión Especial de Ambiente presentó el proyecto de Ley de Aguas (expediente 17694). También se introdujo el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (nº 17742), mediante el mecanismo de iniciativa popular. Al cierre de esta edición no se había logrado avance alguno para aprobar una nueva legislación en esta materia, que aun se rige por la Ley de 1942. Diversos sectores han señalado la necesidad de revisar las dos propuestas en trámite, sobre todo en cuanto al tema de la concentración del poder de decisión en una entidad sumamente débil, como lo es el Minaet (E: Boeglin, 2011).

Otras iniciativas pendientes de debate son la ley de la Reserva Nacional de Vida Silvestre Ostional (expediente 17383), para regularizar la ocupación ilegal; la ley de rectificación de límites del Parque Nacional Marino Las Baulas y creación de la Reserva Nacional de Vida Silvestre Las Baulas, de propiedad mixta (expediente 17383) y la normativa concerniente a los recursos marino-costeros (véase Fonseca, 2011a). Además están en trámite proyectos polémicos, como la ley para el aprovechamiento de energía geotérmica en el Área de Conservación Guanacaste, la Ley General de Electricidad (expediente 17812) y la modificación de varios artículos de la Ley Orgánica del Ambiente, para fortalecer el Tribunal Ambiental Administrativo (nº 16951).

Fuente: Cabrera, 2011 y Arias-Salguero, 2011.

reglamento, plan o decreto". A partir del 2007, el sector ambientalista ha sido el más activo en la presentación de este tipo de manifestaciones. Esta tendencia podría ilustrar la mejor organización de los grupos que conforman el sector y su facilidad para canalizar sus reclamos a partir de una sólida argumentación legal y técnica. Muchas de las protestas se han dirigido contra normas adopta-

das por el Poder Ejecutivo, que favorecen ciertos proyectos o actividades específicas en detrimento del ambiente y de los derechos de las comunidades, así como de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

El Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las municipalidades y la empresa privada son los principales destinatarios de los reclamos a favor

del ambiente. Esa tendencia hace resaltar la conflictividad del tema y refuerza la idea de que el Estado actúa como generador del problema. Al analizar el contenido de los principales conflictos ambientales de alcance nacional vigentes durante el 2010 (cuadro 4.11), nuevamente sobresalen las reacciones ante el incumplimiento de la legislación, la afectación y distribución de recursos

CUADRO 4.10

## Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas en 2010

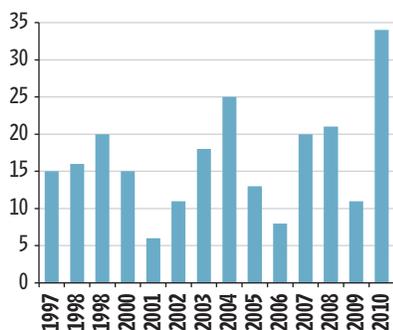
Área temática	Acción o normativa
Residuos	Ley de Gestión de Integral de Residuos Sólidos (nº 8839).
	Reglamento de centros de recuperación de residuos valorizables (decreto 35906-S).
	Reglamento para la gestión integral de los residuos electrónicos (decreto 35933-S).
	Disposición final de medicamentos, materias primas y sus residuos (decreto 36039-S).
Contaminación	Reglamento de sustancias agotadoras de la capa de ozono (reglamento 35676-S-H-MAG-Minaet).
	Reglamento para la prevención de la contaminación visual (reglamento 35860-Minaet).
Recursos hídricos	Reglamento de concesiones de agua marina para desalinización (decreto 35870-S-Minaet).
	Registro de pozos sin número y para habilitar el trámite de concesiones de agua subterránea (decreto 35882-Minaet).
	Reglamento de perforación del subsuelo para la exploración y aprovechamiento de aguas subterráneas (decreto 35884-Minaet).
	Exoneración de impuestos varios a las Asada (decreto 36604-H).
	Modificación al canon ambiental por vertidos (decreto 35992-Minaet).
	Modificaciones a la Ley sobre vertido y reúso de aguas residuales (decreto 36304-S-Minaet).
Biodiversidad	Reglamento de metodologías hidrogeológicas para la evaluación de recursos hídricos (publicado en <i>La Gaceta</i> nº 243).
	Criterios técnicos para la identificación, clasificación y conservación de humedales (decreto 35803-Minaet).
	Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación dentro de la ZMT (decreto 35869-Minaet).
	Reglamento al artículo 18 de la Ley Forestal y modificación de los artículos 2 y 11 del reglamento de dicha ley (Ley 35868-Minaet), para aclarar el concepto de bosque y regular los permisos de uso para capacitación, investigación y ecoturismo autorizados en el artículo 18 <sup>a</sup> .
	Reforma al decreto de categorías de áreas marinas protegidas (decreto 35369-Minaet).
	Creación de la primera área marina de manejo de montes submarinos (decreto 36542-Minaet).
	Declaratoria, por parte del Inopesca, del golfo Dulce como área marina de pesca responsable (acuerdo AJDIP 191-2010).
Institucional	Nuevo Reglamento Orgánico del Minaet (decreto 35669-Minaet).
	Establecimiento de los Consejos Presidenciales e inclusión en ellos del Consejo Nacional Ambiental (decreto 36467, que reforma el decreto 36024-MP-PLAN).
	Creación del Consejo Nacional del Mar (decreto 36005-Minaet-MAG-MP-SP-MOPT-TUR-RE).
	Modificación del reglamento a la Ley Reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo (decreto 35962-MP-TUR).
	Creación del Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y Energía, como parte del nuevo organigrama de la CGR (resolución R-DC-101-2010).

a/ Este decreto ha sido impugnado ante la Sala Constitucional.

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera, 2011; Arias-Salguero, 2011 y Corrales, 2011.

GRAFICO 4.9

## Número de acciones colectivas sobre temas ambientales



Fuente: Ramírez-Alfaro, 2011.

naturales, y las presiones por el uso de la tierra (en especial por los usos de áreas protegidas y del patrimonio natural).

El caso de los permisos para la explotación de oro en la localidad de Las Crucitas, en San Carlos, y del decreto ejecutivo que la declaraba de conveniencia nacional (que se ha reportado con detalle en las anteriores ediciones de este Informe) es uno de los conflictos ambientales que mejor ilustra las tendencias señaladas en cuanto al papel del Estado. En un inicio, la Sala Constitucional no encontró que la

empresa minera hubiera vulnerado el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ni detectó problemas de constitucionalidad en el proceso de estudio de impacto ambiental; por tanto, declaró sin lugar los diecisiete recursos presentados. Tiempo después, el Tribunal Contencioso Administrativo falló en contra del proyecto y anuló la concesión minera, el decreto de conveniencia nacional y la viabilidad ambiental otorgada en 2005. Estas resoluciones han originado un debate, no solo por las discrepancias entre ambas entidades, sino también por las debilidades

CUADRO 4.11

**Principales conflictos ambientales. 2010**

Conflicto	Principales actores	Elementos de conflicto
Renace discusión sobre explotación minera en Talamanca	Reserva indígena Tayni, empresas mineras, Gobierno	Empresas mineras intentan explorar en áreas protegidas y territorios indígenas (Reserva Tayni), a pesar de la prohibición legal existente.
Saqueo de huevos de tortuga en Jacó	Reserva Nacional de Vida Silvestre Playa Hermosa-Punta Mala, cazadores de huevos, fuerza pública	El saqueo se agrava debido al poco personal disponible para proteger catorce kilómetros de playa.
Explotación de la mina Crucitas, en San Carlos	Sala Constitucional, Tribunal Contencioso Administrativo, empresa minera, ambientalistas	La Sala Constitucional resolvió a favor del proyecto, pero el Tribunal Contencioso Administrativo falló en contra, anulando la concesión minera y el decreto de conveniencia nacional.
CGR llama la atención a Minaet y Setena por deficiente gestión	Minaet, Setena, CGR	La CGR censuró al Minaet y la Setena por autorizar el desarrollo de proyectos inmobiliarios sin considerar afectaciones en áreas protegidas aledañas.
Afectación de los ecosistemas en isla Calero	Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua	Afectación del humedal Caribe Norte y dragado del río San Juan afectan ecosistemas aledaños, sistema acuático, aves migratorias y residentes.
Falta de aplicación de la legislación pesquera	Grupos ambientalistas, Incopesca	Debilidades en Incopesca para aplicar las leyes de protección de recursos marinos y regular el uso de dispositivos excluidores de tortugas (DET); persistencia del aleteo de tiburones. En 2008 se modificaron los límites de la Reserva: el área marina aumentó en 210 hectáreas, pero la terrestre se redujo.
Reserva Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas	Municipalidad de Puntarenas, ICT	Denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo y en el periódico inglés <i>The Guardian</i> , por el uso excesivo de agroquímicos y la contaminación de ecosistemas.
Contaminación por la actividad piñera	Tribunal Ambiental Administrativo, grupos ambientalistas, empresas piñeras	La CGR recomendó nuevas evaluaciones sobre el proyecto de ley de rectificación de límites del Parque, el cual amenaza el agua subterránea.
Disminución de límites del Parque Nacional Marino Las Baulas	Comunidades de Tamarindo y playa Grande, CGR	Proyecto de reforma constitucional para establecer que el agua es un bien demanial (ninguna ley podría establecer un régimen de propiedad privada sobre ella).
Debate sobre el carácter demanial del agua	Asamblea Legislativa, sociedad civil	Del voto 2009-262, de la Sala Constitucional, se derivan consecuencias importantes para la protección del agua subterránea que obligan a fortalecer la coordinación institucional.
Acuífero de Sardinal	Senara, Setena, ICAA, comunidad de Sardinal	Indígenas alegan el uso no autorizado de sus tierras por parte del ICE y la necesidad de un proceso de consulta sobre el proyecto.
Proyecto hidroeléctrico Diquís y derechos de los pueblos indígenas	Pueblos indígenas, ICE	La Sala Cuarta ordenó al Consejo Nacional de Concesiones monitorear el manto acuífero Barva debido al daño producido por la maquinaria de la empresa Autopistas del Sol.
Sala Cuarta ordena monitoreo del manto acuífero Barva	Consejo Nacional de Concesiones, Autopistas del Sol	La Sala Constitucional ordenó a la Municipalidad proteger el acuífero y anular la patente otorgada para estacionamiento de contenedores cerca de la zona de recarga del mismo.
Protección de acuífero en Moín	Sala Constitucional, Municipalidad de Limón	Posible introducción de piña transgénica para la siembra; señalamiento de posibles impactos sobre el ambiente.
Conflicto por piña transgénica	Ambientalistas, agricultores orgánicos	

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera, 2011; Consumers International, 2010; CGR, 2010; TAA-Minaet, 2011; Arias-Salguero, 2011; Bach, 2011 y notas de prensa recopiladas por Corrales, 2011 y Fonseca, 2011a.

en la verificación del cumplimiento de requisitos y el papel que jugaron las instancias de control en el conflicto. El voto del Tribunal Contencioso Administrativo permite identificar algunas lecciones sobre la toma de decisiones y sobre el proceso judicial en temas ambientales (recuadro 4.10).

#### Graves limitaciones para el seguimiento de denuncias y resoluciones ambientales

Pese a la creciente importancia de la vía legal como canal para tramitar los conflictos ambientales, la atención de las denuncias y el cumplimiento de la

normativa y de las sentencias no son evaluados adecuadamente. Tampoco se logra que las entidades judiciales ejerzan una gestión preventiva. Por la relevancia que tiene la vigilancia de la acción del Estado y de algunas entidades públicas en particular, se revisaron algunos informes de fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR), los datos sobre el cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional y el trámite de denuncias ante el Minaet.

Los informes de fiscalización emitidos por la CGR en 2010 se refieren a terrenos en la zona marítimo-terrestre

(ZMT) en isla Grande de Golfito e isla Garza de Osa, la gestión estatal en el Parque Nacional Las Baulas y la labor de la Setena<sup>17</sup>. Todos apuntan serias deficiencias en el control ambiental preventivo (permisos y licencias) y en la vigilancia del cumplimiento de la legislación por parte de las instituciones del Estado. En el caso de la Setena, estas debilidades se hicieron evidentes en ocasión del minucioso examen realizado por el Tribunal Contencioso Administrativo en relación con el proyecto en Crucitas, antes comentado. Por otra parte, en 160 recursos de amparo presentados a la Sala Constitucional

#### RECUADRO 4.10

##### Expertos señalan algunas lecciones aprendidas del caso de la minería en Crucitas

El proyecto Crucitas se refiere a una mina de oro a cielo abierto de la empresa Industrias Infinito S.A. que se pretende desarrollar en la zona norte del país. Desde hace varios años este Informe ha venido reportando el proceso administrativo y los cuestionamientos que derivaron en la oposición y denuncia del proyecto. En el ámbito judicial se impugnaron los permisos ambientales de 2005 y 2008, la concesión minera de 2008, la declaratoria de conveniencia nacional e interés público (para permitir el cambio de uso del suelo en zonas de bosque) y el permiso de tala otorgado por el Minaet. Todos estos actos fueron defendidos tanto por los representantes de la empresa como por el Estado. Inicialmente, la Sala Constitucional resolvió sobre diecisiete recursos de amparo acumulados contra los permisos mencionados, declarándolos sin lugar e indicando que todo el proceso estaba apegado al marco legal. Con este antecedente se interpuso un conjunto de demandas ante el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), y el 24 de noviembre de 2010 este despacho judicial anuló (voto 4399-2010) todas las decisiones administrativas involucradas, por encontrarlas ilegales. De este proceso se pueden derivar algunas lecciones importantes.

En primer lugar, la sentencia del TCA señala un aspecto relevante relacionado con la ética de los funcionarios públicos involucrados, pues ordena que se abran procedimientos administrativos y causas penales contra muchos de ellos, e incluso contra un ex presidente de la República, a efecto de que se valore su participación en el conflicto. En ese sentido, la sentencia indica que "en el presente caso ocurre algo excepcional y es que las distintas ilegalidades detectadas y las nulidades declaradas, son todas coincidentes en el sentido de que tendían a la aprobación del proyecto minero Crucitas y varias de ellas se dictaron estando vigente un decreto ejecutivo de moratoria de la minería metálica de oro a cielo abierto, todo lo cual hace viable pensar como posible una eventual concurrencia u orquestación de voluntades para llevar adelante, de cualquier manera, este proyecto minero".

En segundo lugar, lo resuelto por el TCA motivó a la misma Procuraduría General de la República a abrir un expediente contra el procurador que representó al Estado, por considerar que sus actuaciones durante el juicio tuvieron roces con la ética y ameritan una sanción, asunto que está en apelación, pero que resulta un precedente importante para todos los funcionarios públicos.

La sentencia del TCA fue elevada en apelación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y ahora les corresponderá a los magistrados de esa instancia valorar las ilegalidades del proyecto. Lo importante de este fallo es que, de mantenerse los mismos criterios y confirmarse la sentencia, disminuye la posibilidad de que la empresa minera logre ganar un arbitraje intencional, pues si los permisos se anulan, esto quiere decir que nunca existieron y, en consecuencia, no habría derechos adquiridos.

Finalmente, en torno al tema de la inseguridad jurídica empresarial, en vista del choque aparente entre la justicia constitucional, que declaró sin lugar los recursos de amparo, y lo que resolvió el TCA, que sí acogió las pretensiones ambientalistas de anular todos los permisos, es claro que lo dictado por los jueces de este último Tribunal está apegado a normas expresas de rango legal, y más bien se envía un claro mensaje internacional de que en el Estado costarricense cualquier proyecto que se intente desarrollar debe cumplir con la legislación ambiental.

Fuente: Sagot, 2011.

entre octubre de 2009 y abril de 2011, y declarados con lugar por violación del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se aprecian las dificultades del Minaet, el Ministerio de Salud, los municipios y el ICAA para tutelar de manera preventiva y represiva ese derecho. También se nota la existencia de un elevado número de sentencias aún sin seguimiento por parte de la misma Sala, en las que el Minaet y las municipalidades son condenados a ejecutar una serie de acciones correctivas o de mitigación (Cabrera, 2011).

El Minaet no tiene un registro sistemático de las denuncias ambientales recibidas por tipo de recurso natural, ni se dispone de evaluaciones de acceso público sobre la efectividad de los procesos iniciados (Cabrera, 2011). Por ello, no es posible analizar más que algunos órganos en lo que concierne a las capacidades regulatorias para fiscalizar el cumplimiento de la legislación ambiental. Entre los principales casos se puede citar al Sinac; aunque la función primordial de este órgano no es la de tramitar denuncias, las áreas de conservación llenan cada trimestre una matriz de dieciséis variables, entre las cuales una se refiere a este tema. Cabe aclarar, sin embargo, que los informes respectivos no brindan datos completos sobre el resultado final de las denuncias y los motivos para las resoluciones, los cuales permitirían llegar a conclusiones para mejorar los procesos internos (Cabrera, 2011).

---

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**MARCO LEGAL, CAPACIDADES REGULATORIAS  
 Y POLÍTICAS PÚBLICAS,**  
 véase Cabrera, 2011, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

Asimismo, dentro del Minaet está la Oficina del Contralor Ambiental (OCA), cuya función es vigilar la aplicación correcta de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) por parte de los funcionarios de ese Ministerio, y denunciar cualquier violación ante la Procuraduría Ambiental y el Ministerio Público. La principal tarea de la OCA

es atender denuncias ambientales; sin embargo, esta dependencia tan solo cuenta con dos funcionarios y no posee un asesor legal propio. En 2009 tramitó 190 casos, presentados de manera directa por particulares e instituciones, remitidos por el Despacho del Ministro o abiertos de oficio. La OCA no tiene un procedimiento formal para la presentación de las denuncias, pero sí un protocolo para atenderlas a partir del llenado de un formulario impreso. El Contralor Ambiental realiza una primera valoración de la denuncia recibida y, de considerarlo pertinente, la remite al órgano correspondiente dentro o fuera del Minaet. En este sentido, el Contralor Ambiental funciona como punto de ingreso y distribución de denuncias; solo en un 40% de los casos tramitados existe un informe escrito o electrónico (Cabrera, 2011).

Por su parte, el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), al igual que la OCA, fue creado en el marco de la LOA como una figura desconcentrada del Minaet; sus fallos agotan la vía administrativa y son de acatamiento estricto y obligatorio (artículo 105). Su función básica consiste en recibir y tramitar denuncias contra personas públicas o privadas por violación a la legislación ambiental y, cuando procede, imponer las correspondientes sanciones administrativas e indemnizaciones. En 2010 el TAA recibió 549 denuncias, alrededor de 1,5 por día. Además, ahora le corresponde fijar las multas en casos de infracción a la recién aprobada Ley para la Gestión Integral de Residuos (GIR). Este Tribunal enfrenta serios rezagos tecnológicos: sus resoluciones no pueden consultarse vía Internet y carece de un sistema informatizado de control de los casos ingresados; por eso en ocasiones ha tramitado denuncias idénticas pero recibidas en fechas distintas y de formas diferentes. Este órgano, gracias al programa de “Barridas Ambientales”, puso en evidencia flagrantes irrespetos a la legislación ambiental en varios proyectos inmobiliarios, agrícolas, comerciales y turísticos, en los cuales ha actuado sin necesidad de una denuncia específica. Sin embargo, su problema de financia-

miento es grave, y a finales del 2010 los recortes anunciados por el Minaet generan un escenario de riesgo significativo para su sostenibilidad. A ello se suma la reducción reciente de su presupuesto de operación y la asignación de nuevas competencias impuestas por la Ley GIR (Cabrera, 2011).

En el caso de la Setena, su labor incluye dar seguimiento a las resoluciones derivadas de los estudios de impacto ambiental y, en casos de violación de su contenido, puede ordenar la paralización de las obras o proyectos involucrados. También atiende e investiga denuncias por daño ambiental, pero no resuelve o sanciona como el TAA. Cuando se presenta una denuncia, realiza una inspección del sitio, prepara un acta y rinde un informe técnico, lo cual debe hacerse en un plazo máximo de quince días naturales. No obstante, al igual que en las anteriores dependencias del Minaet, en esta secretaría no hay información disponible sobre el total de medidas de mitigación o compensación dictadas por año. La falta de sistematización de este tipo de datos es incongruente con el alcance real de la labor fiscalizadora de la Setena. Un punto crítico en este ámbito es el posible surgimiento de contradicciones entre la Setena y el TAA, cuando ambos conocen sobre un mismo asunto. Por ejemplo, puede suceder que la Setena ordene mitigar los impactos de una obra y, al mismo tiempo, el TAA disponga su paralización. Al amparo de la LOA, las dos resoluciones son vinculantes para el desarrollador pero, obviamente, no pueden ser cumplidas a la vez. Esto demuestra que faltan mecanismos de comunicación y coordinación entre ambas entidades (Cabrera, 2011).

La mayoría de las denuncias se relaciona con los recursos forestales, por invasión de zonas de protección y cambio de uso del suelo; le siguen los recursos mineros, por extracción de materiales de cauces, los hídricos por contaminación y aprovechamiento, los de vida silvestre por caza y pesca ilegal, y la gestión de los residuos sólidos. En cuanto a los recursos marinos, la pesca ilegal se mantiene. Entre 2008 y 2010 se presentaron más de doce

denuncias por el no uso del dispositivo excluidor de tortugas (DET) y por operaciones de pesca de camarón por arrastre en áreas protegidas como los refugios Camaronal, Caletas y Ostional, la desembocadura del río Sierpe y el Parque Nacional Santa Rosa; también se alertó sobre barcos que pescan escama sin la debida licencia. Inspectores de Incopesca encontraron la embarcación taiwanesa Hung Chi Fu XII, para pesca con palangre, descargando aletas de tiburón en un muelle público de Puntarenas, en abierta violación a la Ley de Pesca. Esto evidenció una vez más la persistencia del problema y la debilidad de la inspección que realiza Incopesca en muelles privados<sup>18</sup> (Pretoma, 2011). En general, toda la zona marino-costera ha mostrado desde hace muchos años una gran fragilidad en cuanto a control y regulación. Por ejemplo, la CGR encontró inconsistencias en proyectos que se desarrollaban en esa zona y que contaban con viabilidad ambiental aprobada. Esto reitera la importancia del oportuno seguimiento a las resoluciones emitidas (recuadro 4.11).

En suma, se carece de una acción sistemática y permanente de recopilación y análisis de la efectividad de los mecanismos utilizados para la atención de denuncias ambientales. Sobresalen la ausencia de mecanismos de coordinación intrainstitucionales para esta tarea, la falta de un procedimiento escrito para la atención de denuncias y la coordinación institucional, y dificultades para generar y transmitir datos relevantes a lo interno del Minaet. Existe dispersión y traslape de competencias entre varias entidades encargadas de la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental, sin que hasta la fecha se haya podido establecer un verdadero sistema de control (Cabrera, 2011).

### Actores diversos realizan esfuerzos por mejorar la gestión ambiental

Pese a que los resultados generales de la gestión ambiental en el país lanzan señales de alarma, es importante reconocer y sobre todo estimular los esfuerzos que se realizan en diver-

RECUADRO 4.11

#### CGR revela errores en autorizaciones de viabilidad ambiental otorgadas por la Setena

La Contraloría General de la República (CGR) estudió varios proyectos costeros que recibieron la autorización de viabilidad ambiental otorgada por la Setena (Informe DFOE-AE-IF-01-2011). En uno de ellos detectó que la Secretaría categorizó el sector de isla Verde, en el Parque Nacional Marino Las Baulas, como zona de amortiguamiento, en tanto la Ley 7524 lo clasifica como área protegida. Ese sector es de particular importancia para la conservación de los recursos naturales del Parque y existe el riesgo de que se aprueben otros proyectos con viabilidad ambiental en esa zona, en contra del voto 2008-018529 de la Sala Constitucional. La CGR pidió a la Setena que ajuste el mapa llamado "Sector playa Langosta, estero San Francisco e isla Verde", de acuerdo con las referencias del Instituto Geográfico Nacional y el Área de Conservación Tempisque.

Además, la Setena otorgó viabilidad ambiental (Setena D1-130-2006) al proyecto Marina Moín, ubicado en un sector de alta fragilidad ambiental. La posible construcción de una marina para 239 embarcaciones, un centro comercial, 44 torres de apartamentos residenciales de cuatro pisos, un hotel de 250 habitaciones y otros, conllevaría la invasión de las zonas protectoras del Humedal Nacional Cariari. Una franja de cien metros en ambas márgenes del río Moín -el cual forma parte del humedal- sería afectada por el dragado de canales artificiales para conectar el mar con otros sectores de la propiedad privada colindantes con el río. Además se confirmó la construcción de obras en un humedal lacustrino, parte del humedal

Río Toro-Moín; sin embargo, la Setena no puede aclarar si la viabilidad otorgada a ese proyecto (resolución 2902-2008) está vigente, pues hay información en trámite que debe de ser analizada en conjunto con la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (Cimat). Esto demuestra que no se consideraron todos los alcances y términos de la viabilidad ambiental del proyecto. La CGR dispuso revisar la autorización otorgada en 2008 a esa iniciativa y, de estimarse procedente, ajustarla conforme a derecho.

Otra forma de tramitar las autorizaciones de viabilidad ambiental que evidencia las debilidades de control, es la presentación fragmentada de proyectos, para evitar una mayor rigurosidad de la evaluación. Un ejemplo de ello lo señaló la CGR en el proyecto denominado "Locales Comerciales", el cual se tramitó por medio de dos expedientes (D2-0446-2007 y D2-1434-2007), cada uno de los cuales reportaba un área constructiva de 576 m<sup>2</sup>. De haberse presentado como un solo proyecto, habría superado los 1.000 m<sup>2</sup> y, por tanto, habría tenido otro trámite (formulario D1) mucho más riguroso. La CGR dispuso a la Setena investigar el caso y tomar las acciones legales correspondientes.

Los casos analizados por la CGR evidencian la necesidad de fortalecer los procesos y resoluciones de la Secretaría, y de verificar la implementación de las acciones dispuestas por el ente contralor, con la finalidad de corregir lo actuado en apego al derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2011a.

sos ámbitos para proteger el ambiente, mejorar el uso de los recursos naturales y minimizar los impactos de la actividad económica. A lo largo de los años, este Informe ha documentado iniciativas asiladas que se han generado en el sector institucional, en el plano local y comunitario y, en menor medida, a nivel de la empresa privada.

Estos esfuerzos involucran un diverso y amplio espectro de actores, y en muchos casos enfrentan limitaciones de tipo organizativo, normativo y económico para ampliarse y consolidarse. En esta edición, el capítulo analiza ejemplos de iniciativas locales de gestión del recurso hídrico, y repasa algunas buenas prácticas ambientales.

### Desafío del manejo integrado del agua estimula la acción local

Uno de los problemas recurrentemente señalados en la gestión ambiental, y que se analizó en el apartado anterior, es el rezago normativo y las dificultades para el manejo integrado del agua. Aunque ha sido complicado lograr acuerdos nacionales claros, sí se han generado muchas iniciativas institucionales, académicas, no gubernamentales y locales para promover la coordinación y la integración de componentes económicos, sociales y ambientales en la gestión de este recurso.

Una de esas iniciativas la lleva a cabo la Municipalidad de La Unión, mediante la caracterización de los recursos hídricos para establecer una estrategia de educación, protección y aprovechamiento racional del agua. En 2010 este municipio instituyó una Escuela del Agua y el Ambiente y una Dirección de Recurso Hídrico. Además introdujo el “factor ambiental hídrico” en el recibo mensual de agua, que establece el cobro de catorce colones adicionales por metro cúbico consumido, con el cual se espera recaudar 39 millones de colones en 2011, para invertirlos en la protección del recurso hídrico del cantón. Se han delimitado zonas de protección de doce nacientes que abastecen al 61% de la población, así como sitios donde perforar nuevos pozos, pues se han identificado varios acuíferos cualitativamente importantes (E: Cordero, 2011).

Por otro lado, la iniciativa “AGUANacaste” plantea un modelo integrado de gestión del recurso hídrico para Guanacaste, que pretende aprovechar parte del agua del Distrito de Riego Arenal-Tempisque que no se utiliza en agricultura y piscicultura, y almacenarla en el Embalse Piedras, una reserva estacional proyectada cinco kilómetros al sur de Bagaces (E: Murillo, 2011). Asimismo, en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central se implementó un programa que ha caracterizado y georreferenciado 1.027 manantiales y dos humedales en el cantón de Belén; además se participa en comisiones interinstitucionales de manejo de cuencas, como la Comisión Abra Cuenca Urbana, la Comisión río

Burío y Quebrada Seca, y la Comisión Microcuencas de Heredia, entre otras. También se iniciaron estudios con el Centro de Investigaciones en Ciencias Geológicas de la UCR, para definir las zonas de protección de manantiales en Sarapiquí, Barva y Santa Bárbara, y conocer la hidrogeología y vulnerabilidad del recurso en Atenas, Cachí y la parte alta de la cuenca del río Tiribí (E: Gutiérrez, 2011).

La Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal-Tempisque (Cidecat), integrada por quince entidades gubernamentales, diversas ONG y la empresa privada, monitorea la calidad del agua y estudia la vulnerabilidad de los acuíferos de la zona. Otros aportes se ejecutan con el apoyo de la academia y en colaboración con instancias nacionales e internacionales, estatales y privadas; se ha trabajado, entre otros, en la microcuenca del río Purires en El Guarco de Cartago, en la subcuenca del río Jabonal, en la microcuenca quebrada Los Negritos, en la Asada de San Gabriel de Aserrí, en la cuenca del río Sixaola y en el río Pirro.

Otros esfuerzos por mejorar la gestión del agua se han dado entre operadores rurales, particularmente en las Asada. Existen 1.890 acueductos rurales, los cuales abastecen al 29,5% de la población, aunque en algunos lugares como la zona norte o la región Brunca este porcentaje es del orden del 40%. El 45% de los operadores registrados brinda servicio a menos de doscientos usuarios en condiciones económicas que impiden trabajar con un enfoque empresarial, y por lo que requieren una participación especial del Estado. Esta situación es evidente sobre todo en las comunidades indígenas. También necesitan una estrategia diferenciada los 145 acueductos que suministran agua cruda sin tratamiento, cuya potabilización demanda altas inversiones. La mayoría de los acueductos ya cumplió su vida útil y tiene un mantenimiento deficiente; además se carece de un sistema de información integral del sector rural (Arias-Salguero, 2011).

En virtud de lo anterior, el ICAA ha establecido un modelo de gestión integral para las Asada, que representa

un cambio significativo de la forma en que tradicionalmente se ha abordado el tema de los acueductos rurales (ICAA, 2010). Este modelo contempla la definición del proceso requerido para la prestación del servicio, el ciclo de atención integral, la caracterización y clasificación de las asociaciones administradoras, su estrategia de operación y la estructura organizativa, básica para las oficinas regionales. Para mejorar la agilidad y eficiencia de estas entidades, se ha planteado la necesidad de modificar y mejorar su marco normativo, de modo que se les dé mayor independencia y se reconozca su capacidad para administrar los acueductos (recuadro 4.12).

Las estrategias que se han debatido para la gestión integral de las Asada se refieren a la gestión financiera, el marco normativo, la coordinación entre áreas institucionales, las innovaciones tecnológicas y la integración de programas. Entre las acciones posibles se mencionan: i) la actualización de tarifas, ii) la definición de la estructura contable, iii) el diseño de un sistema de facturación uniforme entre los operadores, iv) la canalización de fondos de cooperación interna y externa, v) el fortalecimiento de las oficinas regionales, vi) la implementación de un programa de operación y vii) la integración de los planes de seguridad, calidad del agua y gestión de riesgo en un solo instrumento (ICAA, 2010).

### Buenas prácticas ambientales requieren alianzas e incentivos

Junto a estos esfuerzos de gestión local y los avances de la agenda de conservación, diversos actores públicos y privados llevan a cabo iniciativas y acciones dirigidas a mejorar las prácticas ambientales y a reducir los impactos de la actividad humana sobre la naturaleza, para favorecer no solo la calidad del entorno, sino también la productividad y la imagen de las entidades involucradas. Algunas de estas iniciativas encuentran importante respaldo en el mercado, que de manera creciente acepta la idea de consumir o utilizar productos y servicios certificados por su esfuerzo ambiental, como sucede con

## RECUADRO 4.12

**En debate nuevo marco normativo para la gestión de los acueductos comunales**

Los acueductos rurales abastecen a cerca del 30% de la población nacional, lo que los convierte en el segundo gran operador, después del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA). Reúnen a más de 10.000 trabajadores *ad honorem* que brindan un servicio vital a sus propias comunidades. Pese a ello, constituyen un sector invisibilizado, falto de cohesión, sin mucha representatividad ni oportunidades para el fortalecimiento de sus capacidades, que funciona bajo un marco jurídico poco adaptado a las realidades actuales y comunitarias. Por tanto, desde hace varios años el mismo sector viene presionando por cambiar y actualizar su marco jurídico, en busca de una gestión más eficaz.

En 2005 el ICAA aprobó el “Reglamento para las asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillado comunales”, el cual ha generado oposición e inconformidad en el sector. Por esto a partir de 2008 la Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales

(Coforsa) inició un proceso de consulta con casi doscientos operadores de acueductos comunales, a fin de acordar un proyecto de ley que impulse y otorgue mayor autonomía a la gestión de esos acueductos. La iniciativa se denomina “Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos Comunales” y se tramita bajo el expediente legislativo 17914. Fue presentada en 2010, y plantea la necesidad de fortalecer la gestión de los acueductos ante los retos del crecimiento poblacional y urbano, la calidad de los servicios y la infraestructura demandada, la falta de coordinación institucional y de ordenamiento territorial, la creciente presión sobre el recurso hídrico y los efectos del cambio climático. Asimismo, Coforsa se ha formalizado y ha conformado un Directorio Nacional, que dirige esfuerzos a la aprobación del proyecto, así como la apertura de un proceso de diálogo con el ICAA y la estructuración de lo que será la futura Unión Nacional de Acueductos Comunales.

Fuente: Marín, 2011.

algunos cultivos agrícolas y en el sector turismo. Otras reciben apoyo de entidades nacionales e internacionales, por ejemplo en el marco del financiamiento de acciones para mitigar el cambio climático. Y otras enfrentan limitaciones, como la falta de organización e interés de las comunidades y sectores económicos, la ausencia de coordinación entre instituciones y gobiernos locales, y la carencia de incentivos. En general, las buenas prácticas generan beneficios no solo ecológicos, sino también económicos y sociales.

Para este Informe se realizó una recopilación -no exhaustiva- de buenas prácticas ambientales (BPA), con la finalidad de conocer las características de las iniciativas que se realizan en el país y los sectores productivos que participan en ellas. En total se consideraron alrededor de 250 casos. Según este análisis (Chaves y Cuevas, 2011), una importante proporción de los esfuerzos tiene un objetivo económico, derivado de la posibilidad de lograr una mayor aceptación en el mercado o una mejor imagen, gracias a la presencia de certificaciones o ejemplos de prácticas de protección ambiental (cuadro 4.12). El siguiente tipo más numeroso tiene que ver con objetivos de sensibilización y educación.

## CUADRO 4.12

**Buenas prácticas ambientales identificadas, según sector productivo y objetivo. 2010**

Sector	Educación y sensibilización	Prevención del riesgo	Objetivo económico <sup>a/</sup>	Certificaciones y manuales	Coordinación interinstitucional <sup>b/</sup>
Agropecuaria	15	3	26	6	8
Gestión del riesgo	15	6	17	3	3
Biodiversidad	23	3	16	5	5
Turismo	13	10	16	1	5
Energético	6	8	10	2	7
Hídrico	7	4	4		4
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>34</b>	<b>89</b>	<b>17</b>	<b>32</b>

a/ Iniciativas que tienen entre sus objetivos la obtención de beneficios económicos.

b/ Con participación del Gobierno, la empresa privada y la sociedad civil.

Fuente: Chaves y Cuevas, 2011.

En el sector agropecuario, las BPA en su mayoría se utilizan para evitar o reducir daños ambientales, tener una productividad adecuada y generar productos inocuos para el consumo; se implantan desde la finca hasta la planta de proceso, e incluyen desde las fases de producción hasta el empaque y entrega en el centro de distribución al consumidor (MAG, 2008). Algunas de estas prácticas se comentan en el apartado sobre agricultura de este capítulo. En general, se identifican algunas limitaciones económicas; por ejemplo, el cambio de agricultura tradicional a orgánica resulta muy difícil para los productores, por sus costos y la complejidad del proceso de adaptación; pese a que en 2007 entró en vigencia una ley de promoción, esta actividad, no ha tenido un crecimiento significativo y se mantiene como un porcentaje bajo del área agrícola total del país (2,3%).

Algunas iniciativas buscan educar y sensibilizar acerca de la importancia de la producción orgánica, su certificación y los beneficios que puede generar en temas clave como la reducción del uso de agroquímicos o la mitigación del cambio climático (recuadro 4.13). Se reportan varios esfuerzos conjuntos entre instituciones. Por ejemplo, el MAG ha puesto en marcha el Programa del Sector Público Agropecuario para fomentar la producción y comercialización de productos orgánicos, promoviendo actividades de capacitación, promoción y concienciación de productores y consumidores. Entre sus logros está la exportación de banano, cacao, café, mora, dulce granulado, jugo de naranja y granadilla orgánicos. También, en conjunto con la empresa privada, Corfoga y Fonafifo promueven la siembra de árboles en sistemas silvopastoriles y cercas vivas, a cambio de un incentivo económico para los ganaderos. Con la siembra de 30.000 árboles en Guanacaste se reduce el calor, se brinda alimento a los bovinos, con lo cual se mejoran las especies, y disminuye el tiempo de estadía en la finca. Del mismo modo, la Asociación de Productores Orgánicos de la Zona Norte de Cartago (Aprozonoc), conformada por diez familias dedicadas a la

producción de hortalizas tradicionales y no tradicionales, realiza giras e imparte talleres sobre este tipo de producción para consumidores, estudiantes y público en general. Los productos se llevan a las ferias del agricultor y a ferias orgánicas (Feria del Trueque y Feria Verde; Chaves y Cuevas, 2011).

En el tema de gestión del riesgo, algunas de las buenas prácticas buscan revertir las condiciones de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y la infraestructura, así como de actividades productivas de bienes y servicios. El aspecto económico es una limitante para las iniciativas de prevención, pues muchas de las obras requeridas tienen un alto costo y, como se ha venido señalando en este capítulo, existe poca planificación y ordenamiento del territorio. Un caso interesante es la comunidad Hotel de Cañas, ubicada en la parte media de la cuenca del río Cañas, en una zona de alto riesgo de

inundación. La comunidad ha construido un dique con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la CNE, la Municipalidad y la empresa privada.

En el sector de ecosistemas y biodiversidad se encontraron mayoritariamente iniciativas de educación y sensibilización, así como de búsqueda de mejores ingresos. Entre las de tipo interinstitucional se presenta el caso de CoopeSoliDar R.L. y CoopeTárcoles R.L., ambas asociadas en un proceso de conservación marina y de desarrollo de la comunidad de pescadores artesanales del Pacífico Central; se implementó un área de pesca responsable y se establecieron compromisos sociales y ambientales (Solís et al., 2010). Otros esfuerzos son la campaña para proteger el tiburón martillo, de Pretoma, y el programa de pago por servicios ambientales de Fonafifo. Por su parte, la fundación MarViva ha

#### RECUADRO 4.13

##### **Cam(Bio)2: normativa y sello de servicios ambientales para productores orgánicos**

La Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense (Cedeco) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, cuya misión es facilitar procesos de agricultura orgánica. En 2003 Cedeco realizó una investigación sobre el papel de las fincas de agricultura orgánica en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y sus aportes a la mitigación del cambio climático. Variables evaluadas, como carbono almacenado en el suelo, emisiones evitadas por el uso de fertilización nitrogenada y eficiencia energética, las diferencian de las fincas convencionales. Por eso se creó la norma y sello Cam(Bio)2, una herramienta para determinar los aportes de la producción orgánica en servicios ambientales relacionados con los GEI y aumentar la eficiencia del uso de la energía en organizaciones de productores orgánicos. Además de la certificación, se brinda un servicio de compensación de emisiones a través de proyectos agrícolas con carácter social.

Algunas limitaciones encontradas son la incertidumbre y la falta de conocimiento técnico para promocionar este tipo de proyectos; muchas empresas lo consideran innovador, pero no saben cómo compensar la reducción de sus emisiones en el corto o mediano plazo. Aun así, se realizan esfuerzos para generar un espacio donde se reconozcan las iniciativas de mitigación con un fuerte componente de retribución e inversión social, como alternativa para empresas ambientalmente responsables.

Uno de los principales desafíos de la investigación es posicionar esta nueva metodología, de modo que se reconozca en la agroecología un instrumento para la mitigación del cambio climático. También se debe generar un mecanismo diferente, que propicie una relación directa entre organizaciones de pequeños agricultores agroecológicos y la sociedad civil o la empresa privada (con responsabilidad ambiental).

Fuente: Castro, 2011.

apoyado diversas iniciativas mediante una publicación para mejorar la gestión de la pesca de arrastre de camarón, guías de buenas prácticas para la pesca deportiva y la construcción y operación de marinas turísticas (Fonseca, 2011b).

Por otra parte, el desarrollo turístico sostenible representa la búsqueda de un balance entre el uso apropiado de los recursos naturales y culturales, el éxito económico de la actividad y su contribución al desarrollo nacional. El Certificado de Sostenibilidad Turística del ICT, por ejemplo, se creó con el propósito de diferenciar a las empresas del sector hotelero que realizan esfuerzos para mejorar su interacción con la comunidad y el entorno natural. El Instituto se encarga de capacitar a las empresas participantes, las cuales, al obtener el sello, se benefician de la estrategia de mercadeo de la iniciativa y de la exoneración total o parcial de la cuota de inscripción en ferias internacionales (E: López-Chávez, 2011). El programa se ha ampliado al sector de agencias de turismo, y al 2011 cuenta con 171 hoteles certificados y 57 agencias de turismo. El número ha sido creciente desde que se creó el certificado en 1997; considerando que en el país hay 501 empresas de hospedaje con declaratoria turística (dato del 2010), la cobertura es de un 34%. En el campo del ecoturismo desde hace varios años se reportan importantes esfuerzos locales, tanto individuales como colectivos, como los que desarrollan la Asociación Talamanca de Ecoturismo y Conservación, y el grupo Actuar, que ha integrado e impulsado la actividad del turismo rural.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES, véase Chaves y Cuevas, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

En el sector hídrico la mayor parte de las prácticas analizadas son de sensibilización y educación, aunque, como se comentó en el apartado anterior, también existen esfuerzos de gestión que incluyen la protección y el manejo

integrado del recurso. Entre ellas están el plan de mejoramiento ambiental de la cuenca del Virilla, de la CNFL, y el proyecto que ejecuta el ICAA con la finalidad de rehabilitar y ampliar el alcantarillado sanitario del Área Metropolitana y construir una planta de tratamiento de aguas residuales; la iniciativa cuenta con financiamiento de JICA y se realiza en forma conjunta con once gobiernos locales y con participación de las comunidades. Al mismo tiempo se han realizado talleres con más de mil personas, enfocados en la sensibilización sobre el uso adecuado del agua (E: Barboza, 2011).

En otros sectores hay casos interesantes de empresas e instituciones que han iniciado procesos para certificarse y promover prácticas más amigables con el ambiente. Así por ejemplo, en la planta de matanza porcina del ITCR, en San Carlos, se desarrollaron tecnologías limpias con el uso de colectores solares en lugar de *bunker* para la producción de biogás, y además se logró disminuir el consumo de energía en el proceso productivo (BUNCA, 2010). Por su parte, la empresa Nature Air se ha promovido como aerolínea “carbono neutral” y desde 2004, a través de Fonafifo, ha compensado la emisión de más de 37.000 toneladas de dióxido de carbono con la protección de 750 hectáreas de bosque tropical en la península de Osa; asimismo, en cinco años ha mejorado el rendimiento del combustible aéreo en un 7% (Raine, 2011). La empresa Mapache Rent a Car también se ha certificado como “carbono neutral” en alianza con Fonafifo; redujo el consumo de agua, sensibiliza a sus clientes y maneja sus propios desechos; recibió la categoría VI del Programa Bandera Azul Ecológica y firmó un acuerdo voluntario con el Centro Nacional para la Producción más Limpia (CNP+L; E: López-Cordero, 2011).

Como se mencionó, algunos obstáculos que enfrentan las buenas prácticas ambientales tienen que ver con la organización, la coordinación y el compromiso, tanto institucional como ciudadano. El fomento de este tipo de esfuerzos pasa por construir, reforzar

e impulsar los incentivos adecuados, y las regulaciones necesarias. En la actualidad, el conjunto de normas específicamente enfocadas a estimular buenas prácticas es escaso. En los últimos años ha tomado fuerza la denominada autorregulación o regulación voluntaria en las empresas que buscan mejorar su desempeño ambiental. Aunque queda camino por recorrer, existen algunas iniciativas estatales, ya comentadas: el Certificado de Sostenibilidad Turística, el Programa Bandera Azul Ecológica, la nueva normativa sobre agricultura orgánica, la guías voluntarias de la Setena y un manual de “Compras Verdes” elaborado por la Contraloría General de la República, entre otras (Chaves y Cuevas, 2011).

### Nueva Ley de Residuos Sólidos genera acciones positivas

Durante el 2010 hubo cambios relevantes en las estructuras, políticas, reglamentos y acciones de municipios y Gobierno, en relación con el manejo de los residuos sólidos. El impacto de estos cambios es incipiente, pero de realizarse un buen seguimiento, es de esperarse la consolidación de las tareas de recuperación de materiales en la fuente, la valorización de esos productos y el tratamiento apropiado. El nuevo modelo de gestión, derivado de la nueva Ley para la Gestión Integral de Residuos (GIR), además está basado en la protección de la salud humana y de los ecosistemas, así como en la creación de vínculos entre empresa privada, asociaciones comunales, municipalidades y Gobierno Central.

La normativa anterior hacía difícil que las municipalidades dispusieran de presupuesto para financiar acciones distintas a las tradicionales de recolección, transporte y disposición de los residuos sólidos en un sitio de vertido adecuado. La nueva ley incorpora aspectos básicos de sustentabilidad, como la disminución y la separación en la fuente, la valorización de los residuos y la aplicación de tecnologías apropiadas para su tratamiento. Además enuncia conceptos como la responsabilidad extendida al productor y la internalización de costos, aunque no enfatiza en

los instrumentos para su concreción. El sector municipal ha comenzado a pensar e invertir en la separación de residuos sólidos, a desarrollar planes de manejo para estos y a cumplir con la obligación de contar con una oficina de gestión ambiental y reglamentos específicos en esta materia (Soto, 2011).

Ahora el Ministerio de Salud es el órgano rector del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos y el encargado de generar indicadores de gestión, entre otros aspectos. Una disposición relevante de la nueva normativa es la autorización expresa para adaptar las tasas de cobro del servicio de recolección según los tipos de residuos y realizar convenios entre entes privados y grupos comunales para lograr efectividad en este campo. La Ley GIR no prevé sanciones para los grandes generadores, aunque, como se dijo, menciona el concepto de responsabilidad extendida; esta es una de las herramientas fundamentales para resolver el problema y su falta de desarrollo es una de las debilidades importantes de la citada Ley. Otro problema es que se recargan las funciones y responsabi-

dades en los municipios y el Ministerio de Salud, no así en los generadores de residuos sólidos. Además, aunque se mencionan los desechos peligrosos, no se plantea una articulación efectiva para su manejo (Soto, 2011).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RESIDUOS SÓLIDOS, véase Soto, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Al sector privado se le abren posibilidades de incursionar en negocios productivos con el manejo de residuos; sin embargo, falta definir con precisión la labor de los grupos comunales, pues estos han sido precisamente los que han impulsado con mayor fuerza la construcción de centros de acopio de materiales, han participado en campañas y han sensibilizado a la población; sus acciones no pueden quedar en el olvido. Si bien es pronto para valorar el impacto de la Ley, ya existen algunos indicadores muy positivos, como el surgimiento de más centros de recupera-

ción, reciclaje y tratamiento de residuos sólidos. En el último año se han consolidado en el país empresas dedicadas al reciclaje de baterías, el tratamiento de lámparas fluorescentes e incluso el reciclaje del plástico PET (polietileno tereftalato) para producir botellas. Para divulgar la nueva Ley, el Ministerio de Salud y otras entidades han impartido numerosos talleres de capacitación al sector municipal y a grupos comunales (cuadro 4.13); los datos son parciales, pues también hay participación del Minaet, el Ministerio de Educación, la academia y grupos privados.

Desde hace más de una década existen antecedentes de comunidades, ONG, centros educativos, grupos sociales y privados, que se organizaron para construir, administrar y gestionar centros de acopio de materiales y aprovechar los residuos sólidos de valor comercial. Para esto se hizo una labor de concienciación e identificación de rutas de recolección, y se fue desarrollando el mercado de materiales y el sistema de recuperación, en algunos casos en coordinación con las municipalidades, pero la mayoría ejecutados

CUADRO 4.13

**Talleres de capacitación impartidos en el marco de la Ley para la Gestión Integral de Residuos. 2010**

Organización capacitadora	Características de la capacitación
Federación de Municipalidades de Cartago, ITCR, proyecto Fomude	906 personas de grupos comunales y sesenta graduados de la carrera de Técnico en Gestión Municipal de Residuos Sólidos.
Ministerio de Salud	Diferentes actores intersectoriales y municipales. Para mediados de 2011 se espera cubrir el 100% del país.
Municipalidad de Alvarado	Cinco grupos de ocho personas; también en las redes sociales se difunde información de interés comunal.
Proyecto de manejo ecológico de desechos sólidos en el distrito Juan Viñas, Cartago	Como resultado de la capacitación, más de 2.000 familias clasifican sus desechos en biodegradables, reciclables y no aprovechables, procesan los residuos y comercializan los productos que se consiguen.
Programa CYMA	Doce talleres para un total de 350 personas de los sectores público, privado y académico, así como representantes de ONG.
Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela	Se ha capacitado a funcionarios de todos los municipios de Alajuela, para que desarrollen los planes de manejo de residuos sólidos.
Fundación Centro de Productividad Nacional	Se capacitó a 1.677 personas, incluyendo estudiantes, docentes y personal municipal.

Fuente: Soto, 2011, con datos de García, 2011, municipalidades, instituciones, programa CYMA y Ministerio de Salud.

de manera independiente. En 2008 se aprobó el Plan de Residuos Sólidos-Costa Rica (Presol), con el fin de articular todos estos esfuerzos de gestión informal, y por último en 2010 se promulgaron la Ley GIR y su respectivo Plan Nacional. Es interesante destacar que el orden cronológico de creación de estos instrumentos es inverso al orden lógico que habría cabido esperar (Soto, 2011).

También se han actualizado los reglamentos de residuos sólidos ordinarios, de centros de recuperación de residuos de valor comercial, de gestión integral de desechos electrónicos, y de disposición final de medicamentos, materias primas y sus residuos. Un hecho de importancia estratégica es que, por primera vez en el país, se están diseñando indicadores de gestión que permitirán contar con datos actualizados, fiables, centralizados y cuantitativos, para conocer los avances o retrocesos en la implementación de la Ley GIR. A la fecha, en una comisión mixta formada por representantes del Ministerio de Salud, ONG y grupos privados, se han diseñado dieciséis indicadores que incluyen cantidades generadas por cantón, cobertura de recolección, ejecución del Presol, número de rellenos sanitarios y vertederos, residuos peligrosos y su tratamiento, entre otros. Todo esto hace esperar una mejor gestión en el mediano plazo, si las acciones se concretan, y de hecho ya ha generado algunos resultados positivos. Uno de ellos es un aumento reportado en el reciclaje y aprovechamiento económico de diversos materiales. En los centros de acopio de residuos con valor comercial destaca la labor de los grupos comunales (cuadro 4.14), que en todos los casos han mejorado sus ingresos a través de esta actividad.

La información sobre las iniciativas comunales de reciclaje no ha sido integrada a nivel nacional. Existen datos fragmentados, como los de la empresa Vical, que reporta 411 grupos recolectores integrados por escuelas, colegios, negocios privados como bares y comercios, centros de acopio y hoteles. Por su parte, la ONG Terra Nostra informa de 62 centros de acopio ubicados en

CUADRO 4.14

### Algunos nuevos grupos locales que trabajan en la recuperación de residuos sólidos con valor comercial

Sector	Nombre
Mujeres	Asociación Femenina de la zona de Los Santos
	Asociación de Mujeres Ambientalistas 4-R, de San Carlos
	Asociación de Mujeres Organizadas Microempresarias de La Guaría, en Siquirres
Personas con discapacidad o en riesgo social	Asociación de Personas con Discapacidad para el Progreso de Santa Ana
	Asociación Renacer del Adulto Mayor, de Alajuelita
	Asociación Pro-Personas con Discapacidad de Atenas
	Asociación Casa Hogar para Ancianos Albernia, en San Isidro de Heredia
Microempresarios	Coopemoprel, en Limón
	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano, en Puntarenas
	Cooperativa Autogestionaria de Producción en Cadena, en Abangares
	Comité de Reciclaje de Coronado
	Comité Ambiental de La Florida, en Tibás

Fuente: Soto, 2011.

diferentes lugares del país, y la fundación Ceprona de 64 centros comunitarios de recolección de materiales, 67 empresas recuperadoras y 42 empresas recicladoras. Uno de los centros con mayor flujo de materiales es el Centro de Acopio de La Violeta, en Frailes de Desamparados, inaugurado en 2010; este es un proyecto conjunto de la Asociación de Mujeres pro Bienestar de La Violeta y la Municipalidad de Desamparados, en la cual esta última aporta el espacio físico y el transporte, y la Asociación le transfiere el 5% de las ganancias. Para impulsar esta iniciativa el municipio diseñó el plan de educación ambiental “Desamparados separa sus desechos para reciclar” y un plan de manejo de residuos sólidos; además apoya mediante un reglamento de separación de materiales y el cobro de multas a quienes incumplan.

Actualmente, en el 23% de los cantones del país ya se realiza recolección separada, una o dos veces por semana, de residuos para recuperar, reciclar o reutilizar (Soto, 2011). Jiménez tiene cinco años de hacerlo, y es el único que aplica un tratamiento a los residuos biodegradables, principal componente de

los residuos sólidos. En Alvarado esta labor se inició en 2010 y ya ha generado importantes beneficios económicos (recuadro 4.14). La lista la completan los cantones de Desamparados, Escazú, San Rafael de Heredia, Santa Ana, Montes de Oca, Esparza, Curridabat, Parrita, Perez Zeledón, Aguirre, Carrillo, Alajuelita, Belén, Tarrazú, Alfaro Ruiz, Nicoya y Garabito. Los municipios de estas comunidades están a la vanguardia en el tema; muchos han instalado rótulos publicitarios con información general, fechas y rutas de recolección.

Por otra parte, el 50% de los cantones cuenta o está en proceso de tener su plan de manejo de residuos sólidos avalado por el Ministerio de Salud; el 44% ya dispone de oficinas de gestión ambiental, el 13% registra datos fiables de composición de los residuos que se generan en la localidad, y en el 14% hay reglamentos específicos para su manejo. En Escazú existe además un proyecto para la “carbono neutralidad” del cantón (Soto, 2011).

### Urge tender puentes entre gestión del riesgo y cambio climático

La gestión del riesgo evidencia con

## RECUADRO 4.14

**El manejo de residuos sólidos mejoró las finanzas del municipio de Alvarado**

Hace cuatro años, la Municipalidad de Alvarado, en Cartago, se encontraba en serios problemas financieros, sin recursos económicos por una morosidad elevada y sin una solución a corto plazo. En respuesta a esta situación, y gracias al entusiasmo y participación de la comunidad, se diseñó un ambicioso plan para recuperar de entre los residuos sólidos aquellos que tuvieron valor comercial. Se decidió crear la Oficina de Gestión Ambiental y comenzar a ejecutar proyectos concretos para el manejo de residuos sólidos y la protección de fuentes del agua, entre otros.

Hoy en día es obligatoria la selección de materiales en la fuente, aunque todavía no se aplican las multas por incumplimiento de esta disposición; más del 50% de las personas hace la separación de los residuos puntualmente, y se logró una mejora en las finanzas municipales. En los últimos meses de 2010, cada semana ingresaban al botadero de Cervantes, en promedio, ocho camiones con siete toneladas de residuos cada uno. Pese a que se amplió la recolección al sector de Charcalillos y el caserío Los Gómez en el distrito de Lourdes, lo que significa un 5% más de la ruta, el número de camiones semanales ha disminuido a cuatro.

Bajo el programa de reciclaje “Asociación Recicladora Alvarado Limpio y Sano” (Arlisa) se recolecta y comercializa el resto de los residuos. El último viernes de cada mes se recogen también los desechos no tradicionales como chatarra, aceite de cocina, colchones, muebles, PVC, que antes eran lanzados a los ríos y cuya recolección implicaba una labor difícil y costosa para el municipio. Además, con la implementación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos fue posible aumentar la tarifa de recolección y tratamiento, de 1.500 a 2.200 colones, y se ha fortalecido la acción municipal. Otras instituciones que antes no participaban tan activamente ahora son actores clave del proceso, como escuelas, Ebais, el MAG e incluso el comercio, aunque este último con alguna reticencia inicial. Al integrar a los vecinos de Charcalillos se eliminó la contratación de operadores privados de vagonetas, una costumbre muy afianzada en las zonas rurales. Aunque todavía se está tratando de resolver el tema del sitio de vertido, este caso es un ejemplo de cómo la organización, con acuerdo social y voluntad, puede ponerse al servicio de la solución de los problemas comunales.

Fuente: Soto, 2011.

*Cuarto Informe Estado de la Región* (2011) se analiza la evolución conceptual e institucional que se ha dado en Centroamérica en este campo, así como algunos de sus desafíos.

La PCGIR enfatiza en el “riesgo extensivo” y se aleja del enfoque anterior de “riesgo intensivo”. El riesgo extensivo se refiere a eventos cotidianos de baja intensidad pero alta recurrencia, como vendavales, inundaciones y deslizamientos, usuales en comunidades rurales y asentamientos urbanos en exclusión social y muy vulnerables ante estos fenómenos hidrometeorológicos. Este es uno de los mayores desafíos nacionales, dado que la falta de planificación y ordenamiento del territorio, unida a las condiciones de vulnerabilidad social, constantemente generan desastres y grandes pérdidas humanas y materiales. Aunque ya se analizó en la anterior edición de este Informe, el caso de Calle Lajas de Escazú es un claro ejemplo de este tipo de riesgo (recuadro 4.15). Por su parte, el riesgo intensivo alude a eventos poco frecuentes en número pero que provocan altas tasas de mortalidad, como terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, tsunamis y sequías severas. La PCGIR propone a los responsables institucionales y sectoriales un abordaje integral, que entrelace la gestión del riesgo con los temas económicos, ambientales y de cohesión social.

El Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015 es un marco estratégico centrado en reducir la vulnerabilidad de la población costarricense. En él sobresale la inclusión de ejes y objetivos estratégicos coincidentes con el enfoque de planificación del desarrollo con criterios de riesgo, con la visión territorial y con la convocatoria a un abordaje intersectorial integrado.

Los innegables avances en la generación de políticas, decretos, planes y acuerdos internacionales y nacionales, en general, carecen de acciones explícitas que garanticen su ejecución y la debida rendición de cuentas. La lentitud y el inconsistente desempeño de los países en el cumplimiento de los compromisos adquiridos fueron señalados en los foros organizados por

claridad los complejos procesos sociales e institucionales que derivan en resultados de alto impacto. Este es, además, un tema clave en el marco del cambio climático, dado que ese fenómeno agudiza las debilidades actuales y multiplica las amenazas ya existentes. El país ha sido efectivo en la generación de gran cantidad de instrumentos de política y estrategias en esta materia, pero no ha logrado que tales mecanismos se traduzcan en una menor vulnerabilidad, tal como se vio en el reporte sobre desastres de la primera sección de este Informe, y sobre todo, no ha sido capaz de integrar la gestión del riesgo en su agenda de desarrollo.

Entre esta diversidad de acuerdos y acciones de política nacional y regional sobresalen el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR), de 2010, la Estrategia Regional Centroamericana de Cambio Climático, de 2008, y el nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac) publicado en 2008, para elaborar guías de buenas prácticas productivas y desempeño eco-eficiente. En el recién publicado

## RECUADRO 4.15

**Desastre en Calle Lajas evidencia el carácter social del riesgo**

La tragedia ocurrida en noviembre de 2010 en San Antonio de Escazú, en la cual más de veinte personas fallecieron sepultadas por una avalancha de lodo y piedras, había sido advertida por expertos de la UCR (Arce et al., 2002). Doce viviendas fueron destruidas y más del doble resultó con daños parciales, por un alud desprendido del cerro Pico Blanco que se abrió paso por la quebrada Lajas. En años recientes esta última había tenido poco caudal, pese a la abundancia de lluvias. El estudio realizado alertaba sobre el riesgo de desprendimientos en gran parte del cerro y la caída de material a velocidades de hasta 120 kilómetros por hora. A pesar de tales advertencias, la zona seguía habitada. El mismo estudio advirtió también sobre otros peligros en elevaciones cercanas en Santa Ana y Alajuelita.

Hoy se perciben otras tendencias de construcción y riesgo. Por ejemplo, si bien las poblaciones más pobres son las que generan asentamientos en las zonas de mayor riesgo, y con menores condiciones de infraestructura para resistir el impacto de los eventos, en localidades como San Antonio de Escazú, Santa Ana y Río Oro se observa un fenómeno distinto: el continuo desarrollo de áreas residenciales para sectores de altos ingresos, en zonas que hasta hace poco eran rurales. En ellas se siguen construyendo grandes y lujosos proyectos habitacionales, a pesar de que son bien conocidos los peligros potenciales por los deslizamientos activos de los cercanos cerros Tapezco y Alto de las Palomas. Además, en estos lugares también existe la amenaza de avenidas aluviales tempestuosas, es decir, el descenso de materiales por los ríos, un riesgo menos conocido por la población, pero igual de peligroso.

Fuente: Chaves y Cuevas, 2011, con datos de la CNE y reportes de prensa.

Cepredenac al cumplirse cinco y diez años de la tragedia ocasionada por el huracán Mitch (Mitch+5, Honduras 2003 y Mitch+10, Guatemala 2009), así como en el *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres* celebrada en Ginebra en 2009 (Smith, 2011).

El compromiso de reducir el riesgo de desastres no solo implica el recuento pormenorizado de eventos, daños y pérdidas reportados por la prensa, centros documentales, bases de datos y autoridades, funcionarios y pobladores. Ese recuento siempre será indispensable, pero no da cuenta de los avances en las tareas de disminuir los escenarios de riesgo (Smith, 2011). Asimismo, la vulnerabilidad, uno de los componentes de la gestión del riesgo, tiende a ser entendida a partir de grandes categorías como pobreza y exclusión social, sin desagregar las necesidades, las dinámicas de los asentamientos humanos, las actividades productivas y prácticas sociales que no consideran el riesgo de desastres, sino la lucha por la supervivencia cotidiana (Smith, 2011).

Es fundamental que se establezca un diálogo entre los especialistas en gestión del riesgo y cambio climático y la comunidad nacional, a fin de generar un conocimiento que se traduzca en herramientas u opciones de intervención para la sociedad. Un esfuerzo en tal sentido podría ser, por ejemplo, la difusión por medio de Internet de la información sobre las grandes regiones climáticas del país, la tendencia de los fenómenos hidrometeorológicos y el uso de estos datos para prever afectaciones cíclicas y procurar las correspondientes acciones de mitigación y adaptación. El Plan Nacional para la Gestión del Riesgo asigna expresa responsabilidad a las municipalidades, aunque sus actores, las autoridades, los inversionistas de actividades generadoras de bienes y servicios, y la población, no disponen del acervo técnico, la información y los canales de acceso a una asesoría sistemática.

Durante el 2010, las acciones desplegadas por el Gobierno con respecto del cambio climático privilegiaron la iniciativa “carbono neutral”, pero sin construir las sinergias adecuadas para

asumir algunos de los principales retos que genera este fenómeno. En el capítulo 7 de este Informe se resumen los hallazgos de un capítulo dedicado al abordaje de este tema en Centroamérica, en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011). En él se subraya la importancia de apostar por la adaptación, más que por la mitigación, y de concretar en acciones la gran cantidad de instrumentos de política y estrategias que se han aprobado sobre el particular, en los cuales por lo general se definen metas, pero no los recursos y responsables de trabajar para alcanzarlas (Merino, 2011).

En la Estrategia Regional de Cambio Climático hay compromisos de desarrollar planes sectoriales e intersectoriales de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático. Además se establece el mandado de generar indicadores de vulnerabilidad en ámbitos prioritarios, como recursos hídricos, agua potable, saneamiento, sistemas agropecuarios, forestales y pesqueros, turismo, energía e infraestructura (Smith, 2011).

Después del sector energía, que genera el mayor aporte de GEI (como se comentó en la sección “Resultados de la gestión ambiental”), las emisiones del sector agropecuario son significativas y están constituidas en un 90% por gas metano. La mayoría del N<sub>2</sub>O proviene de los suelos dedicados a cultivos y pasturas, siendo estos últimos los responsables de la mayor parte de las emisiones (Chacón et al., 2009). Para la meta “carbono neutral” del país, con horizonte al año 2021, no se observan aún acciones concretas para este sector; como se ha analizado en este capítulo, no existen programas que hayan logrado incentivar con fuerza los esquemas de producción de huella baja de carbono, como la agricultura orgánica, los sistemas agroforestales y el tratamiento de residuos.

Una iniciativa específica para estimular la implementación de prácticas agrícolas que consideren el cambio climático es el “Módulo de Clima” de la Red de Agricultura Sostenible (RAS), la cual se estableció en 1991 y reúne a las principales organizaciones de conservación en los trópicos. Con la norma

que se establece en el Módulo, y con la certificación Rainforest Alliance en fincas, se favorece la conservación de tierras forestales y otros ecosistemas locales, al minimizar el uso de agroquímicos, conservar el agua y optimizar el uso de energía; estas son prácticas que resultan en la reducción de los GEI y en el aumento de la captura de carbono. Desde 2009, la RAS, en colaboración con la industria, el Gobierno, la academia y organizaciones sin fines de lucro, diseña nuevos criterios y prácticas en fincas para la mitigación y adaptación al cambio climático (RAS, 2011).

Otro caso de prácticas relacionadas con el clima, es el de la Cooperativa de Caficultores de Dota, que cuenta con 800 afiliados y es la primera con la certificación internacional de “carbono neutral” basada en la norma PAS2060, del British Standards Institute. Las acciones de la cooperativa iniciaron en 1998, cuando redujo en 40% el consumo de energía de su beneficio y comenzó a tratar las aguas residuales antes de descargarlas a un río cercano (Barquero, 2011). En el sector arrocero, la empresa El Pelón, en Liberia, logró una disminución de 41.644 toneladas en el dióxido de carbono que emiten sus procesos agrícolas, industriales y comerciales, y obtuvo la certificación “carbono neutral” que otorga la Earth, todo ello mediante un programa de reciclaje, cambios en la flotilla de vehículos, la reforestación de 3.200 hectáreas ganaderas y la generación de electricidad a partir de la combustión de cascarilla de arroz (Vargas, 2011).

Por otro lado, en 2010 inició un proyecto para estudiar el efecto del cambio climático sobre las principales características físicas y químicas del océano y la atmósfera, así como sobre la biodiversidad marina y las actividades socioeconómicas en el Corredor Costa Rica-Isla del Coco. La iniciativa incluyó la capacitación del personal del Minaet en la Isla, para la toma de datos, muestras y monitoreo (Cortés et al., 2010b y 2010c). En la zona de Junquillal, en el Pacífico Norte, se estimó una tasa de cambio del nivel del mar de cuatro milímetros por año, para un aumento de 0,4 metros a final del presente siglo;

sin embargo, a partir de 2003 la contribución del deshielo a la elevación del nivel está acelerándose y es necesario que cada localidad se prepare para enfrentar los peores escenarios, a fin de reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas marino-costeros y de las poblaciones (Ballester et al., 2010a y 2010b; Protti et al., 2010).

### Capacidades para la gestión ambiental

La posibilidad de que el país mejore los resultados de su gestión ambiental depende de procesos de diálogo social y político, un marco normativo fuerte y una institucionalidad comprometida y vigorosa, que permita establecer un balance entre los objetivos del desarrollo y la protección. Para ello, las capacidades del aparato estatal, de la sociedad civil y de la ciudadanía son clave. Esta sección presenta algunos datos sobre los recursos humanos disponibles para la conservación y los fondos recaudados por el ingreso de visitantes a las áreas protegidas; esa recaudación alimenta el Fondo de Parques Nacionales, que constituye el principal sostén de esas áreas.

Por otra parte, para esta edición se buscó conocer el abordaje del tema ambiental en la educación formal y no formal. Se encontró que este tema, como eje transversal, tiene una presencia parcial en la enseñanza del país, y que la coordinación entre las instituciones relacionadas es débil. También se determinó que existen numerosas experiencias de educación ambiental en las comunidades, pero su identificación precisa se dificulta porque no hay un registro integrado de esos esfuerzos, ni mecanismos de evaluación de resultados.

### Esfuerzos de conservación: avances y carencias

El número de funcionarios en las áreas de conservación parece estar asociado a dinámicas propias de cada una de ellas, no al tamaño o esfuerzo requerido para su gestión. Aunque no hay datos de todas las áreas, se estima que hay un funcionario por cada 2.140 hectáreas; cerca del 31% del personal

tiene formación profesional y el resto educación primaria o secundaria (cuadro 4.15). En materia de financiamiento, en el período fiscal 2010 ingresaron alrededor de 3.838 millones de colones, provenientes casi en su totalidad del Fondo de Parques Nacionales, y egresaron 6.726,5 millones de colones, los cuales fueron cubiertos en un 78% por el Fondo y el 20% por el Sinac. Entre otros rubros, los recursos se utilizaron para hacer la segunda adquisición de tierras más importante de los últimos cinco años, de 1.295 hectáreas, el 91% de ellas en las áreas Guanacaste y Arenal-Tempisque (Sinac-Minaet, 2011a).

Las áreas protegidas son generadoras de ingresos. Entre 1990 y 2008 la visitación mostró un incremento sostenido, pero en 2009 disminuyó un 7%, o cerca de 100.000 visitantes (80% no residentes), lo que significó una reducción de 278 millones de colones en los ingresos por concepto de entradas; esto tiene relación con la crisis económica internacional y su efecto en el turismo. En 2010 se observó una recuperación de 33.500 visitantes no residentes, para un total de 1.264.300. En 2009, los parques más visitados por turistas internacionales fueron Manuel Antonio, Volcán Poás y Tortuguero, y por los nacionales Volcán Irazú, Volcán Poás, Marino Ballena y Manuel Antonio; este último recibe el 20% del total de las visitas al Sistema y el 28% del total de visitantes no residentes. Diez áreas silvestres protegidas, de un total de 169, recibieron el 85% de los visitantes durante el 2009 (Sinac-Minaet, 2011c).

El Parque Nacional Marino Ballena es fuente primordial de sustento para la población local. Pasó de 398 visitantes en 2002, a 93.970 en 2009 y es la quinta área más visitada del país. Organizadas en la Asociación de Operadores de Turismo del Parque Nacional Marino Ballena, catorce microempresas locales participan en actividades como el avistamiento de cetáceos, que ha mostrado un gran crecimiento y constituye un apoyo a las áreas protegidas marinas y a la conservación desde la sociedad civil. Los operadores turísticos reciben capacitación, mantienen un vínculo estrecho

CUADRO 4.15

**Funcionarios del Sinac, según área de conservación<sup>a/</sup>. 2010**

Área de conservación	Número de funcionarios	Hectáreas por funcionario	Distribución porcentual por tipo de formación		
			Profesional	Técnica	Otra <sup>b/</sup>
Cordillera Volcánica Central	189	793	37,2	5,1	57,6
Pacífico Central	120	956	34,2	3,3	62,5
La Amistad-Caribe	57	4.022	45,6	12,3	42,1
Guanacaste	121	1.017	25,6	3,3	71,1
Marina Isla del Coco	33	6.122	36,4		63,6
Osa	164	971	20,1		79,9
Tempisque	83	1.115	27,7	3,6	68,7
<b>Total</b>	<b>767</b>		<b>30,9</b>	<b>3,6</b>	<b>65,5</b>

a/ La información no estaba disponible para las siguientes áreas de conservación: La Amistad-Pacífico, Tortuguero, Huetar Norte y Arenal-Tempisque.

b/ Primaria y secundaria.

Fuente: Corrales, 2011, con base en Sinac-Minaet, 2011a.

con el Parque y son conscientes de la fragilidad de los ecosistemas por donde transitan sus embarcaciones. Con el apoyo de la Fundación Keto y la organización Conservación Internacional han implementado el “Sistema de Mejores Prácticas”, centrado en la responsabilidad con el ambiente y el bienestar de la comunidad (Bustamante, 2010).

Además de recursos económicos, la agenda de conservación requiere la participación y coordinación entre diversos actores locales, institucionales y privados, para reforzar sus alcances. En 2010 se realizaron esfuerzos notables en la formulación de planes de manejo: se reporta una cobertura del 100% de los parques nacionales y las reservas biológicas, y avances en reservas forestales y zonas protectoras. El 66% de las áreas protegidas posee planes de manejo, un 21% más que en el 2009. Como parte del proyecto “Costa Rica por Siempre”, una iniciativa del Gobierno con socios externos, se recaudaron fondos para la elaboración de planes de manejo en áreas protegidas marino-costeras (E: Sánchez, F., 2011). Sin embargo, en el mismo año la CGR aplicó por primera vez un índice de gestión institucional, con el propósito de establecer una línea base sobre la planificación, la gestión financiera y presupuestaria, la contratación administrativa, el control interno y el servicio al usuario de las

instituciones públicas; de 102 entidades evaluadas solo cinco no respondieron, entre ellas el Minaet y el Sinac, los cuales fueron calificados con el menor puntaje (CGR, 2011b).

Por otra parte, el Incopesca lidera la elaboración del Plan Nacional de Acción para la Conservación y Ordenación de los Tiburones. También estableció un sistema de seguimiento satelital de las embarcaciones atuneras de red de cerco, en coordinación con el Servicio Nacional de Guardacostas y la Dirección Nacional de Drogas, como herramienta de control y supervisión de las actividades pesqueras, seguridad, atención de emergencias y lucha contra el narcotráfico. Por otro lado, se construyó el Centro Nacional de Capacitación para la Pesca y la Acuicultura en El Cocal de Puntarenas, para brindar capacitación a los pescadores y acuicultores (Fonseca, 2011a).

En lo que concierne a las marinas, no existe un sistema de vigilancia ambiental de su funcionamiento y nuevas instalaciones siguen entrando en operación. En la actualidad trabajan las marinas de Papagayo, Los Sueños y Pez Vela; una más se encuentra en construcción en Bahía Escondida, en Golfito, y otras cinco están en trámite de concesión: El Coco en Guanacaste, Bahía Cocodrilo en Puerto Jiménez, Bahía Banana y Gaviotas en Golfito,

y Moín en el Caribe. En la zona de Golfito las marinas están proliferando sin planificación gubernamental. En 2010 la Sala Cuarta nuevamente declaró inconstitucional el proyecto de reforma a la Ley de Concesión de Marinas. Por su parte, la fundación MarViva publicó una guía de buenas prácticas para la construcción y operación de marinas turísticas en Costa Rica, ante la necesidad de proteger los recursos marino-costeros y trabajar con estándares más responsables en este ámbito (MarViva, 2010).

#### Ambiente y educación: un vínculo en ciernes

Aunque existe una tendencia a atribuir la responsabilidad de las tareas ambientales a los grandes actores políticos, económicos y sociales, lo cierto es que el comportamiento individual y colectivo de la población tiene no pocos impactos sobre el medio. De hecho, el cambio cultural es una precondition para lograr una mejor gestión política, mayor participación y buenos resultados ambientales. En este sentido el tema de la educación es clave, y ha sido poco tratado en este Informe. Como un primer acercamiento, en este apartado se hace un breve repaso acerca del abordaje del tema ambiental en la educación superior pública, y de los esfuerzos que se realizan a nivel comu-

nitario con apoyo de diversas organizaciones. Es un desafío de investigación para futuras ediciones profundizar en todas las posibles dimensiones de esta relación y, sobre todo, en su ejercicio práctico.

La educación ambiental se ha venido abordando en los planes de estudio de las universidades públicas, bajo la coordinación de la Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (CIEA-Conare) que es la encargada de facilitar y ejecutar la incorporación de este tema en la enseñanza superior (Zúñiga et al., 2008).

La política ambiental de la UNA fue aprobada en 2003. De sus ocho facultades, cuatro tienen veintiséis carreras en las que se imparten cursos cercanos a este tema, para un total de 62 cursos (14 optativos y 48 regulares). A partir del Plan Global Institucional 2004-2011 surgió el programa “UNA Campus Sostenible” (UNA, 2011), encargado de la gestión ambiental y de difundir el conocimiento sobre la problemática ambiental en la comunidad universitaria. El programa apoya acciones de gestión ambiental dentro del campus y, entre otras acciones, promueve el uso de empaques biodegradables en los alimentos que se consumen en las sodas universitarias (Programa UNA-Campus Sostenible, 2010).

Por su parte, el eje estratégico institucional de investigación de la UCR contempla entre sus factores de éxito el tema de patrimonio cultural y natural del país, y hace referencia, entre otros, al desarrollo sostenible ambiental como única alusión a la educación ambiental (Zúñiga et al., 2008). De las doce facultades de la UCR, seis tienen en sus planes de estudio trece cursos de educación ambiental y diecinueve cursos con alguna relación con el tema. Al igual que la UNA, en el 50% de las facultades la problemática ambiental es considerada en los planes de estudio. En el 2004 se creó el Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (ProGAI), como espacio de coordinación y trabajo conjunto entre las unidades académicas, la administración y el estudiantado para orientar las políticas internas de la UCR en este campo. Desde el 2007

en esta institución se realiza el Día del Transporte Sostenible, en el marco de la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente (ProGAI-UCR, 2011).

A su vez, desde su creación en 1977 la UNED estableció el Programa de Educación Ambiental, que luego se convirtió en el Centro de Educación Ambiental (CEA), como unidad encargada de promover valores en este campo. El CEA plantea entre sus objetivos la incorporación de la dimensión ambiental en proyectos de investigación, y además incentiva prácticas ambientalmente responsables en las sedes regionales de la universidad. Lleva a cabo actividades de capacitación y formación, realiza publicaciones y, en colaboración con el Catie, ejecuta un proyecto de manejo institucional de agua, energía y residuos sólidos.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **AMBIENTE Y EDUCACIÓN**, véase Salmerón, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

La UNED se organiza en cuatro escuelas y ofrece 43 carreras en total. En once de estas se imparten veinticuatro cursos que no son específicamente sobre educación ambiental, pero tocan algunos aspectos sobre el tema, ya sea transversalmente o como subtema; uno de ellos es optativo y el resto regulares. Por su parte, el ITCR creó en el 2006 el Sistema de Gestión Ambiental, con el fin de integrar y controlar todas las actividades en este ámbito. En el mismo año se aprobó una nueva política para la ejecución de labores administrativas, estudiantiles, de investigación y extensión de modo tal que se minimicen o eviten daños al ambiente. Al mismo tiempo el Instituto se propone formar profesionales comprometidos, con una clara conciencia y responsabilidad ambiental. En trece de sus veinte escuelas se imparten cuarenta cursos relacionados con la educación ambiental.

Cabe mencionar que el MEP integró la “Educación ambiental para el desarrollo sostenible” como uno de los

ejes transversales de sus programas de estudio. También adoptó a escala nacional el “Compromiso con la década de la educación para el desarrollo sostenible”, mediante el cual se espera cubrir el 100% de la población estudiantil y aprovechar las iniciativas de organizaciones públicas y privadas de carácter ambientalista (MEP, 2010a). Una de las acciones para concretar este compromiso es la participación en el Programa Bandera Azul Ecológica (PBAE), realizando proyectos ambientales con el estudiantado y el personal docente e integrando el tema en el desarrollo del currículo. Además se encuentran en marcha los proyectos “Educación para la gestión integral de residuos sólidos”, “Educación para una vida saludable en centros educativos” y el Programa Nacional de Educación Marino-Costera (MEP, 2010b). El Programa Nacional de Colegios Ambientalistas tiene objetivos de educación académica en torno a la protección y recuperación del ambiente con proyección comunal.

Se ha señalado la importancia de que la formación ambiental no solo dependa del marco formal, sino que además sea impulsada desde la familia y desde las comunidades. En esto juegan un papel clave las ONG, asociaciones ambientalistas, proyectos de la empresa privada y proyectos universitarios de extensión, algunos de los cuales se mencionan a continuación.

En el ámbito extracurricular, el PBAE en los centros de enseñanza tiene como objetivo organizar a la comunidad educativa para adoptar prácticas que mejoren las condiciones socioambientales de las instituciones (MEP et al., 2011). Un proyecto de educación para la conservación de la fauna silvestre en Osa, financiado por el Conare con la participación de la UNED, la UNA y el Sinac, trabajó con docentes y funcionarios para que estos a su vez transmitan el conocimiento a la población local y a los estudiantes.

La iniciativa “Carta de la Tierra”, de la Universidad para la Paz, promueve la transición hacia formas sostenibles de vida y hacia una sociedad global basada en un marco ético compartido, con respeto y cuidado de la vida y la

integridad ecológica (Iniciativa de la Carta de la Tierra, 2011). La Carta fue lanzada en el 2000, en asocio con varias organizaciones y el Minaet. En 2001 los ministros de Educación y Ambiente firmaron un acuerdo para utilizarla como herramienta educativa en el territorio nacional; desde entonces se ha incorporado en el currículo de todas las escuelas y colegios. Asimismo, en el año 2000 se fundó la Asociación Terra Nostra, que impulsa la participación ciudadana en el mejoramiento del entorno y la conservación de la biodiversidad; trabaja en un programa de educación ambiental para el manejo de residuos sólidos, con docentes, estudiantes y grupos comunales (ATN, 2010).

Otra institución que realiza esfuerzos en materia de educación ambiental es Fundecor. Con la aprobación y el aval

de los ministerios de Educación y de Ambiente, en 1996 esta organización comenzó a desarrollar su programa de giras educativas, el cual se ha consolidado como una valiosa experiencia de educación fuera de las aulas (E: Guerrero, 2011). Actualmente, y gracias al compromiso y la aceptación del sector educativo, la iniciativa consta de tres componentes relacionados entre sí: giras educativas (aulas abiertas), guardianes del ambiente (incentiva a estudiantes de primaria del Área de Conservación de la Cordillera Volcánica Central a participar en proyectos para mejorar su entorno, y a desarrollar hábitos más amigables con la naturaleza) y murales ambientales (certamen intercolegial en los colegios afiliados al programa; E: Vargas, 2011).

Por su parte, la Fundación Neotrópica

organiza viajes educativos responsables y promueve el ecoturismo, el turismo rural y el turismo rural comunitario en la región Sur-Sur del país. Uno de los objetivos fundamentales que se busca con estos programas es generar fuentes alternativas de ingresos para la población de esta zona, de tal manera que el turismo se convierta en una actividad productiva complementaria a las labores que tradicionalmente realizan estas personas, pero garantizando la sostenibilidad ecológica de todas estas iniciativas. Los programas están dirigidos principalmente a grupos de estudiantes de secundaria y universitarios, extranjeros y nacionales, que quieran ampliar sus conocimientos por medio de una experiencia educativa en el trópico húmedo costarricense (Fundación Neotrópica, 2011).

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de María Luisa Fournier.

**Colaboró como asistente de investigación** Amanda Chaves.

**La edición técnica** la efectuaron Leonardo Merino y Amanda Chaves.

**Se prepararon los siguientes insumos:**

“Tendencias de la contaminación del aire y agua superficial de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: 2006-2010”, de Jorge Herrera (UNA); “Agricultura, agroforestería y cambio climático”, de Oliver Bach (Rainforest Alliance); “Gestión del recurso hídrico y uso del agua, año 2010”, de Mario Arias (UCR); “Residuos sólidos”, de Silvia Soto (ITCR); “Ambiente y educación”, de Xinia Salmerón (UNA); “Buenas prácticas en el sector ambiental”, de Amanda Chaves y Noel Cuevas (UCR); “Conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental”, de Lenín Corrales (consultor); “El sector energía: su desempeño en 2010 y sus retos de infraestructura a corto y mediano plazo”, de Freddy Martínez (Recope); “Ordenamiento territorial en Costa Rica, 2010”, de Allan Astorga (consultor); “Gestión marino-costera”, de Ana Fonseca (consultora); “Plaguicidas y otros contaminantes”, de Clemens Ruedert (UNA); “Sector agua potable y saneamiento”, de Ana Lorena Arias (ITCR); “Gestión del riesgo y cambio climático”, de David Smith (UNA); “Marco legal, capacidades regulatorias (control y fiscalización) y políticas públicas ambientales”, de Jorge Cabrera (UCR).

**Por sus contribuciones específicas para el texto** se agradece a Heiner Acevedo (INBio), Bernardo Aguilar (Fundación Neotrópica), María de Jesús Arias (UNA), Allan Astorga (UCR), Nicolás Boeglin (UCR), Catalina Bustamante (Fundación Keto), Jonathan Castro (Cedeco), Magally Castro (INBio), Andrés Cisneros (University of British Columbia), Silvia Echeverría (UNA), Elena Galante (INBio), Manuel Guerrero (Fundecor), Rolando Marín (Unaguas), Darner Mora (ICAA), Grettel Navas (Fundación Neotrópica), Christine Raine (Nature Air), Enrique Ramírez (Fecopt), Pablo Ramírez (UCR), Erick Ross (MarViva), Álvaro Sagot (UCR), Claudia Sepúlveda (Catie), Ivania Vargas (Fundecor), Roberto Villalobos (IMN), José Miguel Zeledón (Minaet) y Alice Brenes (Flacso) que se encargó de preparar la base DesInventar.

**Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo** se agradece a Carlos Manuel Rodríguez (Conservation International) quien fungió como lector crítico del borrador final, así como a Oliver Bach (Rainforest Alliance), Francisco Angulo (ESPH), Guido Barrientos (Programa Estado de la Nación), José María Blanco (BUN-CA), Alice Brenes (Flacso) y Nicolás Boeglin (UCR), Lidier Esquivel (CNE), Jorge Fallas (ICAA), María Guzmán (Digeca), Lidia Hernández (UNED), Pedro León (Cenat), Alberto Mora (Programa Estado de la Nación), Darner Mora (ICAA), Leda Muñoz (Programa Estado de la Nación-FOD), Eduardo Pérez (ProDUS), José Alberto Retana (IMN), Carlos Romero (Senara), María Santos (Programa Estado de la Nación), Vivienne Solís (CoopeSoliDar), Roberto Villalobos (IMN).

**Un agradecimiento especial** a Lidia Hernández (UNED) por sus aportes a la ponencia sobre ambiente y educación, así como a Wagner Quirós, Andrés Jiménez (ISV), Lucrecia Guillén (Fonafifo) y Nidya Novoa por el aporte de información para el proceso de investigación y a Eduardo Brenes por facilitar mapas del Prugam. Se agradece también a Diego Fernández, Antonella Mazzei, Rafael Segura y Fraya Corrales (Programa Estado de la Nación) por su apoyo en la recopilación y procesamiento de información estadística, revisión de datos y depuración de textos para este capítulo.

**Los talleres de consulta** se realizaron el 30 de mayo y el 4 de agosto del 2011, con la participación de: Randall Arauz, Ana Lorena Arias, Mario Arias, Allan Astorga, Oliver Bach, Zaidett Barrientos, Nicolás Boeglin, Margarita Bolaños, Jorge Cabrera, José Calderón, Wilson Campos, Luisa Castillo, José Joaquín Chacón, Marco Chinchilla, Lenín Corrales, Noel Cuevas, Hazel Díaz, Lidier Esquivel, Emilio Fallas, Luis Carlos Fallas, Ronald Flores, Ana Fonseca, Luis Gámez, Rodrigo Gámez, Jaime García, Ángela González, Francisco González, María Guzmán, Gustavo Induni, Andrés Jiménez, Cecilia Jiménez, Pedro León, Lorena Mariño, Freddy Martínez, Yadira Mena, Guido Miranda, Darner Mora, Marvin Mora, Wagner Quirós, Yetty Quirós, Kabidia Ramírez, Floria Roa, Carlos Manuel Rodríguez, Eduardo Rodríguez, Patricia Rojas, Carlos Romero, Clemens Ruedert, Xinia Salmerón, María Santos, Olga Segura, David Smith, Vivienne Solís, Shirley Soto, Paola Umaña, Sheily Vallejo, Juan Antonio Vargas, Gloria Villa, Johny Villareal y Joyce Zurcher.

**La revisión y corrección de cifras** fue realizada por Natalia Morales y Antonella Mazzei.

## NOTAS

- 1** El factor de enriquecimiento es una medida que permite identificar el origen de los elementos presentes en el  $PM_{10}$ , para separar aquellos derivados de la acción humana de otros de fuentes naturales. Para conocer los detalles técnicos, consúltese Herrera, 2011.
- 2** Alajuela, Poás, Atenas, Grecia, Cartago, Oreamuno, Paraíso, La Unión, El Guarco, Heredia, Belén, Flores, Santa Bárbara, Barva, San Rafael, San Isidro, San Pablo, Santo Domingo, Santa Ana, Escazú, Alajuelita, San José, Moravia, Goicoechea, Vásquez de Coronado, Curridabat, Montes de Oca, Tibás, Mora, Aserri y Desamparados.
- 3** Se da cuando parte del combustible no reacciona completamente, porque el oxígeno no es suficiente.
- 4** 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.
- 5** Se trata de un acuífero ubicado en un terreno rocoso y permeable, el cual acumula y circula el agua subterránea muy cerca o casi por encima de la superficie.
- 6** Las fuentes de contaminación son las mismas que en los otros ríos; lo que varía es la intensidad del aporte.
- 7** La pesca turística opera con la técnica de captura y liberación, utilizando cuerdas de veinte a treinta libras y anzuelos circulares para evitar el enganche más adentro del labio; se plantea que de este modo la liberación del animal es más rápida y se minimiza el tiempo de pelea y manipulación. Se aplica una multa de 2.000 dólares por sacar el ejemplar del agua para pesarlo o fotografiarlo (Ramírez-Guier, 2011).
- 8** Los datos sobre el área de cultivo de piña muestran algunas disparidades. Ello obedece a la debilidad general de las estadísticas agrícolas, que se basa en estimaciones de los productores, y no en registros administrativos oficiales.
- 9** Tales como hongos cuyas características naturales permiten combatir plagas de insectos y algunas enfermedades de los cultivos.
- 10** Un *ranking* del World Resources Institute (WRI, 2011) difundido internacionalmente cataloga a Costa Rica como el principal consumidor de plaguicidas del mundo en relación con su superficie: 51 kilogramos por hectárea (el país que le sigue, Colombia, reporta 16 kilogramos por hectárea). Cabe mencionar que los datos utilizados tienen diez años de antigüedad, y que no coinciden con las estimaciones actualizadas del IRET de la Universidad Nacional, por lo cual la información debe tomarse con prudencia.
- 11** Los tres son convenios relacionados con el uso y manejo de sustancias contaminantes o peligrosas. El de Basilea norma el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación. El de Estocolmo se refiere a contaminantes orgánicos persistentes, y el de Rotterdam gira en torno al procedimiento de consentimiento fundamentado para ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos.
- 12** Esta lista incluye categorías de mayor y menor nivel de amenaza. Se trata de las siguientes: extinta, extinta en estado silvestre, en peligro crítico, en peligro, vulnerable, menor riesgo/dependiente de la conservación, casi amenazada (incluye las de bajo riesgo/casi amenazada, las de datos insuficientes y las de preocupación menor). Se debe tener en cuenta que muchas especies aún no han sido evaluadas, por lo que su estado se desconoce.
- 13** El INVU fue fundado en 1954; en 1968 se crearon la Dirección de Urbanismo y la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana. Aunque la Ley de Planificación Urbana restringe la acción a zonas pobladas, lo cierto es que la práctica regulatoria siempre se ha extendido, por lo menos desde hace quince años, a las zonas no urbanas de los cantones. Algunas entidades como ProDUS, Depatt, Ecoplan, la Escuela de Geografía de la UNA, e IDOM han participado en esfuerzos de creación de planes reguladores, con distintos grados de éxito.
- 14** Este tema y sus implicaciones en cuanto al marco normativo e institucional fueron analizados en la anterior edición de este Informe (véase Solano y Peralta, 2010).
- 15** En agosto del 2011 la Sala Constitucional dio curso a esa acción, con lo cual quedó suspendida la autorización de la perforación de pozos y la realización de aprovechamientos sobre las aguas subterráneas de dominio público, que no cuenten con los estudios técnicos que de acuerdo con la Ley debe realizar el Senara. Al cierre de esta edición no se había resuelto el recurso.
- 16** La metodología para el análisis de las acciones colectivas fue desarrollada en el año 2001 por el Programa Estado de la Nación, en conjunto con el IIS-UCR. Consiste en una base de datos alimentada con los reportes de acciones colectivas publicados en distintos medios de prensa escrita de circulación nacional (*La Nación*, *Diario Extra* y el *Semanario Universidad*). Los detalles metodológicos y criterios de selección y codificación pueden consultarse en Franceschi, 2002. Es importante aclarar que existe una limitación en la fuente (registros de prensa) y probablemente no se registran todos los casos. Sin embargo, como el tipo de fuente ha sido el mismo, sí permite al menos llegar a algunas conclusiones básicas sobre el comportamiento de la protesta social.
- 17** Informes DFOE-SM-IF-5-2010, DFOE-IF-15-2010, DFOE-PGAA-IF-03-2010 y DFOE-AE-IF-2010, respectivamente.
- 18** Anteriormente la obligación de descargar en muelles públicos se omitía y las embarcaciones lo hacían en muelles privados, bajo la supervisión de Incopeca.



CAPÍTULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>223</b>
<b>Valoración general</b>	<b>225</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>226</b>
<b>Valoración del Décimosexto Informe</b>	<b>226</b>
<b>Introducción</b>	<b>227</b>
<b>Sistema electoral y de partidos políticos</b>	<b>228</b>
Análisis de las elecciones nacionales de febrero del 2010	228
Análisis de las elecciones municipales de diciembre de 2010	232
<b>Gestión política responsable</b>	<b>238</b>
Predominan los convenios y tratados internacionales en la legislación aprobada	239
Legislación aprobada coincide poco con las necesidades identificadas por diferentes sectores	240
Reforma fiscal da cuenta de los problemas para tramitar reformas significativas	243
Continúa la ampliación de obligaciones del Estado, sin que aumente la capacidad para su cumplimiento	245
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>245</b>
La protesta social se mantuvo estable en el 2010	246
Sin respuestas sobre los factores condicionantes de la protesta social	246
Débil relación entre los ciclos económicos y la protesta social	247
Sindicatos, los más activos; trabajo y legislación, los temas más frecuentes	247
Inseguridad ciudadana no moviliza a la población	248
<b>Administración de la justicia</b>	<b>248</b>
Deterioro de los principales indicadores del desempeño judicial	248
Muestra mejoría en los grados de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta	251
El Poder Judicial y la política	251
Principales desafíos del sistema de administración de justicia	253
<b>Política exterior</b>	<b>255</b>
Bajo perfil de la política exterior en el PND 2011-2014	257
Nuevos socios y diplomáticos reconfiguran política exterior	257
Derechos humanos y seguridad internacional: temas predominantes en planteamientos ante la ONU	258
Conflicto con Nicaragua acapara la agenda del país durante el primer año de la administración Chinchilla	258
<b>Aporte especial</b>	<b>265</b>

## HALLAZGOS RELEVANTES

» El 2010 fue un año de doble jornada electoral. En febrero se realizaron votaciones generales para elegir presidente, vicepresidentes, diputados y regidores municipales. En el proceso de diciembre se renovaron las nóminas locales: alcaldes, vicealcaldes, síndicos, intendentes y concejales de distrito.

» El abstencionismo en las elecciones municipales se redujo cuatro puntos porcentuales, al pasar de 76% en 2006 a 72% en 2010. La conformación de los concejos dejó a Liberación Nacional como el partido con mayor control de los gobiernos locales.

» Recién iniciadas las funciones de la administración Chinchilla (2010-2014), las tendencias políticas internas del Partido Liberación Nacional se avivaron, y desde muy temprano se perfiló un candidato para las elecciones presidenciales de 2014. Diversos sectores políticos criticaron el inicio prematuro de la campaña, argumentando que podría dificultar la gestión de la Presidenta y el nuevo Gabinete.

» En el Congreso se dieron serios roces dentro de la fracción liberacionista, e incluso la renuncia de uno de sus diputados, por diferencias de opinión con el Ejecutivo. Esas tensiones dificultaron la conformación de una bancada oficialista cohesionada al menos en el discurso político. La oposición logró un triunfo al apropiarse del Directorio Legislativo de cara a la legislatura 2011-2012.

» El inicio de la discusión legislativa estuvo marcado por un tema políticamente complejo y de poco apoyo popular. Los congresistas presentaron un proyecto de ley para elevar sus salarios en un 72%. A la postre el plan fue desechado por la presión de la opinión pública y otros partidos de oposición, así como por la aparente infracción del artículo 48 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, que castiga con prisión a quien sancione una ley que le favorezca.

» La Sala Constitucional detuvo el proceso que se encontraba en marcha dentro del Tribunal Supremo de Elecciones, para realizar un referéndum sobre la unión civil entre personas del mismo sexo. De acuerdo con la Sala, la consulta popular era violatoria y discriminatoria de los derechos humanos, por cuanto los derechos de las minorías no pueden ser sometidos a decisión por mecanismos de democracia directa.

» En abril se suscitó un conflicto entre estudiantes y funcionarios de la Universidad de Costa Rica y agentes del Organismo de Investigación Judicial, luego de que estos últimos ingresaran al campus universitario para arrestar a un oficial de tránsito de ese centro de estudios, sospechoso de un cobro indebido. El Poder Judicial determinó que el Ministerio Público y la Policía tienen el deber de investigar cualquier delito cometido en el territorio nacional, incluidos los campus universitarios. La Universidad, por su parte, mantuvo la posición de que tales hechos violaron su autonomía, y entre otras acciones, declaró el 13 de abril como "Día de la Autonomía Universitaria".

» Se llevó a cabo el juicio sobre el caso ICE-Alcatel, por pago de comisiones a empresarios y altos jefes del Estado. La Fiscalía comprobó que Alcatel entregó dádivas a los funcionarios públicos que tenían injerencia y poder de decisión en las contrataciones del ICE. El Ministerio Público solicitó penas de cárcel para un expresidente de la República, exdirectivos del ICE, la CCSS, representantes de Alcatel y otros empresarios.

» Cuatro fiscales del Ministerio Público emitieron un orden de indagatoria contra un exministro de la Presidencia, por el supuesto delito de peculado en el manejo de una donación del Banco Centroamericano de Integración Económica, en 2008. Con los recursos, el Ministerio de la Presidencia habría contratado servicios de consultoría sin someterlos a concurso, ni a controles del Estado.

CUADRO 5.1

## Resumen de indicadores políticos. 2000-2010

Indicador	2000	2005	2008	2009	2010
<b>Convivencia ciudadana</b>					
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	10,4	9,4	8,6	9,5	10,3
Tasa de cooperativización <sup>b/</sup>	27,1	28,5	30,4	29,8	35,1
Tasa de asociación solidarista <sup>c/</sup>	20,5	16,3	18,7	17,7	17,5
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>d/</sup>	1.661	2.754	2.974	2.814	3.210
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	43	43	46
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	14	17	9
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	15	16	8
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	28	38	33
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	21	25	14
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	15	14	29
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	46	60	119	185	325
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa	11,3	19,2	36,2	51,8	69,3
<b>Leyes aprobadas por iniciativa<sup>e/</sup></b>					
Legislativo	53	56	48	65	66
Ejecutivo	48	12	39	24	47
<b>Tutela de derechos humanos</b>					
Casos en la Sala Cuarta <sup>f/</sup>	10.056	15.391	18.803	19.527	21.038
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.103	2.503	2.369
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	59	76	70	53	45
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>g/</sup>					
Solicitudes de intervención <sup>h/</sup>	19.787	24.901	17.539	19.878	20.785
Investigaciones por denuncia <sup>i/</sup>		2.302	2.521	1.990	3.024
<b>Gobierno local</b>					
Ingreso total real (millones de colones de julio de 2006)	94.817,8	138.238,5	211.530,9	223.327,5	223.342,3
Ingresos tributarios reales	35.588	52.329	73.518	78.925	82.584
Carga tributaria <sup>j/</sup>	2,5	3,0	3,5	3,8	3,8
Presión tributaria <sup>k/</sup>	37,5	37,9	34,8	35,3	37,0
<b>Administración de la justicia</b>					
Oficinas judiciales de primera instancia					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	95	106	103
Número de jueces por cada 100.000 habitantes	12	15	18	18	19
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	574	589	599
Casos entrados netos por juez	869	737	733	790	764
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes	10.356	11.232	12.836	14.418	14.250
Proporción de casos terminados que utilizan medidas alternas, entre el total de casos terminados	2,4	6,4	5,0	4,5	5,3
Proporción de no comparecencia de la víctima de violencia doméstica, con respecto al total de casos terminados	30,3	20,5	13,8	13,6	13,2
<b>Seguridad pública y privada</b>					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,6	1,0	0,6	0,6	0,5

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 del año *i* comprende el período de mayo del año *i* a abril del año *i* + 1.

f/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Cuarta. Se incluyen todos los casos fallidos con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

g/ En el año 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajusta a partir del año 2001.

h/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

i/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la DHR.

j/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales, a precios de enero de 1995, entre el PIB real.

k/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales, a precios de 1995, entre los ingresos totales de los gobiernos locales, a precios de 1995.

## VALORACIÓN GENERAL

El 2010 estuvo marcado por acontecimientos que reflejaron una profunda erosión en las bases políticas del sistema de partidos y de la gestión del Estado, tanto en el plano nacional como en el local.

En el sistema de partidos esta erosión se manifestó, por un lado, en el ámbito electoral, esto es, en los reiteradamente bajos niveles de participación en los dos comicios organizados en 2010, en la escasa movilización social de la ciudadanía y en la amplia brecha que separa a los electores de los partidos. La ciudadanía no mostró fuertes simpatías hacia ninguna agrupación política, incluyendo a Liberación Nacional, que si bien sigue siendo el partido predominante en el país, en las elecciones municipales de diciembre experimentó una significativa caída en su caudal de votos con respecto a lo obtenido en 2006, hecho que quedó disimulado por la holgada diferencia que lo separó de sus contendores.

Esta erosión también se hizo evidente en el ámbito político, concretamente en las señales de resquebrajamiento a lo interno del Partido Liberación Nacional, ganador de los comicios presidenciales. En efecto, cuando apenas iniciaba la nueva Administración se dieron inusitadas divisiones dentro de las filas liberacionistas que debilitaron al Poder Ejecutivo, tanto en su relación con el Legislativo como en su capacidad para conducir el aparato institucional.

Por otro lado, la erosión en la gestión del Estado fue notable en al menos tres áreas. El Congreso estuvo entrabado durante su primer año de labores, a pesar del "Pacto de Gobernabilidad" suscrito por los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario, que en principio aseguraba al Ejecutivo los votos necesarios para sacar adelante su agenda de proyectos. Ciertamente aumentó la producción legislativa, pero se trató de leyes que en su mayoría no atienden las necesidades prioritarias del país, y se continuó con la práctica de aprobar normativa que concede derechos y amplía las obligaciones del Estado, sin crear los recursos financieros para satisfacer esos mandatos. La Ley de Tránsito, en discusión luego de casi cinco años, y el nulo avance de la urgente reforma fiscal demuestran la incapacidad del sistema político para articular intereses y avanzar en temas cruciales durante la legislatura 2010-2011.

La segunda área de debilidad en la gestión del Estado se origina en el sistema judicial, debido a la notable pérdida de dinamismo que revelan los principales indicadores de su desempeño. Se mantiene la tendencia de mayor congestión de casos y menor productividad de los operadores de justicia, en un contexto de aumento sostenido en los

asuntos entrados en materia penal, asociados al deterioro de los índices de seguridad ciudadana. Sin embargo, cabe resaltar también avances significativos en al menos cuatro áreas del sistema: i) mayor transparencia, ii) cambios en los procedimientos y en la legislación, iii) mayor inversión en recursos humanos y físicos, y iv) incorporación de herramientas tecnológicas para agilizar la administración de justicia. De consolidarse y fortalecerse en los próximos años, estos esfuerzos podrían ayudar a revertir la situación descrita.

Pero además el Poder Judicial enfrenta otro problema, y es su tendencia creciente a involucrarse, como un actor más, en conflictos de tipo político. En el presente capítulo se hace una primera aproximación al tema, mediante el análisis de la controversia que protagonizaron la Universidad de Costa Rica y el Poder Judicial en 2010, el procedimiento seguido para su resolución y las diferencias de criterio que ello generó entre las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este caso ejemplifica una actuación que trasciende el tradicional rol de árbitro, distante de los conflictos sociales, que desempeña el órgano judicial y que lo coloca en una posición vulnerable desde el punto de vista político.

Finalmente, la gestión del Estado tiene ante sí un gran desafío en el plano local. Los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2010 crearon un panorama político incierto, que augura dificultades para los gobiernos locales. La mayoría de los cantones del país están conformados por gobiernos de minoría o fragmentados, lo que dificulta la gobernabilidad y podría reducir la capacidad de gestión política si los alcaldes y líderes representados no optan por la negociación y la articulación de intereses.

Junto al panorama descrito en los párrafos anteriores, tres situaciones dificultaron aún más el año político. La primera fue el contexto internacional de incertidumbre por los problemas económicos en Estados Unidos y la Unión Europea, los principales socios comerciales de Costa Rica. La segunda fue el deterioro de la situación fiscal, que limita la capacidad del Gobierno para aumentar el gasto público y la inversión social, como lo demandan amplios sectores del país. Y la tercera situación fue el conflicto con Nicaragua, que acaparó la agenda de política exterior durante el primer año de la administración Chinchilla y desplazó otras iniciativas en ese campo.

Lo sucedido durante el 2010 retrata, como se dijo, el proceso de erosión política y la incapacidad de acción del Estado, tendencias que no son nuevas y que los *Informes Estado de la Nación* han venido reportando en anteriores entregas. Sin embargo, en otro sentido este fue también un año atípico, pues resultó inusual que, tan temprano en una nueva

administración, problemas políticos como los aquí analizados emerjan con tanta fuerza. Tradicionalmente el primer año es más calmo, y el Gobierno tiene más espacio para "acomodarse" e implementar sus principales líneas de trabajo. Este no fue el caso del año bajo estudio.

La erosión política aún no pone en riesgo los fundamentos de la democracia costarricense. El apoyo ciudadano a la democracia se mantiene estable y en un nivel alto en comparación con los demás países del continente. Se sigue garantizando el respeto a las reglas básicas de la democracia: se organizaron dos procesos electorales al amparo de un nuevo Código Electoral que fue puesto en práctica sin mayores dificultades; el Tribunal Supremo de Elecciones salió fortalecido con la promulgación de la nueva normativa, y los comicios estuvieron libres de inconsistencias importantes. En materia judicial, a pesar de los problemas que enfrenta el sistema de administración de la justicia, Costa Rica es una sociedad basada en el respeto al Estado de derecho y el cumplimiento de la ley. Una muestra de ello fueron las condenas para dos expresidentes de la República por actos de corrupción. Y en el plano de la convivencia social, se garantizan y aprovechan los espacios para la expresión ciudadana y la protesta social.

Sin embargo, de persistir esta erosión, el sistema político acumulará fragilidades y desgastes que puedan vulnerar sus fundamentos. De ahí la necesidad impostergable de buscar alternativas para reducir la brecha que separa al electorado de los partidos políticos, mejorar el ejercicio del poder para tener una gestión pública eficiente y más sensible a las demandas de la población, y ampliar la participación de la ciudadanía en el control y gestión de los asuntos públicos.

El panorama político para el segundo año de la administración Chinchilla Miranda es complicado. A los aspectos antes mencionados hay que agregar que el Poder Ejecutivo debe tomar la iniciativa e impulsar sus prioridades en un Congreso controlado por una alianza de partidos de oposición, coyuntura que no se presentaba desde 1969. En el plano económico se ha incrementado la probabilidad de una nueva recesión en Estados Unidos y la Unión Europea, y con la situación fiscal actual, el Gobierno no tiene muchas opciones para actuar con medidas anticíclicas. En el plano regional, la inseguridad y el crimen organizado siguen amenazando la estabilidad política de Centroamérica. Por ello, en los próximos meses será vital la respuesta del Gobierno a estos asuntos centrales para el futuro del país.

## VALORACIÓN DECIMOSEXTO INFORME (2009)

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. 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. Este proceso se dio en el marco de un nuevo Código Electoral aprobado a finales de 2009.

En materia judicial, se mantuvo el aumento de los recursos físicos y humanos como parte del proceso de modernización judicial. No obstante, los indicadores del desempeño muestran algunos rezagos, en particular, el aumento en la duración de los casos y la congestión de los despachos judiciales. Finalmente, en el plano internacional, se continuó por el camino de vincular al país, diplomática y comercialmente con regiones estratégicas.

En perspectiva, el nuevo gobierno tiene un margen de acción más estrecho debido a la fragmentación partidaria del nuevo Congreso y a una bancada oficial más pequeña. Además, la difícil situación fiscal impide mantener la expansión del gasto público del periodo anterior y, por tanto, será necesario encontrar nuevas fuentes de ingreso, o bien recortar gastos.

## ASPIRACIONES

### » SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

### » DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

### » ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población,

en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

### » GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

### » PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de

las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

### » CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

### » POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia**Introducción**

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia” busca determinar en qué medida, en el año 2010, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones ciudadanas que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el análisis legislativo, el período de estudio se extiende a los primeros meses del 2011, por cuanto la legislatura finalizó el 30 de abril de ese año.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones 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.

Como se ha dicho, el capítulo toma como base el año 2010, e inicios del 2011 cuando corresponde; por tanto, hace una revisión de los principales temas a la luz del primer año de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014). El análisis combina el seguimiento a ciertos asuntos clave, con el estudio a fondo de nuevas áreas temáticas y la ampliación de las fronteras de la información en otras.

Este año se da seguimiento a la relación entre la oferta y la demanda legislativas, las características de la protesta social en el país, los indicadores de desempeño del Poder Judicial y el rol de la política exterior como mecanismo para impulsar los principios democráticos y de defensa de los derechos humanos.

Se desarrolla asimismo, como es costumbre en años electorales, un análisis a fondo sobre los comicios municipales de diciembre de 2010, la conformación y el balance de poder en los 81 cantones del país. Además se examina el financiamiento de los partidos políticos en la elección general de febrero, con base en las liquidaciones de gastos

aprobadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). En un aporte especial del capítulo, y en seguimiento a uno de los temas que fueron planteados en el Decimosexto Informe, se realiza un análisis de “riesgo electoral” en el proceso de febrero de 2010, a partir de la nueva información generada por el TSE sobre las inconsistencias en el material electoral enviado por las juntas receptoras de votos.

Nuevas valoraciones complementan el capítulo este año. Con el fin de extender la evaluación del desempeño legislativo, se realizó un estudio para determinar si la legislación aprobada, cuando amplía las responsabilidades y obligaciones del Estado, también brinda los recursos necesarios para cumplir con sus mandatos.

Asimismo, en aras de una mejor comprensión de asuntos de trascendencia nacional, este año se efectuó un mapeo político del plan fiscal propuesto por la administración Chinchilla. En el capítulo 3 se desarrollan algunas simulaciones y análisis detallados según los temas del proyecto, y en este capítulo se hace un recuento de la alineación política de los principales actores involucrados en el proceso, así como de los aspectos que requerirían mayor negociación para lograr que se apruebe la reforma fiscal en el país.

Se amplía la información disponible en el tema de la protesta social, con la actualización al 2010 de la base de datos de acciones colectivas, y además se agregan tres años “hacia atrás” en la

serie histórica: 1997, 1998 y 1999. Con ello fue posible analizar nuevamente la relación entre los ciclos económicos y la protesta social, esta vez con información para catorce años (1997-2010).

Finalmente, también se amplía y mejora el seguimiento de los fallos de la Sala Constitucional. Los datos reportados en la sección correspondiente tienen como base el registro de información y seguimiento de sentencias durante veintiún meses, lo cual da un panorama más claro de la situación en torno al principio de justicia cumplida.

### Sistema electoral y de partidos políticos

A finales de 2010 la ciudadanía costarricense designó a los alcaldes, alcaldesas y otras autoridades políticas de los gobiernos locales, mediante elecciones directas. Estos comicios se desarrollaron en un marco de respeto a los derechos civiles y políticos de todas las personas. Además, los resultados respondieron fielmente a las preferencias ciudadanas.

Pese a un ligero incremento en la participación, predominó -una vez más- un elevado abstencionismo. Solo una cuarta parte de las personas empadronadas emitió su voto en los comicios locales de 2010, una cifra semejante a las de 2002 y 2006. Esto apunta a la existencia de un “techo” en la participación electoral a nivel local, que resulta bajo si se compara con las elecciones nacionales o se analiza desde una perspectiva internacional. Ello da cuenta de la fragilidad en el proceso de democratización de los gobiernos locales, como resultado de diversos factores: desde aquellos relacionados con la participación ciudadana, hasta otros asociados a la estructura institucional del Estado y el sistema político.

Las elecciones municipales de 2010 reafirmaron la tendencia al desalineamiento político de la ciudadanía costarricense y la fragilidad del sistema de partidos. El ascenso de fuerzas políticas a escala cantonal, algunas nuevas y otras ya consolidadas, dan cuenta de un debilitamiento de los liderazgos locales tradicionales. Como consecuencia de ello, en la última década en los ayun-

tamientos han predominado instancias pluripartidistas y sin mayorías. Las dinámicas electorales a nivel local se han caracterizado por dar una señal previa de lo que puede suceder a nivel nacional. Así sucedió, por ejemplo, con la ruptura del bipartidismo, que se reflejó primero en el plano municipal.

En los comicios de diciembre de 2010 se observó una mayor participación de partidos locales y un menor apoyo a los partidos nacionales tradicionales. Con ello se abre una ventana de oportunidades para que esas fuerzas, antes no representadas, pongan en práctica sus proyectos y traten de conquistar al electorado. Pero además es una coyuntura propicia para cambiar el modo de hacer política, cerrando la brecha que separa a la ciudadanía de la política local. La conformación de un Directorio Legislativo de oposición para la segunda legislatura (2011-2012) emerge como reflejo de ese debilitamiento de los liderazgos históricos y del surgimiento de nuevas dinámicas políticas que se han ido gestando a nivel local.

### Análisis de las elecciones nacionales de febrero de 2010

#### Sistema de partidos muestra un partido dominante y una oposición debilitada

Los resultados electorales de 2010 configuraron un sistema de partidos con una agrupación política dominante, frente a un grupo de partidos de oposición con apoyos electorales reducidos. El análisis detallado de los mercados electorales (recuadro 5.1) muestra que el comportamiento de los votantes varía considerablemente según los niveles de desarrollo social y urbanismo, y que la participación también es diferenciada: en los segmentos sociales más desarrollados hay mayor participación electoral.

Los apoyos partidarios en la elección presidencial de 2010 marcaron diferencias sustanciales con respecto a lo sucedido en 2006, y demostraron la amplia distancia que existe entre el Partido Liberación Nacional (PLN) y los demás partidos, en los seis estratos sociales considerados en el análisis, los

cuales fueron definidos de acuerdo con el nivel de desarrollo humano y el nivel de urbanismo en cada uno de los 81 cantones del país.

Los resultados más generales indican que, en este momento, no se vislumbra una fuerza política de oposición con el caudal de votos suficiente para arrebatarse al oficialismo el poder sobre el Ejecutivo. En las presidenciales del 2010, el PLN tuvo un mejor desempeño en los seis estratos sociales con respecto al 2006. Su repunte más notable fue entre los tres grupos con mejor nivel de desarrollo humano y mayor urbanidad, pues pasó de 41%, 39% y 39% de los votos en esos tres estratos en 2006, a 48%, 46% y 48%, respectivamente, en el 2010 (gráficos 5.1).

Fue precisamente en esos tres grupos de electores, que representaban el 51% del padrón en 2006, donde el Partido Acción Ciudadana (PAC) tuvo sus principales apoyos: los llamados sectores más educados y urbanos, que casi le dieron la victoria en la elección presidencial. No obstante, este partido no logró fortalecer ni mantener tal respaldo, y para el 2010 tuvo una disminución sustancial de su caudal electoral en esos grupos. Pasó de 43%, 40% y 42% de los votos en los estratos de mayor desarrollo en 2006, a tan solo 23%, 27% y 28% en 2010. Más aun, si se comparan los seis estratos sociales analizados, se observa que en todos los casos el PAC tuvo un menor apoyo electoral. Ello explica que no pudiera consolidarse como la segunda fuerza electoral del país en el 2010, a pesar de su buen desempeño en el 2006.

El partido que se apropió de buena parte del apoyo del PAC fue el Movimiento Libertario (ML), en particular en los tres estratos de mayor rezago, es decir, con menor desarrollo humano y menor urbanismo. En las elecciones de 2006 este partido obtuvo resultados no mayores al 10% en los seis segmentos sociales. Sin embargo, en las presidenciales de 2010 logró un aumento significativo, sobre todo en los sectores más pobres y rurales del país, donde desplazó al PAC y se estableció como la segunda fuerza política más votada. Su campaña de “mano

RECUADRO 5.1

**Mercado político electoral en los comicios presidenciales de 2006 y 2010**

Para este Decimoséptimo Informe, el análisis de las elecciones presidenciales se complementó con un estudio del “mercado político electoral”. Este último se delineó a partir de tres dimensiones:

- la social, determinada por el valor de cada uno de los cantones del país en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC), estandarizado de forma tal que el cantón con menor valor en el índice posee un 0 y el de mayor valor un 100;
- la demográfica, definida por el porcentaje de urbanismo, en una escala de 0 a 100, en cada cantón, y
- la política, que refiere al porcentaje promedio de participación política de cada cantón, el cual se obtiene de la razón entre los votos emitidos y el padrón electoral.

A partir del valor de cada cantón en las tres dimensiones, se generaron seis segmentos de mercado lo más homogéneos posible en su interior y heterogéneos entre sí, usando el procedimiento estadístico de análisis de conglomerados en dos fases.

Los seis segmentos de mercado agrupan a la totalidad de los cantones de acuerdo con su nivel de desarrollo humano y nivel de urbanismo. En el eje horizontal de los gráficos 5.1 se indica, además, el porcentaje de electores que hay en cada uno de los segmentos en relación con el padrón total. La barra más a la izquierda en el gráfico refiere al grupo de cantones con menores niveles de desarrollo social y menor porcentaje de urbanismo (mayor rezago), y en el extremo derecho, por el contrario, está el grupo de cantones de mayor desarrollo y mayor urbanismo.

Fuente: Fernández y Chacón, 2011.

las últimas dos elecciones, los sectores más pobres y rurales son los más reacios a votar.

En suma, al observar el desempeño de los principales partidos políticos en las elecciones presidenciales de 2006 y 2010, es claro que el PLN se fortalece como el partido predominante en todos los segmentos analizados, y el PAC, por el contrario, pierde apoyo en todos ellos. Aunque en términos generales este último partido sigue siendo la segunda fuerza política por cantidad de votos, el ML muestra un incremento notable en todos los estratos, e incluso desplaza al PAC como el segundo partido más votado en los tres sectores más pobres y rurales. Habrá que esperar la ronda electoral de 2014, para determinar si este resultado se confirma y se amplía a los demás segmentos del mercado electoral.

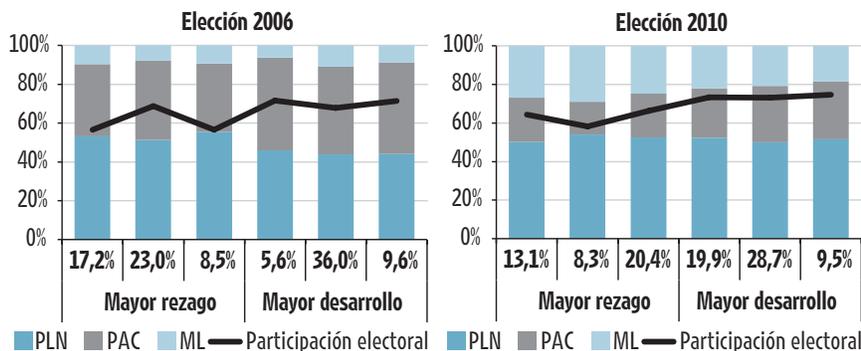
Estos hallazgos se enmarcan en las múltiples transformaciones que ha vivido el sistema costarricense de partidos políticos durante los últimos quince años. Al observar las simpatías del electorado, es evidente la ruptura del bipartidismo tradicional del PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), característico de buena parte de las décadas de los ochenta y los noventa. Según datos de Unimer, en febrero de 1993 estos dos partidos captaban el 99% de las preferencias electorales. Tan solo ocho años después, en noviembre de 2001, el PLN y el PUSC sumaban un 62% de esas simpatías, y ya el PAC aparecía con un importante 13% de apoyo ciudadano (gráfico 5.2).

A partir de 2002 la reducción de los apoyos al bipartidismo se hizo más pronunciada. Los escándalos de corrupción que implicaron a expresidentes y altos jefes, sobre todo del PUSC, generaron una notable disminución de las simpatías hacia este partido.

La situación actual es preocupante para el sistema político en general: Costa Rica es una sociedad que muestra un gran descontento con la política y débiles grados de adhesión a los partidos. Hoy el mercado electoral por conquistar es más amplio, pero también más volátil que hace veinte años. En los comicios presidenciales de 2010, uno de

GRAFICO 5.1

**Apoyo partidario y participación electoral, según segmento del mercado electoral**



Fuente: Fernández y Chacón, 2011.

dura contra la inseguridad” caló mucho más en estos estratos, aunque también mejoró sustancialmente entre los grupos más urbanos y con mejor nivel de desarrollo.

También hay diferencias en lo que concierne a la participación electoral: a mayor desarrollo urbano y mayor urbanismo, mayor es la presencia en las urnas. De acuerdo con la evidencia de

cada tres ciudadanos decidió su voto en la última semana o el mismo día de las elecciones. Hace poco más de dos décadas, en cambio, la gran mayoría del electorado simpatizaba con alguna agrupación política incluso desde antes de que iniciara la campaña. Estas nuevas circunstancias también ayudan a explicar por qué, durante el período electoral, los partidos invierten grandes sumas de dinero en publicidad para convencer a las y los electores. Las estructuras partidarias, los liderazgos y las ideas políticas ya no son suficientes para persuadir a los votantes.

En ese contexto, los últimos datos demuestran que ninguna agrupación cuenta con un respaldo lo suficientemente amplio como para asegurarse un triunfo electoral. El grupo más grande de electores (42%) dice no sentir simpatía por ningún partido político. El PLN, que posee la mayor base electoral del país, tiene el apoyo de tan solo el 30% de la ciudadanía, un 50% menos que en febrero de 1993. Y muy por debajo están las simpatías hacia el PUSC, el PAC y el ML.

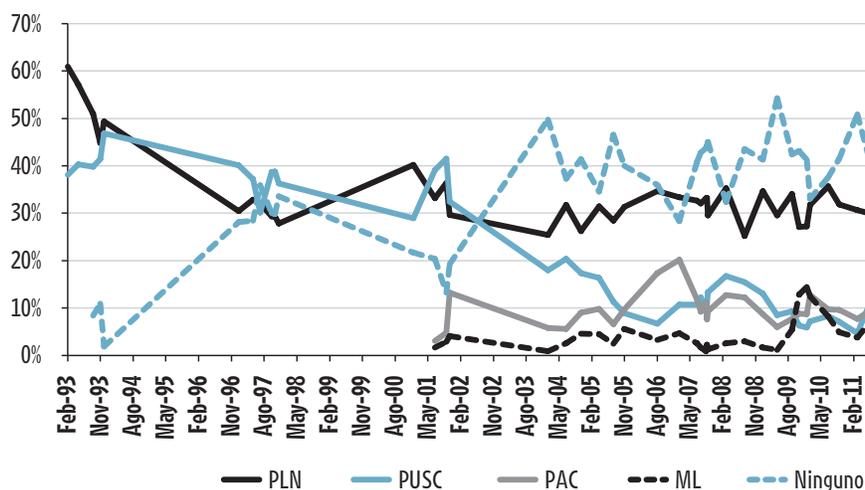
El nuevo Código Electoral, de 2009, cuya promulgación fue motivada en buena medida por este cambio en los apoyos y el desempeño de los partidos, busca fortalecer las estructuras de esas agrupaciones brindando recursos para mayor capacitación y organización interna. Otras reformas, que a la postre no fueron incorporadas en el Código, intentaron canalizar el descontento con los partidos hacia otras formas de representación política, como la inclusión de las candidaturas independientes. Las próximas elecciones serán claves para analizar el desempeño de los partidos y los efectos de las nuevas reglas electorales sobre el sistema político en general.

#### Nuevos controles sobre el financiamiento político demandan mayor organización partidaria

Con las nuevas reglas electorales aprobadas en 2009, el TSE ha asumido un rol preponderante en el control y fiscalización del financiamiento político. Hoy el órgano electoral tiene más herramientas para realizar una adecua-

GRAFICO 5.2

#### Evolución de las simpatías partidarias



Fuente: Elaboración propia con datos de Unimer.

da comprobación de gastos, e incluso para imponer sanciones por conductas incorrectas de los partidos, tal como se reportó en la edición de este capítulo para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*.

La aplicación de estas nuevas reglas y controles por parte del TSE ha evidenciado que algunos partidos tienen problemas para cumplir con las disposiciones de la nueva normativa, la cual los obliga a establecer mecanismos claros de control sobre el manejo financiero de la campaña electoral. Ello ha dificultado una efectiva liquidación de los gastos electorales de los partidos, y ha generado grandes brechas entre ingresos y egresos, particularmente en los casos del ML, el PUSC y, en menor medida, el PAC. El PLN, por su parte, es el único partido que en términos generales logró ingresos superiores a los gastos reportados al TSE en los últimos comicios de acuerdo con las estimaciones realizadas en este capítulo (cuadro 5.2).

Los partidos políticos se encuentran en una etapa de adaptación a las nuevas reglas electorales. Aunque conocen la normativa sobre el financiamiento y el proceso de liquidación, en algunos casos cometen errores al pretender cumplir con los requisitos para justificar

los gastos. Las objeciones planteadas por el TSE dan cuenta de ello. El ejercicio de revisión de gastos puso al descubierto deficiencias de tipo organizativo, aunque con magnitudes diferentes según el partido. La principal objeción fue la omisión de documentos que respalden los egresos realizados por los partidos. Ello indicaría que en varios de ellos se efectuaron gastos sin los debidos registros contables, lo que finalmente imposibilitó el reembolso de esos montos con fondos del financiamiento público (cuadro 5.3).

Pero las diferencias no se debieron solo a problemas internos de los partidos. Las agrupaciones también encontraron dificultades para entender y aplicar algunas de las normas que empezaron a regir en el 2009, y sus representantes consideran que hay temas que deberían ser aclarados por el TSE. Un ejemplo es la confusión entre gastos por “servicios especiales” y gastos por “servicios profesionales”. De acuerdo con el tesorero de la campaña electoral del PAC, es necesario precisar la diferencia entre ambos rubros en el Reglamento de Financiamiento a los Partidos Políticos, pues en cada caso se aplican requisitos distintos y pueden darse errores (E: Sterling, 2011).

CUADRO 5.2

### Ingresos y gastos electorales de los partidos políticos en la campaña. 2010

(millones de colones y porcentajes)

Rubro	Partido político			
	PLN	ML	PAC	PUSC
Total de ingresos <sup>a/</sup>	8.760,1	2.860,1	3.671,3	1.003,2
Total de gastos <sup>b/</sup>	8.512,2	3.818,3	3.735,3	1.400,8
Magnitud de déficit/superávit <sup>c/</sup>	247,9	-958,2	-64,0	-397,6
Porcentaje del déficit/superávit <sup>d/</sup>	2,8	-33,5	-1,7	-39,6

a/ Se calculó con base en los montos de financiamiento político estatal aprobados por el TSE, más los montos por concepto de contribuciones privadas que cada partido reportó al órgano electoral.

b/ Se calculó con base en los informes de liquidación de gastos electorales que cada partido presentó al TSE, excepto para el rubro de publicidad, en el que se utilizó una estimación de la pauta publicitaria realizada por cada partido político a precios de mercado, calculado por el empresa Media Gurú para el *Informe Estado de la Nación*.

c/ Se calculó restando el total de gastos al total de ingresos.

d/ Se calculó dividiendo la magnitud de déficit/superávit entre el total de ingresos y multiplicando el resultado por cien.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y de la empresa Media Gurú.

CUADRO 5.3

### Principales objeciones planteadas por el TSE sobre el financiamiento de la campaña electoral, según partido político. 2010

Partido político	Objeción
ML	Comprobantes de pago aportados no contienen detalles para la efectiva verificación de los gastos.
PAC	Omisión de presentación de comprobantes, informes y otros documentos que respalden los gastos.
PLN	Presentación de documentación en forma extemporánea.
PUSC	Problemas para la verificación de gastos (documentos fotocopiados y omisión de detalles en los comprobantes).

Fuente: Abellán 2011, con información del TSE.

Los certificados de cesión -mal llamados también “bonos de deuda política”- generan al menos tres problemas en el sistema político y electoral. El primero es que los partidos los pueden utilizar como un mecanismo encubierto para obtener financiamiento privado de fuentes expresamente prohibidas por el Código Electoral, como por ejemplo personas jurídicas. El segundo es que provocan un efecto de inequidad en el acceso a recursos económicos, ya que a los partidos con mejores expectativas de voto según las encuestas les resulta más fácil colocar sus certificados en el mercado. En tercer lugar, y en un sentido más relacionado con la ética en el uso de este instrumento, los tenedores de certificados se pueden sentir estafados, pues esperan que los montos invertidos les sean reembolsados, pero si la agrupación no obtiene el caudal electoral suficiente, cabe la posibilidad de que eso no ocurra. El problema es que, para lograr la colocación de certificados en el mercado, los partidos pueden no informar de manera adecuada acerca del riesgo que conlleva la compra de los mismos.

Cabe recordar que los partidos políticos financian buena parte de sus campañas mediante la captación previa de recursos económicos a cambio de certificados de cesión. Las agrupaciones emiten títulos con un monto nominal, y los venden en el mercado con un descuento que se negocia con cada comprador. Luego del proceso electoral, el TSE revisa y aprueba los gastos de los partidos y, con base en ello, el Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería Nacional, paga el monto que le corresponde a cada uno de ellos, de acuerdo con su caudal electoral y la distribución de certificados de cesión. El pago que realiza Hacienda se hace sobre el monto nominal de cada documento. De esta forma, cada comprador se gana el descuento acordado en la venta, que funciona como un incentivo financiero. Por ejemplo, un certificado de cesión con valor nominal de 100.000 colones puede ser vendido en 80.000 y, si el partido logra los votos suficientes, se le pagará al comprador el valor nominal total. Esta persona obtendría entonces

#### » PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL DEL 2010

véase Abellán, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Efecto negativo de los certificados de cesión sobre el sistema electoral

Los certificados de cesión constituyen otro de los temas de importancia en la campaña de 2010. Esta no es una figura nueva, e incluso el TSE propuso su eliminación durante el debate legislativo que culminó con la aprobación del Código Electoral, en 2009, pero no contó con el apoyo necesario de las y los diputados. Vale anotar que el TSE mantiene la posición de que este mecanismo debería suprimirse de la normativa electoral.

una ganancia de 20.000 colones. Como se dijo, el descuento es algo que negociaban los partidos con cada comprador, y por ende puede variar.

Dado que están haciendo una inversión, los compradores de certificados también incurrir en un riesgo, aunque no siempre estén conscientes de ello. Estos instrumentos se emiten por series: la A es la más segura, porque es la primera que se paga, y conforme se emiten más series (emisión B, C, D, etc.) aumenta el riesgo de no pago. Todo depende del caudal electoral del partido: más votos obtenidos implican mayor monto de financiamiento político asignado. De ahí que, cuando se registran compras de certificados por sumas muy altas, en series poco probables de ser pagadas, surgen sospechas fundadas de que, más que de una inversión, se trate de una contribución encubierta al partido, o incluso de un engaño. En el primer caso, el comprador realmente no espera que se le paguen los certificados y se estaría ante una contribución encubierta. En el segundo caso, los tenedores de certificados se sentirían estafados, y tal sentimiento actuaría en detrimento de la credibilidad de los partidos políticos, y del sistema político en general.

La evidencia sobre la campaña electoral de febrero de 2010 muestra que, en efecto, una alta proporción de certificados de cesión no fue cubierta con

financiamiento político. En los casos del PUSC y el ML, la brecha entre el monto emitido y la suma total aprobada por el TSE fue superior al 50%. Destaca en particular el caso del PUSC, pues un 86% del monto emitido no fue sufragado por el financiamiento estatal. Esa diferencia lleva a pensar que los certificados de cesión operaron más como mecanismos indirectos de contribución privada, que como compras de inversionistas (cuadro 5.4).

De acuerdo con la legislación electoral, una persona jurídica no puede realizar contribuciones a los partidos políticos para la campaña electoral. Sin embargo, gracias a esta figura, si esa persona jurídica está interesada en hacer una donación, puede adquirir certificados de cesión de una serie poco probable de ser cubierta, y asumir esa compra como una pérdida, cuando realmente, desde el inicio, se trata de una contribución.

En suma, las nuevas normas sobre el financiamiento político han demostrado ser más específicas y enérgicas para regular las acciones de los partidos. El TSE ha tomado un nuevo protagonismo en el control del financiamiento, y con un departamento exclusivo para estos asuntos, se ha dado a la tarea de revisar en forma exhaustiva cada uno de los gastos efectuados por estas agrupaciones. En algunos casos las irregularidades encontradas han pasado a la vía

judicial, con el fin de que se impongan sanciones pecuniarias o penales a los responsables, según corresponda. Este es uno de los principales avances logrados con las nuevas reformas.

Para las agrupaciones políticas participantes en la campaña, esta fue una primera oportunidad para adaptar sus estructuras y procesos internos a las nuevas reglas. El Código Electoral de 2009 obliga a los partidos a invertir más en organización y a mejorar sus controles financieros. Esa es otra de las virtudes de la reforma electoral, muy útil si se toma en cuenta que varias de las objeciones del TSE muestran que, efectivamente, estas agrupaciones aún cometen errores producto de registros financieros inadecuados, o de estructuras organizativas con pocos controles internos. Este es uno de los principales retos que la nueva legislación impone a los partidos políticos.

### Análisis de las elecciones municipales de diciembre de 2010

#### Se remueven algunas barreras estructurales en los comicios municipales

La elección directa de alcaldes y otras autoridades locales es un avance del sistema democrático costarricense, pues amplía el derecho de las y los ciudadanos a elegir libremente su gobierno y a ser electos en cargos públicos.

CUADRO 5.4

#### Liquidación de gastos de los partidos políticos en la campaña electoral de febrero de 2010 (millones de colones y porcentajes)

Partido político	Total emitido en certificados de cesión	Total presentado a liquidación	Monto total girado por el TSE <sup>a/</sup>	Porcentaje del monto en certificados no cubierto con deuda política
PUSC	6.000	1.095,3	856,6	85,7
ML	6.000	3.922,4	2.445,9	59,2
PAC	5.400	4.270,4	2.961,5	45,2
PLN	8.565	7.866,1	6.801,7	20,6

a/ El monto total girado por el TSE se calculó restando al monto total aprobado por el TSE, el financiamiento anticipado que recibió cada agrupación, el porcentaje que cada partido político destinó a capacitación y organización partidaria y otras retenciones por parte del TSE.

Fuente: Elaboración propia con base en Abellán, 2011.

En el Decimotercer Informe (2007) se señaló que en Costa Rica el ejercicio del derecho al sufragio en el plano municipal estaba limitado por al menos cuatro factores estructurales: i) el carácter centralista del Estado ha relegado a las municipalidades a un rol marginal en la vida económica y social del país, ii) el riesgo de que las campañas locales se financiaran con dinero espurio, debido a que estaban desprovistas de financiamiento estatal, iii) la condición de debilidad y desgaste con que los partidos políticos y sus maquinarias electorales afrontan estos comicios y iv) la designación de alcaldes se efectuaba diez meses después de la elección presidencial; esta cercanía temporal tornaba difícil la reactivación de las maquinarias partidarias, la movilización de los electores en una fecha claramente inapropiada (el mes de diciembre), la búsqueda de fondos para financiar sus campañas y la integración de las y los ciudadanos a un nuevo proceso (Alfaro-Redondo, 2007).

En esta edición se reportan avances en dos de estos aspectos considerados como rezagos democráticos. Por un lado, el Código Electoral aprobado en 2009 autorizó el financiamiento público de las elecciones municipales. De acuerdo con su artículo 91, “el Estado contribuirá con un 0,03% del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución Política y en este Código”. A su vez, el artículo 99 dispone que los partidos que participen en elecciones municipales tendrán derecho al financiamiento público, si alcanzan al menos un 4% de los votos válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcalde o regidores, o bien, si eligen al menos un regidor o regidora.

Al momento de redactarse este capítulo, la revisión que realiza el TSE del financiamiento de los partidos en la elección municipal no había finalizado. Por tanto, es poco lo que se puede decir sobre la capacidad organizativa de las agrupaciones políticas para liquidar sus gastos, o en cuanto a la suficiencia o no

del monto total asignado para que éstas hicieran frente a sus obligaciones financieras. No obstante, con la información disponible al menos se puede indicar que la gran mayoría de los partidos cantonales que participaron en diciembre de 2010 sí tiene derecho al financiamiento, porque cumplió con los requisitos estipulados en el artículo 99 del Código Electoral. Ese es el caso de veinticuatro de las veinticinco agrupaciones que tomaron parte en ese proceso.

Por otro lado, producto de los recientes cambios en la legislación municipal y electoral, así como de jurisprudencia del TSE, se puso fin a un obsoleto y disfuncional calendario electoral a nivel local. La Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1953 concentraron la designación de todas las autoridades políticas (presidente, diputados y regidores) en un mismo día en el mes de febrero, cada cuatro años. Sin embargo, esta concurrencia se rompió con la aprobación del Código Municipal de 1998, que separó los comicios nacionales de las elecciones de alcaldes y otras autoridades locales (excluyendo a regidores municipales).

El Código Municipal de 1998 amplió considerablemente el número de representantes por designar, pues hasta ese momento la ciudadanía no tenía oportunidad de seleccionar a sus alcaldes, así como al resto de autoridades locales, en forma directa. En 2007, una reforma al Código Municipal (Ley 8611) creó la figura de los vicealcaldes -anteriormente denominados alcaldes suplentes- y dispuso la no concurrencia de elecciones municipales -para todos los cargos- con los comicios nacionales. De este modo, a partir del año 2016 las elecciones municipales se efectuarán en el mes de febrero, dos años después de las nacionales. Esta reforma elimina la designación separada del Ejecutivo y el órgano deliberativo -el Concejo Municipal- establecida desde 2002, fecha en que por primera vez se eligió de esta manera a los alcaldes y alcaldesas.

En diciembre de 2010 se nombró a 81 alcaldes, 162 vicealcaldes, 944 síndicos municipales propietarios y suplentes, 3.712 concejales de distrito propietarios

y suplentes, 64 concejales municipales de distrito propietarios y suplentes, 8 intendentes y 8 viceintendentes (cuadro 5.5).

### Ligero repunte en la participación, pero sigue siendo baja

Al igual que en 2002 y 2006, en 2010 la ciudadanía costarricense desaprovechó las oportunidades de participación en los procesos de deliberación y elección de sus representantes políticos municipales. De los 2.866.217 electores habilitados para sufragar, solo un 28% hizo uso de este derecho (cuatro puntos porcentuales más que en la última contienda). El absentismo de votantes en las urnas fue alto en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable con respecto a lo acontecido en diciembre de 2002 y 2006 (77% y 76%, respectivamente).

En los comicios municipales estudiados, una vez más los electores de localidades urbanas se abstuvieron de participar en mayor medida que los de comunidades rurales. Los cantones cabecera de provincia (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas, Liberia y Limón) fueron los lugares con mayor absentismo en las urnas en las respectivas provincias. En este grupo también se incluyen centros densamente poblados, como Desamparados, Goicoechea, Alajuelita y Tibás. En estos cantones el abstencionismo superó el 80%. Por otra parte, los cantones con menor abstencionismo son principalmente rurales, y entre ellos sobresalen Turrubares y Hojancha, -donde aproximadamente el 70% de los electores concurre a las urnas-, Zarcero<sup>1</sup>, Nandayure, Parrita y Talamanca, cuyos porcentajes de absentismo fueron menores al 55%. Además, una parte significativa de estos cantones pertenece a Guanacaste, Puntarenas y Limón, que son las provincias con mayores niveles de abstencionismo en las elecciones presidenciales y legislativas. Este patrón de comportamiento, que difiere de lo que sucede en las elecciones nacionales, puede explicarse por el hecho de que, para las comunidades rurales, los gobiernos locales revisten una

CUADRO 5.5

## Indicadores relevantes de las elecciones municipales. 2002, 2006 y 2010

Componente	2002	2006	2010	Comportamiento 2002-2010
Padrón electoral	2.331.459	2.603.770	2.866.217	Crecimiento natural
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	Inestable menos que en 2002, pero más que en 2006
Partidos políticos participantes	34	45	46	Estable en las dos elecciones más recientes
Cargos por elegir	4.900	4.941	4.971	Aumentó debido a la creación de más distritos y cargos
Candidaturas inscritas	16.243	15.919	15.862	En descenso desde 2002
Alcaldes	81	81	81	Sin cambio
Vicealcaldes	162	162	162	Sin cambio desde 2006
Síndicos (propietarios y suplentes)	928	938	944	Aumentó debido a la creación de más distritos
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3.648	3.688	3.712	Aumentó debido a la creación de más distritos
Intendentes	8	8	8	Sin cambio
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	64	Sin cambio
Viceintendentes	-	-	8	Cargo no existía antes de 2010
Participación electoral	23	24	28	Ligero repunte en 2010, pero sin variación en la tendencia de baja concurrencia

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

mayor importancia y tienen una mayor presencia institucional que las entidades del Gobierno Central (gráfico 5.3).

#### Predominio del PLN en las alcaldías y concejos municipales divididos

Los dos principales resultados políticos de las elecciones municipales del 2010 fueron, por una parte, la ratificación de la hegemonía del PLN en las alcaldías -las cuales se encuentran bajo el mando liberacionista desde 2006- y, por otra, la ausencia de un claro control partidario de los concejos municipales, debido a la alta volatilidad y la pluralidad de agrupaciones que los conforman. El predominio del PLN es evidente, pues el oficialismo ganó 59 de las 81 alcaldías en disputa, que representan el 73% de los gobiernos locales. Muy por debajo le siguieron el PUSC, con solo nueve alcaldías, y el PAC, con seis. En estos dos partidos hubo cambios con respecto al 2006. El PUSC perdió control sobre las alcaldías, pues pasó de elegir once alcaldes en 2006, a nueve en 2010, mientras que el PAC más bien recuperó terreno, al pasar de cuatro a seis alcaldes (mapa 5.1).

La distribución de votos muestra que el cambio más evidente se dio en los partidos de base cantonal (categoría

“Otros partidos” en el cuadro 5.6), los cuales obtuvieron una mayor representación en estas elecciones. Este grupo pasó de recibir un 16,2% de los votos totales en 2006, a un 21,2% en 2010.

Un análisis más detallado, comparando la cantidad de votos que obtuvo cada partido en las elecciones presidenciales de 2010 y en las de 2006, así como en las municipales de los mismos años, revela diferencias importantes por partido según el tipo de elección. El PLN tuvo un muy buen desempeño en las presidenciales de 2010 con respecto a las de 2006, pero en las municipales, aunque ganó las alcaldías de la mayoría de los cantones, lo hizo con menor caudal electoral que cuatro años antes.

El ML mostró una mejoría en su caudal de votos en las dos elecciones de 2010. En las presidenciales de febrero incrementó su base electoral en todos los cantones en relación con lo obtenido en 2006. En las municipales aumentó su proporción de votos en el 55,6% de los cantones en comparación con lo ocurrido en la elección anterior. El PAC se comportó de manera inversa: perdió apoyos en los dos niveles. En las presidenciales de 2010 tuvo su peor desempeño, pues en los 81 cantones registró porcentajes de votos menores que los

que recibió en 2006. En las municipales sucedió algo similar: en el 59,3% de los cantones perdió caudal electoral con respecto a lo sucedido cuatro años antes (cuadro 5.7).

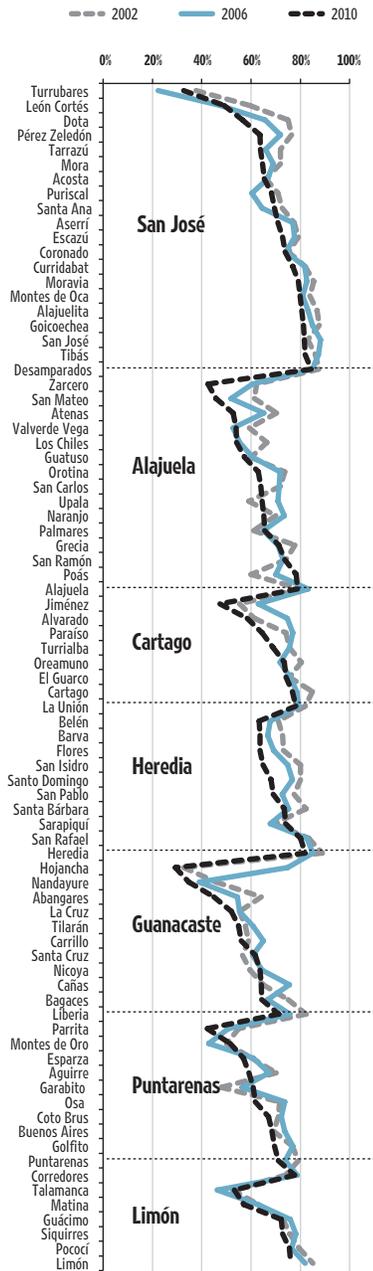
En suma, el PLN predominó en la captación de votos tanto en las elecciones nacionales como en las locales. El ML tuvo un crecimiento notable de su caudal electoral en los comicios municipales. Y el PAC mostró un retroceso significativo con respecto al 2006, tanto a nivel presidencial como municipal, lo cual puso de manifiesto deficiencias en sus capacidades organizativas para persuadir y movilizar a los electores.

Por otra parte, en virtud de que la composición de los concejos municipales ha estado caracterizada por el pluralismo partidario, en esta edición del Informe, se creó un indicador que mide el balance de poder en los gobiernos locales, considerando la participación de coaliciones. Este indicador clasifica a los cantones de acuerdo con dos criterios: la conformación partidaria de los concejos y la agrupación que controla la alcaldía. Las categorías resultantes son:

- **Gobierno unido:** son los cantones en los que un mismo partido ganó la alcaldía y además cuenta con la

GRAFICO 5.3

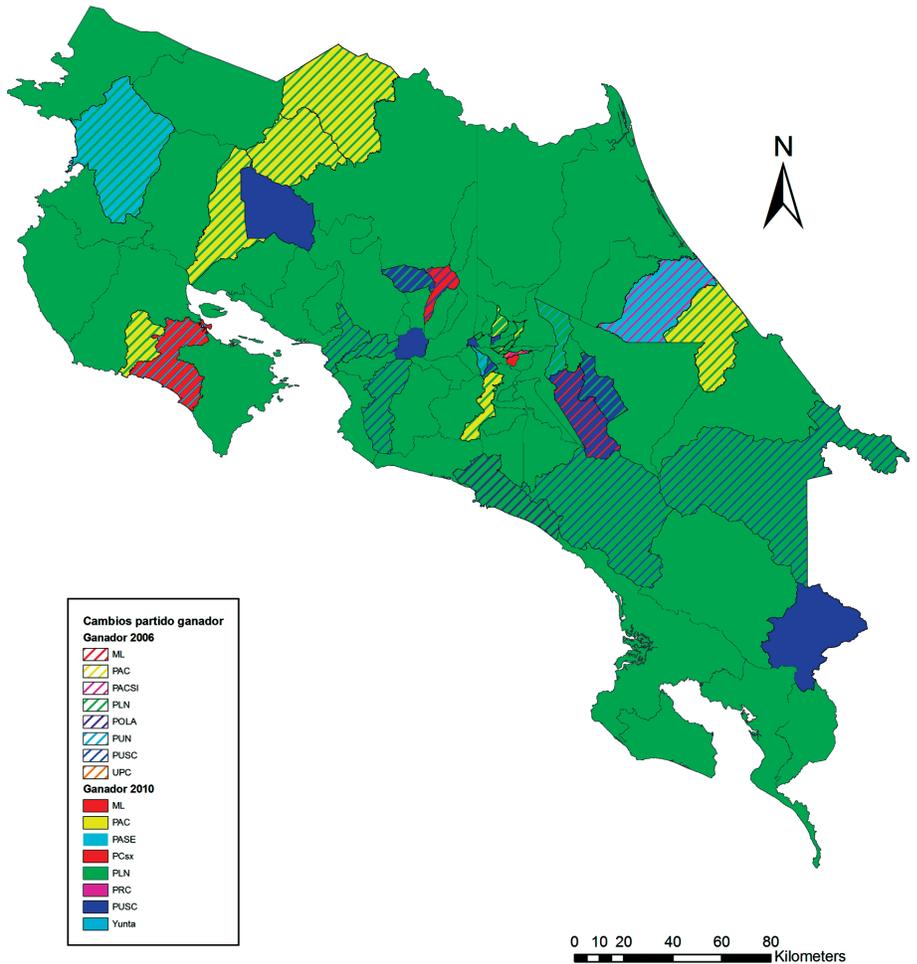
**Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón. 2002, 2006 y 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

MAPA 5.1

**Cambios en el partido ganador, según municipio, en las elecciones de alcaldes de 2006 y 2010**



Fuente: Alfaro-Redondo, 2011, con información del TSE.

CUADRO 5.6

**Resultados de las elecciones de alcaldes municipales, según partido político. 2006 y 2010**

Partido político	2006			2010		
	Votos	Porcentaje	Alcaldes	Votos	Porcentaje	Alcaldes
PLN	277.589	45,9	59	342.563	42,9	59
PUSC	107.007	17,7	11	113.394	14,2	9
PAC	88.630	14,6	4	98.719	12,4	6
ML	34.073	5,6	1	75.441	9,4	2
Otros partidos <sup>a/</sup>	97.896	16,2	6	169.054	21,2	5
<b>Total</b>	<b>605.195</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>	<b>799.171</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>

a/ La categoría "Otros partidos" incluye 39 agrupaciones en 2006 y 42 en 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

CUADRO 5.7

**Caudal electoral de los partidos políticos en las elecciones de 2010, con respecto al 2006, por tipo de elección**

Partido político	Comportamiento del caudal electoral	Elecciones presidenciales		Elecciones municipales	
		Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje
PLN	Aumentó	65	80,2	26	32,1
	Disminuyó	9	11,1	52	64,2
	Igual	7	8,6	3	3,7
ML	Aumentó	81	100,0	45	55,6
	Disminuyó	0	0,0	22	27,2
	Igual	0	0,0	14	17,3
PAC	Aumentó	0	0,0	30	37,0
	Disminuyó	81	100,0	48	59,3
	Igual	0	0,0	3	3,7

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

mayoría de los regidores en el concejo municipal (50+1).

- **Gobierno dividido con primera minoría:** cantones sin mayoría de regidores de uno de los partidos en el concejo. No obstante, un mismo partido logró la alcaldía y además la primera minoría.
- **Gobierno dividido moderado:** cantones en los que el alcalde pertenece a un partido, y la primera minoría de regidores a otro. En esos casos ningún partido tiene mayoría (50+1).
- **Gobierno altamente dividido:** cantones en los que el alcalde representa a un partido, y la mayoría en el concejo pertenece a otro (50+1 en la oposición).
- **Gobierno fragmentado:** cantones en los que el alcalde pertenece a un partido, y todas las agrupaciones tienen igual cantidad de representantes en el concejo.

Con base en los resultados de las elecciones de 2010 y la clasificación mencionada, se concluye que la conformación de los gobiernos locales plantea un panorama político complicado para los próximos cuatro años. Solo en diez cantones (12%) una misma agrupación controla la alcaldía y posee mayoría en

el concejo municipal. En este escenario el principal partido se encuentra en una posición favorable pues, en teoría, el alcalde cuenta con los representantes de su propia agrupación para tomar decisiones por mayoría en el concejo. En este grupo sobresale Curridabat, el único cantón con gobierno unido que quedó en manos de un partido cantonal: Curridabat Siglo XXI. Los otros nueve municipios en esta condición son controlados por el PLN. Cabe mencionar que prácticamente todos los casos en esta categoría están ubicados fuera del Valle Central y/o son cantones rurales.

El otro extremo lo constituyen los cantones con alcaldes de una agrupación y concejos municipales integrados por partidos que cuentan con la misma cantidad de regidores. Entre estos destacan San Mateo y Montes de Oro, cuyas alcaldías quedaron en manos del PLN y donde los concejos municipales resultaron conformados por cinco partidos políticos, cada uno con un regidor. En el primer caso se trata de las agrupaciones Alianza Patriótica, Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Renovación Costarricense y Unidad Social Cristiana. En el segundo caso los partidos representados son Acción Ciudadana, Autónomo Oromontano, Liberación Nacional, Movimiento Libertario y Unidad Social Cristiana. El escenario más complicado, en términos de gestión política, es el de los

cantones guanacastecos de Hojancha y Nandayure, cuyos gobiernos locales se encuentran altamente divididos, con alcaldías dirigidas por el PAC, en el primero, y por el ML, en el segundo.

Los 67 cantones restantes resultaron en gobiernos divididos con distintos niveles de intensidad: 54 presentan gobiernos divididos con primera minoría y trece tienen gobierno dividido moderado (cuadro 5.8). En esta última categoría se ubican todos los municipios cuya alcaldía es controlada por el PUSC, agrupación que comanda nueve alcaldías, pero no tiene mayoría en ningún concejo municipal.

Desde una perspectiva comparada, esta distribución del poder en las municipalidades se asemeja a la de 2002, cuando los resultados de los comicios nacionales pusieron fin a dieciséis años de bipartidismo. Además es una situación que puede dificultar, de manera significativa, la gestión de los alcaldes durante los poco más de cinco años que estarán en sus puestos. En los gobiernos divididos, estos jerarcas estarán obligados a realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos. Si la apertura y la negociación en estas municipalidades no prosperan, existe la amenaza de que se presenten serios problemas en la gestión de los asuntos locales, con alcaldes incapaces de ejecutar sus programas políticos por el obstruccionismo de la oposición en el concejo.

Ahora bien, la existencia de gobiernos divididos no puede considerarse negativa para la democracia. La división partidaria y la necesidad de construir acuerdos también pueden generar dinámicas políticas más abiertas y transparentes, con concejos de oposición que piden cuentas y vigilan la labor del alcalde más de cerca que en los casos en que un mismo partido controla ambos órganos.

### Mujeres ocupan puestos subordinados de representación política local

La reforma en materia de género es una de las innovaciones del Código Electoral de 2009 que han venido a fortalecer derechos fundamentales de la ciudadanía. El artículo 2 de ese cuerpo normativo, al reconocer la importancia

de la participación política femenina, establece el principio de paridad y el mecanismo de alternancia: el primero dispone que todas las listas de candidatos y nóminas de órganos de elección popular deben contener un 50% de mujeres y un 50% de hombres; por su parte, el mecanismo de alternancia indica que, cuando el primer lugar de la nómina es ocupado por una mujer, el segundo deberá ser para un hombre, y viceversa.

En la resolución 3671-E8-2010, de mayo de 2010, el TSE confirmó además la aplicación del principio de paridad en las nóminas para cargos de elección popular que se designan por el sistema mayoritario (papeleta presidencial, alcaldes, síndicos e intendentes). Para los puestos de alcalde y primer viceal-

calde, el TSE ratificó que debe aplicarse el mecanismo de alternancia. El puesto de segundo vicealcalde puede ser ocupado indistintamente por personas de uno u otro sexo.

No obstante estas aclaraciones y reformas para garantizar la participación femenina y mejorar la representación por género, la conformación de nóminas a lo interno de los partidos políticos, y finalmente los resultados electorales, establecieron un marcado predominio masculino en las alcaldías: el 88% de los alcaldes electos son hombres. Congruente con la resolución del TSE sobre la conformación de la papeleta para ese puesto, el resultado para la primera vicealcaldía fue el contrario: el 88% es ocupado por mujeres (cuadro 5.9).

CUADRO 5.8

#### Cantones según control partidario de la alcaldía y concejos municipales. Elecciones 2002, 2006 y 2010

Tipo de control partidario	2002		2006		2010	
	Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje
Unido	6	7,4	22	27,2	10	12,3
Dividido con primera minoría	54	66,7	41	50,6	54	66,7
Dividido moderado	16	19,8	13	16,0	13	16,0
Altamente dividido	4	4,9	5	6,2	2	2,5
Fragmentado	1	1,2	0	0,0	2	2,5
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

CUADRO 5.9

#### Distribución de alcaldías y vicealcaldías por género según provincia. Elecciones municipales de 2010

Provincia	Alcaldía		Primera vicealcaldía		Segunda vicealcaldía <sup>a/</sup>	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
San José	19	1	1	19	15	4
Alajuela	12	3	3	12	11	4
Cartago	7	1	1	7	8	0
Heredia	7	3	3	7	9	1
Guanacaste	11	0	0	11	9	1
Puntarenas	10	1	1	10	9	2
Limón	5	1	1	5	4	2
<b>Totales</b>	<b>71</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>71</b>	<b>65</b>	<b>14</b>
Porcentaje	87,7	12,3	12,3	87,7	82,3	17,7

a/ Suman 79 cantones porque, de acuerdo con la declaratoria de elecciones de alcaldes y vicealcaldes del TSE, el PAC no inscribió candidaturas para la segunda vicealcaldía en Aserrí y Hojancha.

Fuente: Blanco, 2011.

El problema es que entre ambos cargos hay una relación de subordinación que pone en desventaja, en este caso, a la mayoría de mujeres que ocupan las primeras vicealcaldías. Según el artículo 14 del Código Municipal, las funciones de quien desempeñe ese puesto serán las que el alcalde titular le asigne. Evidentemente esta es una barrera para la participación femenina, inducida por la reglamentación de dicho Código.

En síntesis, la nueva conformación de los gobiernos locales, producto de las elecciones de diciembre de 2010, estableció un claro predominio masculino en las alcaldías titulares, y una presencia mayoritaria de mujeres en las primeras vicealcaldías. Estas últimas, sin embargo, enfrentan limitaciones políticas considerables, en tanto sus funciones para los próximos cuatro años siguen estando bajo el control de los hombres en el plano formal. En este caso, la norma jurídica se tradujo en una relación de dependencia para las vicealcaldesas.

### Sigue creciendo la oferta partidaria cantonal

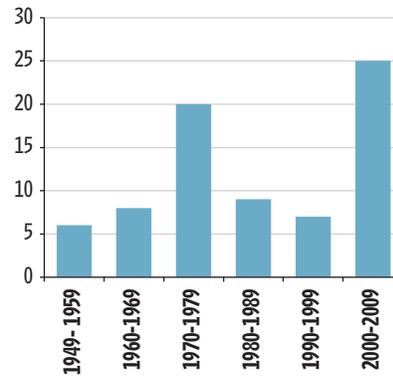
Las elecciones municipales de 2010 ratificaron la tendencia creciente en la participación de partidos cantonales, e incluso la consolidación de algunos de ellos. De este modo, la actividad política municipal se muestra cada vez más dinámica y variada, con una oferta electoral amplia, que brinda a los votantes opciones más allá de los partidos a escala nacional o provincial que también presentan sus candidaturas a nivel local. El crecimiento de los partidos cantonales es palpable: su participación en las elecciones pasó de 7 agrupaciones en 1998, a 22 en 2002 y 21 en 2006, hasta llegar a la cifra récord de 25 en 2010.

El análisis de este fenómeno en un marco temporal más amplio, y considerando la cantidad de partidos políticos registrados por año, demuestra que la cantidad de agrupaciones cantonales creció en la última década y se concentra mayoritariamente en la provincia de San José (gráfico 5.4).

En los comicios nacionales de 2010 la mayoría de las agrupaciones can-

GRAFICO 5.4

### Partidos políticos cantonales registrados en el período



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

tonales logró elegir regidores en sus respectivos municipios. A raíz de ello, aumentó la cantidad de regidores que ocupan ese cargo en representación de un partido local: de 13 en 2002, a 20 en 2006 y 30 en 2010. Los resultados también confirman que algunos de estos partidos se han consolidado, al conseguir puestos en el gobierno municipal en más de una elección. La Yunta Progresista Escazuceña, por ejemplo, mantiene regidores desde 1998 y ha dirigido la alcaldía en dos ocasiones. Curridabat Siglo XXI es el partido hegemónico en su cantón desde 1998, y desde el 2002 tiene a su cargo la alcaldía; incluso, como se mencionó anteriormente, en el 2010 se convirtió en el único caso de gobierno unido bajo el control de un partido cantonal, lo cual le brinda un margen de maniobra política mucho mayor para el desarrollo de su plan de trabajo. En Santa Ana, el Partido del Sol cuenta con dos regidores desde la elección de 1998. Y los partidos Acción Quepeña y Garabito Ecológico también han logrado nombrar regidores en los últimos tres comicios municipales (cuadro 5.10).

En suma, la participación de partidos cantonales en las elecciones municipales tiende a consolidarse, y con las nuevas reglas electorales, que garantizan recursos del financiamiento público para esos procesos, es de esperar que estas agrupaciones fortalezcan sus estructuras y liderazgos en las comunidades.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ELECCIONES MUNICIPALES DE 2010, véase Blanco, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Gestión política responsable

El primer año de la administración Chinchilla Miranda se caracterizó por un desgaste del oficialismo que fue aprovechado por la oposición en el Congreso. Por primera vez en la historia reciente del país, se conformó un Directorio Legislativo de oposición -no sucedía desde 1969-, fiel reflejo del debilitamiento político que sufrió el PLN en esta primera legislatura.

En el plano legislativo las estadísticas indican que el Congreso es más efectivo en cuanto a la cantidad de leyes aprobadas, que en el período bajo análisis consistieron fundamentalmente en convenios y tratados internacionales. Pero cuando se trata de piezas de legislación clave para el país, el sistema se muestra incapaz de articular intereses y sacar adelante los proyectos requeridos. El proceso de aprobación de las leyes sustantivas es tan largo, que dificulta la gestión política del Ejecutivo cuando ésta depende de decisiones parlamentarias.

La reforma fiscal es un buen ejemplo de esta tendencia, que se hace más evidente durante períodos de contracción económica como el 2010. A pesar de la urgencia y el reconocimiento general de la necesidad de un plan fiscal, los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa no han logrado la convergencia de sus intereses en torno a la reforma. El Ejecutivo, que diseñó y puso a discusión del Congreso el proyecto de ley, aparece como uno de los principales responsables de esta situación, por no incluir en su propuesta los temas centrales para las diversas fracciones parlamentarias, pero además por no fomentar una negociación abierta en esta materia. Este caso refleja el entramado legislativo para aprobar, y la incapacidad del Ejecutivo para negociar un asunto crucial para el país.

Además hay un aspecto de fondo que subyace a esta realidad: la gestión política no logra ir más allá de la “promesa democrática”, esa que consiste

en ampliar las obligaciones del Estado sin dotarlo de los medios adecuados para cumplir con ellas. La mayor parte de la legislación que se promulga crea

nuevos derechos o amplía los ya existentes, pero no provee las fuentes de financiamiento necesarias para su efectiva tutela. Esa forma de hacer política

está esculpiendo un Estado lleno de leyes con poca capacidad para actuar y para atender los problemas del país.

CUADRO 5.10

### Partidos políticos cantonales con regidores electos en 2002, 2006 y 2010

Partido político	Año en que obtuvo regidores electos
Acción Quepeña	2002, 2006 y 2010
Curridabat Siglo XXI	2002, 2006 y 2010
Del Sol (Santa Ana)	2002, 2006 y 2010
Garabito Ecológico	2002, 2006 y 2010
Yunta Progresista Escazuqueña	2002, 2006 y 2010
Acción Cantonal Siquirres Independiente	2006 y 2010
Auténtico Labrador de Coronado	2006 y 2010
Autónomo Oromontano	2006 y 2010
El Puente y los Caminos de Mora	2006 y 2010
Goicoechea en Acción	2006 y 2010
Independiente Belemita	2006 y 2010
Unión Palmareña	2006 y 2010
Alajuelita Nueva	2002 y 2006
Auténtico Sarapiqueño	2002 y 2006
Alianza Sancarleña	2010
Barva Unida	2010
Cívico de Tibás Fuenteovejuna	2010
Integración Barbareña	2010
Liga Ramonense (coalición)	2010
Movimiento Avance Santo Domingo	2010
Organización Social Activa (Osa)	2010
Popular de Alfaro Ruiz (coalición)	2010
Renovemos Alajuela	2010
Tarrazú Primero	2010
Único Abangareño	2010
Unión Ateniense	2010
Viva Buenos Aires	2010
Comunal Pro Curri	2006
Moravia Progresista	2006
Auténtico Paraiseño	2002

Fuente: Elaboración propia con base en Blanco, 2011 y datos del TSE.

### Predominan los convenios y tratados internacionales en la legislación aprobada

Un primer hallazgo de este Informe, centrado tan solo en la cantidad de legislación aprobada, muestra que el número de leyes promulgadas durante la legislatura 2010-2011 fue considerablemente mayor que en las primeras legislaturas de las administraciones Arias Sánchez (2006-2007) y Pacheco de la Espriella (2002-2003).

El aumento de la legislación aprobada en la primera legislatura de la administración Chinchilla fue más notorio en la categoría de convenios y tratados internacionales, que representan un 35% del total y en su mayoría corresponden a expedientes propuestos en la Administración anterior, como se detalla más adelante. Cabe anotar, además, que buena parte de esos tratados trasciende aspectos meramente simbólicos o diplomáticos y es asimilable a la legislación sustantiva ordinaria, por sus implicaciones legales y/o económicas a nivel nacional<sup>2</sup>. Otros aspectos relevantes son la disminución de las autorizaciones locales a solo un 27,4% del total, y el incremento en el número de declaraciones y benemeritazgos (cuadro 5.11).

Como se mencionó la gran mayoría de las leyes aprobadas en este primer año corresponde a expedientes abiertos en administraciones anteriores: el 78% inició su trámite en la administración

CUADRO 5.11

### Leyes aprobadas en la primera legislatura, por administración, según tipo de leyes. 2002-2011

Tipo de leyes	Pacheco 2002/2003		Arias 2006/2007		Chinchilla 2010/2011	
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Autorizaciones locales	30	40,5	46	61,3	31	27,4
Convenios y tratados internacionales	14	18,9	10	13,3	39	34,5
Declaraciones y benemeritazgos	1	1,4	0	0,0	8	7,1
Legislación sustantiva ordinaria	27	36,5	17	22,7	32	28,3
Presupuestos	2	2,7	2	2,7	3	2,7
<b>Totales</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>75</b>	<b>100,0</b>	<b>113</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Feoli, 2011.

Arias Sánchez (2006-2010), un 6% en el gobierno Pacheco de la Espriella (2002-2006) y un 1% en la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002). Este dato es indicativo del largo proceso que siguen las leyes desde su ingreso al Congreso como proyectos, hasta su aprobación final en el Plenario, una situación común, que trasciende al actual Gobierno. Esta realidad plantea un tema más de fondo, relacionado con la capacidad efectiva que tiene una administración para cumplir sus metas; considerando el tiempo que se requiere para legislar, ¿cuáles son las posibilidades reales para un gobierno, de aprobar leyes importantes en función de sus metas cuatrienales? La evidencia apunta a que esas posibilidades son muy reducidas, toda vez que la legislación sustantiva ordinaria, es decir, la legislación significativa para el desarrollo del país, toma poco más de dos años y medio en ser promulgada (cuadro 5.12).

#### Legislación aprobada coincide poco con las necesidades identificadas por diferentes sectores

Múltiples ejercicios se han hecho en los Informes Estado de la Nación (2010, 2009 y 2008), para determinar la relevancia de las leyes aprobadas y su contribución al desarrollo del país.

En el Decimosexto Informe (2010), se hizo notar que casi la mitad de la legislación promulgada en el período 2009-2010 refiere a temas no sustantivos, como benemeritazgos, autorizaciones locales y declaraciones varias. La conclusión fue clara: gran parte de la agenda legislativa está dedicada a discutir asuntos de relevancia menor para el país. Aunque este énfasis en lo local puede tener un efecto positivo para las comunidades, muestra una tendencia hacia la “municipalización” del Congreso.

El panorama en esta primera legislatura no fue muy distinto. Si se consideran las 32 piezas de legislación sustantiva ordinaria, más 11 convenios y tratados internacionales que, por su naturaleza, trascienden aspectos meramente simbólicos o diplomáticos, y tienen implicaciones legales o económicas,

se obtiene que solo un 38% de las leyes aprobadas en la legislatura 2010-2011 tiene un grado significativo de importancia para el desarrollo del país.

No obstante, este dato general dice muy poco del alcance real de las leyes sustantivas promulgadas durante el año. Para una mejor comprensión de este punto, se realizó un análisis a fondo de esa legislación, como parte del seguimiento de la oferta y la demanda legislativas que se hace en este capítulo desde el Decimocuarto Informe (2008). Para ello, se toma la “agenda de legislación potencial”, y se compara con las leyes finalmente aprobadas.

La agenda de legislación potencial corresponde a los asuntos y proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo humano del país, de acuerdo con las opiniones editoriales de los principales medios escritos de circulación nacional. Vale recalcar que el contenido de esta agenda coincide casi en su totalidad con los temas clave identificados por diferentes líderes y expertos, con los proyectos incluidos en el “Pacto de Gobernabilidad” suscrito entre el oficialismo y el ML en el 2010, y con las principales propuestas recibidas en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Varios de esos temas fueron además prioridad del Ejecutivo durante esta primera legislatura, lo cual comprueba que la agenda potencial definida para

este análisis en efecto recoge cuestiones medulares para el desarrollo de Costa Rica y en esa medida, es válido y útil compararla con la legislación aprobada (recuadro 5.2).

De acuerdo con las líneas editoriales de los medios escritos utilizados para el análisis, los cinco temas prioritarios de la agenda potencial, en orden de importancia según la cantidad de menciones, son: la reforma a la Ley de Tránsito, la reforma fiscal, el aumento salarial de los diputados, el proyecto de Ley General de Electricidad y la reforma al artículo 78 de la Constitución para asignar el 8% del PIB a la educación. Estas iniciativas no solo son relevantes en términos de la agenda potencial definida por los formadores de opinión a través de la prensa, sino que además son parte de las prioridades establecidas por el gobierno de la presidenta Chinchilla<sup>3</sup>.

Durante la primera legislatura, entre el 1 de mayo de 2010 y el 30 de abril de 2011, solo uno de los cinco temas antes mencionados tuvo alguna definición de parte del Congreso. Se trató del expediente que pretendía un alza del 72% en el salario de los diputados, una iniciativa que fue adoptada como prioritaria por la bancada del PLN y que, debido al contexto de crisis económica y déficit fiscal, se volvió indefendible ante la opinión pública y algunos partidos de oposición. El resultado fue el retiro del proyecto de corriente legislativa, pero

CUADRO 5.12

#### Duración promedio del proceso de aprobación de leyes<sup>a/</sup>. Legislatura 2010-2011 (días promedio)

Leyes aprobadas	Total	Meses
Autorizaciones locales	800,6	26,7
Convenios y tratados internacionales	914,1	30,5
Declaraciones y benemeritazgos	618,6	20,6
Legislación sustantiva ordinaria	962,4	32,1
Presupuestos	62,7	2,1
<b>Total</b>	<b>851,2</b>	<b>28,4</b>

a/ La duración promedio es entendida como el tiempo transcurrido desde el ingreso del expediente al Congreso, hasta la fecha de su aprobación como ley.

Fuente: Feoli, 2011.

## RECUADRO 5.2

**Validación de la agenda legislativa potencial**

Al igual que en ediciones anteriores, el análisis del desempeño legislativo realizado para este Informe se basó en la comparación de la oferta y la demanda legislativas (Feoli, 2011). La primera refiere a la legislación aprobada en el Congreso y la segunda a la legislación demandada por los principales generadores de opinión pública en el país, a través de las líneas editoriales de la prensa escrita. Esta demanda se ha denominado “agenda potencial” o “agenda prioritaria de legislación”, y para su contraste y validación este año se incorporaron cuatro nuevas fuentes de información:

- Se introdujo en el análisis la página editorial del *Diario Extra*, con lo cual la agenda de legislación potencial está conformada por los temas identificados como prioritarios en tres medios escritos de amplia circulación nacional: *La Nación*, *La República*, y ahora también el *Diario Extra*.
- Se realizó una encuesta electrónica dirigida a 52 personas de trayectoria y liderazgo en los sectores académico, político, empresarial, laboral y de comunicaciones. Aunque la muestra no fue estadísticamente representativa y generó un 35% de respuestas, los datos obtenidos permitieron identificar los temas que, a juicio de estos líderes y especialistas, son prioritarios para el país. Se confirmó así asuntos como energía, seguridad ciudadana, reforma fiscal, medioambiente, salud, transporte y ley de tránsito, los cuales encabezan la agenda prioritaria de legislación.

- Se analizó el “Pacto de Gobernabilidad” suscrito el 29 de abril de 2010 por los jefes de fracción del Partido Liberación Nacional y el Movimiento Libertario, y por el entonces Ministro de la Presidencia. Al comparar los proyectos específicos que ambas agrupaciones acordaron impulsar, con los temas de la agenda potencial derivada de los editoriales de la prensa, se observó una importante coincidencia entre las dos fuentes. De hecho, más de la mitad de los proyectos estipulados en el Pacto también aparecen en la agenda potencial.

- Finalmente, se hizo una revisión de las 316 propuestas ingresadas en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa durante la legislatura 2010-2011, para contrastar la demanda ciudadana con la agenda de legislación potencial. Al agruparlos y compararlos, solamente dos de los diez temas principales no correspondieron con los asuntos señalados en los tres medios usados para este análisis.

En resumen, las fuentes consultadas para este Informe ratifican que la agenda de legislación construida con base en los editoriales, tiene altos grados de coincidencia con las prioridades determinadas por formadores de opinión y líderes sectoriales, miembros del gobierno y de la élite política, así como por las y los ciudadanos que acuden a la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

Fuente: Elaboración propia con base en Feoli, 2011.

con un saldo negativo para la recién iniciada administración Chinchilla: un desgaste político de la fracción liberacionista y del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo.

Sobre los otros cuatro temas definidos como prioritarios en la agenda potencial no hubo respuestas claras durante esta primera legislatura. La reforma a la Ley de Tránsito fue objeto de discu-

siones por un año más, sin llegar a su aprobación final. El expediente original de esa normativa entró en la corriente legislativa en noviembre de 2006 y se convirtió en ley en diciembre de 2008. No obstante, tras su implementación se detectaron múltiples errores e inconsistencias, incluyendo multas que la Sala Constitucional calificó como excesivas. Las enmiendas correspondientes han

transitado un largo proceso de debate, aprobación, implementación y revisión por casi cinco años, y aún no se logra acordar una pieza de legislación adecuada a las necesidades del país. Por el contrario, la Ley de Tránsito se ha constituido en ejemplo de la deficiente gestión parlamentaria, que en este caso culminó con una ley defectuosa e imposible de aplicar. Esta experiencia, además, ha hecho evidentes las serias dificultades que tiene el Legislativo, y que a menudo son agudizadas por el Ejecutivo, para sacar adelante un proyecto de ley. A esto se agrega que el proceso en cuestión ha estado marcado por fuertes antagonismos, entre aquellos que favorecen el endurecimiento de las sanciones y levantan la bandera de la “cero tolerancia” en el tema de la conducción bajos los efectos del alcohol, y aquellos que consideran que las multas propuestas son desmedidas y afectarían los intereses económicos de diversos sectores (recuadro 5.3).

No muy distinta fue la suerte del proyecto de Ley General de Electricidad, en torno al cual en la legislatura 2010-2011 se presentaron cuatro expedientes (17666, 17802, 17811 y 17812); tres de ellos siguen en estudio y uno -el 17802- fue archivado. También continúa pendiente la aprobación del plan fiscal, cuya situación se analiza más adelante en este mismo capítulo. Finalmente, en el período que aquí se analiza tampoco prosperó la reforma al artículo 78 de la Constitución, para otorgar el 8% del PIB a la educación. No obstante, al inicio de la legislatura 2011-2012 la Asamblea Legislativa logró el consenso requerido y la aprobó el 26 de mayo del 2011, como la Ley 8954.

Con este breve recuento de los principales proyectos de la agenda potencial, que además fueron prioritarios para el Poder Ejecutivo, se muestra que algunos de los temas más importantes para el desarrollo del país no están siendo atendidos por la Asamblea Legislativa. Esta tesis se confirma al comparar los temas de esa agenda con las leyes aprobadas en esta primera legislatura.

En total, la agenda de legislación potencial estuvo conformada por sesenta proyectos, de los cuales solamente

## RECUADRO 5.3

**Cronología de la Ley de Tránsito: un largo proceso de discusión y reformas legislativas**

**Noviembre de 2006:** Entra a la corriente legislativa el expediente 16496, "Reforma parcial de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, n° 7331 del 13 de abril de 1993, y normas conexas".

**Diciembre de 2008:** El proyecto es aprobado y la nueva Ley entra a regir, pero con errores que la hacen inaplicable: discrepancias en la numeración de los artículos, problemas de redacción y multas desproporcionadas con respecto a los salarios de los trabajadores, entre otros.

**Enero de 2009:** El coordinador del Tribunal de Flagrancia plantea una consulta a la Sala Cuarta, por considerar que la Ley presentó roces con los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, los cuales consagran los principios de tipicidad, legalidad y reserva de ley.

**Junio de 2009:** Un grupo de diecisiete diputados de diferentes partidos presenta una segunda reforma a la Ley de Tránsito, bajo el expediente 17425. Asimismo, la Procuraduría General de la República y una diputada independiente elaboran un proyecto de ley para enmendar los errores en la numeración de los artículos, con el apoyo de la mayoría de las fracciones. Se da como plazo hasta el 23 de septiembre del 2009 para aprobar esa reforma.

**Septiembre de 2009:** Varios diputados presentan una moción de prórroga con el fin de que se conceda seis meses para arreglar el fondo y las multas planteadas en la nueva reforma a la Ley. El Congreso accede, y da tiempo hasta el 1 de marzo de 2010 para realizar esa labor.

**Febrero de 2010:** Los legisladores plantean una rebaja del 70% en las multas aprobadas en 2008, y mantener la pena de cárcel y las sanciones para choferes ebrios. La propuesta contempla dos temas. El primero es el establecimiento de un sistema de puntos en la licencia de conducir, los cuales disminuyen según las infracciones que se

cometan; al acumular cincuenta puntos, se pierde el permiso por dos años. El segundo tema es la cantidad de licor permitida para manejar. Se presentan dos posiciones: una más permisiva, que propone multas para conductores que transiten con 0,75 gramos de licor por litro de sangre o más, y otra más restrictiva, que exige multas y penas de cárcel para las personas que manejen con 0,5 gramos de alcohol por litro de sangre.

**Marzo de 2010:** No se llega a acuerdos con respecto a las enmiendas y rebajas en las multas. Queda establecida la prisión para los conductores con al menos 0,50 gramos de alcohol por litro de sangre. El proyecto continúa en discusión.

**Abril de 2010:** La reforma es aprobada en primer debate.

**Mayo de 2010:** Dado que el proyecto pretende modificar la reforma parcial efectuada a la Ley 7331, se suspende su tramitación por la consulta resuelta por la Sala Constitucional, que señala vicios de inconstitucionalidad por el fondo del proyecto. La rebaja en las multas sigue sin resolverse.

**Junio de 2010:** El Plenario Legislativo crea la Comisión Especial de Tránsito, a la cual remite el expediente para un nuevo dictamen.

**Agosto de 2010:** El MOPT presenta un nuevo borrador de Ley de Tránsito. Aunque se trata de un proyecto de ley completo, los diputados lo toman como un insumo de trabajo, para incluirle las modificaciones que consideren pertinentes.

**Enero de 2011:** La jefa de fracción del PLN plantea una tercera reforma. Se pone una reducción de 28% en las multas máximas, que pasarían de 294.000 a 214.000 colones. Se aplicaría por faltas como la velocidad temeraria, la conducción bajo los efectos del alcohol y la conducción sin licencia. El jerarca del MOPT manifiesta su disconformidad con la versión que impulsa la bancada liberacionista.

**Marzo de 2011:** A partir de esta fecha comienza un nuevo proceso: se archivan todos los anteriores proyectos de ley y se inicia el trámite en comisión del expediente 18032, que busca derogar la norma vigente y rebajar significativamente las multas. La más elevada quedaría en 215.000 colones, y se aplicaría a quienes conduzcan bajo los efectos del alcohol o a velocidad temeraria (más de 120 kilómetros por hora). La nueva iniciativa no es aprobada por el MOPT.

**Mayo de 2011:** La Sala Constitucional anula la multa por conducir sin cinturón de seguridad, por considerarla "desproporcionada e irrazonable".

**Junio de 2011:** La nueva propuesta clasifica a los conductores según su experiencia al volante y aplica multas diferenciadas. Son conductores profesionales quienes trabajan en el transporte de carga (camiones y furgones) o trasladan personas en servicios públicos (taxis y buses). Se pretende sancionar con multa de 280.000 colones a choferes novatos (menos de tres años de tener licencia) y choferes profesionales que manejen con un rango de entre 0,2 y 0,5 gramos de alcohol por litro de sangre. Los conductores no profesionales (aquellos que tienen más de tres años de experiencia) recibirán la misma sanción, pero cuando el rango de licor esté entre 0,5 y 0,75 gramos de alcohol por litro de sangre.

A la fecha de redacción de este Informe se habían presentado diecisiete proyectos, de los cuales once habían sido archivados, cuatro asignados a alguna comisión, uno se encontraba vigente y el otro se convirtió en ley. En este apartado solo se comentaron las iniciativas que tuvieron mayor repercusión ante la opinión pública.

Fuente: Elaboración propia con base en informes del Departamento de Servicios Parlamentarios, sobre los expedientes legislativos 18032, 17412 y 17425, y notas de prensa.

14 fueron aprobados (cuadro 5.13). Los 46 restantes representan un 77% de iniciativas prioritarias que no fue posible implementar. Esto es lo que Binder (1999) conoce como el grado de entramamiento<sup>4</sup> en la producción de leyes, y que en los diferentes *Informes Estado de la Nación* se han identificado como la brecha entre oferta y demanda legislativas. Cuanto más grande es la brecha entre una y otra agendas, mayor es el grado de entramamiento en el Congreso.

Cabe señalar que el entramamiento no es simplemente lo contrario de la aprobación de leyes. Un reducido número de leyes aprobadas puede indicar un alto nivel de entramamiento, pero también puede resultar de una débil iniciativa del Ejecutivo, o de problemas de coordinación entre éste y el Legislativo. Nótese que en este análisis el énfasis no está en la cuantificación de leyes *per se*, sino en su comparación con el conjunto de problemas por resolver, según se expresa en la agenda de legislación potencial. En suma, la abultada proporción de la agenda potencial no implementada (77% en este primer año) sugiere un sistema político entramado, con una baja capacidad relativa para lograr los acuerdos y compromisos necesarios para modificar el *status quo* (Feoli, 2011).

En términos comparativos se observa que, en general, el entramamiento en la Asamblea Legislativa ha sido la tónica durante los últimos años. De hecho, las últimas tres legislaturas de la adminis-

tración Arias Sánchez (del 2007 al 2010) registraron brechas de entre el 74% y el 77%, muy similares a la actual.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESEMPEÑO DEL CONGRESO EN LA LEGISLATURA 2010-2011**, véase Feoli, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Reforma fiscal da cuenta de los problemas para tramitar reformas significativas

El plan fiscal es uno de los proyectos de la agenda legislativa potencial que el Congreso no logró aprobar en la legislatura 2010-2011. Es una de esas iniciativas a las cuales subyace la falta de consenso sobre el estilo de desarrollo que debe tener el país, y sobre quién debe asumir parte de los costos de ese desarrollo. Aunque existen posiciones opuestas con respecto a la creación o modificación de impuestos y los efectos sobre las clases más desprotegidas, estas no son la principal causa por la cual la reforma no avanza. La razón primordial son los defectos de diseño y trámite del proyecto presentado por el Ejecutivo. Así se desprende de una ronda de entrevistas realizada con los actores vinculados a la discusión del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, n° 17959, conocido como “Plan Fiscal”. Este mapeo político buscó indagar

sobre la viabilidad de la reforma fiscal y los temas críticos incluidos en ella. El resultado de ese ejercicio permitió constatar que, pese a la división política y social que podría generar un paquete de nuevos impuestos o la modificación de exenciones fiscales, lo que sucede con el trámite del Plan Fiscal es un buen indicio de que el entramamiento legislativo mencionado en este capítulo, podría deberse más a la calidad de los liderazgos políticos y la forma de gestionar los asuntos de gobierno, y no a posiciones irreconciliables en las visiones de país de los principales actores políticos.

Costa Rica no aprueba una reforma fiscal profunda desde 1995. Después de esa fecha, se logró llegar a otro acuerdo en 2002, cuando se aprobó el “Plan de Contingencia Fiscal”. Fuera de eso, ha sido muy poco lo que se ha podido avanzar en este tema, pese a la necesidad que tiene el país de generar fuentes de ingresos frescas.

Al final de la legislatura 2010-2011 el resultado fue el mismo: no se logró la aprobación de la reforma fiscal, esta vez con el agravante de que el Gobierno está urgido de generar nuevas fuentes de ingresos, para hacerle frente a un contexto económico con pronósticos reservados por el recrudecimiento de la crisis financiera internacional.

Este escenario muestra la incapacidad del sistema político para procesar reformas de peso e impacto en el desarrollo humano del país. De acuerdo con los hallazgos del mapeo político, la mayoría de los actores vinculados con el proceso considera que el Ejecutivo no realizó un adecuado trámite del Plan Fiscal. Se le critica que en su estrategia no hubo espacios para el diálogo y la negociación, lo cual dejó como resultado un proyecto de ley con poco apoyo dentro y fuera de la Asamblea Legislativa.

Este ha sido el problema histórico del país cuando se trata de reformas fiscales. Según los actores entrevistados, las deficiencias en el proceso de diálogo y en el diseño de las reformas son las principales razones de que Costa Rica no tenga una estructura fiscal adecuada (gráfico 5.5).

CUADRO 5.13

#### Comparación de la legislación aprobada y la legislación potencial. 2010-2011

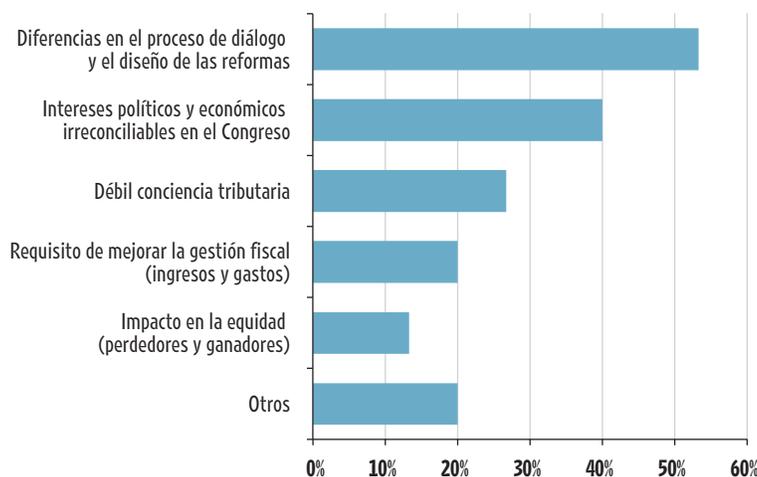
	Aprobada	No aprobada	Total	Agenda no implementada
Demandada	14	46	60	76,7
No demandada	29			
Total <sup>a/</sup>	43			
Implementación fuera de agenda	67,4			

a/ El total corresponde a 32 leyes sustantivas y 11 tratados y convenios reclasificados por reunir condiciones similares a leyes sustantivas (préstamos, materia aduanera, fiscal y libre comercio).

Fuente: Feoli, 2011.

GRAFICO 5.5

### Razones que explican el fracaso de la aprobación de reformas fiscales en la Asamblea Legislativa



Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

CUADRO 5.14

### Posición política de los actores sobre el Plan Fiscal

Posición sobre la reforma	Actor					Total
	Diputados	Ejecutivo	Cámaras	Sindicato	Experto	
Se oponen rotundamente	2	0	0	0	0	2
Dispuestos a negociar	4	0	2	1	1	8
Apoyan la propuesta	2	1	0	0	0	3
Sin posición	0	0	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>15</b>

Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

Aunque existen visiones políticas y económicas muy diferentes, lo cierto es que la mayoría de los actores -ocho de los quince entrevistados, que incluyen diputados de oposición y representantes de sindicatos y cámaras- estarían dispuestos a negociar o cambiar su posición si se dan algunas modificaciones en los aspectos más controversiales del proyecto. De hecho, al ponderar las respuestas en los temas más importantes de la reforma, solo los dos diputados del Movimiento Libertario expresaron su rotunda oposición a la iniciativa, lo cual evidencia la factibilidad de la propuesta si se emplea una estrategia de negociación y discusión adecuada (cuadro 5.14).

### Más diálogo, y mejoras en el gasto y la recaudación ampliarían las posibilidades de aprobación del Plan Fiscal

Al analizar las posiciones de cada actor con respecto a los temas específicos de la reforma, se constata que, en general, el aspecto que genera mayores discrepancias es el efecto de los cambios propuestos sobre la equidad. Para analizar este punto, en el capítulo 3 de este Informe se presentan los resultados de una serie de simulaciones efectuadas con base en varias modificaciones en materia de exenciones tributarias; allí se muestra que, en algunos casos, habría impactos negativos en los deciles de menor ingreso y, por ende, un aumento de la pobreza. No obstante,

la mayoría de los actores que se oponen a la reforma estarían dispuestos a cambiar su posición, si se mejoran los canales de diálogo y se realizan ajustes para moderar el efecto de la reforma sobre los sectores más desprotegidos.

El otro tema relevante que se desprende del mapeo político es la necesidad de que el Gobierno realice mayores esfuerzos para mejorar la situación fiscal del país. Al preguntar por los dos principales aspectos tributarios no incluidos en la reforma, el 62% de las menciones indica que faltan mecanismos para fortalecer el control y la eficiencia del gasto público, así como los procesos de recaudación fiscal. Ambos temas, contemplados en la propuesta inicial, son tareas centrales del Ejecutivo. El argumento de quienes se oponen es claro: no se deben aumentar los impuestos si el Gobierno no reduce el gasto e incrementa la recaudación, y la propuesta inicial no refleja ese compromiso. Sin embargo, queda pendiente la discusión sobre la coherencia entre el gasto requerido para satisfacer las aspiraciones de la sociedad costarricense y la carga tributaria actual, independientemente de la capacidad de mejorar la gestión y controlar la evasión de impuestos (en el capítulo 3 también se aborda este tema).

Finalmente, el Ejecutivo, en coordinación con la fracción legislativa del oficialismo, está llamado a fungir como enlace entre sectores muy diversos para lograr la aprobación del Plan Fiscal. Desconocer la distribución de fuerzas e intereses hace inviable la reforma. Para sacar adelante este proyecto es necesario articular las principales demandas sobre los temas más conflictivos explicados en el capítulo 3. De lo contrario, algunos actores podrían ejercer su poder de influencia para vetar la propuesta, en particular los sectores empresariales y las cámaras afines (gráfico 5.6).

En suma, la revisión de criterios sobre el Plan Fiscal discutido durante la legislatura 2010-2011 muestra, en primer lugar, que para la mayoría de los actores involucrados no existen intereses irreconciliables. Aunque hay posiciones antagónicas, con negociación

y diálogo esas diferencias pueden ser superadas. En segundo lugar, se considera que el Ejecutivo no ha realizado una adecuada gestión política del proyecto para garantizar su aprobación. Y por último, de cara a la segunda legislatura (2011-2012) el sondeo efectuado revela que todavía hay espacio para articular esfuerzos y llegar a acuerdos en torno a la reforma fiscal.

### Continúa la ampliación de obligaciones del Estado, sin que aumente la capacidad para su cumplimiento

Para este capítulo se analizó el contenido de la normativa aprobada en las legislaturas 2009 y 2010, tratando de reconfirmar una conclusión que se ha formulado en varias ediciones de este Informe: en años recientes, Costa Rica ha vivido una significativa ampliación en el reconocimiento de derechos ciudadanos, pero sin que haya aumentado la capacidad del Estado para cumplir con los mandatos derivados de ello. Se indagó si las leyes promulgadas reconocen un derecho o establecen obligaciones del Estado para observar o proteger un derecho y, por otro lado, si asignan responsabilidades institucionales y recursos materiales para hacer efectivas esas tareas. El estudio de las

158 normas aprobadas en ambos años (cuadro 5.15) muestra una tendencia de carácter “garantista” en la acción legislativa: el 76% de las leyes concede o amplía derechos, y el 77,9% genera obligaciones. Solamente seis no cumplen uno de estos criterios.

Otra característica de esta tendencia es que las leyes prevén una escasa -o incluso nula- dotación de recursos para costear la tutela, protección y promoción de los derechos reconocidos o de las obligaciones impuestas. Las normas que amplían derechos ya reconocidos y no asignan recursos correspondieron al 51% en 2009 y al 82,4% en 2010; en el caso de las que conceden nuevos derechos los porcentajes fueron del 66,7% y el 63,6% respectivamente. En cuanto a las leyes que generan obligaciones, en 2009 casi la mitad del todo no proveyó los medios para su cumplimiento, y en 2010 esa proporción alcanzó el 77,8%. Un ejercicio similar se había realizado en el *Noveno Informe Estado de la Nación* (2003). Aunque los datos no son comparables, las tendencias halladas eran similares: la proporción de leyes que ampliaban o concedían derechos

e imponían obligaciones, pero a la vez no creaban recursos nuevos, era igual o superior al 50%, con excepción de un caso<sup>5</sup> (Programa Estado de la Nación, 2003).

### Convivencia ciudadana

La aspiración de una ciudadanía con libertad de organización y expresión, capaz de participar activamente en la conformación de una opinión pública plural, se cumplió de manera satisfactoria durante el año de estudio. El seguimiento de las acciones colectivas muestra que en Costa Rica existen condiciones políticas y sociales para la libre expresión y la defensa de los derechos de la ciudadanía mediante diversas formas de petición y presión social. Los trabajadores del sector público y los sindicatos, con un activismo predominante en el país, pueden dar fe de ello.

En este Informe se amplía la serie de tiempo para el estudio de la protesta social. Del análisis de esos datos se desprende que, si bien hay una demostrada relación estadística entre las acciones colectivas y los ciclos económicos, es

GRAFICO 5.6

### Actores que podrían ejercer un poder de veto sobre la reforma fiscal (porcentaje de menciones)



Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

CUADRO 5.15

### Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, por asignación de los recursos, según tipo de ley. 2009 y 2010<sup>a/</sup>

Tipo de ley	Año	Asigna recursos nuevos	Reasigna recursos existentes	No asigna recursos
Amplía derechos <sup>b/</sup>	2009	11	17	25
	2010	2	8	42
Concede derechos <sup>c/</sup>	2009	2	1	6
	2010	2	2	7
Genera obligaciones <sup>d/</sup>	2009	17	13	25
	2010	7	10	56
Legislación neutral <sup>e/</sup>	2009	0	0	3
	2010	0	1	2

a/ La legislación aprobada abarca el año legislativo (entre el 1 de mayo y el 30 de abril).

b/ En el texto de la ley se consigna explícitamente que se reformulan, desarrollan o facilitan derechos reconocidos en leyes anteriores.

c/ En el texto de la ley se consigna explícitamente que se crea un derecho a favor de las personas, que no existía antes.

d/ No concede nuevos derechos, pero crea nuevas obligaciones del Estado con respecto a la población.

e/ No crea derechos ni obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

un vínculo poco sincronizado. Es decir, aunque los ciclos económicos tienen relación con el activismo social registrado, con la información disponible aún no es posible confirmar o desechar del todo esa asociación.

El principal reto para este capítulo será retomar el tema desde los fundamentos de la protesta misma. Un análisis cualitativo a fondo de las razones que mueven a los actores, el tipo de acciones que se realizan y la respuesta institucional, podría ser útil para entender, junto al acervo cuantitativo hasta la fecha producido, los factores condicionantes de la protesta social en Costa Rica.

### La protesta social se mantuvo estable en el 2010

En el año bajo análisis no se registraron variaciones significativas en materia de movilización social. Hubo una leve reducción de las acciones realizadas en comparación con el 2009: pasaron de 394 en ese año, a 340 en el 2010. Esta cifra se mantiene muy cerca de las 344 acciones colectivas promedio del período 2005-2010. No hay, por tanto, mayores cambios. De hecho, el país está en una época estable y calma en lo que concierne a la movilización ciudadana, a diferencia de lo que sucedió entre 2000 y 2005, cuando hubo considerables picos de protesta motivados por el “Combo del ICE” en el 2000, y por el monopolio de la revisión técnica vehicular (Riteve) en 2004.

La cantidad de protestas a lo largo del 2010 no fue constante; hubo meses más activos que otros, situación consistente con lo observado en años anteriores. El promedio general de acciones colectivas en el período 1997-2010 fue de 31 por mes. Al analizar el comportamiento de las protestas en cada uno de los meses del año, se nota que el primer bimestre es particularmente calmo; entre marzo y agosto se registra un incremento de la movilización social, que empieza a decaer hacia finales del año y muestra una drástica reducción en diciembre. Esta dinámica se presentó tanto en el 2010 como en el período 1997-2009 (gráfico 5.7).

Nótese que el ciclo de protesta social

tiene un comportamiento estacional, marcado por dos factores: el calendario escolar y las estaciones del año. En el período de vacaciones se observan menos movilizaciones, y en marzo, cuando está iniciando el ciclo lectivo, se presenta la mayor cantidad de acciones colectivas en promedio. Lo mismo sucede durante los meses en que se acentúan las estaciones del año: la protesta social aumenta en la primera parte del año, durante la estación seca, y decrece a partir de septiembre, coincidiendo con la entrada del invierno.

### Sin respuestas sobre los factores condicionantes de la protesta social

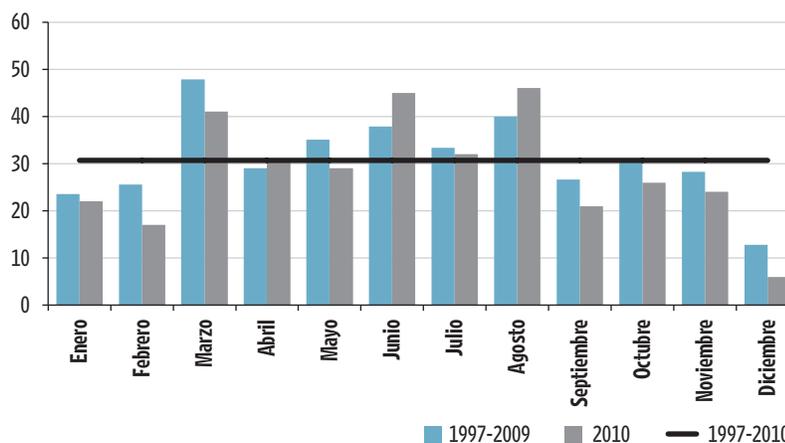
Como se señaló anteriormente, para esta edición se amplió la serie de tiempo de la base de datos de acciones colectivas, recopilando información para cuatro años más. Así, el análisis que aquí se presenta considera datos de catorce años: de 1997 a 2010. Este acervo de información permite realizar procesamientos estadísticos más sofisticados, para buscar respuestas sobre los factores condicionantes de la protesta social en el país. En el Decimosexto Informe se hizo una primera aproximación a este tema, al comparar la movilización social organizada con el comportamiento de los ciclos políticos y económicos.

El análisis sobre la protesta social de los últimos catorce años no permite identificar aún los factores que la determinan: los estudios cuantitativos no explican a fondo las causas que movilizan a la ciudadanía. Varias podrían ser las razones de ello. Una primera hipótesis lleva a tomar en cuenta las limitaciones de los medios de prensa escrita como fuente de información para el registro; las notas periodísticas no permiten dar seguimiento a una acción colectiva que podría ser de especial interés, por ejemplo, o bien pueden darse subregistros que impidan obtener un panorama más preciso sobre este fenómeno. Una segunda hipótesis plantea que las causas son difíciles de obtener porque la protesta social es una acción de la ciudadanía que responde a múltiples factores y circunstancias, susceptibles de modificación en períodos muy cortos. Las experiencias del “Combo del ICE” y Riteve, las movilizaciones posteriores a las elecciones de 2006 por lo ajustado de los resultados, e incluso las manifestaciones contra el TLC con Estados Unidos, son ejemplos de lo complejas y diversas que son las motivaciones de la protesta social.

Una tercera hipótesis tiene que ver con el enfoque adoptado: hasta el momento el capítulo se ha centrado en describir la movilización social y en realizar análisis estadísticos de las principales

GRAFICO 5.7

### Acciones colectivas registradas por mes. 1997-2010 (promedio mensual)



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2011.

tendencias observadas a partir de la base de datos. Si bien este enfoque ha generado importantes hallazgos, como la relación estadística entre protesta y ciclos económicos, también se requieren investigaciones de tipo cualitativo. En este tema, la información disponible ya permite desarrollar estudios de caso que podrían ser contrastados con los resultados de tipo cuantitativo que se tienen actualmente.

Al observar la serie de tiempo completa, 1997-2010, la imagen interanual que se tiene sobre la movilización social del país es muy variable. Su comportamiento parece responder a dinámicas muy específicas que se presentan en el contexto sociopolítico de cada año, por lo que no es posible aún señalar tendencias claras sobre los cambios en los tipos de demanda, o sobre temas particulares. Quizás las dos excepciones que se pueden citar son las demandas relacionadas con privatizaciones y con la defensa de la producción agropecuaria, que sí presentan una tendencia decreciente.

El Informe pone a disposición del público, en su sitio en Internet, la base de datos de acciones colectivas, para que la comunidad académica y personas interesadas puedan plantear sus propias hipótesis y realizar sus análisis.

Esta es una manera de fomentar la discusión y el estudio de temas de interés político para el país, y a la vez crear conocimiento conjunto.

### Débil relación entre los ciclos económicos y la protesta social

En el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* se realizó un análisis para determinar si las acciones colectivas están asociadas a los ciclos políticos y económicos. Con base en registros para diez años, se concluyó que la protesta social tiene poca relación con los ciclos políticos. Mejor capacidad explicativa fue encontrada en los ciclos económicos, medidos por el índice mensual de actividad económica (IMAE), aunque siempre con poca sincronía entre ambos fenómenos. En esa oportunidad se hizo patente la necesidad de trabajar con una serie de tiempo más larga, para obtener una visión de mayor alcance con respecto a estos temas.

En esta ocasión, con catorce años de registros de las acciones colectivas, se volvió a realizar el estudio de los ciclos económicos. Los hallazgos más bien demuestran que, conforme se obtienen más datos, la sincronización entre la protesta social y los ciclos económicos pierde fuerza. Con base en ello no se puede concluir que el comportamiento

de la economía influye de manera importante sobre la movilización ciudadana (Ramírez, 2011). Aunque existe una relación estadísticamente significativa entre el IMAE y las acciones colectivas, su capacidad explicativa sigue siendo baja ( $R^2$  del logaritmo natural = 0,124), incluso para los estándares de las Ciencias Sociales, donde ya de por sí es difícil encontrar coeficientes de determinación medio-altos (gráfico 5.8). Sin embargo, este análisis podría mejorar si el país contara con indicadores económicos más depurados y con periodicidad más corta. El ingreso nacional disponible, por ejemplo, sería un dato muy útil para estos efectos, si se calculara en forma mensual.

### Sindicatos, los más activos; trabajo y legislación, los temas más frecuentes

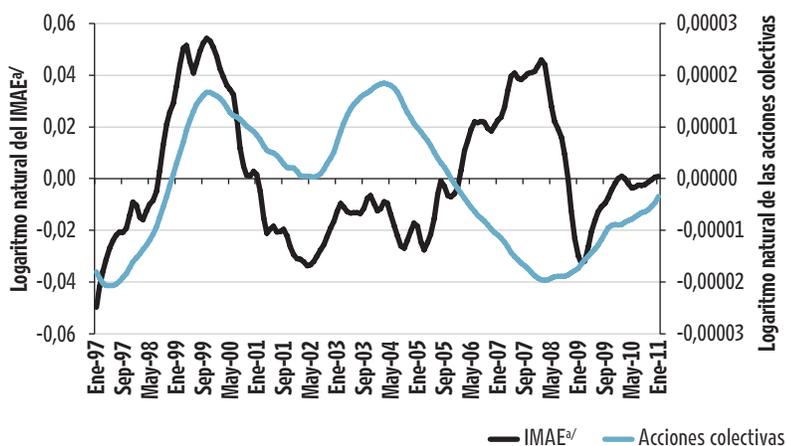
En los últimos catorce años, los principales protagonistas de la movilización social han sido los trabajadores; ellos representan el 41% de las protestas registradas. Les siguen, muy por debajo, los vecinos de comunidades, con un 10% del total de acciones colectivas.

En términos de organizaciones sociales, se observa una marcada participación de los sindicatos, que son responsables de casi una tercera parte de todas las protestas (30%), seguidos de lejos por las cámaras patronales, con solo un 6%. No es coincidencia, según estos datos, que la mayor parte de las acciones colectivas sea realizada por los trabajadores y, particularmente, por funcionarios públicos. La organización histórica y la alta participación de los sindicatos en la protesta social explican ese fenómeno.

Los temas que motivan las manifestaciones también guardan relación con los actores mencionados. Según el tipo de demanda planteada en las más de 5.000 acciones colectivas registradas entre 1997 y 2010, los asuntos laborales son los que más movilizan a la ciudadanía costarricense (30% de las protestas). La legislación aprobada o en trámite en el Congreso es el segundo tema más importante, y representa el 24% de las acciones registradas en el período. Este indicador confirma el descontento

GRAFICO 5.8

### Relación entre el ciclo económico y las acciones colectivas. 1997-2010



a/ Índice mensual de actividad económica.

Fuente: Meneses, 2011.

ciudadano con el quehacer legislativo, que no solo se observa en las encuestas de opinión, sino también en la cantidad de protestas que genera.

### Inseguridad ciudadana no moviliza a la población

Hay un aspecto que vale la pena destacar: pese a que en el discurso político, e incluso en la percepción de la sociedad en su conjunto, el tema de la inseguridad ciudadana es el que más preocupa en Costa Rica, no resulta ser un factor que movilice de manera significativa a la población. Solo 44 acciones colectivas, de más de 5.000 realizadas, se organizaron por este motivo; esto es, ni un 1% del total.

Según datos de la encuesta de Lapop (Alfaro-Redondo et al., 2010), uno de cada tres costarricenses siente altos niveles de inseguridad en su barrio. Además, al momento de redactarse este capítulo una encuesta de la empresa Unimer para el periódico *La Nación*, de julio de 2011, confirma que no hay problema que más inquiete a la población que el de la inseguridad. De hecho preocupa al 49% de las y los ciudadanos (Villalobos, 2011).

En otras palabras, la gente sale a las calles para pronunciarse sobre asuntos laborales o porque no le gustan las leyes del país, pero no protesta porque vive en un país inseguro. A pesar de que la inseguridad es el tema que “le quita el sueño” a los costarricenses, esto no se ve reflejado en movilizaciones de la población para demandar mejores condiciones de vida y seguridad.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### ACCIONES COLECTIVAS,

véase Ramírez, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Administración de la justicia

El Poder Judicial ha puesto gran empeño en modernizar y mejorar sus servicios, con el fin de brindar una justicia pronta y cumplida. Como se ha reportado en anteriores Informes (2010 y 2009), el sistema muestra avances en áreas como mayor transparencia, nueva

legislación y procedimientos internos, mayor inversión en recursos humanos y físicos, y un significativo esfuerzo por incluir la tecnología en su quehacer. Pero también hay retrocesos palpables, sobre todo en algunos de los indicadores de evaluación del desempeño disponibles. El análisis general indica que el proceso de modernización del sistema de administración de justicia presenta síntomas de agotamiento. Hay desafíos de tipo funcional, e incluso estructural, que deben ser examinados con mayor detalle.

Este año se dio seguimiento a los principales indicadores de desempeño judicial, y se observó una situación similar a la de 2009: mayor inversión y áreas de avance, sobre todo en lo que concierne a los tribunales de flagrancia, que utilizan mecanismos y procedimientos más expeditos para impartir justicia. Se destaca además la mejora en el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, con respecto a los meses finales de 2009. No obstante, también se registra un aumento en la congestión de casos y una reducción en la productividad de los operadores judiciales. En un sentido más amplio, el crimen organizado, el lavado de dinero y el narcotráfico ponen a discusión la estructura bajo la cual funciona el Ministerio Público y sus capacidades reales para hacer frente a esas amenazas. En este contexto, son imperativas una mayor capacitación y especialización de las áreas judiciales relacionadas con esos temas, y una revisión de la forma en que trabajan algunas instancias clave para la consecución del principio de justicia pronta y cumplida.

### Deterioro de los principales indicadores del desempeño judicial

Al examinar el desempeño judicial, se observa que en los últimos años el sistema de administración de justicia ha experimentado una pérdida de dinamismo, que en algunos aspectos se hizo más notoria durante el 2010 (cuadro 5.16).

El análisis del desempeño judicial no es una tarea fácil por al menos dos razones. Primero, aunque existe una buena cantidad de datos y estadísticas, la

mayoría se refiere al flujo de casos y sus características, sin aportar información sobre los procedimientos seguidos en la resolución de los expedientes. Segundo, debido a múltiples causas, algunas estadísticas y series de tiempo presentan sobreestimaciones o subregistros. El proceso de acreditación de despachos judiciales ha generado ejemplos de ello, al encontrar que el sistema de información y las estadísticas judiciales contabilizan expedientes que en realidad ya no son parte del flujo circulante, como ha sucedido en las materias civil y de pensiones alimentarias (Solana, 2011).

Pese a las limitaciones que esto pudiera traer, en este capítulo se realiza un análisis de los indicadores de desempeño disponibles, algunos más descriptivos que otros, con el propósito de medir no solo el flujo de casos circulantes, sino además el grado de respuesta del sistema para satisfacer el principio de una justicia pronta y cumplida. Con base en ello se ilustran cinco situaciones que demuestran la pérdida de dinamismo antes mencionada.

Un primer tema es la relación de casos entrados netos por juez, que no registró mejoras en los últimos tres años. Debido al incremento de los asuntos que ingresan al sistema, el Poder Judicial ha contratado cada vez más jueces, tendencia evidente desde el 2004. Aunque esa medida ha permitido reducir el promedio de casos netos por juez, de 753 en 2004 a 677 en el 2010, en los últimos tres años esa relación se deterioró y luego se estancó (cuadro 5.16). Por su parte, el indicador de casos activos o pendientes -también llamado mora judicial o congestión- se deterioró en el último trienio<sup>6</sup>. Entre el 2004 y 2006 hubo una reducción de este rubro, debido al incremento en la cantidad de casos terminados en el período previo de 2001-2004. No obstante, a partir de 2006 se observa un progresivo aumento en la cantidad de casos pendientes, que alcanzó su punto más alto en 2010, con 682.000 asuntos (gráfico 5.9). Ello demuestra que en los últimos años el Poder Judicial no ha podido resolver al mismo ritmo en que ingresan los casos, lo que deja un saldo de circulante cada vez mayor.

CUADRO 5.16

## Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2004-2010

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Uso del sistema judicial</b>							
Litigiosidad por 1.000 habitantes <sup>a/</sup>	116	113	113	120	129	145	143
Total de abogados por 100.000 habitantes	365	372	378	385	403	404	419
Entrada neta anual por juez de Primera instancia	753	683	708	740	649	677	677
<b>Desempeño Judicial</b>							
Productividad por Juez <sup>b/</sup>	754	669	674	682	574	589	599
Casos activos por juez	706	628	636	676	589	630	709
Tasa de congestión (materias gestionadas de oficio)	31,8	30,4	27,2	25,6	28,3	28,9	30,0
<b>Recurso humano disponible</b>							
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	177	179	180	183	214	220	227
Número de habitantes por juez	5.549	5.237	5.367	5.207	4.317	4.063	4.111
<b>Presupuesto</b>							
Gasto real en justicia por habitante (en US\$) <sup>c/</sup>			43,9	50,6	64,9	73,1	91,4
Costo medio por caso terminado (en US\$) <sup>d/</sup>			381,9	424,4	529,2	556,0	706,5
<b>Procesos abreviados</b>							
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	2,7	3,1	3,5	3,3	2,3	1,4	1,5
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	4,8	5,2	5,1	6,0	4,6	5,5	8,8

a/ Corresponde al número de demandas o denuncias interpuestas por cada 1.000 habitantes.

b/ La productividad por juez se calculó dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia.

c/ Corresponde al gasto en justicia, deflatado con el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Esta cifra se divide entre la población total. La serie en colones constantes se convierte a dólares de julio de 2011.

d/ El costo en términos reales se deflata con el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. La serie en colones constantes se convierte a dólares de julio de 2011.

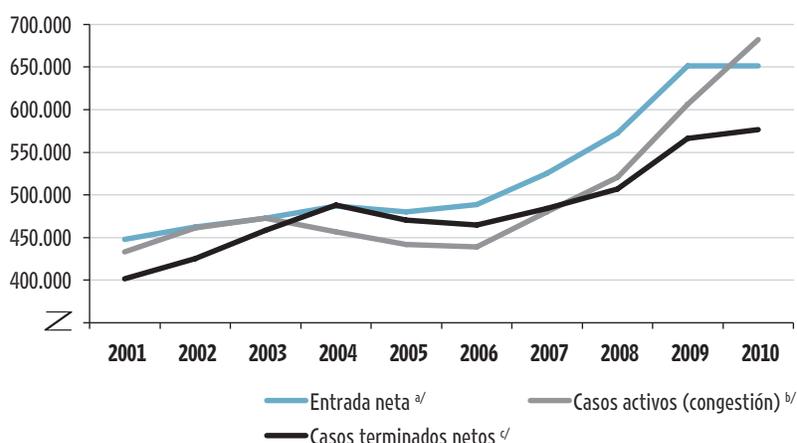
Fuente: Solana, 2011.

En tercer lugar destaca el hecho de que, a partir del 2008, el problema de congestión desborda las capacidades del Poder Judicial y hace más difícil acercarse al principio de justicia pronta. Para atender todos los casos pendientes en 2008 se habrían requerido veintitrés nuevas plazas de jueces, asumiendo el mismo ritmo de productividad de ese año. Y la demanda siguió creciendo hasta el 2010, cuando se habrían requerido alrededor de 176 jueces más para cubrir la totalidad de los asuntos activos en ese año (para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico).

Otra manera de retratar este desbordamiento es la siguiente. Hasta el 2007, con el recurso humano a su disposición el sistema judicial podía resolver los casos pendientes en menos de doce meses para cada año. Pero a partir del 2008 los plazos comenzaron a superar el año promedio, hasta llegar al 2010, cuando el tiempo requerido para

GRAFICO 5.9

## Congestión de casos en el Poder Judicial y brechas entre casos entrados y terminados por año



a/ La entrada neta se calcula restando a entrada total, las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias de Tránsito.

b/ Son los casos que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.

c/ Casos salidos o terminados, menos incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2011.

resolver la totalidad de casos pendientes de ese año ascendió a catorce meses. La proyección de estos datos hasta el 2015, considerando las tasas de crecimiento anual de cuatro indicadores -la entrada neta de casos, los casos terminados netos, los casos activos por año y la cantidad de jueces en primera instancia- muestra que, de seguir el mismo comportamiento observado durante la última década, el Poder Judicial necesitará una fuerte inversión en recurso humano y físico, entre otras cosas, para hacerle frente a la creciente y sostenida presión sobre el sistema (cuadro 5.17).

Un cuarto aspecto refiere al tema presupuestario. Si bien el presupuesto del Poder Judicial creció sostenidamente en la última década -aunque a un ritmo menor en el 2010- la expansión del gasto en este ámbito resulta insuficiente. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia ha señalado la necesidad de buscar fuentes de financiamiento y cooperación externa para continuar con el proceso de modernización del sistema judicial (Mora, 2011).

La creación de nuevas leyes, con más obligaciones para la administración judicial, demanda más recursos. Ejemplos de ello han sido la Apertura de la Casación Penal (Ley 8503), el Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508), la Ley de penalización de la violencia contra las mujeres (Ley 8589), la Ley de Cobro Judicial (Ley 8624), la Ley de protección de víctimas y testigos (Ley 8720) y la Ley contra la delincuencia organizada (Ley 8754), entre otras. En este tema, como se ha venido indi-

cando a lo largo de este capítulo, uno de los principales desafíos del país es evitar la creación de nuevos mandatos para el Estado, vía legislación, sin los recursos suficientes para cumplirlos.

Cabe destacar, además, que durante la última década el presupuesto judicial se ha comportado de manera muy similar al gasto público, que comprende el gasto en salud, educación, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos (gráfico 5.10).

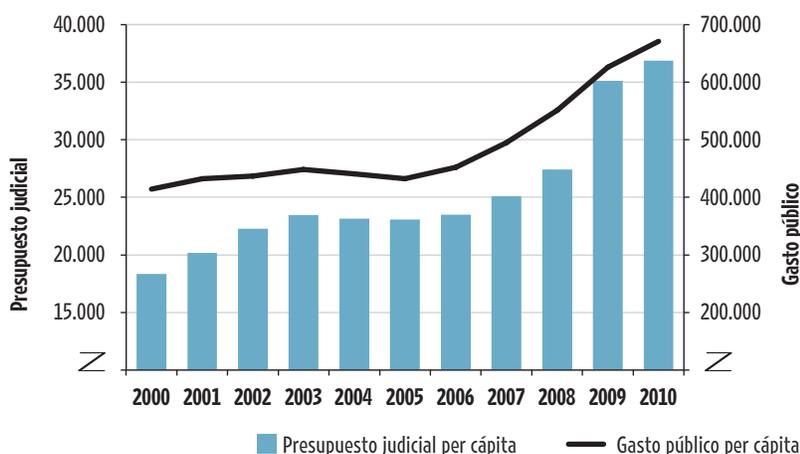
Finalmente, a pesar de los esfuerzos para impulsar procesos abreviados y métodos como la resolución alternativa de conflictos y la conciliación, el uso de estos instrumentos sigue representando

una baja proporción del total de casos terminados. Por ejemplo, en el 2010 los asuntos penales resueltos por conciliación fueron un 1,5%, y los asuntos laborales que usaron este mecanismo fueron un 8,8%. En los tribunales de flagrancia el alcance es mayor: durante el año en estudio un 14% de los expedientes fallados en materia penal se resolvió por esa vía (recuadro 5.4).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INDICADORES DEL DESEMPEÑO JUDICIAL, véase Solana, 2011, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRAFICO 5.10

**Presupuesto judicial real per cápita y gasto público real per cápita**  
(colones reales de julio 2006)



Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2011 y datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 5.17

**Capacidades del Poder Judicial en el período 2004-2010 y proyección 2011-2015**

	Observado							Proyección				
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jueces en primera instancia	647	703	690	710	883	962	962	1.031	1.105	1.184	1.269	1.360
Jueces necesarios para terminar casos activos	606	660	651	704	906	1.030	1.138	1.234	1.337	1.449	1.571	1.703
Saldo	41	43	39	6	-23	-68	-176	-203	-232	-265	-302	-343
Meses necesarios para terminar casos activos	11,2	11,3	11,3	11,9	12,3	12,8	14,2	14,4	14,5	14,7	14,9	15,0

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2011a.

## RECUADRO 5.4

**Ventajas y desventajas de los tribunales de flagrancia****Ventajas**

- Se trata de un proceso expedito, que permite una respuesta rápida a las partes, aun cuando existan dudas sobre la garantía del derecho de defensa.
- Los tiempos en que las personas imputadas están presas sin condena es menor que en los procesos ordinarios, y la posibilidad de llegar a soluciones alternativas, en los casos en que procede, se determina en forma inmediata.

**Desventajas**

- Tiene un promedio de duración de quince días (artículo 435 del Código Procesal Penal), plazo en el cual se debe realizar la audiencia inicial y el señalamiento de la fecha para el debate, si es necesario. Esto puede limitar la labor de la defensa, por cuanto el plazo es muy corto para establecer la estrategia y buscar pruebas.
- La medida cautelar de prisión preventiva prácticamente es la regla, y no una excepción como corresponde a un Estado de derecho como el costarricense. Esa medida no tiene recurso de apelación, lo que hace más gravosa la situación para la persona imputada.
- Se le otorga al Ministerio Público una alta discrecionalidad para decidir cuáles casos siguen el procedimiento de flagrancia y cuáles se tramitan mediante el procedimiento ordinario.

Fuente: Muñoz, 2011.

**Sistema de seguimiento muestra mejoría en los grados de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta**

En el Decimosexto Informe (2010) se hizo un primer estudio que aprovechó los insumos generados por el sistema de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional. El principal hallazgo obtenido fue que, en promedio, el cumplimiento de los fallos emitidos por ese tribunal rondaba el 40% en sentencias con plazos ya vencidos.

Este año se ha mejorado y ampliado el registro de información en este ámbito. A la fecha de corte del 26 de julio de 2011, se tenía a disposición una base de datos que recopila el seguimiento dado a las resoluciones de la Sala por un período de veintidós meses. La base registra un total de 6.147 sentencias emitidas, de las cuales se ha dado seguimiento a un 45,5%. Este monitoreo se ha realizado en una primera etapa por “barridos mensuales”, hasta donde las cargas diarias de trabajo lo han permitido, y en una segunda etapa mediante muestreos sistemáticos mensuales. Adicionalmente se han incorporado aquellas sentencias cuyo grado de cumplimiento ha sido indagado por las partes interesadas.

Con esta nueva información se observa que el acatamiento de los fallos ha mejorado de modo sustancial, con niveles de cumplimiento promedio del 79%. No se ha corroborado cuantitativamente el impacto del seguimiento en términos de la obediencia de los recurridos, pero es evidente que, desde que la Sala Cuarta puso en práctica este sistema, la efectividad de sus sentencias ha aumentado.

Se siguen presentando diferencias según los entes recurridos y los plazos de las sentencias, aunque con mejorías notables en ambos casos. Debe considerarse que cada resolución emitida por el tribunal constitucional impone un plazo para que se cumpla lo dictado. En los casos en que no se indican plazos, el acatamiento debe darse inmediatamente después de la notificación. Ahora bien, al considerar los fallos que tienen sus plazos vencidos, y que en teoría ya deberían haber sido acatados, se

observa que nueve de las diez instituciones más recurridas tienen niveles de cumplimiento superiores al 50%. Solo el Ministerio de Salud cumple menos de la mitad de las órdenes que le ha impuesto la Sala (cuadro 5.18).

En este sentido destacan dos instituciones en particular, la CCSS y el MEP, que siendo las dos más recurridas ante la Sala Cuarta, acatan en promedio más del 90% y el 80% de las órdenes, respectivamente. El MEP además muestra una notable mejoría con respecto al año anterior, cuando los primeros resultados del sistema de seguimiento indicaban que solo cumplía una de cada cinco sentencias.

Con respecto a los plazos, en el Informe anterior se reportó que el 50% de las sentencias se cumplían solo después de seis meses o más desde que había expirado el plazo de la orden. Los nuevos datos del sistema de seguimiento reflejan una clara mejoría. Al analizar el grado de cumplimiento después de la fecha de vencimiento del fallo, se observa que más del 80% se cumple en los primeros tres meses posteriores al plazo establecido, y conforme avanza el tiempo los niveles de acatamiento en todos los casos siguen siendo superiores al 50%, lo cual evidencia un aumento en la efectividad de las órdenes de la Sala Cuarta (gráfico 5.11).

Finalmente, cabe anotar que la Sala Constitucional ha utilizado la información del sistema de seguimiento para mejorar sus procedimientos de control, e incluso para precisar sus sentencias. Este es un aspecto de relevancia, sobre todo si se considera que buena parte de las acciones interpuestas ante esa instancia tienen como fin el resguardo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución, como las garantías laborales, el libre tránsito, la libre expresión y el derecho a la vida, entre otros.

**Una nueva área para el análisis: el Poder Judicial y la política**

En los últimos años el Poder Judicial se ha visto envuelto en conflictos de tipo político en los cuales, más que mediar entre las partes, ha actuado como una de ellas. Cuando esto ocurre,

CUADRO 5.18

### Cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta con plazo vencido, según institución. Octubre de 2009 a julio de 2011

Institución <sup>a/</sup>	Total de sentencias	Grado de cumplimiento			Porcentaje de cumplimiento
		Cumplidas	Incumplidas	Otros <sup>b/</sup>	
Ministerio de Justicia y Paz	23	23	0	0	100,0
Dirección de Servicio Civil	39	38	0	1	97,4
Poder Judicial	52	50	1	1	96,2
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	23	21	0	2	91,3
Caja Costarricense del Seguro Social	563	511	9	43	90,8
Ministerio de Educación Pública	504	411	34	59	81,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	35	28	4	3	80,0
Otras instituciones	336	257	22	729	76,5
Sujeto de Derecho Privado	26	19	0	7	73,1
Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones	22	14	0	8	63,6
Ministerio de Salud	39	18	1	20	46,2

a/ Se reportan las diez instituciones con más sentencias.

b/ Incluye casos pendientes, en trámite, cumplimientos por probar, sin movimiento alguno y cumplimientos parciales.

Fuente: Segura, 2011b.

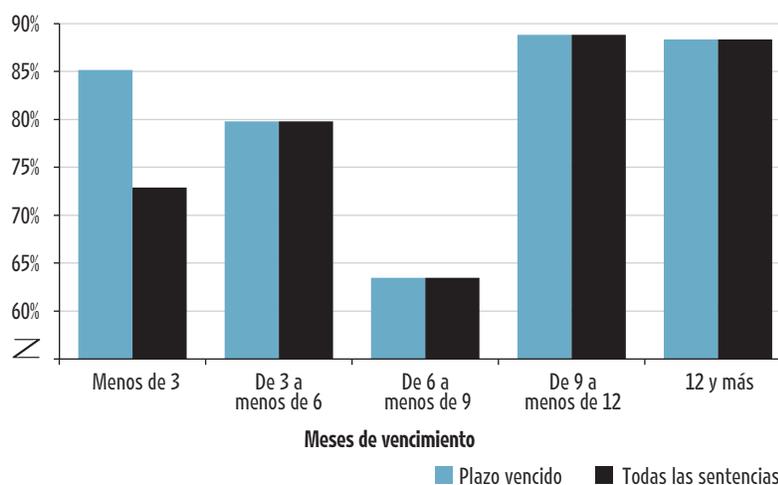
este Poder va más allá de la función clásica de árbitro o juez distante de los conflictos sociales y sus acciones se convierten en actos políticos, es decir, acciones orientadas por una ponderación de beneficios y perjuicios relacionados con los intereses de la institución y su posicionamiento frente a otros grupos sociales y ante la opinión pública.

El conflicto que se suscitó en 2010 entre la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Poder Judicial es precisamente un ejemplo de ese comportamiento político. Permite resumir, además, algunos de los dilemas a los que se enfrenta el Poder Judicial dentro de la actual dinámica de la democracia costarricense, que serán objeto de seguimiento en futuros Informes.

El 12 de abril de 2010, agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) ingresaron al campus de la UCR para arrestar a un oficial de tránsito de esa institución, sospechoso de un cobro indebido. Al ser sorprendido, este oficial se refugió en el campus. El OIJ actuaba en razón de una denuncia interpuesta ante el Ministerio Público y bajo la supervisión de un fiscal. El ingreso de los agentes en la UCR provocó un multitudinario enfrentamiento entre ellos y los cuerpos de seguridad

GRAFICO 5.11

### Porcentaje de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta con plazo vencido, según el tiempo transcurrido



Fuente: Segura, 2011b.

universitarios, en el que también participaron profesores y estudiantes. El OIJ adujo que estaba en persecución de un delito y, por ende, tenía la potestad de hacerlo en cualquier punto del territorio nacional. La UCR, por su parte, argumentó que se había cometido una violación de la autonomía universitaria. La disputa generó una fuerte tensión,

tuvo una importante repercusión en la opinión pública y suscitó pronunciamientos de distintas organizaciones nacionales e internacionales<sup>7</sup>.

El conflicto se saldó con una reunión entre los rectores de las universidades públicas y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en las instalaciones de la UCR. En esa ocasión

se suscribió un acuerdo y se estableció una Comisión de Coordinación Interinstitucional para investigar los hechos. El acuerdo dice así<sup>8</sup>:

- *Ambas instituciones lamentan los hechos ocurridos el pasado lunes 12 de abril en la sede Rodrigo Facio de la Universidad de Costa Rica.*
- *El Poder Judicial reconoce la autonomía universitaria según los alcances del artículo 84 de la Constitución Política.*
- *La Universidad de Costa Rica reconoce la jurisdicción del Poder Judicial según lo dispone el artículo 153 de la Constitución Política.*
- *La trayectoria de ambas instituciones es sólida y, frente a los hechos concretos sucedidos esta semana, acuerdan establecer un grupo de trabajo conjunto para fortalecer los mecanismos de comunicación y coordinación institucionales que permitan canalizar de mejor manera el ejercicio de las potestades constitucionales encomendadas constitucionalmente [sic] a cada institución.*
- *Asimismo, acuerdan someterse a las decisiones de los tribunales de justicia que se dicten en los casos sometidos a su conocimiento en relación con las investigaciones y procedimientos que los hechos anteriores ameritan.*

El Poder Judicial fue una de las partes del conflicto pues en Costa Rica, a diferencia de muchos países, la policía técnica y el Ministerio Público forman parte de él. En otras palabras, cuando el Magistrado-Presidente del Poder Judicial se reunió con las autoridades universitarias y firmó el acuerdo, lo hizo como superior jerárquico de dos cuerpos de esta institución que estaban involucrados en un conflicto social. A su vez, este funcionario preside la Corte Suprema de Justicia, que en este episodio, sin embargo, quedó implicada no como tribunal, sino en su calidad de máximo órgano del gobierno judicial.

Ante el conflicto, el Magistrado-

Presidente tuvo que responder en tiempos muy cortos, propios de un evento político, muy distintos a los tiempos de respuesta promedio del Poder Judicial cuando examina asuntos jurídicos. De esta forma la Presidencia de la Corte procuró bajarle el tono a la disputa y evitar eventuales problemas de imagen por la actuación de la policía judicial en el recinto universitario. De ahí que este caso ilustre, además, cómo las líneas entre el ámbito judicial y el político pueden llegar a traslaparse.

En la Corte Suprema de Justicia, el desenlace de los hechos generó una discusión interna que trascendió los argumentos jurídicos. Las diferencias de criterio sobre las medidas adoptadas son una muestra de que en el seno de la Corte también se realizan debates políticos, en los que afloran notables discrepancias entre los magistrados. Tres posiciones se pueden extraer de las actas que recogen la discusión sobre el tema en Corte Plena<sup>9</sup>. Un primer grupo de jueces aprobó el esfuerzo realizado por el Presidente, al buscar puntos de entendimiento con las autoridades universitarias para firmar un acuerdo y solucionar rápidamente el conflicto. Un segundo grupo se manifestó en contra de lo actuado y señaló que el Presidente no debió acudir a la UCR ni firmar un acuerdo si el proceder de los agentes judiciales estaba a derecho. Más aun, de haberse realizado algún acercamiento entre autoridades judiciales y universitarias, debió hacerse en “terreno neutral”, como por ejemplo en la Defensoría de los Habitantes, pues la sola visita del Presidente de la Corte a la UCR inducía a suponer que en efecto hubo una actuación indebida por parte del OIJ. Este grupo de magistrados además expresó su disconformidad porque el procedimiento seguido para resolver el conflicto no fue consultado en el seno de la Corte Plena, ni tampoco fue asignado a los órganos competentes dentro del Poder Judicial. Finalmente, un tercer grupo de jueces prefirió abstenerse de emitir criterio sobre lo sucedido.

Las actas muestran evidentes discrepancias entre las y los magistrados en la valoración del conflicto y las acciones de la Presidencia de la Corte, sobre

todo en lo que concierne a las potestades de éste para llegar a acuerdos con otras instituciones o grupos. Estas discusiones pueden adoptar un lenguaje jurídico, pero son fundamentalmente de carácter político, pues están asociadas a diferentes visiones sobre el manejo del poder dentro de este órgano.

El debate acerca del principio de independencia judicial (acta 11-2010, del 19 de abril de 2010) refleja posiciones sobre el rol político que debe jugar el Poder Judicial en el país. Algunos magistrados argumentan que, para preservar esa independencia, este Poder no debería participar en acuerdos como el suscrito con las autoridades universitarias, pues con ello podría condicionar el tratamiento que en sede judicial un tribunal podría darle a los temas que ocasionaron el conflicto. Asimismo, en varias intervenciones hay referencias al efecto que este tipo de actuaciones puede tener en la imagen del Poder Judicial ante la opinión pública, lo que indica que esta fue una variable importante para varios magistrados a la hora de interpretar los hechos.

Sin duda este caso permite visualizar el doble papel que puede jugar el Poder Judicial en el sistema democrático costarricense: por un lado, el rol formal clásico de los tribunales de justicia, y por otro, un rol como actor político, que puede manifestarse en condiciones particulares.

### Principales desafíos del sistema de administración de justicia

El principio de una justicia pronta y cumplida se ve comprometido, como se ha indicado en esta sección, por diversos factores. Algunos son de tipo endógeno, como la reducción de la productividad promedio, pero también los hay de tipo exógeno, como el aumento en la litigiosidad de la población, que ejerce mayor presión sobre el sistema judicial. Con base en los análisis del sistema de administración de justicia presentado en los últimos *Informes Estado de la Nación*, y el estudio base de este año (Solana, 2011), a continuación se plantean algunos de los principales desafíos en este tema.

Un primer desafío está directamente asociado a la alta litigiosidad que vive

el país, y que acrecienta la presión sobre el sistema. La demanda por servicios judiciales aumentó desde 2007 hasta alcanzar su pico más alto en 2009, con 145 denuncias por cada mil habitantes; en 2010 la cifra fue de 143. Se observa en la ciudadanía una tendencia creciente a buscar la resolución de sus problemas, ya sean grandes o pequeños, por la vía judicial. A lo anterior contribuye la judicialización de conflictos de índole sociopolítica, que inciden en nuevos tipos de demandas que ingresan a conocimiento de los tribunales.

Un segundo desafío es más de tipo endógeno, relacionado con la organización de las oficinas jurisdiccionales. El proyecto de acreditación de despachos judiciales es un buen ejemplo de cómo avanzar en este tema. La acreditación de la Sala Segunda y el Juzgado de Violencia Doméstica de Heredia ha evidenciado que, con una revisión a fondo de los procedimientos, es posible reducir la cantidad de expedientes activos y los tiempos de tramitación. Otros procesos similares dentro del Poder Judicial han buscado mejorar la eficiencia y reducir los tiempos de respuesta. Algunos de estos son programas en etapa de implementación que, fortalecidos, pueden ayudar a mejorar los procedimientos internos del sistema de administración de justicia (recuadro 5.5).

La lentitud es quizás uno de los problemas más preocupantes. De acuerdo con el *Informe de Labores de la Administración de Justicia 2010*, en ese año la Contraloría de Servicios del Poder Judicial atendió un total de 5.249 gestiones, de las cuales más del 50% (2.667) fueron motivadas por “retardo judicial”, seguidas por 334 quejas por “retardo administrativo” (Poder Judicial, 2011).

También existen algunas resistencias al proceso de modernización efectuado durante los últimos años, que imposibilitan ese tránsito hacia un sistema más acorde con las nuevas realidades. Con el objetivo de dar mayor agilidad, se han introducido cambios que suponen romper con esquemas de trabajo consolidados a través de los años: nuevos sistemas informáticos, la oralidad, el

expediente electrónico y los tribunales de flagrancia, entre otros. Algunos de esos cambios se iniciaron exitosamente como experiencias piloto en determinados despachos, pero al momento de replicarlos en otras oficinas no han dado los mismos resultados, en algunos casos porque el soporte informático no fue el adecuado, en otros porque la capacitación y preparación del personal fueron insuficientes, y en otros porque las innovaciones se introdujeron en forma drástica, no gradual (Solana, 2011). Los responsables de esos procesos tienen el gran desafío de reducir

las resistencias, para promover mejoras en el desempeño de los servicios judiciales.

El tercer desafío consiste en mejorar la capacitación de los jueces y fiscales, debido a que la oferta de profesionales no está cumpliendo con los estándares requeridos por el sistema judicial. A finales de 2010, el Ministerio Público reconoció que muchos de los fiscales nombrados a raíz del aumento de plazas en el Poder judicial no obtuvieron la nota mínima establecida para optar por el puesto. Similar situación se había dado en julio del mismo año, cuando

#### RECUADRO 5.5

##### Despacho Modelo del Juzgado de Pensiones Alimentarias de Alajuela

El proyecto del Juzgado Modelo de Pensiones Alimentarias que se desarrolla en Alajuela se sustenta mayoritariamente en dos componentes: la oralidad y el soporte electrónico. Además, este modelo se encuentra apegado al marco normativo vigente, a principios, institutos y límites legales que no son objeto de interpretación, a efecto de que se atiendan las garantías fundamentales de las personas en forma oportuna, garantizando la independencia del juez.

Entre octubre y diciembre de 2008 se analizó el proceso de gestión del despacho, y se determinó que un caso de pensión alimentaria tardaba alrededor de seis meses y medio, en promedio, para concluir con el dictado de la resolución de fondo.

El proyecto inició como plan piloto en abril del 2009, bajo la coordinación de la magistrada Anabelle León Feoli, Presidenta de la Sala Primera e integrante de la Comisión de Género del Poder Judicial. En una primera etapa se realizó un mapeo de la cantidad de expedientes existentes en Alajuela, el cual se utilizó como insumo para diseñar un modelo distinto de atención.

Bajo las premisas de oralidad y utilización de la tecnología institucional, se ha minimizado el uso del papel y reducido significativamente la duración del proce-

dimiento. Previo al traslado de la demanda con la fijación de una pensión provisional, el modelo busca que se concilien las pretensiones procesales del demandante con las posibilidades del demandado.

Con el nuevo modelo, se ofrece al demandado una conciliación temprana, lo que ha reducido a dos meses el proceso. En esta fase, el 83% de las personas acudió a la audiencia y allí mismo concilió el asunto. El 17% restante corresponde a casos en los que la cita no se llevó a cabo, debido a que no se logró localizar a una de las partes o se solicitó la suspensión de la diligencia por una u otra razón.

Originalmente este modelo se utilizó para la conciliación en cobros judiciales y luego se decidió aplicarlo en el ámbito de pensiones alimentarias. La experiencia también se ha replicado en la materia laboral y en asuntos relacionados con la seguridad social. A futuro se planea expandirla a los Tribunales de Goicoechea.

A esta iniciativa se une el proyecto “Cero Papel”, para el cual se recibió capacitación informática por parte del Gobierno de Portugal. Este plan abarata los costos y reduce tiempos mediante el uso de carpetas electrónicas, en lugar de expedientes.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial.

211 abogados hicieron una prueba para convertirse en jueces y solo once la aprobaron (Solana, 2011).

Estas carencias trasladan al sistema judicial la tarea de formar a sus profesionales, que debería ser cubierta por los centros de enseñanza superior. En este ámbito el Poder Judicial aún debe hacer importantes inversiones para mejorar el desempeño de su recurso humano en las áreas de especialización que más se requieren en el país. Las materias vinculadas con corrupción, crimen organizado y delitos financieros son algunas en las que se ha identificado mayor necesidad de especialización para los jueces y fiscales (Barahona, 2011). Sin embargo, el apoyo económico para las tareas de formación y capacitación judicial pareciera no ser suficiente. El presupuesto de la Escuela Judicial, responsable de la capacitación de personal, no ha superado el 0,7% del presupuesto judicial desde el 2005, y para el 2009 la inversión en este rubro más bien se redujo al 0,5%.

Finalmente, hay factores externos que amenazaron la seguridad del país y, por ende, ejercen presión sobre el sistema judicial. El crecimiento en las tasas de homicidios, la acción del crimen organizado y la presencia de organizaciones e individuos que buscan legitimar capitales en el país se han vuelto más evidentes en los últimos años. En este contexto, resulta esencial fortalecer las medidas de control de la corrupción y el carácter disuasorio de las intervenciones judiciales (recuadro 5.6).

No obstante, se observa una contradicción entre el discurso político, que declara como prioritaria la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, y la poca inversión en estas materias. Como se mencionó, el ritmo de crecimiento del presupuesto judicial fue menor durante el 2010. Frente a esta realidad, hay instancias como el Ministerio Público que requieren independencia presupuestaria y mayor flexibilidad, para el adecuado cumplimiento de sus objetivos (Solana, 2011). Pero es precisamente en temas como corrupción y crimen organizado donde son más evidentes las debilidades del sistema judicial, a pesar de los esfuerzos por

#### RECUADRO 5.6

### Mecanismos de control de la corrupción en Costa Rica

El modelo costarricense de control de la corrupción tiene un perfil esencialmente sancionatorio, que depende de las denuncias que se hagan y deja poco espacio para la prevención. El sistema actual presenta debilidades importantes para el combate de la corrupción y otras actuaciones indebidas. Ejemplos de ello son la incapacidad de la Procuraduría de la Ética Pública para condenar y la falta de especialización en la Jurisdicción Penal de Hacienda, que plantea retos en materia de valoración de la prueba. Asimismo, la centralización de procesos en el Segundo Circuito Judicial, en Goicoechea, evidencia problemas logísticos para la investigación y juzgamiento de hechos que se cometen en otros lugares del país.

Para analizar algunos de los mecanismos anticorrupción establecidos en Costa Rica, se realizó un mapeo de los expedientes tramitados en los principales órganos de control de la función pública: la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría de la Ética Pública, el Ministerio Público (MP) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en el período 2004-2010.

Al analizar la información general de 716 expedientes tramitados en órganos de control (519 de la CGR, 115 sobre investigaciones en curso en la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción

del Ministerio Público, 78 de la PGR y 4 del TSE), se comprueba que las municipalidades son los entes más denunciados ante los órganos de control de la corrupción, debido a que el 42% de los expedientes estudiados corresponde a hechos ocurridos en esas instituciones. Les siguen las entidades autónomas, responsables del 31% de los casos. La recurrencia de situaciones anómalas en el régimen municipal lanza una señal de alerta que requiere atención, pues parece indicar que el sistema político es más vulnerable a la corrupción en el nivel local.

El peso que tienen las investigaciones contra funcionarios en posiciones de autoridad es motivo de preocupación, pues plantea dudas sobre la independencia que pueden tener los mecanismos de control interno con respecto a la jerarquía institucional. La mayor parte de los expedientes en los que se detalló el cargo del funcionario, se refiere a personas con niveles medios o altos de autoridad. En el caso de las municipalidades, se trata de aquellos elegidos popularmente.

Se requiere que el Estado genere más y mejores mecanismos de apoyo para controlar la corrupción, promover la transparencia y fortalecer la prevención.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano, 2011.

legislar y dotar de recursos a las dependencias respectivas (recuadro 5.7).

En suma, no se deben desconocer los esfuerzos realizados durante los últimos años para agilizar y modernizar el Poder Judicial. Sin embargo, los resultados obtenidos hasta la fecha muestran que aún existen importantes desafíos para lograr la aspiración de una justicia pronta y cumplida.

### Política exterior

Esta sección evalúa si la política exterior de Costa Rica promueve el desarrollo humano y la convivencia democrática, tanto en los principales

foros internacionales como en las relaciones con los demás países. Durante el 2010 esta aspiración se cumplió, aunque con menor intensidad que en años anteriores, debido a que las acciones de política exterior planteadas por la administración Chinchilla Miranda no se constituyeron en los aspectos prioritarios de la gestión del gobierno durante este primer año.

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, principal instrumento que marca las prioridades de gestión del Gobierno, demuestra que la política exterior no está entre las más importantes. En el 2010 no se conocieron nuevas iniciativas

## RECUADRO 5.7

**El Ministerio Público costarricense: un modelo agotado**

VISIÓN DE JORGE CHAVARRÍA | FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sin duda alguna uno de los valores básicos de la democracia, como sistema político favorecedor del crecimiento humano en libertad, a partir del reconocimiento de su dignidad como persona, es la legalidad. El nexos funcional-estructural entre legalidad y democracia es verificable mediante el hecho de que su falta o su debilitamiento resultan siempre en la imposición autoritaria y opresora de la voluntad de quien goza de alguna forma de poder frente a los otros, entre ellos del poder criminal.

Costa Rica está inserta en una región que transita peligrosamente hacia la imposición del poder de grupos y redes criminales que acrecentaron sus posibilidades económicas gracias al dominio, obtenido en los últimos años, de ganancias, rutas y sistemas de distribución; además cuentan con enormes capacidades de infiltración en la sociedad civil, las instituciones militares, policiales, judiciales, políticas, administrativas y económicas, y se encuentran sumidos en una guerra por el dominio territorial, mediante el uso desalmado de la violencia.

Una de las estrategias seguidas por estas redes es la creación de zonas seguras de distribución controladas por grupos armados en las barriadas locales, que favorecen e incentivan no solo el narcotráfico, sino la delincuencia en general. Es este un desafío a la legalidad, que lo que busca sin duda es la impunidad. Sus instrumentos no se limitan únicamente al uso de la violencia. También se utiliza la manipulación social mediante la difusión de letras de canciones, montadas sobre ritmos populares, que exaltan la ilegalidad, de vídeos en la Internet con igual contenido, o bien mediante la distribución de alimentos en las barriadas pobres, el financiamiento de becas para educación, la construcción de iglesias, el fomento del deporte, etc. Todo esto genera una cultura de deslegitimación del Estado Social y Democrático de Derecho, que peligrosamente se ve confirmada por una paralela pérdida de credibilidad y una creciente desconfianza del ciudadano en las instituciones, debidas ambas, al gravísimo problema de la corrupción y a un aparato público que parece incapaz de hacer cumplir las normas.

Costa Rica no muestra los signos de gravedad de los demás países de la región; sin embargo, el sistema de justicia en general exhibe serias dificultades para hacer frente a la aplicación de la ley frente al fenómeno criminal en general, tanto en sus manifestaciones comunes, que gene-

ran inseguridad ciudadana, como en aquellas típicas de la delincuencia organizada y otras de igual gravedad. Esta crisis en la aplicación de la ley obedece en gran parte a que el Ministerio Público costarricense se encuentra colapsado y atrapado en un modelo estructural-funcional agotado. El fiscal es un funcionario incapaz de investigar, saturado de expedientes, dentro de un Ministerio Público debilitado, que no le puede dar respuesta a sus necesidades, pues se encuentra sujeto a una administración externa cuyas prioridades son los jueces y los proyectos judiciales. El resultado ha sido sin duda un abordaje inadecuado de los casos, que se refleja en el altísimo número de desestimaciones y de absolutorias en juicio. Debe resaltarse este último aspecto porque denota un serio problema ocasionado por acusaciones fallidas, originadas en la desesperación de los fiscales por deshacerse de un circulante asfixiante. Ese problema es el traslado de la saturación a los tribunales de juicio, a pesar de que el país cuenta con más jueces por cada 100.000 habitantes que las naciones desarrolladas del mundo. A la fecha, los tribunales penales tienen sus agendas llenas con juicios programados hasta finales del 2012. De acuerdo con la tendencia estadística, el 45% de esos juicios, aproximadamente, terminará en una absolutoria por deficiencias en la investigación.

Hablar hoy de la necesidad de dotar de independencia administrativa y funcional al Ministerio Público, y de la asignación de un presupuesto adecuado, no es en manera alguna un recurso retórico, es una necesidad imperiosa frente a los riesgos reales de una criminalidad que amenaza seriamente las bases mismas del Estado Social y Democrático de Derecho en el que el país ha puesto tanto empeño.

La estrategia regional en Centroamérica y en México se basa en la confrontación militar de las redes criminales actuales y a eso se están destinando, en gran parte, los recursos internacionales. Costa Rica, en ese contexto, es un país que ha renunciado al ejército y que no quiere renunciar a su democracia ni a su vida civilista. La presión militar de nuestros vecinos sobre las redes criminales es, sin duda alguna, un riesgo que se suma al incremento de la actividad y presencia de narcotraficantes internacionales en nuestro territorio. Frente a esta realidad es impensable continuar con un Ministerio Público con el modelo actual. Se requiere, por el contrario, un órgano independiente, que desarrolle urgentemente un modelo de gestión

adecuado, que seleccione, capacite y mantenga actualizados a sus fiscales de manera oportuna; que planifique y elabore su presupuesto de acuerdo con las necesidades sociales, que haga sus propias proyecciones estratégicas y no dependa, en nada de lo dicho, de otros centros de poder que siguen sus propios intereses. Con un Fiscal General autónomo, de igual rango a quienes lo nombran y, en consecuencia, no sujeto a su control administrativo ni disciplinario.

Pese a las debilidades señaladas, justo es decir que en gran parte la fortaleza institucional que en materia de justicia tiene el país, obedece al hecho de que nuestro Ministerio Público pertenece al Poder Judicial, con lo cual se le alejó de la influencia política. No es conveniente ni justificado, por esa razón, seguir modelos extraños a nuestra tradición. Considero que el modelo que más se ajusta a la realidad jurídica, social y política costarricense es el de los órganos de desconcentración máxima. En ese sentido, el país debe contar con un Ministerio Público con independencia administrativa y funcional, con rango constitucional y con personería jurídica propia, manteniéndose el nombramiento y remoción del Fiscal General bajo decisión de la Corte Plena.

Si el objetivo es conservar nuestra democracia, se deben redoblar los esfuerzos para afirmar la legalidad, tanto frente a los poderes formales como frente a los informales y paralelos, que se apropian de los órganos públicos a través de la corrupción, que descomponen en el tejido social la cultura de acatamiento de las normas como valor individual y colectivo, y que contribuyen convenientemente a crear una institucionalidad ineficiente, previsiblemente ineficaz y sometida a la satisfacción de intereses criminales particulares. Hoy día es impensable que se puedan confrontar los efectos de la criminalidad global y regional sin un Poder Judicial fortalecido y sin un Ministerio Público renovado, que haga posible la aplicación de la ley a través de una eficiente investigación junto con la policía. Mantener al Ministerio Público con las limitaciones actuales frente a las amenazas regionales y globales es un contrasentido en un país que se autoproclama como democrático, sin hombres en las armas y que ha tendido, como vocación histórica, al acatamiento de las normas y a la paz.

del país en esta materia, ni tampoco se dio seguimiento a los proyectos que impulsó la administración anterior. Aunque en los foros internacionales la paz, la democracia y los derechos humanos siguen siendo las cartas de presentación del país, en las relaciones binacionales ese discurso se ve moderado por los vínculos comerciales con algunos países.

El conflicto fronterizo con Nicaragua acaparó la agenda del país y desplazó otras iniciativas en materia de política exterior. Se entorpecieron, por ejemplo, los planes de acercamiento a Centroamérica que la presidenta Chinchilla definió como una de las prioridades de su campaña. La actuación del Gobierno generó críticas, por la estrategia adoptada por la Cancillería para enfrentar el problema. En este tema una primera etapa concluyó, a lo externo, con una demanda contra Nicaragua ante a la Corte Internacional de Justicia y, a lo interno, con un cambio en la jerarquía del Ministerio de Relaciones Exteriores, que demuestran lo agitado del 2010 en este ámbito.

### Bajo perfil de la política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

Con el inicio de labores de la administración Chinchilla y la definición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2011-2014, se hizo evidente que la política exterior, al menos en el papel, no será un eje fundamental de la actual administración. Ello a pesar de que, durante la campaña electoral, este tema sí ocupó un espacio importante en el plan de gobierno liberacionista.

En ese plan de gobierno incluso se plantearon siete grandes áreas de desarrollo de las relaciones exteriores: i) promoción de la paz y la seguridad internacional, ii) promoción de la democracia, iii) promoción de los derechos y la seguridad humana, iv) protección del medioambiente y promoción de la sostenibilidad, v) promoción de una relación privilegiada con el hemisferio americano, vi) una política exterior con proyección global y vii) cooperación internacional y servicio exterior (Segura et al., 2011).

No obstante, pocas de esas propuestas se reflejan en el actual PND. A lo largo de las 256 páginas del documento, se menciona la política exterior únicamente en dos oportunidades, cuando se indica que el Plan contempla dos ejes transversales: política exterior y modernización del Estado. Sin embargo, no se explican sus alcances.

El tema es retomado en los anexos del PND 2011-2014, con tres metas sectoriales: i) incrementar los recursos de cooperación internacional destinados a implementar medidas de protección ambiental, adaptación y mitigación ante el cambio climático, ii) proponer e implementar medidas que promuevan la integración regional, en aras de incrementar el desarrollo económico y social de Centroamérica y iii) establecer un marco de cooperación mesoamericano en la lucha contra el crimen organizado (Segura et al., 2011).

En suma, mientras la administración Arias Sánchez (2006-2010) se caracterizó por una activa política exterior, estructurada como uno de los cinco ejes fundamentales de su PND, y ampliamente desarrollada en un capítulo independiente de ese documento, en el PND de la administración Chinchilla Miranda hay una escueta mención del tema en el texto principal, con un leve desarrollo en la sección de anexos.

### Nuevos socios comerciales y diplomáticos reconfiguran los ejes de acción de la política exterior

Costa Rica ha construido una estrecha relación con los países occidentales, y de manera especial con Estados Unidos y la Unión Europea, con los cuales mantiene fuertes vínculos en tres áreas de gran relevancia: el intercambio comercial (los mercados estadounidense y europeo ocupan el primero y el segundo lugar de importancia, respectivamente, para las exportaciones costarricenses), la cooperación internacional y el apoyo a los lineamientos de política exterior más tradicionales, como la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, en las dos últimas décadas la expansión económica de las naciones asiáticas ha generado un

cambio en el eje de las relaciones internacionales. Se ha dado un mayor equilibrio entre las agendas e intereses de Occidente y los de países emergentes orientales, principalmente de China e India, como los gigantes que lideran el crecimiento mundial, seguidos por el grupo conocido como los “Tigres Asiáticos”: Corea del Sur, Singapur, Malasia, Indonesia, Hong Kong, Tailandia, Filipinas y Taiwán.

La creciente importancia de la región Asia-Pacífico no se ha dado solo en torno a flujos financieros y comerciales, sino también en cuanto a la cooperación y el mayor peso que estos países han ganado en los principales foros internacionales. Su protagonismo ha generado una fuerte tendencia mundial a estrechar relaciones diplomáticas y comerciales con esa región.

Esta tendencia no ha pasado desapercibida para Costa Rica. Ello quedó manifiesto, primero, con el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China, seguido por el acercamiento a la India y luego a Singapur. La apertura de embajadas en estos países, durante la administración Arias Sánchez (2006-2010), fue un paso importante de cara a estrechar los vínculos con esta región.

Las relaciones con nuevos socios diplomáticos y comerciales también han reconfigurado la agenda de política exterior de Costa Rica. El estrechamiento de lazos con estas naciones, principalmente con China, ha significado una moderación del discurso nacional en los lineamientos fundamentales de política exterior del país, como lo son la democracia y los derechos humanos. El caso más representativo durante la presente Administración fue el del ciudadano chino Liu Xiaobo, ganador del premio Nobel de la Paz en el 2010, quien fue condenado a once años de prisión por redactar un manifiesto democrático. Costa Rica se abstuvo de solicitar a China, como sí lo hicieron Estados Unidos y varios países de la Unión Europea, la liberación de Xiaobo y el otorgamiento de un permiso a sus familiares para asistir a la ceremonia de entrega del premio. El escueto comunicado de la Cancillería

costarricense ejemplifica la autorestricción a la que se ha sometido el país en aras de no afectar los flujos de cooperación e inversiones que está recibiendo de China y que han sido significativos en los últimos años (cuadro 5.19).

De hecho, en la agenda bilateral con China no existen las palabras “democracia” y “derechos humanos”, tal como lo demuestran los distintos comunicados de la Cancillería sobre las visitas de funcionarios costarricenses a ese país y viceversa (Segura et al., 2011). Con ello parece claro que en la agenda de prioridades nacionales son más importantes los flujos de cooperación e inversiones provenientes de China, que la defensa abierta de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, como tradicionalmente ha hecho Costa Rica en los principales foros internacionales.

#### Derechos humanos y seguridad internacional: temas predominantes en planteamientos ante la ONU

El apego de Costa Rica por la defensa de los derechos humanos en el seno de la Organización de Naciones Unidas

ha sido reconocido a nivel internacional. Con base en el análisis de los diez discursos pronunciados ante ese foro por la Mandataria, el Canciller y el Embajador de Costa Rica ante la ONU, durante el 2010 y principios del 2011, se puede constatar que los temas predominantes fueron los derechos humanos, la seguridad internacional y la paz.

Tanto el Embajador ante la ONU como el Canciller costarricense han mantenido la línea discursiva tradicional. Así, Costa Rica apoyó la decisión de suspender a Libia del Consejo de Derechos Humanos, y ha mostrado preocupación por la situación de los derechos humanos en ese país. Se reconoció la importancia central de la Comisión de Consolidación de Paz y de la Corte Internacional de Justicia para el fortalecimiento de los derechos humanos. Se condenó públicamente que los Estados no acaten las disposiciones emanadas del Consejo de Seguridad, como en los casos de Darfur y Sudán. Fiel a su discurso, Costa Rica presentó su candidatura y obtuvo un lugar en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. También se muestran los com-

promisos del país cuando en los discursos se manifiesta preocupación por los gastos en armas, en lugar de invertir en desarrollo humano.

Costa Rica ha recalcado, además, la preeminencia de la institucionalidad internacional en el marco del conflicto con Nicaragua por la isla Calero, sobre todo porque se trata de una agresión a una democracia desarmada, respetuosa de la soberanía y defensora de la paz.

#### Conflicto con Nicaragua acapara la agenda del país durante el primer año de la administración Chinchilla

Ante el anuncio del inicio de obras de dragado en el río San Juan, a mediados del 2010 la administración Chinchilla Miranda solicitó al Gobierno nicaragüense que informara a Costa Rica sobre ese proyecto, de conformidad con los instrumentos jurídicos que rigen la materia y con lo dictado por la sentencia de la Corte de La Haya el 13 de julio del 2009. En ese dictamen se recuerda que ya el Laudo Cleveland, de 1888, había establecido que Nicaragua no puede emprender acciones que afecten gravemente la navegación por los

CUADRO 5.19

#### Cooperación e inversión de China en Costa Rica. 2007-2010

Fecha	Rubros de cooperación e inversión
Inicio de relaciones en 2007	Donación del Estadio Nacional, valorado en 72 millones de dólares e inaugurado el 26 de mayo del 2011.
Agosto de 2007	Facilitación de veinte becas gubernamentales para estudiar en universidades de Beijing.
Octubre de 2007	Asistencia no reembolsable por 20 millones de dólares.
Enero de 2008	Compra de títulos de deuda interna por 150 millones de dólares.
Mayo de 2008	Asistencia no reembolsable por 10 millones de dólares, junto con la asistencia ofrecida en octubre del año anterior. Se destinó a los damnificados de las inundaciones de septiembre de 2007.
	Cooperación económica y técnica por 100 millones de dólares.
	Otorgamiento de cuarenta becas más para estudiar en Beijing.
	Donación de doscientos vehículos para utilizarlos como radiopatrullas.
Julio de 2008	Otorgamiento de crédito por 40 millones de dólares para PYME.
Septiembre de 2008	Nueva compra de títulos de deuda interna, por 150 millones de dólares. Se completa la compra de bonos, para un total de 300 millones de dólares.
Diciembre de 2009	Inscripción en el Registro Nacional de la Sociedad Reconstructora Sino-Costarricense (Soresco S.A.), conformada con capital de Recope y de la petrolera china Corporación Nacional Petrolera de China (CNPC, por su sigla en inglés). Esta empresa será la encargada de la modernización de la refinería de Recope en Moín.
Abril de 2010	Finalización de las negociaciones con China para la suscripción de un tratado de libre comercio.
Julio de 2010	El Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Desarrollo de la República Popular China analizan un posible financiamiento por parte de este último, para la ampliación a 100 millones de dólares, de la línea de crédito ofrecida en julio de 2008, para beneficio de las PYME.
Noviembre de 2010	Firma de convenio de cooperación económica y técnica por 29,9 millones de dólares, destinados a las obras finales de construcción del Estadio Nacional.

Fuente: Segura et al., 2011.

afluentes del río San Juan pertenecientes a Costa Rica, ni el territorio costarricense.

En octubre de 2010, Nicaragua inició las obras en un área de treinta kilómetros sobre el río fronterizo, sin haber informado a Costa Rica sobre los detalles técnicos del proyecto, ni sobre eventuales impactos negativos en los humedales que conforman la mayor parte del territorio costarricense denominado Isla Portillos-Isla Calero y el delta Colorado-San Juan. Semanas después, se corroboró que las personas encargadas del dragado estaban construyendo un caño y depositando los sedimentos en territorio nacional, el cual había sido inscrito por Costa Rica en la lista de humedales de importancia internacional bajo la Convención Ramsar.

A finales del mismo mes, las fuerzas armadas nicaragüenses cruzaron la frontera y ocuparon territorio costarricense, atentando así contra la soberanía nacional. El Gobierno de Nicaragua, reclamando los derechos sobre el río San Juan y argumentando la necesidad de mejorar su navegabilidad, se amparó en un mapa publicado en Internet por la empresa Google, en el cual la zona ocupada figuraba como perteneciente a ese país. Vale anotar que posteriormente Google reconoció el error en la delimitación limítrofe y corrigió el mapa, para que fuera consistente con los mapas oficiales de ambos países, donde se indica que esa área es parte del territorio de Costa Rica. Ante este escenario, el Gobierno costarricense adoptó medidas para salvaguardar la soberanía nacional, exigir el retiro de las tropas nicaragüenses y cesar el daño ambiental que se estaba ocasionando en el lugar.

El Gobierno costarricense acudió a la OEA y luego a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en La Haya (recuadro 5.8). No obstante, durante ese proceso surgió una intensa discusión en torno a la estrategia seguida por la Cancillería, la cual tuvo como detractores a algunos de los principales jerarcas de la administración anterior (recuadro 5.9).

El 1 de noviembre del 2010, el Gobierno de Costa Rica denunció ante la OEA la ocupación de territorio nacio-

nal por fuerzas armadas nicaragüenses en la zona de la isla Calero. Ante esta situación, veintinueve países miembros del organismo internacional solicitaron a Nicaragua, entre otras cosas, el retiro de sus tropas. Sin embargo, el gobierno nicaragüense hizo caso omiso y continuó con el dragado del río San Juan.

Debido a esto, el 18 de noviembre Costa Rica demandó a Nicaragua ante la CIJ, por invadir su territorio y por la destrucción de los humedales de la zona. Junto con la demanda, Costa Rica pidió que se dictaran medidas provisionales para lograr el retiro inmediato de las tropas nicaragüenses y el cese de las obras en suelo costarricense. La audiencia respectiva se llevó a cabo del 11 al 13 de enero de 2011. Costa Rica solicitó seis medidas provisionales:

1. El retiro inmediato e incondicional de todas las tropas nicaragüenses de los territorios de Costa Rica invadidos y ocupados ilegalmente.
2. El cese inmediato de la construcción de un canal a través de territorio costarricense.
3. El cese inmediato de la corta de árboles y la remoción de vegetación y suelo del territorio costarricense, incluyendo sus humedales y bosques.
4. El inmediato cese del lanzamiento de sedimentos en territorio costarricense.
5. La suspensión de las obras de dragado de Nicaragua, orientadas hacia la ocupación, inundación y daño de territorio costarricense, así como a dificultar la navegación por el río Colorado, en Costa Rica.
6. Que Nicaragua se abstenga de cualquier otra acción que pueda perjudicar los derechos de Costa Rica, o que pueda agravar o extender la disputa planteada ante la Corte.

En el transcurso de las audiencias orales, Nicaragua le indicó a la Corte que ya no tenía tropas en la zona de Isla Portillos, y que las obras habían

concluido. Manifestó asimismo que no tenía intención de enviar militares de nuevo, y que los únicos trabajos que haría en el lugar serían para la regeneración ambiental. Debido a esto, las medidas provisionales dictadas por la Corte el 8 de marzo de 2011 no incluyeron una orden de retiro de tropas o de cese de la corta de árboles, la construcción del caño y el depósito de sedimento en suelo costarricense. Sin embargo, el tribunal ordenó a ambas partes abstenerse de “enviar a, o mantener en el territorio en disputa, incluyendo el ‘caño’, cualquier personal, sea civil, policía o de seguridad”.

Además, la Corte resolvió que solo Costa Rica puede enviar a la zona personal civil encargado de la protección ambiental, en el tanto sea necesario para evitar un perjuicio irreparable, y en consulta con la Secretaría de la Convención Ramsar.

No obstante, se denegó la solicitud costarricense de ordenar la suspensión del dragado en el río San Juan. Aunque reconoció que el derecho de Costa Rica a oponerse a esas obras es plausible, la Corte consideró que en ese momento no había elementos probatorios suficientes para demostrar que el dragado fuera a resultar en daño ambiental inminente en territorio costarricense, o que se fuera a afectar el caudal del río Colorado.

Asimismo, quedará para la resolución de fondo sobre el caso la determinación de los temas pendientes, entre ellos a cuál país le corresponde la soberanía sobre el sector norte de isla Portillos.

---

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**POLÍTICA EXTERIOR EN LA ADMINISTRACIÓN  
 CHINCHILLA MIRANDA,**  
 véase Segura et al., 2011, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

## RECUADRO 5.8

**Acciones tomadas por la Cancillería frente al conflicto con Nicaragua**

VISIÓN DE ARNOLDO BRENES | ASESOR LEGAL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Cuando a fines de octubre de 2010 efectivos militares nicaragüenses tomaron posesión de un sector de Finca Aragón, Isla Portillos, en el Caribe noreste de Costa Rica, una de las primeras acciones que el Gobierno debió tomar fue establecer la hoja de ruta a seguir. La primera decisión fue la escogencia del foro para iniciar las acciones para la protección del territorio nacional. Se escogió la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Esta decisión estuvo basada en razones tanto de orden jurídico como fácticas. En primer lugar, instrumentos internacionales de primer orden a los cuales está ligada Costa Rica imponen la utilización previa de organismos regionales antes de acudir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El artículo 52 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) manda a utilizar los organismos regionales para la solución pacífica de sus controversias antes de recurrir al Consejo de Seguridad de la misma entidad:

1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.
2. Los miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales, antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

Precisamente, el artículo 1 de la Carta de la OEA dice que “dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”. Asimismo, el inciso i) del artículo 3 de dicha Carta establece que “las

controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos”. El artículo 24 dice que “las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en esta Carta”, mientras que el artículo 27 establece que “un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que controversia alguna entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable”.

El tratado especial para resolver controversias dentro del Sistema Interamericano es el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, cuyo artículo 2 dice lo siguiente:

“Las Altas Partes Contratantes reconocen la obligación de resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En consecuencia, en caso de que entre dos o más Estados signatarios se suscite una controversia que, en opinión de las partes, no pueda ser resuelta por negociaciones directas a través de los medios diplomáticos usuales, las partes se comprometen a hacer uso de los procedimientos establecidos en este Tratado en la forma y condiciones previstas en los artículos siguientes, o bien de los procedimientos especiales que, a su juicio, les permitan llegar a una solución.”

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) contiene una disposición similar en su artículo 2:

“Como consecuencia del principio formulado en el artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Se concluye que los Estados miembros de la OEA tienen la obligación jurídica de utilizar los mecanismos regionales de solución de controversias antes de acudir al Consejo de Seguridad de la ONU. Además de esta obligación jurídica, existían razones prácticas que aconsejaban no acudir directamente al Consejo de Seguridad. Una de las principales es que es sumamente difícil lograr introducir un tema en la agenda del Consejo, dadas las particularidades políticas de este órgano, máxime en consideración del tema particular y los temas de los que usualmente se ocupa el Consejo. Por otra parte, aún cuando el tema se hubiese logrado introducir en la agenda, la potestad de veto de los cinco miembros permanentes, así como la dinámica que caracteriza el accionar del Consejo, sugerían que las posibilidades de éxito de cualquier gestión costarricense ante el Consejo de Seguridad, sin contar al menos con una resolución previa de la OEA o de la Corte Internacional de Justicia, serían escasas.

Luego de la resolución emitida por el Consejo Permanente de la OEA el 12 de noviembre de 2010, proponiendo acciones concretas con miras a la solución pacífica de la situación y tras el anuncio de la negativa de cumplimiento hecho por Nicaragua, se estimó que Costa Rica había cumplido con su obligación de acudir en primer lugar a los organismos regionales de solución de controversias. Dada la naturaleza del conflicto, se decidió acudir al órgano judicial principal de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, la cual tiene la capacidad de dictar medidas provisionales con carácter obligatorio, con el fin de lograr el retiro de las tropas nicaragüenses y el cese de las obras realizadas en territorio costarricense. El mecanismo de las medidas provisionales brindaba la opción más rápida y efectiva para lograr estos objetivos inmediatos. Con la adopción de la providencia de la Corte Internacional de Justicia de 8 de marzo de 2011, éste fue en efecto el resultado logrado.

## RECUADRO 5.9

**Análisis de la estrategia seguida por la administración Chinchilla Miranda frente a la agresión/ invasión en Isla Portillos**

VISIÓN DE BRUNO STAGNO | EXCANCILLER DE LA REPÚBLICA, 2006-2010

La agresión armada de Nicaragua generó un debate abreviado en relación con las diversas instancias y competencias de los organismos multilaterales, concretamente la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en menor medida la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y las posibilidades disponibles para la estrategia a seguir. Desafortunadamente, la administración Chinchilla Miranda se encasilló temprana y obstinadamente en la OEA y desatendió otros frentes.

Basándose en una lectura incompleta y obsoleta de las Cartas de la ONU y la OEA, el Gobierno desarrolló una estrategia reactiva basada en la falsa premisa de que era necesario quemar etapas en la OEA antes de acudir a la ONU o la CIJ. Si bien entre 1945 y 1982 primó entre la mayoría de los Estados Miembros de la OEA la tesis del “arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad” (artículo 52.2 de la Carta de la ONU), a partir de 1982 el péndulo se ha movido decididamente hacia una competencia general del Consejo (artículo 52.4), tanto en la teoría como en la práctica. Sin embargo, incluso antes de 1982, algunos integrantes del Sistema Interamericano ya habían rebatido fuertemente y con creciente éxito, tanto en la OEA como en la ONU, la supuesta primacía del artículo 52.2 al abordarse las situaciones en Guatemala (1954), Cuba (1960, 1962), República Dominicana (1960, 1965), Haití (1963), Panamá (1964) y Nicaragua (1982). Incluso, algunos reconocidos juristas, como Eduardo Jiménez de Aréchaga, quien sería Presidente de la CIJ (1976-1979), ya habían sentenciado en 1957 que “las disposiciones de un acuerdo regional no pueden ser invocadas para impedir a los Estados Miembros acudir directamente a la jurisdicción de las Naciones Unidas, como tampoco para sustraerlos, aunque sea temporalmente, de la acción protectora de los órganos de esta comunidad universal”.

Hasta cierto punto, el detonante de este cambio fue la usurpación de atribu-

ciones por parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en ocasión de la Guerra de las Malvinas, cuando el Consejo de Seguridad ya estaba en conocimiento de la situación e incluso había adoptado la resolución 502 (3 de abril de 1982), en la cual se “exige la retirada inmediata de todas las fuerzas argentinas de las Islas Malvinas”. Aunque la resolución era de acatamiento obligatorio, el 19 de abril Argentina acudió al TIAR con el fin de referir el caso a una instancia en la cual pensaba contar con más apoyo, logrando la adopción de la resolución II, del 29 de mayo, la cual contenía elementos que eran incompatibles con las disposiciones de la resolución 502. Este acto de irreverencia de parte del TIAR hacia la primacía del Consejo, agrietaría aún más la tesis original sobre la supuesta subsidiariedad de la ONU en relación con los organismos regionales de conformidad con el artículo 52.2.

El 23 de marzo de 1983, Nicaragua invocó al Consejo de Seguridad para denunciar una serie de actos de agresión perpetrados por Estados Unidos. Honduras activó a la OEA el 30 de marzo para atender la misma situación, resultando en que ambas instancias conocieron el asunto casi simultáneamente. Ante las diferencias de criterio que surgieron en la OEA en relación con los ámbitos de competencia de cada instancia, la Oficina de Asuntos Jurídicos tuvo que emitir una opinión legal. Contrariamente a la tesis prevaleciente hasta 1982, la misma Secretaría General de la OEA “se inclina en esta materia por la segunda de las interpretaciones antes descritas [i.e. ‘jurisdicción concurrente’]. Sin embargo, tal tesis debe someterse a algunas condiciones. En efecto, se considera que, a pesar de las competencias concurrentes, una decisión del organismo regional no puede contradecir o violar los acuerdos adoptados por el Consejo de Seguridad. En caso contrario, siempre prevalecerá el acuerdo del organismo mundial. Esta última conclusión se funda en la primacía del sistema normativo mundial sobre el regional en estas materias” (OEA/Ser.G CP/Doc.1354/83). Contrariamente a la actitud asumida por el TIAR tan solo unos meses antes, ahora la OEA misma empezaba a

aceptar su subsidiariedad en línea con el artículo 103 de la Carta de la ONU.

Esta tesis adquiriría más fuerza aun gracias a la sentencia de la CIJ del 26 de noviembre 1984, en el caso Nicaragua contra Estados Unidos. En la que sería su primera referencia al artículo 52 de la Carta, la CIJ determinó que “todos los arreglos regionales, bilaterales e incluso multilaterales (...) relativos a la materia de la solución pacífica de controversias o a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, deben hacerse siempre sujetos a lo previsto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas”. Incluso, declararía -en línea con los argumentos de Nicaragua- que “no podía aceptar que haya requisito previo alguno de extinguir los procesos de negociación regional como precondition para acudir a la Corte”.

Por ende, si bien en el período 1945-1982 el Sistema Interamericano se impuso -no sin cuestionamientos- al Consejo de Seguridad, desde la Guerra de las Malvinas la práctica ha migrado hacia una clara reafirmación de la competencia general del Consejo y la primacía del artículo 52.4 sobre el 52.2. Asimismo, gracias a la sentencia de la CIJ de 1984 en el caso Nicaragua contra Estados Unidos, la jurisprudencia también ha reafirmado la primacía de la Carta de la ONU sobre cualquier otro arreglo regional o multilateral de conformidad con el artículo 103 de la Carta. Los que otrora fueron argumentos esgrimidos con éxito por Nicaragua, debieron integrarse a nuestra defensa contra la agresión de Managua.

Aunque no ha existido el mismo debate en relación con la posibilidad de acudir paralelamente a la ONU y a la CIJ, es precisamente mediante el recurso a ambas instancias máximas que Costa Rica habría tenido más posibilidades de hacer valer sus derechos. Ambas instancias pueden activarse paralelamente gracias al artículo 35 de la Carta de la ONU y el artículo 36 del Estatuto de la CIJ. Existen además varios precedentes: Certain Expenses (1961), Namibia (1970), Grecia contra Turquía

»» CONTINÚA

## RECUADRO 5.9 &gt;&gt;&gt; CONTINÚA

**Análisis de la estrategia seguida por la administración Chinchilla Miranda frente a la agresión/ invasión en Isla Portillos**

VISIÓN DE BRUNO STAGNO | EXCANCILLER DE LA REPÚBLICA, 2006-2010

(1976), Estados Unidos contra Irán (1979), Nicaragua contra Estados Unidos (1984), Libia contra Estados Unidos (1992) y Kosovo (2008). Cada uno de los casos anteriores estuvo en conocimiento paralelo del Consejo de Seguridad y de la CIJ. Ciertamente, al Consejo le incomoda la división de labores con la Corte, dado que teme que ésta someta sus decisiones a "revisión judicial". Sin embargo, como se desprende de las sentencias emitidas en estos mismos casos, la CIJ es prudente y reconoce que "las disputas legales entre Estados soberanos, por su naturaleza misma, probablemente ocurren en contextos políticos y frecuentemente constituyen sólo un elemento de un conflicto político más amplio" (Estados Unidos contra Irán). Así como la CIJ se esfuerza en limitar su jurisdicción a aquellos aspectos que son de naturaleza jurídica, el Consejo, como instancia política, debe atenerse a su mandato para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y a las potestades que le confieren los capítulos VI y VII de la Carta.

Desafortunadamente, Costa Rica desaprovechó o se tardó en activar estos frentes, enfocándose en la OEA para lograr dos resoluciones que difícilmente pueden calificarse de "victorias diplomáticas". En primer lugar porque ni el informe del Secretario General (CP/

doc.4521/10), ni las resoluciones adoptadas por el Consejo Permanente o la Reunión de Consulta, hicieron mención alguna a una invasión u ocupación del territorio nacional. Lo que sí hicieron fue reducir a un eufemismo una clara agresión, llamando a ambas partes, sin distinción alguna, a "evitar la presencia de fuerzas armadas o de seguridad en el área donde su presencia podría generar tensión". En segundo lugar, porque la Reunión de Consulta convocada por la administración Chinchilla Miranda contó con la presencia de solo dos (Costa Rica y Guyana) de 31 cancilleres. Nunca antes se había contado con tan escasa e insulsa participación en una reunión que por definición acostumbra realizarse a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 64 de la Carta de la OEA).

Aunque el Gobierno finalmente demandó a Nicaragua ante la CIJ, durante dos semanas corrimos el riesgo de ser demandados por Nicaragua. En efecto, el Presidente Daniel Ortega había anunciado desde el 2 de noviembre que recurriría a la Corte, pero la administración Chinchilla Miranda se tardó hasta el 18 de noviembre para actuar. Aunque se evitó el mal mayor, el atraso tuvo el fatal desenlace de aplazar el conocimiento del caso por la CIJ hasta después del receso de invierno, ofreciendo una ventana de tiempo adicional para la destrucción ambiental en Isla Portillo.

Finalmente, varios de los argumentos esgrimidos por Costa Rica en ocasión de la audiencia del 11-13 de enero 2011, concedida por la CIJ para considerar las medidas cautelares solicitadas por el Gobierno, habían sido previamente socavados por las imprudentes declaraciones emitidas por el Canciller René Castro Salazar ante una comisión de la Asamblea Legislativa, el 8 de septiembre. Al acreditar los resultados de unos simulacros que pretendían medir la afectación potencial al caudal del río Colorado, prácticamente había otorgado su aquiescencia para que el dragado perpetrado por Nicaragua desviara hasta un 12% de sus aguas.

Entre omisiones flagrantes y declaraciones imprudentes, la administración Chinchilla Miranda nunca logró desarrollar una verdadera estrategia para hacerle frente a una agresión premeditada de parte de nuestro vecino más incómodo. Tomando en cuenta cuánto erró en leer acertada y oportunamente las verdaderas intenciones de Nicaragua -vaticinando incluso un período de excelentes relaciones-, esto no es de sorprender, pero sí de lamentar.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Steffan Gómez-Campos.

**Se elaboraron los siguientes insumos:** "Administración de la justicia en Costa Rica-2010", de Emilio Solana; "Índice de riesgo electoral en las elecciones nacionales del 2010", de Ronald Alfaro-Redondo y Juan Guillermo Murillo; "Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla", de Ludovico Feoli; "Análisis del diferendo limítrofe Costa Rica-Nicaragua: el evento más significativo en política exterior del año 2010-2011", de Carlos Torres y Marco Vinicio Méndez; "Promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos por medio de la política exterior costarricense", de Luis Diego Segura, Nazareth Porras, Yéssika Sánchez y Juan Carlos Méndez; "Análisis del financiamiento de partidos políticos en la campaña electoral del 2010", de Mariamelia Abellán; "Corrupción y probidad: mecanismos de control y mapeo de expedientes ante los órganos de control de Costa Rica, 2004-2010", de Montserrat Solano; "Los blindajes contra la corrupción y la legitimación de activos en Costa Rica", de Pablo Barahona; "Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social del país (1997-2010)", de Pablo Ramírez; "Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos", de Randall Blanco y "Mapeo político del plan fiscal 2010", de Steffan Gómez y Karla Meneses.

**Se prepararon los siguientes aportes especiales:** "Ventajas y desventajas de los tribunales de flagrantía", de Marta Iris Muñoz; "El Ministerio Público costarricense: un modelo agotado", de Jorge Chavarría (Fiscal General de la República); "Acciones tomadas por la Cancillería frente al conflicto Isla Portillos con Nicaragua", de Arnoldo Brenes (Cancillería); "Mercado político electoral en las elecciones presidenciales 2006 y 2010", de Diego Fernández (Programa Estado de la Nación) y Leonardo Chacón; "Análisis de ciclos políticos y económicos y acciones colectivas", de Karla Meneses (Programa Estado de la Nación); "Mapa de cambios en el partido ganador, según municipio, en las elecciones de alcaldes de 2006 y 2010 en Costa Rica" de Ronald Alfaro-Redondo; "Capacidades del Poder Judicial 2004-2010 y proyección al 2015", de Rafael Segura (Programa Estado de la Nación) y "Análisis de la estrategia seguida

por la administración Chinchilla Miranda frente a la agresión/invasión en Isla Portillos", de Bruno Stagno (Excanciller de la República). Se agradece a la magistrada Anabelle León y a las funcionarias judiciales Laura Sanabria y Alejandra Monge, por sus aportes para la elaboración del recuadro "Despacho Modelo del Juzgado de Pensiones Alimentarias de Alajuela". Los procesamientos sobre cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta fueron realizados por Rafael Segura. Mariamelia Abellán, Steffan Gómez-Campos y Rafael Segura, del Programa Estado de la Nación, colaboraron en la revisión y sistematización de las bases de datos de riesgo electoral. Juan Guillermo Murillo realizó las entrevistas del mapeo político de la reforma fiscal, datos que fueron procesados por José Antonio Rodríguez. Se reconoce también el apoyo de Karen Chacón y Fraya Corrales, del Programa Estado de la Nación, en la revisión y preparación de insumos para el capítulo.

**Se agradecen los comentarios y el aporte de información de:** Ronald Chacón, Alejandra Peraza, Reinaldo González, Karla Rojas, Mario Andrés Rodríguez y Marta Castillo, todos del Tribunal Supremo de Elecciones, así como a Gustavo Rivera, Sandra Herrera, Ricardo Agüero y los funcionarios de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Se agradece especialmente los comentarios y aportes de Constantino Urcuyo.

**Los talleres de consulta** se efectuaron los días 24 de mayo, 26 de mayo, 8 de junio y 5 de agosto del 2011, con la participación de: Ileana Aguilar, Ricardo Agüero, Laura Arguedas, Bernal Arias, Idania Arteaga, Marta Asch, Noemy Baruch, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Juan Casafont, Marisol Castro, Ronald Chacón, Marianela Córdoba, Gabriela Díaz, Héctor Fernández, Francisco Fonseca, Franklin González, Nancy Hernández, Sandra Herrera, Julio Jurado, Pedro León, Gabriel Macaya, Juan Carlos Méndez, Guido Miranda, Luis Ovares, Gustavo Román, Luis Antonio Sobrado, Mario Solano, Max Suárez, Constantino Urcuyo, Evelyn Villareal, Sonia Villegas, Verónica Wachong, Lena White, Eugenia Zamora, Melissa Zamora y Joyce Zürcher.

**La edición técnica** la realizaron Steffan Gómez-Campos y Jorge Vargas-Cullell.

**La revisión de cifras** estuvo a cargo de José Antonio Rodríguez.

## NOTAS

**1** La Ley 8880, del 2010, cambió la nomenclatura del undécimo cantón de la provincia de Alajuela, de Alfaro Ruiz, por Zarcero.

**2** De hecho, en el análisis de la oferta y la demanda legislativas que se presenta más adelante, once de estos tratados y convenios internacionales son catalogados como legislación sustantiva ordinaria.

**3** Al respecto véase Mata, 2011.

**4** Del inglés *policy gridlock*.

**5** El análisis realizado en el Noveno Informe, tomando como base la legislación aprobada en 1998 y 2002, mostró que en ambos años la mitad de la legislación que amplió derechos no creó recursos nuevos. En 1998, además, el 57% de la normativa que concedió nuevos derechos tampoco creó recursos nuevos. En 2002 la proporción bajó al 33%.

**6** Este dato debe leerse con cautela, por cuanto en dos de las trece materias analizadas (civil y de pensiones alimentarias) puede estar ocurriendo una sobreestimación de casos activos, que es difícil de precisar con exactitud.

**7** Ante la Corte se presentaron los pronunciamientos de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (Udual) y el Instituto de Derechos Humanos y Paz Social. Actas de la Corte Suprema de Justicia 11-2010, del 19 de abril de 2010 y 12-2010, del 26 de abril de 2006.

**8** Acta de la Corte Suprema de Justicia 11-2010, del 19 de abril de 2010.

**9** Actas de la Corte Suprema de Justicia: 10-2010 del 12 de abril de 2010, 11-2010 del 19 de abril de 2010, 12-2010 del 26 de abril de 2010 y 13-2010 del 3 de mayo de 2010.

## APORTE ESPECIAL

### CAPITULO 5

# Índice de riesgo electoral en las elecciones nacionales del 2010

#### Introducción

Este aporte especial aborda el tema de las inconsistencias electorales, tomando como base el análisis del material de los comicios presidenciales del 2010. Este ejercicio se agrega a otros similares hechos con anterioridad, para determinar si en Costa Rica las elecciones se realizan de manera libre y transparente. El antecedente más importante se publicó en el Decimotercer Informe, y en él se indicó que la ocurrencia de algunos errores fue la base de los cuestionamientos a los resultados de los comicios presidenciales del 2006, los segundos más reñidos de los últimos sesenta años (Programa Estado de la Nación, 2007; Alfaro-Redondo y Murillo, 2011). Aquel Informe apuntó que este fue un hecho inédito desde que, a mediados de los años setenta, el sistema político costarricense logró cumplir razonablemente con los requisitos de una poliarquía (Dahl, 1971; Proyecto Estado de la Nación, 2001).

En esta oportunidad el Informe estudia la transparencia de los resultados de un nuevo evento político: las elecciones nacionales del 2010, caracterizadas por la ausencia de cuestionamientos a la gestión del proceso. Al igual que para los comicios del 2006 y el referéndum del 2007, el objetivo fundamental de este apartado es valorar la limpieza de las elecciones presidenciales de febrero de 2010, con base en un estudio detallado sobre la magnitud y gravedad de los errores identificados en el material que enviaron las juntas receptoras de

votos. Este aporte constituye el tercer esfuerzo de seguimiento de transparencia electoral que tiene como finalidad perfeccionar este tipo de análisis y, con ello, contribuir a la discusión reposada acerca de la gestión del país en este ámbito.

Las preguntas de investigación que se formularon para los estudios de 2006 y 2007 siguen siendo válidas para este ejercicio. De tal modo, interesa contar con indicios que permitan responder las siguientes preguntas: ¿cuál fue el perfil de las inconsistencias electorales detectadas? y ¿cuán prevalentes fueron? Estas interrogantes procuran dilucidar si esos errores implicaron riesgos que hicieran vulnerables los comicios a acciones que alteraran la voluntad popular. Por otra parte, en relación con la limpieza de las elecciones, se busca determinar si hay evidencias que sugieran resultados anómalos en las juntas receptoras en las que hubo inconsistencias. En este sentido, si las juntas con errores electorales arrojasen resultados muy distintos a los del conjunto, habría bases para sospechar que existieron actividades dolosas. Además, ¿hay evidencia que lleve a pensar en acciones políticas orientadas de manera expresa a “torcer” la voluntad de las y los electores? La respuesta a esta interrogante sería positiva si, en las elecciones de febrero de 2010, se encontrara que en esas juntas hubo márgenes de victoria abultados en relación con el universo de juntas, o que un partido resultó arrolladoramente ganador en todas o casi

todas ellas. Todas estas preguntas específicas buscan esclarecer dos cuestiones generales: ¿hubo o no fraude electoral en los comicios presidenciales del 2010? Si lo hubo, ¿cambió el resultado de las elecciones?

Como se ha venido señalando, una situación en la que las inconsistencias electorales fueran muy extendidas, y además el tipo de error prevalente impidiera conocer con certeza los resultados de las juntas receptoras de votos, sería muy inconveniente para cualquier sistema democrático, y particularmente para la democracia costarricense, constituiría un serio retroceso, como lo demostraron los acontecimientos de finales de la década de los cuarenta. Para Lehoucq (2007), aun cuando las elecciones no sean tan competidas (como en el caso aquí estudiado), la manipulación del voto despoja de credibilidad a los comicios y, en consecuencia, evita la consolidación de las instituciones democráticas. Asimismo, en términos conceptuales, se habría violado el principal requerimiento de una democracia: que en ella las elecciones son libres y limpias.

Para estudiar los temas planteados, el documento evalúa las inconsistencias en los resultados remitidos por las juntas receptoras de votos al TSE, según tipo de error electoral y riesgo implícito. La principal conclusión es que, una vez más, no hay evidencia de una acción sistemática y presumiblemente dolosa que doblegara la voluntad de las y los electores, con el fin de dar

ventaja a un partido. En lo que respecta al cumplimiento de una de las aspiraciones del capítulo 5 de este Informe, el hallazgo más relevante es que, tal como ha sucedido desde 1953, en 2010 el sistema electoral costarricense garantizó que los resultados respondieran de modo razonable a las preferencias ciudadanas<sup>1</sup>.

El trabajo se organiza en tres apartados, incluyendo esta Introducción. La segunda sección presenta la metodología empleada en el análisis. La tercera, la medular, examina con detalle los errores electorales registrados en las elecciones de febrero de 2010.

### Aspectos metodológicos

Esta sección describe las fuentes de información, la unidad de análisis y las definiciones conceptuales sobre las cuales se fundamenta este trabajo. En relación con otros estudios sobre las inconsistencias electorales en los comicios más recientes (Hernández, 2005; Hernández y Garro, 2006; Programa Estado de la Nación, 2007 y 2008), este documento posee cuatro diferencias importantes. En primer lugar, se tuvo acceso a datos de mejor calidad, gracias a un registro más completo de los errores y a una mayor precisión en su identificación. Por ejemplo, en esta oportunidad se pudo conocer con certeza la calidad de la información incluida en el material electoral (completa, incompleta -y sus motivos- o en blanco) enviado por los miembros de mesa, y no solo si éste llegó o se extravió. Desde luego, esto amplía de modo significativo la frontera de información y, además, aumenta la cantidad de unidades de análisis. Cabe señalar que producto de las diferencias en los datos empleados, el estudio de las inconsistencias del 2006, el de las registradas en el referéndum y este último no son comparables, a pesar de que sus resultados son igualmente confiables en términos metodológicos. En segundo lugar, no se excluyeron del análisis las juntas en las que no hubo problemas y se examinaron por separado las mesas en las que el TSE efectuó recuento. En tercer lugar, debido a que las incon-

sistencias ocurridas no son iguales ni tienen el mismo peso, en esta ocasión se optó por ponderar los errores según grado de riesgo, asignando mayor peso a aquellos que podrían haber alterado los resultados electorales. Por último, el presente estudio aporta una versión perfeccionada y más robusta del índice de riesgo electoral, con respecto al que se utilizó en 2007, tras la celebración del referéndum.

En el Decimocuarto Informe se señaló, como una de las principales limitaciones metodológicas de este tipo de estudio, la necesidad de que, en la etapa inmediatamente posterior al escrutinio, el órgano electoral contrastara en detalle la información de los distintos materiales electorales entre sí, para reforzar los controles cruzados del material. Por fortuna, el TSE acogió esta recomendación y, gracias a ello, hoy se cuenta con información de mayor calidad, que se refleja en el análisis efectuado.

La otra limitación del estudio consiste en que se circunscribe exclusivamente a la revisión del material electoral. No se pondera en el análisis de riesgo electoral la presencia de fiscales de mesas, o incluso de auxiliares electorales designados por el TSE, como un control de fiscalización sobre cada junta receptora de votos.

### Fuentes de información

Fabrice Lehoucq (2007) argumenta que los estudios sobre fraude electoral adolecen de fuentes no “objetivas” para documentar la presencia de acciones tendientes a manipular los resultados. Este estudio aporta evidencia de que es posible determinar la existencia de una “actividad ilegal” -como lo es el fraude electoral- utilizando el material electoral como fuente principal de información (Molina y Lehoucq, 1999). En este caso esa fuente es una base de datos en la que se incluyeron todas las juntas receptoras de votos, sin importar si en ellas se registraron errores o no. En la primera de esas situaciones, caracterizada por el faltante de algún material o por documentos enviados en blancos, se pudo conocer el tipo de inconsistencias presentadas, su motivo

y su cantidad. Esa información fue producto de una exhaustiva revisión del material electoral escrutado en los comicios presidenciales, legislativos y municipales del 2010. La base de datos de inconsistencias a la que se tuvo acceso fue complementada con variables como partido ganador, margen de victoria, presidencia de la mesa según agrupación política, recuento de la junta y ubicación geográfica.

### Unidad de análisis

El estudio emplea como unidad de análisis la junta receptora de votos (JRV) en la cual se identificó un faltante en el material electoral o un error en el conteo de los votos. Si bien esta no es la única unidad de análisis posible, se optó por utilizarla porque tiene la ventaja de que puede ser complementada con información adicional disponible, relacionada con aspectos como la localización geográfica exacta, la integración de la junta, el resultado de la mesa y el margen de diferencia entre agrupaciones. Además, en aquellos casos en que las inconsistencias se dieron en diferentes elecciones, pero en la misma junta, fue posible eliminar el doble y triple registro de mesas.

### Variables

Tal como se hizo al estudiar los cuestionamientos a los resultados de las elecciones de 2006 y el referéndum de 2007, para determinar la gravedad de las posibles inconsistencias electorales se construyó una variable analítica denominada **riesgo electoral**. El riesgo se define como aquella situación en la que la ausencia de material electoral de una JRV pone en peligro la consistencia de los datos de una mesa y, con ello, la pureza del sufragio. Es importante aclarar que el riesgo electoral no es sinónimo de nulidad, pues se trata de situaciones distintas.

Los dos atributos utilizados para clasificar una junta en condición de mayor o menor riesgo son la certeza y el respaldo documental. El primero alude a la posibilidad de conocer el resultado final de una JRV, ya sea porque la documentación electoral está completa

o porque la existente así lo permite. El segundo se refiere a la posibilidad de contar con la documentación electoral que refleja fielmente la voluntad popular. Por lo tanto, el primer atributo no es necesariamente garantía del segundo, pero el segundo sí implica al primero. En otras palabras, en una JRV es posible tener certeza del resultado aun cuando exista un respaldo documental parcial o insuficiente; en una junta con un alto respaldo documental se tiene certeza de sus resultados.

Para clasificar las inconsistencias, en esta oportunidad se emplea una escala de seis grados de riesgo electoral. En la agrupación de las JRV se consideran los materiales electorales más importantes: acta de apertura, hoja de incidencias, acta de cierre, padrón y certificaciones de las tres elecciones (presidente, diputados y regidores). Los grados de severidad de una inconsistencia son: ningún riesgo, muy bajo, bajo, medio, alto y

muy alto (cuadro 5.20). El principal factor para tipificar una inconsistencia es que se registrara un error en el conteo de votos (en alguno de los documentos que incluyen esta información) o que el material haya sido devuelto incompleto o en blanco. Dicho de otro modo, en todos los casos en que existió un problema con el conteo de votos, o en que la calidad de la información del material electoral fue deficiente, la JRV fue clasificada como una mesa con inconsistencias.

En la categoría más baja de riesgo electoral (ningún riesgo) se ubican las juntas en las que puede reconstruirse, con certeza y respaldo documental, el resultado electoral, pues no se registró alteración alguna en el material. Es decir, son mesas que poseen ambos atributos.

Por juntas receptoras de votos de riesgo muy bajo y bajo se entienden aquellas en las que puede reconstruirse,

con certeza y respaldo documental, el resultado electoral, a pesar de las inconsistencias. El riesgo es muy bajo porque los errores cometidos son inocuos y se tiene el material necesario para determinar cómo votaron los ciudadanos. Se trata, por ejemplo, de mesas en las que alguno de los siete materiales examinados fue devuelto incompleto o en blanco. No obstante, en estas mesas es posible efectuar diversos controles cruzados sobre el resultado electoral, recurriendo a la información ofrecida por alguno de los materiales existentes (particularmente el padrón, las actas de cierre y las certificaciones) para confrontar los datos y tener certeza de lo ocurrido; por lo tanto, los resultados son menos vulnerables a la manipulación. Aun así, el material electoral se considera incompleto.

Las juntas consideradas como de riesgo medio son aquellas en las que puede reconstruirse, con certeza pero

CUADRO 5.20

### Criterios para la clasificación de las juntas receptoras de votos según niveles de riesgo electoral. Elecciones de febrero de 2010

Categoría de riesgo	Material electoral disponible	Descripción	Escala de riesgo
Ningún riesgo	Padrón, acta de apertura, acta de cierre, hoja de incidencias y las tres certificaciones <sup>a/</sup> .	Juntas receptoras de votos (JRV) en las que puede reconstruirse, con <b>certeza y respaldo documental</b> , el resultado electoral, pues no se registran inconsistencias.	Riesgo = 0
Muy bajo	Padrón, acta de apertura u hoja de incidencias (pero no los dos), acta de cierre y las tres certificaciones.	JRV en las que puede reconstruirse, con <b>certeza y respaldo documental</b> , el resultado electoral, a pesar de las inconsistencias.	Riesgo = 0,5 - 1,0
Bajo	Padrón o acta de cierre, o bien alguna de las tres certificaciones (pero no todos).	JRV en las que puede reconstruirse el resultado electoral con <b>certeza</b> , pero con un <b>respaldo documental limitado</b> , debido a las inconsistencias.	Riesgo = 1,5 - 2,0
Medio	Padrón o acta de cierre, o bien alguna de las tres certificaciones (pero no todos) y acta de apertura y hoja incidencias.	JRV en las que puede reconstruirse, con alguna certeza (precaria) pero con un respaldo documental insuficiente, el resultado electoral, debido a las inconsistencias.	Riesgo = 2,5 - 3,0
Alto	Padrón o acta de cierre, o bien las tres certificaciones (pero no todos).	JRV en las que no puede reconstruirse el resultado electoral con <b>certeza y respaldo documental</b> , debido a las inconsistencias.	Riesgo = 3,5 - 4,0
Muy alto	Solamente acta de apertura y hoja de incidencias.	JRV en las que no puede reconstruirse el resultado electoral con <b>certeza y respaldo documental</b> , debido a las inconsistencias.	Riesgo = 4,5

a/ Se refiere a la certificación de los resultados de las votaciones para presidente, diputados y regidores.

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

con un respaldo documental limitado, el resultado electoral. Esta categoría agrupa a las mesas que enviaron al TSE tres o cuatro de los siete materiales incompletos. En estos casos pueden efectuarse al menos dos controles cruzados sobre el resultado, pues en caso de duda se puede verificar la información recurriendo al resto de materiales existentes. Por lo tanto, el grado de vulnerabilidad es leve. A pesar de ello, los controles no son completos en términos del estándar.

En lo que respecta a las JRV de riesgo alto, es posible reconstruir, con alguna certeza pero con un respaldo documental insuficiente, el resultado electoral. En este caso, se trata de mesas en las que la mayoría del material fue enviado sin el conteo de votos, en blanco o incompleto. En esta categoría solo puede realizarse un control cruzado parcial, pues la mayor parte de los materiales está incompleta o en blanco. Por esa razón, la certeza es menor, en virtud de la precariedad de la información relativa al conjunto de la documentación. El grado de vulnerabilidad es alto.

Por último, las juntas consideradas como de riesgo muy alto son aquellas en las que no puede reconstruirse el resultado electoral con certeza, ni con respaldo documental. En estas mesas el padrón-registro no fue devuelto o se extravió, y no hay documentación complementaria disponible. Por lo tanto, en esta categoría no pueden ejecutarse controles cruzados sobre el resultado, ya que la ausencia de los materiales pertinentes impide corroborar la información.

En síntesis, el mayor riesgo electoral se presenta cuando en una mesa de votación se extravían o se envían incompletos o en blanco el padrón, el acta de cierre y las certificaciones<sup>2</sup>; en este caso el TSE no tiene posibilidad material de verificar o corregir el resultado reportado por las juntas.

A este respecto, en repetidas ocasiones la jurisprudencia del Tribunal ha señalado que los materiales electorales son complementarios, y la ausencia de uno de ellos es suplida por alguno de

los otros de igual valor (TSE, 2009). Esto quiere decir que, por ejemplo, si en una junta se extravía un documento, la mesa se escruta con el material electoral disponible. Sin embargo, la mayor dificultad se presenta en aquellas mesas en las que el faltante de algún material o su estado (incompleto o ilegible) impide conocer, con certeza y respaldo documental, la voluntad popular.

A finales de 2009, amparado en la redefinición de las reglas de escrutinio introducidas por el nuevo Código Electoral, el TSE aprobó la resolución 5721-E8-2009. En ella el Tribunal, ejerciendo su competencia constitucional, interpretó el artículo 197 del citado Código y estableció que, a partir del 2010, el conteo que realizan los miembros de mesa se considera definitivo; además precisó los casos de excepción en los que deberá hacerse un recuento de las mesas.

El *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* reconoce la complementariedad del material electoral y, como se mencionó, construye las categorías de riesgo electoral de acuerdo, precisamente, con ese carácter.

### Inconsistencias en el material electoral en el 2010

Esta sección utiliza el mismo concepto de inconsistencia electoral empleado en los estudios anteriores sobre este tema. Con base en las acepciones que registra el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por inconsistencia “la falta de coherencia entre los elementos de un conjunto”, en este caso asociados al procedimiento electoral y a la correcta disposición del material correspondiente. La legitimidad de las elecciones políticas depende de su integridad procedimental. En estas circunstancias, los órganos electorales juegan un papel crucial. Estas entidades se salvan de cuestionamientos si el partido en el gobierno o la oposición gana por un margen amplio, que no deja lugar a dudas sobre la voluntad mayoritaria de los votantes. Según la literatura especializada, las inconsistencias electorales hacen que sea muy

fácil sembrar dudas y muy complicado despejarlas, particularmente porque éstas tienden a generar “dudas genuinas” sobre la limpieza de la elección (Schedler, 2007).

En el caso particular de Costa Rica, en el 2010 existió una mayor variedad de inconsistencias debido a un mejor registro de las mismas por parte del órgano electoral. No obstante, la mayoría de ellas se relaciona con cinco categorías: hojas de incidencias incompletas, acta de cierre incompleta, certificación de presidente incompleta, acta de apertura incompleta y hojas de incidencias en blanco (cuadro 5.21).

Cabe señalar que, en todas las JRV, el TSE asignó dos auxiliares electorales cuya función era fiscalizar lo que sucedía en cada una de ellas. Este mecanismo de vigilancia, que es adicional al de los miembros de mesa nombrados por los partidos políticos, busca reducir aun más los riesgos asociados al proceso, generando así un “anillo de control” extra para blindar los comicios contra cualquier irregularidad que amenace su transparencia y libertad.

No obstante la importancia de este mecanismo de control, el presente análisis se circunscribe, como en los estudios anteriores, única y exclusivamente a las inconsistencias detectadas en el material electoral, tal como se ha indicado. Un esfuerzo de investigación posterior implicará ponderar, como parte del riesgo electoral, esos otros mecanismos de control de los que dispone el TSE y que trascienden el material procesado por las juntas receptoras de votos.

Tal como se especificó en el apartado metodológico, para los comicios de 2010 el TSE efectuó un registro mucho más pormenorizado de las inconsistencias en el material electoral, basado principalmente en el contenido y la calidad de la información reportada por los miembros de mesa. Producto de ello, en esta edición el Informe reporta una mayor cantidad de JRV con inconsistencias que en los estudios anteriores. No obstante, esto no significa que en la elección de 2010 se dio un mayor número de errores en la administra-

CUADRO 5.21

**Ejemplos de inconsistencias electorales detectadas en las elecciones de febrero 2010**

Material electoral	Tipo de inconsistencia
Acta de apertura	En blanco
	Vacía
Hoja de incidencias	Incompleta
	En blanco
	Vacía
Acta de cierre	Falta cantidad de papeletas y conteo de votos
	Falta cantidad de papeletas, encabezado, firmas y conteo de votos
	Falta cantidad de papeletas, encabezado, número de votantes y conteo de votos
	Falta cantidad de papeletas, firmas y conteo de votos
	Falta cantidad de papeletas, número de votantes y conteo de votos
	Falta cantidad de votantes y conteo de votos
	Falta conteo de votos
	Falta encabezado y conteo de votos
	Falta encabezado, firmas y conteo de votos
	Faltan firmas y conteo de votos
	En blanco
	Vacía
	Certificación de presidente
Falta encabezado y conteo de votos	
Falta conteo de votos, firmas y encabezado	
Falta conteo de votos y firmas	
Falta	
En blanco	
Certificación de diputados	Falta conteo de votos
	Falta
	En blanco
	Certificación de regidores Falta conteo de votos y firmas
	Falta conteo de votos
	Falta
	En blanco
Padrón	Extraviado

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

ción del material electoral, sino que los cambios en el registro de la información han ampliado de modo considerable las posibilidades de examinar ese material. En este sentido, cabe señalar que no todas las inconsistencias son iguales y, sobre todo, no tienen la misma incidencia en términos de riesgo electoral. Asimismo, los errores pueden darse de forma aislada o conjunta. En virtud de ello, en esta ocasión una de las estrategias metodológicas empleadas para valorar el peso de los errores fue ponderarlos según su nivel de riesgo.

En términos operativos esto quiere decir que, en cada JRV, la o las inconsis-

tencias detectadas fueron clasificadas en seis categorías: ningún riesgo, muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. Para determinar el peso de los errores, a cada uno de ellos se le asignó un valor según su nivel de riesgo (cuadro 5.22). El puntaje asignado a cada una de las inconsistencias, y la clasificación de la JRV según su nivel de riesgo, se basan en la relevancia de la información que contienen los materiales electorales respectivos, en términos de la certeza de que el resultado electoral reportado coincide con la voluntad popular. La sumatoria de todos los errores de la mesa constituye, a su vez, la calificación

de riesgo en la junta en una escala que varía en un rango de 0 a 4,5 puntos (cuadro 5.20). Cuanto mayor sea el puntaje en la escala, mayor es el riesgo electoral en una JRV.

#### Análisis de riesgo electoral

Para analizar el riesgo electoral, en primer lugar interesa examinar la cantidad de inconsistencias por JRV. En una de cada diez mesas no se reportaron errores (9,6%) y más de tres cuartas partes de ellas (78%) registraron una, dos o tres inconsistencias. Ahora bien, el 80% del total de las JRV se agrupa en las categorías de menor riesgo (ningún

CUADRO 5.22

**Factor de ponderación de cada uno de los materiales electorales**

Material electoral	Factor de ponderación
Acta de apertura	0,5
Hoja de incidencias	0,5
Acta de cierre	1,0
Certificación presidente	1,0
Certificación diputados	1,0
Certificación regidores	1,0
Padrón	1,0

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

riesgo, muy bajo y bajo) y solo un 5,5% corresponde a casos de alto y muy alto riesgo electoral. Esto lleva a descartar la presencia masiva de errores en las mesas y que esos errores impliquen un alto riesgo electoral (cuadro 5.23).

Por otra parte, uno de los objetivos de este estudio era saber si, al combinar las variables “categoría de riesgo” y “partido político que ganó la junta”, era posible identificar un patrón que favoreciera a alguna de las agrupaciones que participaron en la contienda. La evidencia empírica muestra que el partido que dominó una mayor proporción de juntas ganó un porcentaje menor de JRV de alto riesgo, que las de menor riesgo. A diferencia de los comicios del 2006, en los que dos agrupaciones se repartieron el control de las mesas, en 2010 una de las agrupaciones -el PLN- arrasó con la mayoría de JRV. Por lo tanto, con la información disponible, y aun en un contexto de triunfo electoral holgado, se descarta la posibilidad de que la conquista arrolladora de JRV por parte de una de las agrupaciones se diera como resultado de que esas mesas exhibieran altos niveles de riesgo electoral (cuadro 5.24). Asimismo, al examinar el promedio de votos de diferencia entre el partido que ganó la JRV y el segundo lugar, y contrastarlo con el nivel de riesgo electoral, se concluye que, en las mesas de menor riesgo, el margen de victoria fue incluso mayor que en las JRV clasificadas como de alto riesgo. En estas últimas, el promedio

CUADRO 5.23

**Juntas receptoras de votos según nivel de riesgo. Elecciones de febrero de 2010**

Niveles de riesgo	Cantidad de juntas	Porcentaje
Ningún riesgo	807	12,2
Muy bajo	3.019	45,6
Bajo	1.491	22,5
Medio	939	14,2
Alto	212	3,2
Muy alto	149	2,3
<b>Total general</b>	<b>6.617</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

CUADRO 5.24

**Juntas receptoras de votos por partido ganador, según nivel de riesgo. Elecciones de febrero de 2010**

Nivel de riesgo	Empate	PAC	PLN	ML	PRC	Total
Ninguno	5	42	740	20	0	807
Muy bajo	13	141	2.780	85	0	3.019
Bajo	5	79	1.345	62	0	1.491
Medio	5	37	841	56	0	939
Alto	0	18	188	6	0	212
Muy alto	0	6	128	14	1	149
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>323</b>	<b>6.022</b>	<b>243</b>	<b>1</b>	<b>6.617</b>

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

del margen de diferencia es menor al promedio total de diferencia entre los dos principales contendientes (cuadro 5.25).

Ahora bien, cuando se analizan por separado las 1.071 juntas receptoras de votos (que corresponden al 16% del total) en las que, de acuerdo con las nuevas disposiciones de conteo electoral, el TSE realizó un recuento, se confirma que la proporción de mesas con recuento según partido ganador fue muy semejante a la de las JRV sin recuento (cuadro 5.26). Lo mismo sucede cuando se examina cuál partido político ejercía la presidencia de la mesa y si hubo o no recuento, pues en ambos casos la presidencia de la junta se distribuye en tercios entre las tres agrupaciones que encabezaron las preferencias electorales. Asimismo, el

CUADRO 5.25

**Margen de diferencia entre el primer y el segundo partido político más votado en las JRV, según nivel de riesgo electoral (promedio de votos)**

Niveles de riesgo	Margen
Ninguno	58
Muy bajo	56
Bajo	53
Medio	50
Alto	51
Muy alto	43
<b>Total general</b>	<b>54</b>

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

CUADRO 5.26

**Juntas receptoras de votos con y sin recuento, según partido ganador. Elecciones de febrero de 2010**

Categoría	JRV	Porcentaje
<b>Sin recuento</b>	<b>5.546</b>	
Empate	27	0,5
PLN	5.018	90,5
PAC	266	4,8
ML	234	4,2
PRC	1	0,0
<b>Con recuento</b>	<b>1.071</b>	
Empate	1	0,1
PLN	1.004	93,7
PAC	57	5,3
ML	9	0,8
<b>Total general</b>	<b>6.617</b>	

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

promedio del margen de diferencia del partido ganador en las mesas con recuento fue mayor en tres votos (57 *versus* 54) que en las mesas sin recuento. En términos de la cantidad de inconsistencias por JRV en las mesas con recuento, los datos arrojan que tres cuartas partes de las juntas (75,3%) registraron ninguno, uno o dos errores, y tan solo el 4% exhibió cinco, seis o siete inconsistencias. Finalmente, si se agrupan las JRV con recuento según niveles de riesgo, se tiene que una amplia mayoría (el 86%) cae en las categorías de riesgo electoral bajo o menor, mientras que apenas el 4,6% corresponde a mesas con recuento consideradas como de alto o muy alto riesgo electoral (cuadro 5.27).

**Patrones similares de ubicación geográfica de las juntas con inconsistencias**

Al igual que en los estudios de 2006 y 2007, otro aspecto de interés en esta oportunidad fue determinar si existió una relación entre las juntas con incon-

CUADRO 5.27

**Juntas receptoras de votos con y sin recuento, según riesgo electoral. Elecciones de febrero de 2010**

Riesgo electoral	Recuento		
	No	Sí	Total
Ninguno	652	155	807
Muy bajo	2.472	547	3.019
Bajo	1.275	216	1.491
Medio	835	104	939
Alto	175	37	212
Muy alto	137	12	149
<b>Total general</b>	<b>5.546</b>	<b>1.071</b>	<b>6.617</b>

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

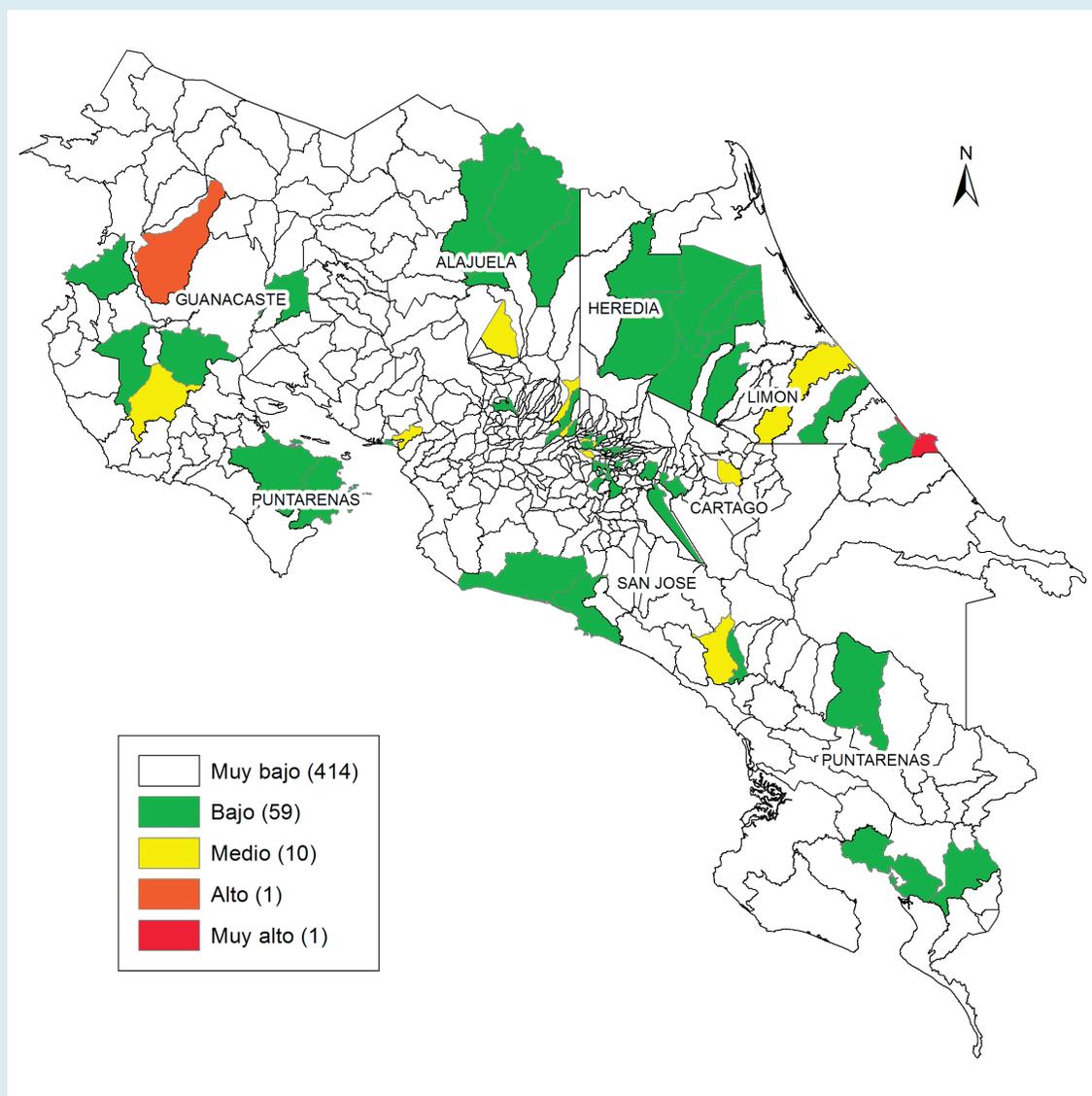
sistencias y su localización geográfica y, con ello, examinar si las juntas con errores se concentraron en determinadas zonas geográficas del país. Para ello se localizó cada junta en el distrito administrativo correspondiente, empleando el número de la mesa. Además, se sumó la cantidad de inconsistencias por distrito y se utilizó una escala de riesgo electoral agregado. A pesar de que este y los anteriores análisis de inconsistencias en el material electoral no son comparables, este apartado sí lo es y, de hecho, arroja patrones muy semejantes de la localización de las JRV con errores a través del tiempo.

Los dos hallazgos principales de este ejercicio son comunes a los tres procesos analizados (2006, 2007 y 2010). Estos indican, en primer lugar, que hay una fuerte disposición geográfica de las mesas con errores y, en segundo lugar, que la localización de las juntas que presentan esta situación tiende a repetirse a lo largo del tiempo. En otras palabras, la ubicación de juntas con problemas de gestión del material electoral sigue un patrón claramente identificable (mapa 5.2) y esa ubicación no es casual. Sobresalen en este sentido Limón, Parrita, Quepos, Liberia, Desamparados y Hatillo.

Estos resultados refuerzan la conclusión del Decimocuarto Informe, en el cual se reportó que existen localidades con problemas importantes en cuanto a la administración del material electoral. Por lo tanto, el TSE debe prestar atención a las localidades identificadas como de alto riesgo electoral y dedicar mayores esfuerzos a disminuir las posibilidades de que en ellas se repitan, o incluso se agudicen, los errores relacionados con la correcta operación de las juntas receptoras de votos. Afortunadamente, este ejercicio ha permitido identificar aquellos pocos sitios que presentan algún problema.

En síntesis, la serie de estudios sobre inconsistencias y riesgo electoral corrobora que el diseño del sistema costarricense posee controles cruzados efectivos, que garantizan la limpieza de las elecciones y la certeza de sus resultados, aun en condiciones de pequeñas diferencias entre el ganador y su inmediato seguidor, como sucedió en 2006, o en circunstancias en las que la presencia de pocos errores, como en 2010, no ponen en peligro la expresión de la voluntad popular.

MAPA 5.2

**Juntas receptoras de votos con inconsistencias electorales, por distrito.  
Elecciones de febrero de 2010**

Fuente: Alfaro-Redondo y Murillo, 2011.

**La realización de este aporte** estuvo a cargo de Ronald Alfaro-Redondo y Juan Guillermo Murillo.

**Se agradecen los comentarios** de Luis Antonio Sobrado, Héctor Fernández, Eric Adolfo Schmidt, Alejandro Bermúdez y Paola Alvarado, del Tribunal Supremo de Elecciones. Mariamelia Abellán y Rafael Segura realizaron la revisión y sistematización de la base de datos de riesgo electoral.

**La edición técnica** la realizó Steffan Gómez-Campos.

**La revisión de cifras** estuvo a cargo de José Antonio Rodríguez.

## NOTAS

**1** De acuerdo con los registros del TSE, en esta oportunidad se presentaron tres demandas de nulidad, que fueron rechazadas por el órgano electoral. En virtud de que esa cantidad es muy pequeña en comparación con la de 2006 -cuando se presentaron 155 denuncias- y sus alegatos se refieren a casos puntuales, en este estudio no se les dedica un apartado especial.

**2** Para una descripción detallada de los distintos materiales electorales, véase Programa Estado de la Nación, 2007 y 2008.



P  
A  
R  
T  
E



# Debates para el desarrollo



CAPÍTULO  
 6

# Desafíos de la educación en ciencia y tecnología

## INDICE

Hallazgos relevantes	277
Valoración general	279
Introducción	281
Importancia estratégica de la educación en Ciencia y Tecnología en Costa Rica	281
Diez desafíos de corto plazo para la educación científico-tecnológica	282
Desafíos en la educación científica	282
Desafíos en la educación técnica	289

## HALLAZGOS RELEVANTES

» Según una encuesta realizada por el Micit en 2009, solo un 7% de los graduados de universidades costarricenses estudió carreras relacionadas con las áreas de Ingeniería y Tecnología; según la Unesco, en el mismo año el promedio de América Latina y el Caribe fue de 14%.

» La titulación en Ciencias de los docentes de primaria y secundaria mejoró de manera significativa en el período 2001-2010; esto, sin embargo, no necesariamente es sinónimo de calidad, debido a que los programas de formación no están acreditados y a que el MEP no cuenta con un perfil de contratación que lo garantice.

» Al año 2011, solo una carrera de formación de profesores en Ciencias se encuentra acreditada ante el Sinaes.

» El promedio de la nota de examen de bachillerato en las asignaturas de Ciencias mostró un rendimiento poco satisfactorio (menor a 80) en el período 1998-2009.

» Existen brechas sociales y territoriales en la infraestructura para la enseñanza de las Ciencias. En el 2008, solo el 17% de los colegios públicos contaba con al menos un laboratorio de Ciencias, contra

un 43,1% de los privados y los privados subvencionados. Además, los centros educativos con al menos un laboratorio de Ciencias se concentran mayoritariamente en la provincia de San José.

» Desde 1990, la matrícula en educación técnica representa apenas el 20% de la matrícula total del tercer ciclo y la educación diversificada.

» Los colegios técnicos muestran mayor porcentaje de aprobación en la educación diversificada que los académicos (84% versus 82% en 2009), menor repitencia (4,9% y 8,1%, respectivamente) y sus graduados logran ingresos superiores a los que obtienen los egresados de la educación secundaria académica.

» En los últimos veinte años se ha estancado la formación de técnicos medios; la participación de estos en la fuerza de trabajo ha permanecido cercana al 3,3%, más o menos 0,5 puntos porcentuales.

» En 2009, de 51.349 egresados de los programas del INA, solo el 0,9% correspondió a la categoría de técnicos especializados.



## VALORACIÓN GENERAL

En las últimas décadas, Costa Rica ha vivido un proceso caracterizado por la diversificación de su base productiva, la expansión de las industrias de alta tecnología y la profundización de su apertura al comercio internacional. Como resultado de ello, han cobrado relevancia las actividades de la denominada “nueva economía” y los “servicios de apoyo”, que si bien han ofrecido más empleo a la población joven, demandan altos niveles de educación y destrezas. En este contexto, el desempeño de Costa Rica como una economía del conocimiento dependerá en gran medida de cómo desarrolle las capacidades científicas y tecnológicas de su fuerza laboral, para asegurar el crecimiento económico y una mejor calidad de vida. Con este norte, la educación nacional en Ciencia y Tecnología muestra logros relativos, pues ha generado un reducido contingente de egresados “bien calificados” que han suplido la demanda de los sectores de mayor productividad, pero a la vez muestra un limitado desempeño general en las disciplinas científicas, un estancamiento en la cobertura de la educación técnica -a pesar de los innegables avances logrados- y deficiencias en la calidad de la formación docente, así como en la pertinencia de la educación para el estudiantado en general. Para asegurar un crecimiento sostenido en la productividad y en el tipo de desarrollo humano que desea el país, es clave lograr la universalidad de la enseñanza secundaria -como ha insistido el *Informe Estado de la Educación*- y aumentar, con equidad de género, la cantidad y las destrezas de científicos, ingenieros y técnicos medios y superiores.

Elevar la calidad de la educación científica costarricense implica atender varios retos: mejorar la formación docente, solventar la insuficiente dotación de infraestructura, fortalecer iniciativas que han sido exitosas e incrementar la calidad general de la enseñanza de las Ciencias. Entre los desafíos fundamentales por asumir está la renovación y acreditación de los programas de formación inicial de los educadores; los estudiantes que se preparan para la docencia en primero y segundo ciclos tienen poco

contacto con el quehacer científico, lo cual les dificulta incorporar dinámicas apropiadas para su enseñanza en las aulas. En lo que concierne al profesorado para el tercer ciclo y el ciclo diversificado, se requieren estudios para identificar las áreas en que se debe profundizar, así como las necesidades de infraestructura y posibles ajustes en cuanto al tiempo dedicado a talleres, trabajo en laboratorios y visitas al campo, para favorecer la formación integral en las disciplinas científicas. Aunque los datos evidencian un significativo aumento en la titulación de los docentes en esta área, ello no necesariamente implica una mejora en la calidad de la preparación, debido a que las carreras no están acreditadas y a que el MEP no cuenta con un perfil de contratación que lo garantice. Además, pese a la importancia estratégica de la formación de educadores en servicio, se considera que la oferta actual es dispersa, no siempre responde a las necesidades de los docentes y los centros educativos y carece de controles de calidad. Los expertos insisten en que hace falta un registro oficial que sistematice la oferta, así como una estrategia definida que la dirija.

Para mejorar la calidad de la educación científica este Informe propone afianzar los programas exitosos, como los colegios científicos y las iniciativas relacionadas con la metodología de enseñanza de las Ciencias basada en la indagación. Ese enfoque pedagógico, que ya ha cosechado buenas experiencias a nivel internacional, apenas se empieza a implementar en el país, en el marco del programa “Aprende Ciencia haciendo Ciencia”. También se señala en esta publicación la necesidad de contar con una política nacional que establezca lineamientos para el desarrollo y seguimiento de la formación científica en todo el sistema educativo. Esa política ha de plantear programas que reviertan la fuerte fragmentación entre las disciplinas científicas y su actual énfasis en el desarrollo de contenidos conceptuales de fácil evaluación, y en su lugar promuevan la comprensión de los procesos de la Ciencia y los valores y destrezas asociados al pensamiento científico -como la observación, la indagación y la resolución de problemas- y fomenten las vocaciones científico-tecnológicas, desde las etapas tempranas del proceso educativo.

Por otra parte, los desafíos que enfrenta el país en relación con el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la formación técnico-vocacional en secundaria (colegios técnicos del MEP) y postsecundaria (INA) se sintetizan en los siguientes puntos: i) aumentar la cobertura, ii) garantizar la pertinencia de la oferta, iii) fortalecer los nexos con el sector empresarial, iv) reorientar la oferta de manera que se vincule más estrechamente con las áreas estratégicas para el desarrollo nacional y v) fomentar los programas de “emprendedurismo”. Proveer técnicos medios y superiores en la cantidad y con las competencias y destrezas que demanda el sector productivo, es uno de los requerimientos más urgentes de la educación técnico-vocacional en el corto y mediano plazos. Contar con una robusta capa de técnicos medios y superiores con conocimientos certificados, contribuirá a ofrecer más y mejores opciones de inserción laboral a los y las jóvenes costarricenses.

Se han realizado ejercicios meritorios en procura de monitorear la demanda laboral del país, entre ellas las “Mesas Empresariales” organizadas por el MEP, estudios de seguimiento de los graduados de los colegios técnicos, investigaciones sobre necesidades específicas de los sectores productivos efectuadas por el INA, y la creación del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo. No obstante, como ha señalado la Uccaep y ha reiterado el *Informe Estado de la Educación*, es preciso contar con un sistema permanente y articulado, que de manera prospectiva dé seguimiento a las necesidades de capacitación del sector productivo. La falta de planificación de la oferta a mediano y largo plazos restringe una toma de decisiones oportuna, que asegure las condiciones de infraestructura, personal docente y equipamiento que se requieren para potenciar la contribución de la educación técnica y la formación profesional a mejorar la productividad nacional y ampliar las oportunidades de empleo de calidad para la población joven.



CAPÍTULO  
6

# Desafíos de la educación en ciencia y tecnología

## Introducción

El marco conceptual del *Informe Estado de la Educación*, cuya tercera edición se publicó a inicios del 2011, plantea entre sus aspiraciones que la educación debe servir para que las y los jóvenes costarricenses logren desarrollar una serie de actitudes, competencias y destrezas que les permitan participar en una sociedad basada en el conocimiento, así como aprovechar las oportunidades de empleo para mejorar su calidad de vida. También se señala que la educación debe ser un factor determinante para contar con una fuerza laboral de alta calidad, que favorezca el desarrollo humano sostenible. Dado el modelo de desarrollo por el que ha apostado el país, la educación científico-tecnológica, en particular, es un instrumento estratégico para el logro de esas aspiraciones. Sin embargo, su potencial no ha sido aprovechado hasta ahora.

El presente capítulo parte de la exploración de tres estudios realizados por el Programa Estado de la Nación recientemente. Dos de ellos, titulados “Perfil de la educación científica de Costa Rica” y “Avances y desafíos de la educación técnica y la formación profesional”, fueron parte de capítulos del *Tercer Informe Estado de la Educación*, y el tercero corresponde a la definición de principios orientadores para la elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Empleo Juvenil. Con ese marco de referencia, el presente trabajo busca conocer la situación actual de la educación

científica en la enseñanza primaria y secundaria, los principales desafíos para mejorar la pertinencia de la oferta de la educación técnica y la formación profesional del país y cómo enlazar la educación científico-tecnológica con la situación del desempleo juvenil en el desarrollo social y económico nacional.

Adicionalmente, el capítulo aspira a promover la reflexión sobre la importancia estratégica de aumentar las capacidades del país en Ciencia y Tecnología, e introducir en el debate nacional una serie de temas que el Programa Estado de la Nación se propone investigar, en asocio con la Estrategia Siglo XXI y la participación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit). Con ese propósito, para el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, que se publicará en el año 2012, se elaborará un capítulo especial en el que se desarrollarán estudios de fondo y que se denominará “Informe del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Costa Rica”.

Este documento tiene como guía la siguiente pregunta: ¿cuáles son los principales desafíos que habría que atender en el corto plazo, para generar nuevos horizontes de mejoramiento de la enseñanza en Ciencia y Tecnología en Costa Rica? En busca de respuestas, el capítulo se organiza en dos secciones. En la primera se aportan evidencias de la importancia estratégica que tiene para el país el desarrollo científico y tecnológico. En la segunda se plantean diez desafíos por atender en dos grandes áreas: la educación científica en

primaria y secundaria, por un lado, y la educación técnica y la formación profesional, por otro.

## Importancia estratégica de la educación en Ciencia y Tecnología en Costa Rica

Costa Rica ha apostado por un modelo desarrollo intensivo en conocimiento, que implica la diversificación de su base productiva, la expansión de las industrias de alta tecnología y la profundización de su apertura al comercio internacional. Este modelo reclama un recurso humano altamente calificado, con habilidades propias del pensamiento científico, una mejor formación en las áreas de Ciencias y mayor entrenamiento tecnológico, para estimular la economía y apoyar el aumento de la competitividad. El hecho de que el país no cuente con *commodities* estratégicos, refuerza aun más el imperativo de formar recurso humano calificado.

Ante este panorama, hay razones para preocuparse por el futuro del país en términos de su avance social y su desempeño productivo. En el proceso de desarrollo económico nacional han convergido un reducido número de sectores de mayor dinamismo y alta productividad, que emplean a una minoría, con sectores más grandes pero menos productivos, que emplean a la mayor parte de la fuerza laboral. Esta última se caracteriza por tener una escasa cualificación y ocupar puestos de baja remuneración.

El sistema educativo costarricense ha contribuido a forjar esta dicotomía, con

la consecuente ampliación de la desigualdad social. Aunado a ello, la escasez de recurso humano más calificado implica que los sectores de alta productividad podrían experimentar una carencia de las destrezas requeridas en el futuro, lo que pondría en riesgo la posibilidad de un desarrollo económico y social sostenido (Banco Mundial, 2011). Tal debilidad ya se asoma en el presente, según lo demuestran el insuficiente desempeño de los estudiantes en la educación científica secundaria, el estancamiento en la formación de técnicos medios y superiores, y el hecho de que solo un 7% de los profesionales que se graduaron de universidades costarricenses en 2009 estudió carreras en las áreas de Ingeniería y Tecnología (Micit, 2011), mientras que, según datos de la Unesco, en el mismo año América Latina y el Caribe mostraron un promedio cercano al 14% (E<sup>1</sup>: Brito, 2011).

Pese a la importancia estratégica de contar con una fuerza de trabajo calificada, la evidencia indica que en Costa Rica se está desperdiciando el talento joven. A manera de ejemplo, cabe mencionar que, en 2009, el 58,1% de los jóvenes de 19 a 21 años no culminó la secundaria, y el 73,4% de los desempleados eran personas de 15 a 35 años; estas circunstancias, sin duda, los alejan de la posibilidad de acceder a un nivel de vida digno y contribuir al desarrollo nacional. El problema es particularmente grave entre las mujeres, que son las más afectadas por el desempleo (Programa Estado de la Nación, 2011). Aunque por lo general ellas se encuentran más preparadas y se insertan al mundo laboral con mayor dinamismo, no lo hacen por igual en las áreas estratégicas para el país. Su incorporación ha sido menor en las disciplinas de las Ciencias Exactas y Naturales y en las ingenierías, y mayor en los sectores de más baja productividad y remuneración. Según la última encuesta realizada por el Micit, tan solo el 38,8% de los investigadores en Ciencias Básicas y Naturales, ingenierías y tecnologías, Ciencias Médicas y Ciencias Agrícolas, son mujeres (Micit, 2011).

La educación de calidad en las áreas científico-tecnológicas tiene un rol

clave para el desarrollo y sostenibilidad de una sociedad equitativa e inclusiva, basada en el conocimiento. No obstante, Costa Rica no está aprovechando todo su potencial en este ámbito y está perdiendo competitividad. Como se indicó antes, esa insuficiencia se observa tanto entre los jóvenes como en la población femenina y en determinados grupos etarios de importancia estratégica, no solo para reducir la pobreza y la exclusión, sino también para garantizar un proceso sostenido de crecimiento económico y bienestar social en las próximas décadas.

La situación descrita demanda un cambio de dirección, que implica atender los desafíos existentes y fortalecer las acciones que han dado buenos resultados. La educación técnica y la formación profesional (ETFP), como palanca de movilidad social, resultan de gran importancia: para los jóvenes porque les brindan una opción de estudio que amplía sus posibilidades de formación integral y de acceso a empleo e ingreso dignos, y para el país porque pueden contribuir a que las y los adolescentes se queden en el sistema educativo y continúen su proceso formativo en el futuro.

Cabe añadir que la educación científico-tecnológica, además de transmitir conocimientos y desarrollar competencias laborales de alto nivel, debe inculcar en los jóvenes un conjunto de valores democráticos, una clara conciencia medioambiental y un pensamiento crítico, todos necesarios para enfrentar los complejos desafíos que impone el mundo actual. En ese sentido, la implementación de métodos para la enseñanza de las Ciencias basados en la indagación, que potencien la adquisición de destrezas relacionadas con el pensamiento científico, resulta particularmente estratégica para generar el nivel de formación más complejo que demanda el país.

### Diez desafíos de corto plazo para la educación científico-tecnológica

Tomando como punto de partida la situación y tendencias actuales de la educación en Ciencia y Tecnología en

el nivel preuniversitario, así como las experiencias de otros países para abordar problemas similares, esta sección identifica diez desafíos para el mejoramiento en el corto plazo de la enseñanza de las Ciencias en el sistema educativo y la formación técnico-vocacional de Costa Rica. El análisis tiene también como marco de referencia las aspiraciones que plantea el *Informe Estado de la Educación*, entre ellas la que subraya la necesidad de fortalecer el vínculo entre la generación de conocimiento y su aplicación al desarrollo nacional.

### Desafíos en la educación científica

Los cinco desafíos que se presentan en este apartado sintetizan las tareas identificadas para mejorar en el corto plazo la calidad de la enseñanza de las Ciencias en la educación general básica y el ciclo diversificado. El análisis se centra en tres áreas medulares: el estado actual de la formación de los docentes, las condiciones de infraestructura para el aprendizaje de las materias científicas y el proceso mismo de enseñanza-aprendizaje en este ámbito.

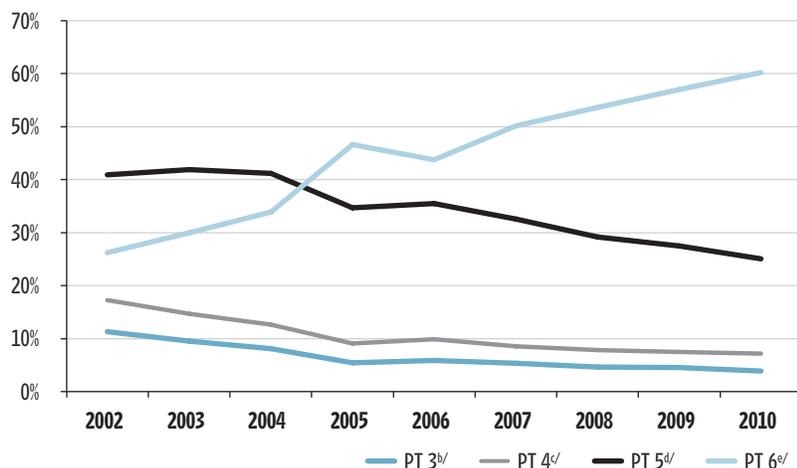
#### Desafío 1: Mejorar y acreditar los programas de formación inicial de docentes de primaria y secundaria

Entre 2002 y 2010 se evidenció un franco crecimiento en el nivel académico de los docentes de Ciencias según su titulación, tanto en primaria como en secundaria. Para el final de ese período, el 60,2% de los profesores de la educación general básica y de centros unidocentes pertenecía al grupo profesional más alto definido por el MEP (PT6), que fue el que mostró el mayor aumento (141,8%): le siguió el grupo PT5, que aglutina a un 25,1% de las y los docentes (gráfico 6.1). El porcentaje de profesionales no titulados, por su parte, disminuyó de un 9,9% en 2001 a un 4,9% en 2010.

En lo que concierne a las y los profesores de Ciencias en la educación secundaria, según lo establecen los programas de formación docente y los requerimientos del Servicio Civil, el perfil idóneo es al menos la categoría MT3, que incluye a las personas con título de profesorado en enseñanza media.

GRAFICO 6.1

### Distribución de profesores de enseñanza general básica y de centros unidocentes en primero y segundo ciclos, por grupo profesional<sup>a/</sup>



a/ Los datos no representan el número de personas físicas, ya que un funcionario puede atender más de un servicio educativo. No se incluyen los grupos de profesores autorizados (categoría PAU), los profesores de la enseñanza técnico-profesional (categorías VT y VAU) y los titulados con categorías PT1 y PT2.

b/ PT3: personas con el título de profesorado de enseñanza primaria y maestros normales de educación primaria posgraduados del Instituto de Formación Profesional del Magisterio (IFPM) con título de bachilleres en enseñanza media.

c/ PT4: bachilleres, licenciados o doctores en Ciencias de la Educación con especialidad distinta a enseñanza primaria, bachilleres en enseñanza media graduados del IFPM, pero con otros certificados o títulos que los acreditan en otra especialidad.

d/ PT5: bachilleres en Ciencias de la Educación con especialidad en primaria, profesores de enseñanza primaria que han aprobado los estudios de especialidad en primaria exigidos al bachiller en Ciencias de la Educación y que poseen el certificado de idoneidad extendido por la UCR.

e/ PT6: doctores y licenciados en Ciencias de la Educación, con especialidad en enseñanza primaria.

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

La evolución de este grupo en el período 2000-2010 presenta las siguientes características:

- Al igual que entre los docentes de la educación primaria, el grado académico reflejado en la titulación ha ido en aumento.
- El grupo más amplio (37,4%) se mantiene en la categoría MT4, que en términos generales comprende a los docentes con título de bachiller en Educación.
- En 2010 un 13,7% de los docentes que tenían una categoría profesional inferior a MT3 (MT1, MT2, MAU1, MAU2 y aspirante) seguían ejerciendo como educadores de Ciencias en el tercer ciclo y el ciclo diversificado. Este porcentaje ha disminuido desde un valor de 28,8% en 2002.

En el ciclo diversificado, el perfil de los profesores de Ciencias muestra que, al final del período 2002-2010, un 17,4% del personal no alcanzaba el mínimo idóneo. La evolución profesional de las y los docentes que imparten Biología, Física y Química es bastante homogénea; en cada disciplina, el porcentaje de personas ubicadas en la categoría MT5 (es decir, que cuentan con una licenciatura) creció más de un 200%.

Pese a ser un tema que requiere más estudio, hay indicios que apuntan a la existencia de debilidades en la calidad de los programas de formación inicial de los educadores, por lo que el aumento de la titulación no necesariamente es sinónimo de calidad. Esta situación se agrava por el hecho de que el MEP no cuenta con un perfil de contratación que garantice la calidad de los docentes, a partir de criterios como la acreditación de las carreras respectivas. Este

último tema resulta esencial pues, a la fecha, solo la carrera de Profesorado y Bachillerato en la Enseñanza de las Ciencias Naturales de la UNED está acreditada por el Sinaes (E: Fonseca, 2011).

La formación de profesores de primero y segundo ciclos no cuenta con el sustento científico necesario. A nivel internacional, los resultados de las pruebas PISA -que se comentan más adelante- identifican la calidad de los docentes como uno de los factores asociados al desempeño de los estudiantes. Evidentemente, esa calidad depende en mucho de la formación inicial de los educadores, pero en Costa Rica los programas de estudio no incluyen cursos específicos impartidos en facultades o escuelas de Ciencias, que les permitan a los futuros maestros y maestras de primaria trabajar en el laboratorio y aprender mediante la práctica los procesos de construcción del conocimiento científico. La oferta consiste en dos cursos de tres o cuatro créditos, que brindan una aproximación a la Didáctica de las Ciencias y que centran su atención en el manejo de materiales de apoyo para el desarrollo de los contenidos programáticos (libros de texto, guías didácticas) (Alfaro y Villegas, 2010).

Para los ciclos tercero y cuarto, los programas de formación docente ofrecen especializaciones en las disciplinas de Física, Química y Biología, y en sus postulados teóricos se hace alusión a las tendencias actuales de la educación inclusiva y la formación para la vida. Sin embargo, no se conoce con certeza el nivel de profundización científica de estos planes en la práctica. Ante la duda planteada por algunos autores, cabe una reflexión sobre la pertinencia del modelo vigente, que valore la conveniencia de aumentar el número de cursos de las áreas disciplinarias, las horas de trabajo en el laboratorio y el número de giras de campo, así como reforzar la formación de los docentes en servicio (Alfaro y Villegas, 2010).

La carrera de Enseñanza de las Ciencias es impartida tanto por instituciones estatales como privadas. En 2009 participaron en la oferta tres universidades públicas y siete privadas,

que en conjunto graduaron a trescientos docentes. El 63% de ellos correspondió al sector privado. Si bien la graduación de las universidades públicas ha sido fluctuante, en los últimos años ha tendido a nivelarse (gráfico 6.2).

El número de graduados con licenciatura aumentó durante el período 2001-2009, pero predominan los docentes con una titulación intermedia de bachillerato universitario (gráfico 6.3). La falta de homologación en la oferta para la formación de educadores en Ciencias generales y en las áreas de especialidad (Física, Química y Biología), impide extraer conclusiones sobre la calidad de los programas. Las opciones para elevar este perfil son un campo que requiere mayor análisis.

### Desafío 2: Articular la oferta de formación para los docentes en servicio

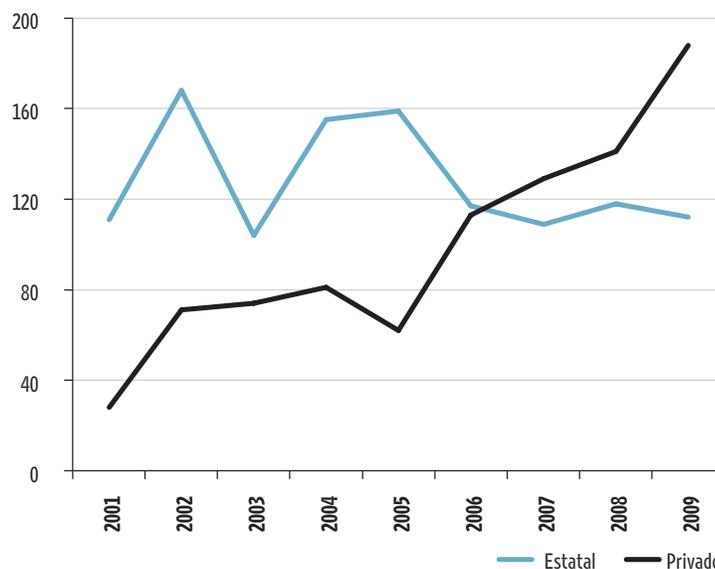
No se cuenta con un registro oficial que permita conocer la totalidad y los tipos de instituciones que ofrecen programas de formación profesional para docentes. Sin embargo, diversos estudios indican que esta oferta es amplia y dispersa. Existen actividades de capacitación gestionadas por el MEP y opciones que identifican los mismos educadores, entre ellas algunas impulsadas por universidades, colegios profesionales, entidades nacionales e internacionales, fundaciones (Omar Dengo y Cientec, entre otras) y empresas privadas. Para la actualización de los docentes de secundaria a nivel regional, las universidades realizan proyectos de extensión y acción social con la participación de asesores regionales (Alfaro y Villegas, 2010).

Una consulta realizada por el Programa Estado de la Nación con la participación de asesores y docentes del MEP arrojó, entre otros, los siguientes señalamientos sobre la oferta de desarrollo profesional en general (Programa Estado de la Nación, 2011 y Venegas, 2010):

- Prevalece una noción de desarrollo profesional centrada en los contenidos.

GRAFICO 6.2

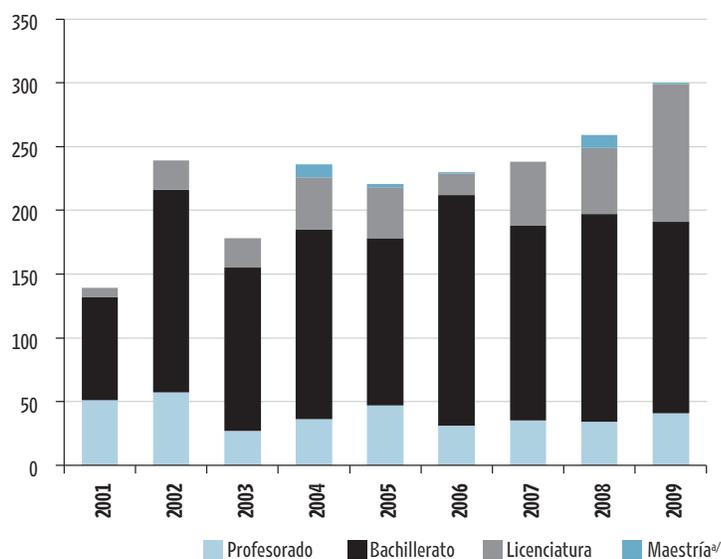
### Número de diplomas otorgados en Enseñanza de las Ciencias, según sector institucional



Fuente: Elaboración propia con datos de OPES-Conare.

GRAFICO 6.3

### Diplomas otorgados en Enseñanza de las Ciencias, según grado académico



a/ En el grado de maestría, la información del año 2008 incluye siete doctorados.

Fuente: Elaboración propia con datos de OPES-Conare.

- Predomina la modalidad presencial, con la consecuente desvalorización de otras actividades no formales igualmente válidas.
- Faltan procesos de evaluación y seguimiento de las actividades y, por tanto, de su impacto sobre el docente y el centro educativo.
- No siempre las actividades se fundamentan en diagnósticos previos.
- Existen limitaciones de pertinencia frente a la realidad para la que se capacita.

A pesar del trabajo que realiza el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP-UGS), y de tratarse de una actividad de importancia estratégica, aún no se cuenta un programa específico en este campo (Venegas, 2010). Sí existen esfuerzos por coordinar las acciones de diversas entidades, como es el caso del convenio de colaboración firmado por el MEP y el Conare en el 2010, para actualizar y capacitar a los educadores de primaria y secundaria en la Enseñanza de las Ciencias Basada en la Indagación (ECBI), como se verá más adelante.

Italia y Alemania han desarrollado distintas iniciativas para conducir sus programas de formación de docentes en servicio. Italia ideó el Laboratorio Experimental de Ciencias de Foligno, constituido por una asociación de diecisiete escuelas, que cuenta con laboratorios de Física, Química y Biología y material didáctico, además de un planetario, estación meteorológica y jardines botánicos. Por otra parte, en las ciudades alemanas de Colonia y Bonn, la Cámara de Industria y Comercio recaudó dinero entre sus afiliados para financiar el entrenamiento de maestros y la compra de material educativo para los cursos de Ciencias (Pollen, 2009).

**Desafío 3: Aumentar y mejorar la distribución de infraestructura para la enseñanza de las Ciencias**

La educación pública, que atiende al 90,5% de la población estudiantil, muestra un notable rezago en la

dotación de laboratorios de Ciencias. Según datos de infraestructura del Departamento de Análisis Estadístico del MEP, la proporción de colegios públicos que poseen al menos un laboratorio se ha mantenido en alrededor del 17%, en los centros privados y privados subvencionados la cifra promedio fue de 38,6 en 2003 y de 43,1% en 2008 (gráfico 6.4).

La situación es más promisoría en el caso de los colegios científicos, dado que el 66,7% cuenta al menos con un laboratorio de Ciencias. De ellos, el 100% se reporta en buenas condiciones.

En adición a la brecha social descrita, se observa una desigualdad significativa en cuanto a la distribución espacial de los laboratorios de Ciencias, los cuales se concentran en la provincia de San José (mapa 6.1). En procura de solventar esta limitación de infraestructura, en varios países en desarrollo se están implementando los programas “Microciencia Global” y “Aprende Ciencia haciendo Ciencia”, descritos más adelante, que proveen kits con equipo y materiales de bajo costo y altamente resistentes, que permiten realizar experimentos en el aula.

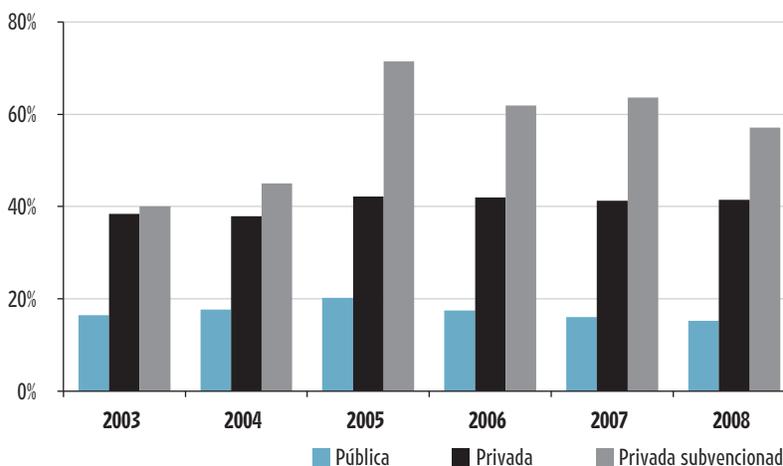
**Desafío 4: Fortalecer los colegios científicos como opción para el mejoramiento de la enseñanza de las Ciencias**

Según el decreto que les dio origen, en 1989, los colegios científicos fueron creados con el propósito fundamental de brindar una opción eficaz para el mejoramiento de la enseñanza de las Ciencias. Desde esa fecha y hasta el año 2009, estos centros habían graduado un total de 2.154 estudiantes. El 63% de ellos provenía de zonas rurales y un 40% eran mujeres. Además habían alcanzado el 100% de promoción en bachillerato y todos sus alumnos habían sido admitidos en las universidades estatales (Alfaro y Villegas, 2010).

En la actualidad existen nueve colegios científicos; cuatro se ubican en diferentes sedes de la UCR (San Pedro de Montes de Oca, San Ramón de Alajuela, Liberia y Puntarenas), dos en el ITCR (Cartago y Santa Clara de San Carlos), dos en la UNED (Limón y Alajuela) y uno en la UNA (Pérez Zeledón). Entre los años 2000 y 2010 la matrícula en esta modalidad aumentó en un 55,5% y reflejó una menor proporción de mujeres. Esa desigualdad fluctúa entre el 40% y el 46%, y en 2010 se ubicó en 44% (gráfico 6.5).

GRAFICO 6.4

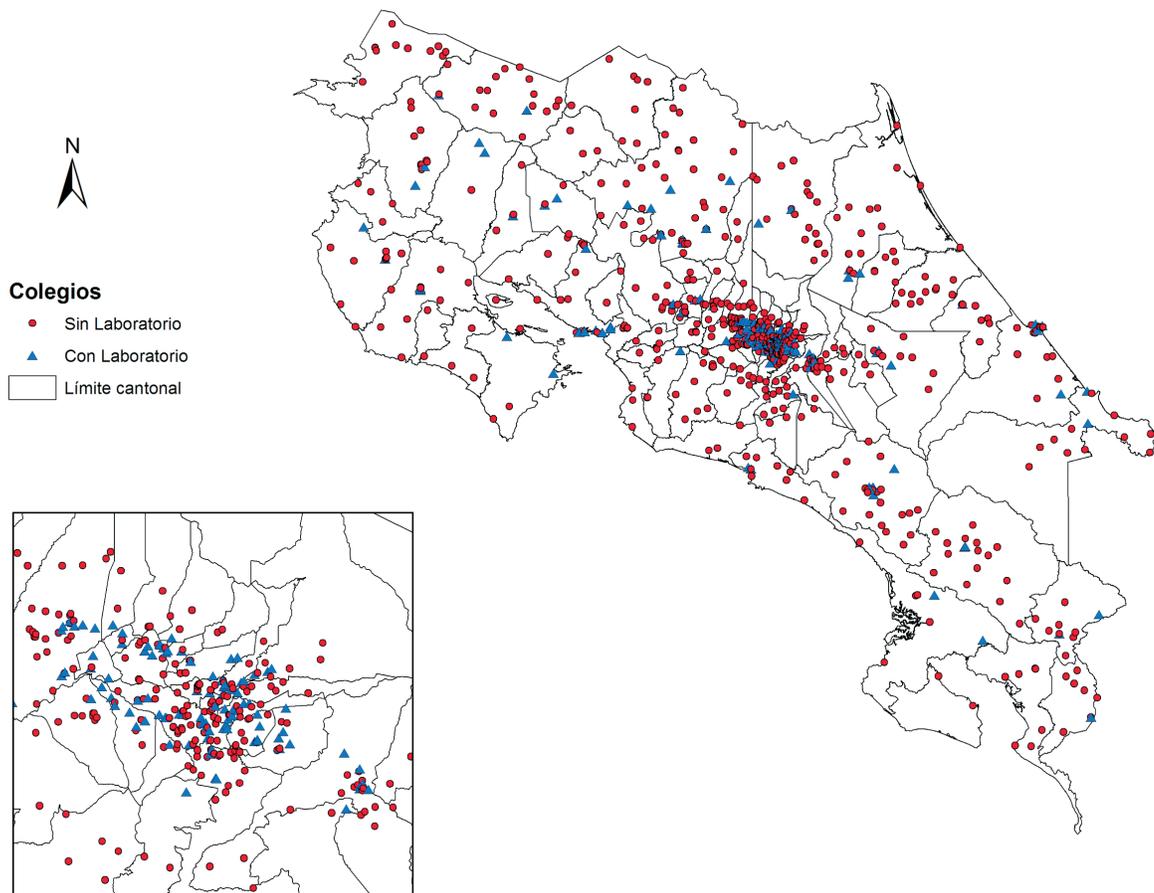
**Porcentaje de instituciones en tercer ciclo y educación diversificada que cuentan con al menos un laboratorio de Ciencias, según tipo de dependencia**



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

MAPA 6.1

**Distribución espacial de los colegios con laboratorios de Ciencias**

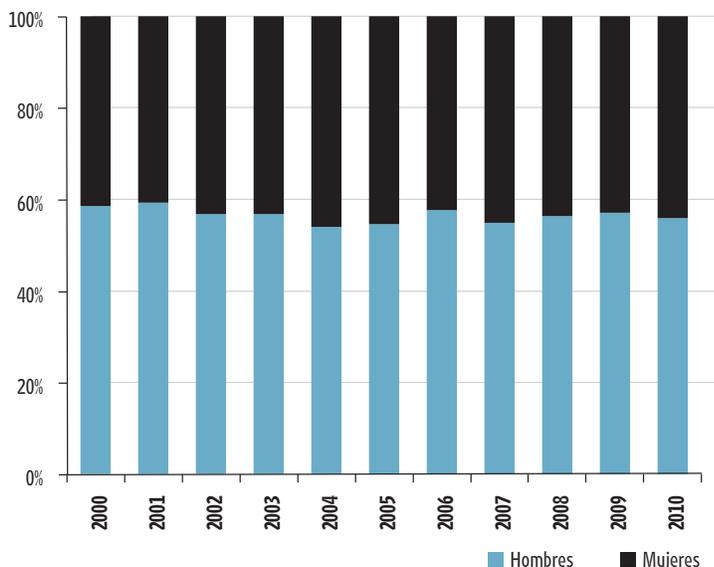


Fuente: Programa Estado de la Nación y ProDUS, con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

Estas instituciones conforman el Sistema Nacional de Colegios Científicos, y coordinan esfuerzos para que todos los centros, independientemente de la universidad sede y su ubicación geográfica, ofrezcan servicios educativos de la misma calidad, pertinencia y equidad. El Sistema recibe apoyo de otras organizaciones además del MEP, tales como el Micit, el Conicit, la Fundación Omar Dengo e Intel, a través de programas como “Educar para el Futuro” y las ferias científicas nacionales e internacionales, entre otras iniciativas. Para garantizar la igualdad de acceso y la permanencia de sus alumnos, sin distinciones de género, condición socioeconómica o procedencia geográfica, el Sistema cuenta con un fondo no reembolsable, para recibir a estudiantes de todos los cantones del país.

GRAFICO 6.5

**Distribución de estudiantes en colegios científicos, por sexo**



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

Cada colegio ha ido generando y consolidando su propio perfil académico y pedagógico, tratando de contextualizar el desarrollo del pensamiento científico en la región donde se ubica. Además, estos centros educativos incorporan en su currículum una serie de actividades complementarias, que buscan la adquisición de competencias como trabajo en equipos de alto rendimiento, vivencia de valores, manejo de conflictos, toma de decisiones, planeamiento y aprovechamiento del tiempo, orientación vocacional y manejo de la sexualidad. Asimismo, se cuenta con grupos de teatro, música, danza, proyección comunal y deportes (Alfaro y Villegas, 2010).

La participación de los colegios científicos en las ferias y olimpiadas (nacionales e internacionales) de Matemáticas, Física, Química y Biología ha sido fundamental para elevar el nivel académico de sus alumnos y alumnas (Alfaro y Villegas, 2010). Así por ejemplo, según datos del Departamento de Evaluación Académica y Certificación del MEP, en 2010 los primeros siete lugares en los resultados generales de las pruebas de bachillerato los ocuparon estudiantes de estas instituciones.

Un estudio que siguió el desempeño de los graduados del Colegio Científico de Pérez Zeledón entre 1993 y 2008 muestra el alto impacto académico que ha tenido esta modalidad. En ese período el Colegio graduó 65 bachilleres de excelencia académica (con notas superiores a 90 en todas las pruebas de bachillerato), que equivalen a un promedio histórico de uno de cada cinco estudiantes. Asimismo, por varios años ha ocupado el primer lugar en el *ranking* elaborado por el MEP, que registra las mejores notas en las pruebas de bachillerato. Adicionalmente, ha sobresalido en la promoción en exámenes de admisión de las universidades públicas y en el desempeño en las olimpiadas nacionales e internacionales de Física, Química, Matemáticas y Biología. Al explorar la elección vocacional de una muestra de egresados de esta institución, se encontró que el 82% eligió una carrera en las áreas de Ingeniería, Ciencias de la Salud o Ciencias Exactas y Naturales. Este hallazgo tiene una

connotación estratégica, dada la necesidad que tiene el país de aumentar su dotación de científicos e ingenieros, que ayuden a expandir los sectores de mayor productividad y propiciar el crecimiento económico con mayor bienestar (Mora, 2008).

En opinión de expertos, el buen desempeño académico de los colegios científicos ha consolidado este modelo educativo como un ejemplo para otros países (Alfaro y Villegas, 2010). En consecuencia, es oportuno reflexionar sobre cuál debe ser la siguiente fase de su evolución: fortalecer los existentes (ampliar su cobertura, introducir la opción del bachillerato internacional) o ampliar su número.

#### Desafío 5: Mejorar la enseñanza de las Ciencias como estrategia para fomentar las vocaciones científico-tecnológicas

La educación científica a nivel preuniversitario debe satisfacer dos demandas en aparente conflicto. La primera consiste en motivar el interés en ese campo, transmitir el conocimiento científico-tecnológico necesario y formar a los educandos en los valores y destrezas que acompañan al pensamiento científico, habilidades y saberes que deben constituir parte del haber de todos los ciudadanos. La segunda es proporcionar la formación que requieren los potenciales profesionales de las disciplinas científico-tecnológicas. Mientras la primera demanda supone un enfoque más participativo y se concentra en el interés, la segunda conlleva asegurar la comprensión de conceptos más profundos relacionados con los procesos de las Ciencias y estimular las vocaciones científicas. La dificultad estriba en utilizar una mezcla apropiada de ambos tipos de métodos y contenidos (OCDE, 2006).

Según un estudio realizado por Alfaro y Villegas (2010), en Costa Rica no se logra ese balance. Persiste el enfoque centrado en el dominio de contenidos conceptuales que se pueden evaluar de manera tradicional, antes que en el desarrollo de habilidades o competencias para la vida. Es necesario cambiar la presunción implícita, de que

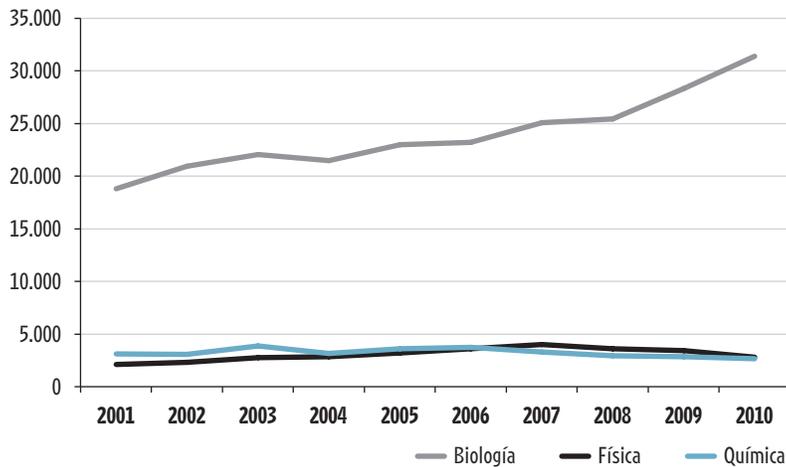
lo fundamental es que los estudiantes conozcan lo que la Ciencia hace y ha logrado. Los programas de estudio deben ser revisados y actualizados, teniendo en cuenta que lo más importante no es solo la amplitud del contenido, sino la selección de los principios básicos que permitan profundizar en la comprensión de los procesos de las Ciencias, de forma que se desarrollen actitudes, valores, procedimientos y lenguajes propios del pensamiento científico (Alfaro y Villegas, 2010).

Las deficiencias en la enseñanza de las Ciencias se reflejan en los resultados de las pruebas de bachillerato. Aunque el desempeño en las materias de Biología, Física y Química durante el período 1998-2009 fue bueno, estas disciplinas se aprueban con las notas mínimas: el promedio está por debajo de 80. De nuevo, no se han realizado estudios que identifiquen dónde están esas debilidades en el proceso de formación. En general, al analizar los planes de estudio de secundaria, Retana (2010) y Francis (2010) coinciden en que hay una clara tendencia a la fragmentación del conocimiento, poco diálogo entre asignaturas y un fuerte peso de los contenidos. En la experiencia internacional, para mejorar la articulación entre las materias y utilizar un enfoque interdisciplinario, el Reino Unido, por ejemplo, se ha servido de la metodología de la Enseñanza de las Ciencias Basada en la Indagación (ECBI).

Llama la atención que, entre las asignaturas del área científica, la de Biología fue la seleccionada por el 85,2% de los examinados en bachillerato en 2010 (gráfico 6.6). Alfaro y Villegas (2010) realizaron una consulta sobre los factores que influyeron en esa decisión y encontraron que, según los entrevistados, esta materia exige menor esfuerzo de razonamiento, lo cual evidencia una visión reducida de la Biología como ciencia compleja. Si se considera su posición en la pirámide de estructuración de las Ciencias Naturales, la Biología va mucho más allá de hacer meras descripciones de hechos, y requiere explicaciones basadas en la aplicación de principios fundamentales de la Física y la Química.

GRAFICO 6.6

### Número de estudiantes que presentaron pruebas de bachillerato en las materias de Ciencias



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, MEP.

Hace falta analizar si efectivamente la escogencia se relaciona con la dificultad de los estudiantes para comprender las otras disciplinas, y en qué medida ello tiene que ver con los contenidos de los programas de estudio y la capacitación de los docentes para enseñarlos. Con respecto a esta última variable, tal como se indicó, no hay diferencias significativas, al menos en cuanto al nivel de titulación de los educadores, que permitan plantear posibles asociaciones con la marcada preferencia por las pruebas de bachillerato en Biología.

Lo ideal es que, además de aprender a valorar la Ciencia por sus aportes a la formación del pensamiento y al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, los estudiantes encuentren igualmente atractivas las tres materias. Para que esto ocurra, se presenta el reto de corregir la visión reducida de la Biología antes mencionada, y revisar los planes de estudio de las áreas de Física y Química, tanto en sus contenidos como en la manera en que se imparten, por cuanto existen vacíos para conocer su pertinencia y calidad (Alfaro y Villegas, 2010).

El sistema de evaluación que se aplica que incide en la manera de desarrollar el currículo en el aula. Por ello es fundamental reconsiderar los métodos que se utilizan actualmente, para lograr que

prive el interés por aprender sobre la presión por cubrir el temario y entrenarse para los exámenes. Es importante que Costa Rica participe con regularidad en las pruebas de Ciencias del Serce (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) aplicadas por Orealc-Unesco (Orealc-Unesco, 2008) y, en especial, en las pruebas PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) de la OCDE, que más allá de la memorización de datos, miden el desarrollo de competencias más complejas. Estas se aplican a jóvenes de 15 años y evalúan los conocimientos y habilidades en los dominios de Lectura, Matemáticas y Ciencias. Participar en ellas es de particular interés, pues conviene que el país compare sus logros con estándares que trasciendan el nivel regional.

Las ferias y las olimpiadas nacionales e internacionales constituyen otra arena en la cual es posible medir el desempeño del país en las áreas de Ciencias. Estas actividades son positivas y estimulan a estudiantes particularmente talentosos, afianzando su vocación científica. Sin embargo, también conviene evaluar si propician mejoras en la calidad de la enseñanza de las Ciencias para la generalidad de los educandos. Alfaro y Villegas (2010) insisten en la importancia de fortalecer

el carácter esencialmente formativo con que fueron concebidas estas iniciativas, por sobre la actitud competitiva y de búsqueda de premios en que muchas veces caen los jóvenes, por presiones sociales y mediáticas.

En Costa Rica existe una gran diversidad de oportunidades y espacios para enriquecer la educación científica (parques nacionales y reservas biológicas, zoológicos, centros de investigación, bibliotecas, ambiente natural), pero en la práctica estos se aprovechan poco. Ello socava las posibilidades de impulsar procesos educativos coherentes con la naturaleza de las disciplinas que se enseñan, que estén más vinculados a la riqueza que ofrece el medio natural. En este sentido cabe destacar los innovadores proyectos que realizan Cientec y el INBioparque, y que marcan una diferencia con respecto a la situación descrita.

El reto de fortalecer la enseñanza de las Ciencias en la educación general básica implica modificar la concepción tradicional de este proceso. Con esa finalidad, a principios del 2008 la Academia Nacional de Ciencias, el MEP y la Estrategia Siglo XXI unieron esfuerzos para desarrollar el enfoque metodológico de la Enseñanza de las Ciencias Basada en la Indagación (ECBI). Este enfoque, promovido a nivel internacional por el programa “Las Manos en la Masa”<sup>2</sup>, propone un cambio en la visión de la educación científica, al privilegiar dos aspectos fundamentales que deben atenderse desde primaria: la concentración en el desarrollo de destrezas y valores asociados al pensamiento científico y el mejoramiento del abordaje pedagógico (Alfaro y Villegas, 2010). Paralelamente, se busca la capacitación y perfeccionamiento de los docentes y su apropiación de metodologías de enseñanza novedosas, así como la creación de comunidades virtuales de aprendizaje, la participación de la comunidad escolar y la aplicación práctica del conocimiento adquirido.

Costa Rica se ha incorporado a esta corriente a través del proyecto “Aprende Ciencia haciendo Ciencia”. En el marco de esta iniciativa, funcionarios del Departamento de Desarrollo

Curricular y del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, del MEP, han participado en intercambios con entidades de Chile, Colombia, México y Francia, para conocer la metodología. Con el fin de iniciar la implementación del proyecto, en junio de 2010 se firmó un convenio de colaboración entre el MEP y el Conare, y se preparó una estrategia de formación continua para adoptar esta modalidad a la enseñanza de las Ciencias en la educación primaria, a partir del 2012. La estrategia se basa en la “formación de formadores” y se desarrolla con la participación de universidades estatales y un grupo de expertos internacionales. De acuerdo con datos del MEP, en el primer semestre de 2011 un total de 3.739 docentes de 338 escuelas fueron capacitados en el uso de esta metodología. A la fecha no se cuenta con una valoración sobre el grado de profundización y apropiación de ese aprendizaje.

En los últimos años, este tipo de programas se ha implementado en escuelas en Afganistán, Colombia, Argentina, Brasil, Camboya, Chile, China, Egipto, Malasia, México, Marruecos, Senegal y Eslovaquia, entre otros. Además de adoptar la ECBI, los países han aprovechado la iniciativa para introducir otras mejoras en la calidad de la educación científica. Argentina decidió efectuar una revisión de los libros de texto, con el apoyo de asesores especializados. Colombia renovó los programas educativos a nivel nacional, con miras a definir los estándares de competencias que se desea desarrollar en los educandos. Sudáfrica introdujo el nuevo enfoque con la expectativa de que atraiga más a las niñas, reconociendo que la forma en que se imparte el conocimiento debe adaptarse a los estilos de aprendizaje de niños y niñas (Therese, 2011).

Por su parte, el proyecto Pollen, lanzado en 2006 por un grupo de organizaciones pedagógicas y científicas de doce países europeos y bajo la coordinación del programa “Las Manos en la Masa”, ejemplifica cómo puede renovarse la enseñanza de las Ciencias a

nivel local, involucrando a las comunidades. Se ha desarrollado en países de la OCDE y en algunos de Asia y África. Su implementación ha tenido diversos propósitos; España y Holanda se enfocaron en la aplicación de la metodología para mejorar el acceso y la equidad en la educación científica (Pollen, 2009).

Atender los desafíos para que el sistema educativo ofrezca una formación científica de calidad, que estimule la curiosidad por entender el mundo circundante, el desarrollo de habilidades indagatorias y destrezas más complejas, incentivará no solo la culminación de la enseñanza secundaria, sino también el aumento del número de científicos e ingenieros. El fomento de las vocaciones científicas desde etapas tempranas del proceso educativo adquiere una importancia estratégica para Costa Rica, dado que -como se ha mencionado- en la actualidad solo un 14% de los graduados de sus universidades proviene de las disciplinas de las Ciencias Exactas y Naturales, las ingenierías y las carreras relacionadas con la tecnología. En adición a lo anterior, el grado académico del personal dedicado en esas áreas viene en descenso; de acuerdo con las encuestas realizadas por el Micit, entre 2008 y 2009 la titulación a nivel de doctorado disminuyó en un 32%.

Al mismo tiempo, es necesario atender la desigualdad de género que se refleja en una menor graduación de mujeres en esas disciplinas, con excepción de las Ciencias Médicas (Micit, 2008 y 2011). La Unesco ha señalado tres tareas apremiantes en este ámbito: i) aumentar la participación femenina en las carreras científicas y de investigación en todo el mundo, ii) crear conciencia pública sobre temas de Ciencia y género y iii) recoger más estadísticas de género con el fin de promover una investigación rigurosa sobre los factores que inciden en esta brecha. No solo es esencial que más niñas permanezcan en la escuela, sino también que se les enseñe bien la Ciencia, se les aliente a seguir carreras científicas y se les ayude a continuarlas (Therese, 2011).

Si bien existen esfuerzos de instituciones públicas y privadas para mejorar

la calidad de la enseñanza de las Ciencias, es fundamental contar con una política que aproveche la complementariedad entre los distintos actores, a partir de lineamientos específicos para su desarrollo y seguimiento, y con una clara visión de las aspiraciones nacionales en esta materia (E: Alfaro, 2011). Esa política debe contemplar acciones que propicien vocaciones científico-tecnológicas desde las etapas tempranas del proceso educativo, que atiendan las actuales brechas de género en los profesionales dedicados a las áreas de Ciencias Exactas, las áreas tecnológicas y las ingenierías, y que procure hacer atractivas las carreras de formación docente en todos sus niveles.

### Desafíos en la educación técnica

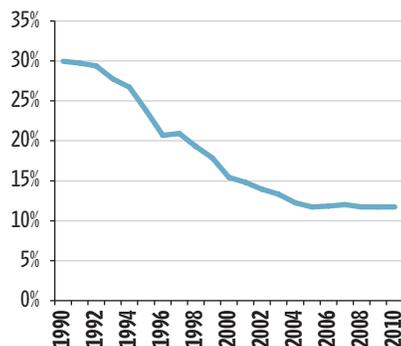
En la sección anterior se planteó un conjunto de desafíos relacionados con el mejoramiento de la educación científica en los procesos formales de educación preuniversitaria, con miras a reforzar, entre otros aspectos, las capacidades y el interés de los educandos en carreras universitarias del área de las Ciencias. Junto a esas tareas, el país también enfrenta retos en otra área clave: la educación técnica y la formación profesional (ETFP). Estas opciones educativas son importantes para buena parte de la población estudiantil desde el punto de vista de su inserción laboral, y para el país desde la perspectiva de sus necesidades de recurso humano con este tipo de formación. Los desafíos identificados en este apartado apuntan a fortalecer estas modalidades educativas en el corto plazo, partiendo de la necesidad de mejorar la calidad, la pertinencia y la cobertura de sus dos actores principales: los colegios técnicos del MEP y el INA.

### Desafío 6: Aumentar la cobertura de los colegios técnicos del MEP, una opción que evidencia aciertos

Cuando se considera la situación de Costa Rica en términos de su perfil demográfico, su nivel de desarrollo humano y económico y la alta demanda por recursos humanos con formación técnica, es evidente que la educación en este ámbito se encuentra rezagada.

GRAFICO 6.7

### Porcentaje de instituciones técnicas en relación con el total de instituciones de tercer ciclo y educación diversificada tradicional



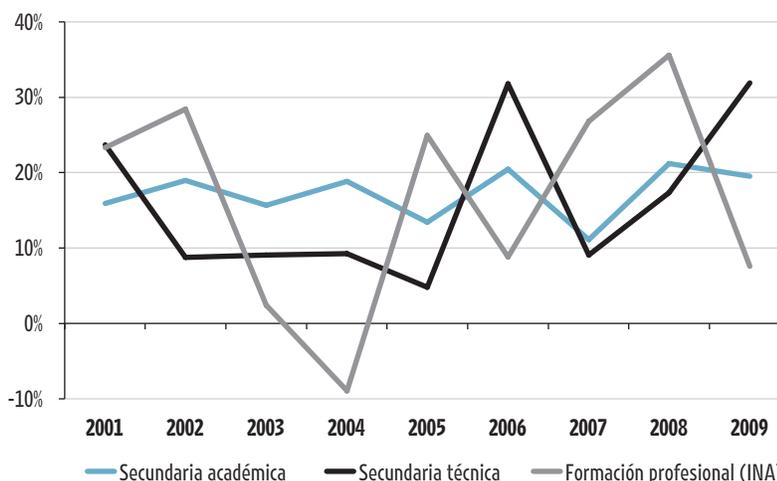
Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

A la misma conclusión se llega cuando se efectúan comparaciones con otros países. Actualmente Costa Rica cuenta con 120 colegios técnicos profesionales (CTP), 115 públicos, uno privado y cuatro privados subvencionados. En los últimos años se han realizado esfuerzos por ampliar la cobertura de esta modalidad, que se reflejan tanto en la apertura de nuevos CTP como en la oferta de horarios nocturnos. Entre diciembre de 2010 y marzo de 2011, los CTP que operan con horario nocturno aumentaron de dos a veinticuatro. Pese a ello, en los últimos diez años la relación entre el número de CTP y el total de colegios no solo ha sido baja, sino que ha tendido a disminuir. En la década de los noventa la creación de nuevos colegios se concentró en los académicos, con lo cual la participación de los técnicos en el total de centros educativos pasó del 30,0% al 11,7% (gráfico 6.7).

De acuerdo con la Encuesta de Hogares, en el 2009 había en el país cerca de 97.000 personas mayores de 18 años con algún grado de formación técnica, lo que representa tan solo un 3,4% de la fuerza de trabajo. Esta proporción se ha mantenido prácticamente inalterada en los últimos veinte años. La errática evolución de la inversión pública en las modalidades de la ETEFP en términos relativos (gráfico 6.8) deno-

GRAFICO 6.8

### Variación interanual de la inversión real en educación, por modalidad



Fuente: Elaboración propia con datos de Trejos, 2010.

ta una política inestable aun en una misma administración, en contraste con la educación secundaria académica.

La matrícula es otro aspecto que refleja la desigualdad entre la educación académica y la técnica. Pese al empeño puesto en diversificar la oferta de especialidades técnicas y ampliar la cobertura, su crecimiento ha sido insuficiente. Si bien entre 1995 y 2010 la matrícula en educación secundaria técnica aumentó un 75,7%, desde 1990 representa apenas un 20% de la matrícula total del tercer ciclo y la educación diversificada. Este es un porcentaje muy reducido si se compara con otros sistemas educativos del mundo, donde los mínimos suelen acercarse al 40%. En Australia, Bélgica, Finlandia, Alemania y Noruega es igual o superior al 57% (cuadro 6.1).

No obstante la diversificación de la oferta, y los esfuerzos por ampliar la matrícula y los horarios, no todos los colegios pueden incrementar su población estudiantil. El cupo que ofrecen las instituciones está en función de la capacidad de sus talleres -sobre todo aquellos de la modalidad industrial- y no de la demanda real (Guzmán, 2010). El hecho de que solo uno de cada cinco estudiantes que lo desean logra ingresar a los CTP (E: Bogantes, 2011) refleja que esta opción es muy aceptada por los

jóvenes, pero que no se está satisfaciendo un 80% de la demanda potencial.

Atender este reto adquiere más urgencia cuando se considera que en 2009 la tasa de desempleo en jóvenes de 15 a 17 años alcanzó el 28,5%. La falta de capacitación y de experiencia laboral destacan entre las razones que explican su vulnerabilidad. Es necesario ofrecer opciones de acceso a una formación integral y a un ingreso digno a este grupo, que se caracteriza porque dos de cada tres de sus miembros tienen una escolaridad de primaria o menos (Alonso et al., 2011). Este cometido implicaría fortalecer, ampliar y diversificar los mecanismos existentes de orientación vocacional. Al respecto cabe señalar que, de acuerdo con el Informe PISA 2006, en la mayor parte de los países europeos más del 70% de las instituciones de educación secundaria cuenta con programas permanentes de orientación (Cruz y Mora, 2010).

Como se comentó, el desarrollo de la educación técnica, en términos relativos, no fue una prioridad en los últimos veinte años. Sin embargo, su desempeño muestra buenos resultados. Con respecto a los colegios académicos, los CTP tienen un porcentaje más alto de aprobación en la educación diversificada (84% versus 82% en 2009, y entre dos y cinco puntos porcentuales superior

CUADRO 6.1

**Comparación internacional de matrícula y graduados en educación técnica<sup>a/</sup>**

País	Matrícula en programas vocacionales de secundaria superior	Graduados en programas técnicos y vocacionales como porcentaje del total de graduados en secundaria superior
República Checa	75,2	75,9
Bélgica	69,6	60,3
Holanda	67,6	64,8
Finlandia	66,7	63,7
Suiza	64,8	68,8
Australia	60,4	36,5
Noruega	57,5	40,5
Alemania	57,4	58,5
Suecia	56,2	55,3
Dinamarca	47,7	47,2
Polonia	44,3	36,1
Francia	43,8	53,9
España	43,4	46,7
Reino Unido	41,4	
Chile	35,1	44,9
República de Corea	26,8	27,8
Italia	26,5	37,4
Japón	23,4	23,5
Costa Rica <sup>b/</sup>	18,9	16,7
Portugal	14,8	14,1
Brasil	9,4	8,8
México	9,4	7,8
Canadá	5,5	9,9
Irlanda	2,2	

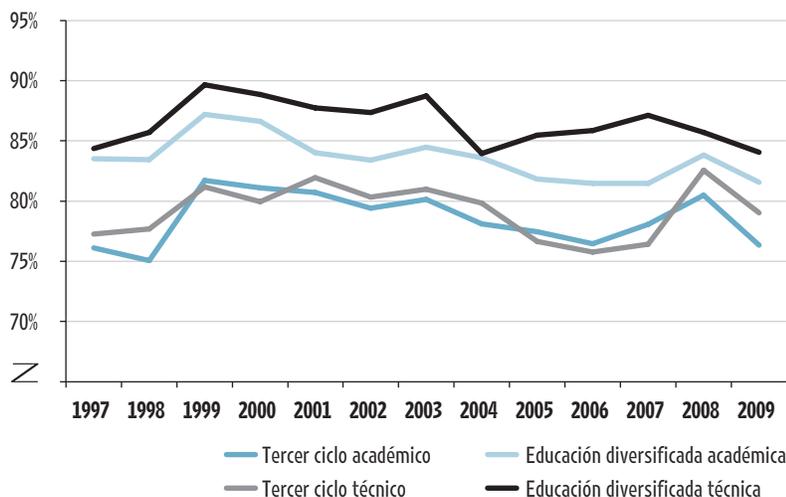
a/ Año 2007 o último disponible.

b/ Datos del MEP.

Fuente: OCDE, 2009.

GRAFICO 6.9

**Porcentaje de aprobación en colegios diurnos, según ciclo y modalidad**



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

desde 1997; gráfico 6.9). Su rendimiento promedio en las pruebas de bachillerato también es mayor (66,9% versus 65,5%), así como en las notas de algunas asignaturas, en especial Inglés. Pese a que algunas de las diferencias no son estadísticamente significativas, es importante tenerlas presentes.

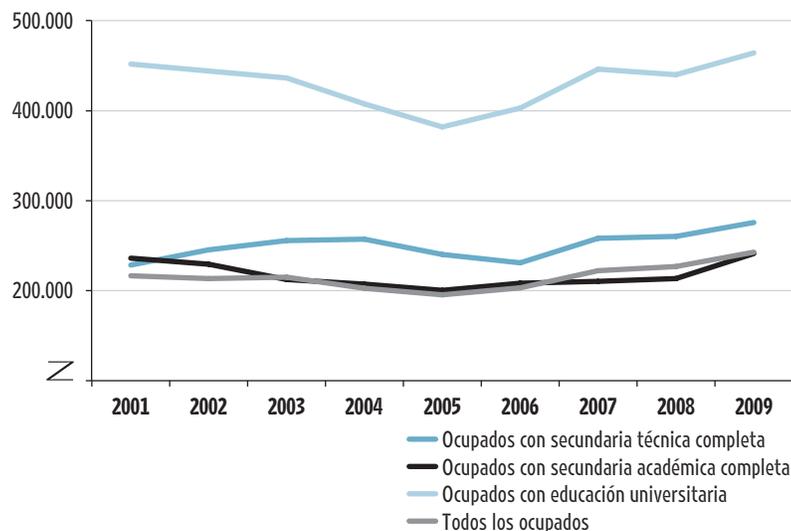
En lo que concierne a la repitencia, las diferencias son más significativas en la educación diversificada, nivel en el que los CTP muestran los menores porcentajes (4,9%, frente a 8,1% de los académicos). En cambio, en la deserción en séptimo año los colegios técnicos registran una tasa superior a la que exhiben los centros académicos, ya de por sí alta, pero en décimo año ambas modalidades se comportan de manera muy similar: en los dos casos la deserción se ubicó alrededor del 10% en toda la década del 2000. El abandono escolar en este nivel sigue siendo un problema de la educación secundaria en general. En el 2009, las mayores cifras se presentaron en los CTP rurales que solo tienen el cuarto ciclo.

Una característica de los egresados de la educación técnica es que suelen tener ingresos mayores que el promedio de los ocupados sin formación universitaria superior, tal como se muestra en el gráfico 6.10. Este resultado tiene una relevancia estratégica, pues refleja el potencial de esta modalidad educativa para fortalecer a los sectores medios de la población, contrarrestando así los procesos de desigualdad que hoy por hoy se afianzan en el país.

Junto a los aciertos señalados, se observan algunas áreas aletargadas que limitan las posibilidades de ampliar la cobertura de los CTP en el corto plazo, a saber: i) la necesidad de mejorar la formación de los educadores, ii) el déficit de docentes y iii) la inversión que implica proveer el equipo requerido, sobre todo en especialidades con mayor recambio tecnológico. Otros países como México, Australia, Chile y Colombia han solventado la carencia de docentes mediante la incorporación a la enseñanza técnica de profesionales que laboran en el sector privado en áreas relacionadas con las especialidades de interés, y que tienen jornadas parciales

GRAFICO 6.10

**Ingreso mensual promedio real de los ocupados, según escolaridad. 2009**  
(colones constantes de 2006)



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

CUADRO 6.2

**Estado del equipamiento de los colegios técnicos, por región de planificación<sup>a/</sup>. 2009**

Región	Suficiente y actualizado	Suficiente pero no actualizado	Actualizado, pero no suficiente	Sin equipamiento
Brunca	18,4	12,2	44,9	24,5
Central	23,4	24,8	43,8	8,0
Chorotega	8,7	52,2	26,1	13,0
Huetar Atlántica	4,3	0,0	73,9	21,7
Huetar Norte	17,1	17,1	58,5	7,3
Pacífico Central	18,8	31,3	31,3	18,8

a/ Según los reportes de los directores y directoras de los colegios indagados.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Vinculación con la Empresa y la Comunidad del MEP.

**Desafío 7: Garantizar la pertinencia de la educación técnica en secundaria**

Datos del Departamento de Vinculación con la Empresa y la Comunidad del MEP revelan una inserción laboral muy variable de los graduados de los CTP, dependiendo del sector. En el período 2006-2008, en promedio, solo el 41,3% de ellos trabajaba en la especialidad para la que se preparó, y un 36,3% continuaba su formación en un área afín. Así, poco más del 40% de los egresados de Comercio y Servicios y el 50% de los de la modalidad Industrial trabajaban en la especialidad que estudiaron, pero la proporción descendía al 20% en la categoría Agropecuaria. Entre quienes seguían estudiando en áreas afines, de nuevo los mayores porcentajes correspondieron a los graduados de Comercio y Servicios e Industria (Programa Estado de la Nación, 2011).

El monitoreo de graduados es uno de los mecanismos más útiles para dar seguimiento al mercado laboral y a la pertinencia de la oferta educativa. En el MEP esta tarea le corresponde a la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras, que en los últimos años ha venido realizando esfuerzos como la creación de la “Mesas Empresariales”, la firma de convenios con empresas para organizar ferias de empleo y otras iniciativas.

En el 2010 se realizó una encuesta con un grupo de estudiantes de los CTP de San Carlos y Pérez Zeledón, a quienes se les preguntó, entre otras cosas, cuál era su visión en cuanto a sus oportunidades laborales. Las y los jóvenes manifestaron dudas acerca de la pertinencia de la especialidad que estaban cursando, con respecto al tipo de demanda laboral existente en su zona de residencia. Al consultarles sobre las principales dificultades para conseguir empleo, destacaron la escasez de fuentes de trabajo, la inexperiencia laboral y la falta de preparación académica. Los tres factores concentraron el 50% de las menciones. Los entrevistados también aportaron sus ideas para mejorar la calidad de la educación técnica que están recibiendo,

y horarios flexibles. Esta medida, a su vez, ha contribuido a facilitar las competencias que demanda el sector productivo (Cruz y Mora, 2010).

Con respecto a la infraestructura, el Departamento de Vinculación con la Empresa y la Comunidad del MEP consultó a directores y directoras de cincuenta CTP sobre la cantidad y calidad del equipamiento de sus centros, y

obtuvo como principal valoración que los equipos están actualizados pero no son suficientes, sobre todo en las especialidades en las que la tecnología cambia más rápidamente, como Mecánica, Industria Textil, Agroindustria e Informática. La situación varía por región educativa: la Brunca y la Huetar Atlántica son las que presentan mayores problemas en este ámbito (cuadro 6.2).

con las cuales se levantó una lista de 57 recomendaciones puntuales. Las más frecuentes fueron: más y mejor equipo de trabajo (24,1%), profesores más capacitados (13,2%) y más práctica (8,9%; Román, 2010).

En los últimos años la oferta de educación técnica del MEP se ha caracterizado por la diversificación de las especialidades, sobre todo en las modalidades de Comercio y Servicios, que pasaron de representar un 46,2% del total en 2000, al 66,1% en 2009. Este comportamiento también se presenta en el INA, que desde el 2008 muestra un crecimiento importante de esa modalidad, como se verá más adelante.

#### Desafío 8: Fortalecer los nexos entre la formación técnico-vocacional postsecundaria en el INA y el sector empresarial

Varios estudios realizados en los últimos años dan cuenta de la brecha que existe entre las necesidades de formación técnica y la oferta disponible. Así lo reflejan, por ejemplo, los inventarios de requerimientos específicos de los sectores empresariales, por áreas productivas. Uno de ellos es el *Estudio integral de necesidades de capacitación y formación*, efectuado por el INA durante el período 2006-2010. No obstante, y sin demeritar el valor de este tipo de esfuerzos como referencia para “tomarle el pulso” a la demanda, se requiere un sistema formalmente estructurado, permanente, que oriente las decisiones sobre la apertura o cierre de especialidades y dé seguimiento al tipo de personal técnico que necesita el sector productivo. La falta de prospección sistemática en este campo dificulta ofrecer el personal calificado que requiere el sector productivo.

En una ronda de entrevistas sobre el tema, representantes empresariales subrayaron la importancia de empatar la propuesta programática del INA con las necesidades de los sectores productivos en el corto y el mediano plazo (Alonso et al., 2011). Actualmente la oferta se construye con base en solicitudes particulares de esos sectores, o bien en atención a los resultados de estudios de demanda efectuados por

técnicos de la institución u otros entes calificados. En torno a este punto, la Uccaep ha señalado la conveniencia de que el INA sea dirigido con un enfoque gerencial y con metas de largo plazo; además ha sugerido modificar los reglamentos de los comités de enlace y de cúpula, con el fin de que se cumpla a cabalidad con el objetivo de establecer un vínculo entre INA y el empresariado (Uccaep, 2011). En Irlanda, Finlandia y Australia esta necesidad ha sido atendida mediante la concertación entre instancias institucionales y técnicas, con grupos consultivos que participan en la elaboración de pronósticos sobre las destrezas y habilidades requeridas por los mercados laborales (Cruz y Mora, 2010).

Una de las áreas que deben fortalecerse es la relacionada con la práctica en las empresas, como componente formal de la instrucción vocacional. En muchos países de la OCDE los gobiernos ofrecen subsidios directos e incentivos tributarios a los empleadores que disponen de plazas para practicantes. En Australia, Noruega y Suiza existen organizaciones que facilitan este tipo de vinculación. En Alemania, el principal lugar donde ocurre el aprendizaje es la empresa, la cual absorbe entre el 50% y el 75% del tiempo total dedicado a los estudios (Cruz y Mora, 2010).

#### Desafío 9: Reorientar la oferta de modo que la ETFP apoye las áreas estratégicas para aumentar la productividad del país

En Costa Rica, las actividades de la ETFP se han ido estructurando en diferentes niveles y modalidades, no siempre claramente articulados entre sí. En teoría, la oferta en este ámbito puede concebirse de acuerdo con la posición en que se ubicaría cada tipo de técnico, según su instrucción, en la pirámide ocupacional normalizada por la OIT. La situación de Costa Rica, no obstante, dista mucho de esa distribución teórica. Tal como se muestra en el gráfico 6.11, la base de la pirámide abarca a poco más del 80% de la población con algún nivel de formación técnica; ésta incluye a quienes tienen educación secundaria técnica incompleta o menos, o bien un

título de operario calificado extendido por el INA u otro centro de capacitación. En el estrato siguiente se encuentran quienes completaron la educación secundaria técnica, que corresponden a los técnicos medios. Por encima de ellos están los técnicos superiores, que poseen un título de técnico o un profesorado. Por último, en la cúspide de la pirámide se ubican los profesionales, con título y especialidad en Ingeniería y áreas afines. La estructura resultante refleja una significativa escasez de los niveles intermedios de técnicos medios y superiores, y pone de manifiesto uno de los principales desafíos que tiene el país en el mediano plazo.

Esa “cintura” en la pirámide ocupacional se explica, entre otras razones, por la diversidad de ofertas desvinculadas entre sí y carentes de conexión entre los distintos niveles. Esa falta de integración curricular hace que se pierda el sentido de continuidad en la formación. La experiencia internacional demuestra que los países que han puesto énfasis en generar una amplia capa de técnicos medios y especializados, como estrategia para apalancar tanto la movilidad social como la productividad de sus economías, han logrado altos niveles de desarrollo humano y bienestar socioeconómico.

GRAFICO 6.11

#### Pirámide de la educación técnica en Costa Rica. 2009



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

Para acercarse a ese objetivo, es oportuno evaluar si el INA efectivamente está formando los recursos humanos que se requieren para impulsar a los sectores que más pueden contribuir a la competitividad del país. Las estadísticas muestran que de sus planes y programas egresan sobre todo operarios calificados. En 2009, de 51.349 graduados, el 73,9% correspondió a trabajadores calificados, un 22,8% a técnicos medios y solo un 0,9% a técnicos especializados. Según regiones, la Huetar Atlántica es la que registra la mayor cantidad de egresados a nivel técnico, alrededor de un 37% en el 2009.

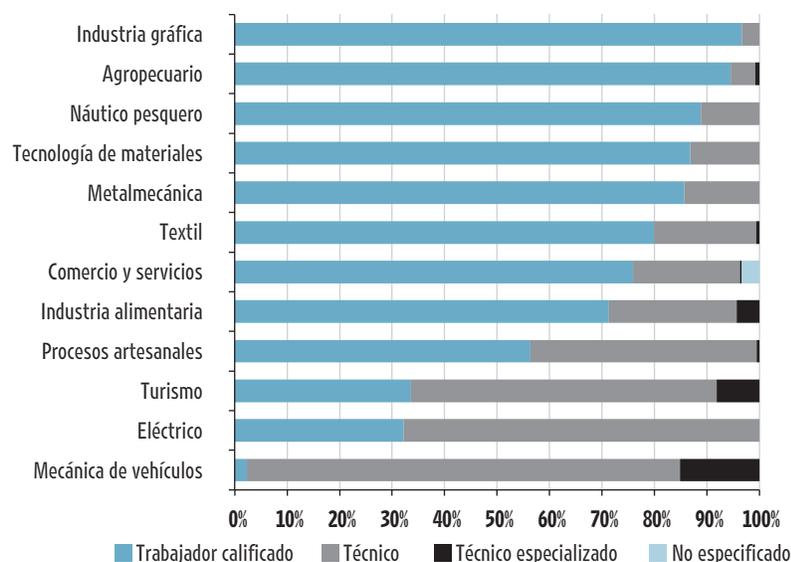
En cuanto a la modalidad de formación, los egresados de los programas de Mecánica, Electricidad y Turismo, en general, tienen un mayor nivel de preparación que los graduados en Comercio y Servicios y otras especialidades (gráfico 6.12).

El hecho de que Comercio y Servicios es la especialidad que representa el mayor porcentaje de egresados del INA (64,3% en 2009, según el *Tercer Informe Estado de la Educación*) y que más del 70% de los graduados de esa modalidad son trabajadores calificados, ayuda a explicar por qué el nivel de operario calificado domina la graduación de esa institución y, a la vez, contribuye a engrosar la base de la pirámide de la educación técnica antes presentada. Esta situación es crítica, pues en los últimos veinte años el país ha mostrado un estancamiento en la formación de técnicos medios: desde 1990 su participación en la fuerza de trabajo ha permanecido cerca del 3,3% (más o menos 0,5 puntos porcentuales). En el 2009, la actividad comercial (la mayor apuesta de la ETFP nacional), concentró más empleo joven, pero pagó las menores remuneraciones (Alonso et al., 2011). En comparación con otras ramas, este sector empleó a más hombres y mujeres del grupo de 18 a 24 años, en el cual se acentúa el desempleo; le siguieron la agricultura y la industria manufacturera (cuadro 6.3).

Dada la transición demográfica que vive el país, la ETFP no tiene tiempo que perder. Urge impulsar estrategias dirigidas a atraer, formar y propiciar la incorporación al mercado laboral de grupos etarios de relevancia estra-

GRAFICO 6.12

**Porcentaje de egresados de programas y planes del INA, por nivel de cualificación. 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Planificación y Evaluación del INA.

CUADRO 6.3

**Población joven ocupada por rama de actividad, según grupo de edad. 2009 (porcentajes)**

Rama de actividad	15 a 17 años		18 a 24 años		25 a 35 años	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Comercio	24,9	25,6	23,8	27,8	19,8	19,6
Agricultura	34,1	9,6	16,3	2,8	11,6	3,5
Industria manufacturera	8,6	3,2	15,1	10,6	15,5	9,7
Construcción	11,1	0,0	9,4	0,8	10,2	0,5
Actividades inmobiliarias y empresariales	6,4	5,4	6,6	7,9	7,5	7,8
Servicio doméstico	3,9	30,0	0,4	8,7	0,7	11,0
Transporte y comunicaciones	3,8	4,4	7,7	5,4	10,2	4,2
Hoteles y restaurantes	3,3	14,3	5,8	8,2	5,2	7,6
Enseñanza	0,0	3,7	2,0	5,6	2,9	12,9
Administración pública	0,0	0,0	2,8	3,1	4,8	5,8
Intermediación financiera	0,0	0,0	2,4	5,2	3,0	4,1
Resto de actividades	3,9	3,8	7,8	13,8	8,7	13,4

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

tégica para el desarrollo económico y social, y crear mecanismos más eficientes de intermediación de empleo. En los próximos años, el grupo de 20 a 34 años -edades relacionadas con la inserción productiva- seguirá creciendo tanto en número como en peso relativo con respecto al total de la población. Su

importancia estriba en que los miembros de este segmento representan el “bono demográfico”, consistente en una relación favorable entre las personas económicamente activas y las inactivas, que disminuye la dependencia asociada al proceso de envejecimiento de la sociedad (Alonso et al., 2011).

El “bono demográfico” es una coyuntura que no se repite. El país tiene ante sí una ventana de oportunidad que no se puede perder y que, en el caso de la ETFP, implica enfrentar el reto impostergable de atraer y formar a estos jóvenes, para que logren insertarse en el mercado en empleos bien remunerados. De ello depende no solo que puedan atender a la creciente población de 65 años y más, y aspirar a un mejor nivel de vida, sino también que contribuyan al aumento de la productividad y la competitividad del país, en un contexto de movilidad social ascendente. Es por ello que uno de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 es “el mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo, en particular de la población femenina y de los grupos vulnerables”, a través de un mayor acceso a la educación y la formación “con énfasis en la población joven, las mujeres y en general los grupos sociales vulnerables de las zonas de mayor rezago”. El PND también indica que la generación de empleo de calidad es indispensable para reducir la pobreza y la exclusión (Mideplan, 2010).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, es apremiante diseñar oportunidades de formación y programas de orientación vocacional dirigidos a jóvenes de 20 a 34 años. Para evitar que la orientación vocacional en las instituciones se incline a motivar la inscripción en sus propios programas, incluso si no coinciden con el interés y necesidades de los estudiantes y del mercado laboral -lo cual es más común cuando su financiamiento depende de la matrícula-, en Alemania, Suiza y Dinamarca la orientación vocacional es proporcionada por instituciones independientes (Cruz y Mora, 2010).

#### Desafío 10: Fortalecer los programas de fomento del “emprendedurismo”, como mecanismo para contribuir a elevar la productividad

Una de las expectativas en torno a la educación técnica es que logre desarrollar en los jóvenes un conjunto

de competencias, actitudes y destrezas que los habiliten para insertarse en el mundo laboral, ya sea como asalariados o como empresarios. Por esto, impulsar la formación en “emprendedurismo”<sup>3</sup> es uno de los desafíos fundamentales en el corto plazo. Según un primer reporte sobre este tema en Costa Rica, presentado por el consorcio Global Entrepreneurship Monitor (GEM), los emprendimientos nacionales asociados a micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) son en su gran mayoría poco innovadores, poco competitivos, no exportan, generan escasos empleos y suelen basarse en el endeudamiento.

El estudio concluye que el país presenta un rezago en el apoyo financiero a la actividad emprendedora, en contraste con las naciones que han hecho de la innovación el motor de su desarrollo. Entre los países considerados a nivel mundial, Costa Rica se ubica entre los últimos siete, y en el contexto latinoamericano ocupa el penúltimo lugar (superando solo a Guatemala). En opinión de los autores del informe, se espera que la reforma a la Ley de la Banca de Desarrollo -en trámite en la Asamblea Legislativa- mejore las condiciones de financiamiento dirigidas a los emprendedores (Lebendiker et al., 2011).

A partir de las consultas que realizó el proyecto GEM a una muestra aleatoria de 2.000 adultos mayores de 18 años (Encuesta a la Población Adulta) y a un grupo de 36 expertos de diversos sectores (Encuesta Nacional de Expertos), se obtuvieron los siguientes resultados (Lebendiker et al., 2011):

- Entre las personas de 18 a 64 años que han incursionado en una actividad productiva, el 13,5% se consideran “emprendedores en etapas iniciales”, lo cual significa que su negocio no supera los tres años y medio años de antigüedad, y un 4,8% se autocalifican como “emprendedores establecidos”, es decir, que han pagado salarios por más de tres años y medio.

- El 96% de los emprendedores en las etapas iniciales y el 86% de los establecidos trabajan con planillas de no más de cinco empleados.
- El 86% de los nuevos emprendedores y el 73% de los establecidos declaran que la tecnología que utilizan no es nueva y tiene una antigüedad superior a cinco años.
- La mayoría de los emprendimientos, tanto los existentes como los que se encuentran en etapas iniciales, no están enfocados en el mercado exportador. El 83,6% de los negocios establecidos y el 78,4% de los iniciales no tienen clientes en el extranjero.
- La inversión promedio para comenzar un emprendimiento en Costa Rica es de 39.760 dólares. De ese total, 18.487 dólares son recursos personales del emprendedor, y los restantes 19.097 provinieron de inversionistas informales (familiares y/o amistades).

Hacer del “emprendedurismo” un eje transversal en los planes y programas de la ETFP es una tarea clave para el país. La capacitación en este campo contribuirá a dinamizar la sociedad costarricense, dado su potencial para generar autoempleo, crear nuevas empresas de base tecnológica y aumentar las oportunidades de trabajo, tanto en zonas urbanas como rurales. A la fecha de cierre de este Informe, no se logró obtener información sobre las estrategias del INA para incorporar este enfoque en sus acciones formativas.

**La elaboración de este capítulo** estuvo a cargo de María Santos.

**La edición técnica** la realizó Leonardo Merino, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell, Pedro León, Isabel Román y Dagoberto Murillo.

**Se utilizaron los siguientes insumos:** “La educación científica en Costa Rica”, de Gilberto Alfaro y Luis Villegas; “Desafíos de la educación técnica en Costa Rica para los próximos veinte años”, de Josefa Guzmán; “Educación técnica”, capítulo 5 del *Tercer Informe Estado de la Educación*, y “Educación técnica-vocacional: buenas prácticas internacionales”, de Alejandro Cruz y Alberto Mora.

**Se agradece la información provista por:** Lilliam Mora y Félix Barrantes, del Departamento de Evaluación Académica y Certificación de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del MEP; Ilse Gutiérrez y Raquel Rodríguez, de la División de Sistemas de OPES-Conare.

**La revisión de cifras** estuvo a cargo de Dagoberto Murillo.

## NOTAS

**1** Las referencias que aparecen antecidas 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.

**2** Esta es una iniciativa ideada e impulsada por el estadounidense Leon Lederman y el francés Georges Charpak, ambos ganadores del premio Nobel de Física.

**3** Se entiende por “emprendedurismo” el proceso mediante el cual las personas identifican oportunidades nuevas o modifican una existente en el mercado, para convertirla en una actividad rentable o que le genere beneficios en el largo plazo.

CAPÍTULO  
7Sinopsis del Cuarto Informe  
Estado de la Región

## INDICE

<b>La evolución reciente del desempeño regional</b>	<b>299</b>
Aunque con un ritmo más lento, se mantuvieron avances en áreas clave	299
Centroamérica experimentó retrocesos en varios frentes	300
La región tiene que enfrentar una inédita e intensa convergencia de vulnerabilidades y amenazas	303
Las brechas podrían causar una fractura regional	308
Más y mejores acciones regionales son posibles pese al adverso contexto	311
<b>Resumen de los capítulos del informe</b>	<b>313</b>
El dilema estratégico de reducir la exclusión social	314
Sección "Panorama regional"	318
Sección "Desafíos del desarrollo humano sostenible"	322

## VALORACIÓN GENERAL

Al Cuarto Informe Estado de la Región le corresponde analizar el trienio 2008-2011, un período turbulento en el que no se cumplieron las peores previsiones para el Istmo. Pese a los retrocesos en varios frentes y a las adversas e inciertas condiciones del entorno internacional, ningún país centroamericano, ni el área en su conjunto, revivió los escenarios de crisis política y económica experimentados en los años ochenta. Esto es, por sí mismo, un importante logro en una región con una historia cargada de vulnerabilidades e inestabilidad.

Sin llegar a esos extremos críticos, desde la fecha de publicación del Informe Estado de la Región (2008), Centroamérica experimentó preocupantes retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas, especialmente entre las naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte. Asimismo, el proceso de integración regional se vio sometido a fuertes presiones debido a las crisis políticas dentro y entre países, que limitaron aun más su alcance. Esta evolución ha provocado una peligrosa convergencia de riesgos de intensidad considerable, que amenazan con desencadenar una fractura en el Istmo, entendida ésta como la falta de disposición generalizada de los Estados a actuar en forma conjunta ante retos comunes.

En el trienio destacan hechos que reflejan con claridad la exposición de Centroamérica a amenazas globales, que se conjugan con vulnerabilidades socialmente construidas a lo largo de décadas. Al tiempo que arrastra déficits históricos como los altos niveles de exclusión social y desigualdad, el Istmo se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y en una de las zonas más inseguras del mundo, con actores del crimen organizado cada vez más fuertes, diversificados y amenazantes; también es la región más expuesta al impacto del cambio climático. Por otra parte, las involuciones democráticas ocurridas en Nicaragua y Honduras, y los episodios de crisis en Guatemala cuestionan el supuesto de que la

democratización electoral lleva de manera inexorable a la democratización del Estado y del ejercicio del poder. Por último, la alta sensibilidad de la región a los shocks económicos externos consumió esfuerzos e incluso anuló varios logros alcanzados en años previos y, como saldo, ha quedado comprometida la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El mal desempeño del período 2008-2010, sin embargo, no revirtió del todo el progreso experimentado por Centroamérica en los primeros años del siglo XXI. Pese a estos tiempos difíciles, no fue otra "década perdida" como la de los ochenta del siglo pasado. Aun en medio de fuertes presiones del entorno, se registraron aumentos en la esperanza de vida, continuaron reduciéndose las tasas de mortalidad infantil y además se incrementó la cobertura educativa, aunque desde puntos de partida muy disímiles. No obstante, han quedado al desnudo el ritmo lento y la fragilidad de los avances, así como la vulnerabilidad de amplios grupos sociales. Ante la recesión económica, la región exhibió cierta capacidad de respuesta ante amenazas que presagiaban impactos más dramáticos y, como se verá, todavía cuenta con márgenes de maniobra para la acción nacional y regional en favor del desarrollo humano.

Junto a las severas dificultades que enfrenta, Centroamérica ha perdido importancia relativa en el mundo. Ciertamente es que en 2009 se firmó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que brinda una oportunidad para afianzar vínculos con esa región en el futuro. Sin embargo, la crisis económica en Europa y Estados Unidos ha afectado los flujos de cooperación, que históricamente han sido claves para la inversión social en los países menos desarrollados del Istmo. Por otra parte, a diferencia de Sudamérica, la región no tiene vínculos robustos con el sudeste asiático -la zona de mayor dinamismo económico del planeta- al no ser productora de *commodities* de alta cotización en los mercados internacionales. Esta situación compromete más a los centroamericanos a buscar soluciones propias para neutralizar

## VALORACIÓN GENERAL

las amenazas y, a partir de ahí, complementar esfuerzos con la ahora más escasa cooperación externa. En este sentido, el hecho de que, pese a las circunstancias descritas, la institucionalidad regional siguiera funcionando y exhibiera algunos logros en este trienio es una noticia positiva. Si los Estados se disciplinan, honran sus compromisos y propician una modernización de esas instituciones, se podría potenciar la integración como una valiosa herramienta para atender los desafíos regionales.

Dentro de este panorama, el Informe destaca la convergencia de tres riesgos estratégicos, a los cuales dedica especial atención por su importancia para el futuro de Centroamérica. El primer riesgo es institucional: hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, particularmente hostil a la democracia. Son Estados con aparatos institucionales pequeños, redes institucionales precarias, Ejecutivos dominantes, sin contrapesos, esquivos a la transparencia y penetrados por intereses particulares. Esta configuración converge con una acentuada debilidad infraestructural: una reducida base fiscal, que impide la tutela de derechos humanos básicos -como el derecho a la vida- y una magra dotación de recursos y personal, que dificulta la presencia estatal en los territorios de los países. Estos Estados pequeños y débiles no solo son incapaces de apalancar la democracia, sino que desde su seno atentan contra ella y limitan la capacidad de anticipación y de respuesta a los problemas que los acucian.

El segundo riesgo es el derivado del cambio climático. Aun los pronósticos más optimistas -con contrastes entre subregiones y países- señalan que el Istmo tendrá que convivir con el aumento de las temperaturas y con una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos, situación que agravará los problemas que ya de por sí experimenta la región. Estas nuevas condiciones, combinadas con la vulnerabilidad social y la ampliación de la "huella ecológica", se convierten en disparadores del riesgo para la infraestructura,

la producción y la supervivencia misma de las personas y especies, en particular de las que habitan los ecosistemas más frágiles. Es por ello que la gestión ambiental, principalmente en los ámbitos de la adaptación y la mitigación, constituye una tarea de primer orden. Si bien hay una mayor deliberación política regional sobre el tema, una posición común en el contexto global, así como estrategias, planes y adecuaciones normativas e institucionales, queda mucho camino por recorrer para lograr una efectiva gestión del riesgo.

El tercer riesgo se relaciona con el bloqueo político que impide combatir la exclusión social. Este Informe documenta que más de una tercera parte de las y los centroamericanos vive en exclusión social, es decir, con una inserción laboral precaria y sin acceso a programas sociales. Este problema es más acentuado en los países del centro y el norte del Istmo, donde además se presentan fuertes barreras a la aplicación de políticas públicas tendientes a reducirlo. Al interactuar con otras variables como la alta violencia social, la debilidad de las instituciones, la transición demográfica y el estilo de desarrollo, estos bloqueos ponen en riesgo la estabilidad futura de la región.

A la convergencia de estos riesgos estratégicos se suma la incertidumbre generada por la cambiante situación económica internacional. Las naciones del Istmo, en diversos grados, están muy abiertas a la economía mundial y son importadoras de petróleo y alimentos básicos. Durante el período de la fuerte expansión global, la región se vio muy perjudicada por el deterioro de los términos de intercambio debido al alza, en 2006-2007, de los precios de esos productos, lo que ocasionó presiones inflacionarias y afectó las balanzas de pagos. La crisis financiera mundial, con epicentro en el 2009, redujo o contrajo el crecimiento económico como resultado de la disminución de los flujos de capital, la caída de las exportaciones y el debilitamiento de sectores como el turismo y la construcción. Aunque los efectos fueron diferenciados según las condiciones particulares de cada país, ello marcó el curso de las políticas económicas y sociales de los últimos tres años. En 2010, pasada la etapa

más crítica, casi todas las naciones del Istmo, salvo Panamá, mostraron agregados macroeconómicos comprometidos. La lenta y volátil recuperación a nivel global ha dado lugar a nuevas alzas en el petróleo y los alimentos, que podrían recrear el difícil escenario de 2007, con el problema adicional de que, salvo Panamá, los países en los cuales Centroamérica concentra sus intercambios comerciales y financieros están experimentando serias dificultades.

Luego de pasar por un período muy difícil entre 2008 y 2010, Centroamérica enfrenta amenazas internas y otras derivadas de su situación geopolítica, que demandan un golpe de timón. Más de lo mismo llevará a situaciones aun más complejas. Hay tiempo, capacidad y visión para hacer algo distinto. Vale destacar que, contrario a otros episodios de crisis económica internacional, esta vez los gobiernos dispusieron de mayor capacidad de maniobra para paliar ciertos efectos del ciclo recesivo. En lo sustancial, como se dijo, hay márgenes para la acción política nacional y regional.

A la luz del análisis que presenta el *Cuarto Informe Estado de la Región*, un avance sostenido en los niveles de desarrollo humano sostenible requiere una combinación entre tareas nacionales, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados y la remoción de los bloqueos políticos para combatir los problemas sociales, por una parte, y la habilitación de mecanismos que favorezcan la acción conjunta entre los países, por otra. En el plano nacional, acuerdos duraderos e inclusivos ayudarían a dar pasos significativos hacia la reducción de la exclusión social. En el plano regional, es menester identificar y aprovechar espacios potenciales para la acción colectiva interestatal. Existen al menos tres áreas de oportunidad para la articulación de esfuerzos: la reversión de los climas de inseguridad ciudadana que se expanden en el Istmo, la gestión del riesgo ante el cambio climático y la construcción de una plataforma común en infraestructura y logística que facilite la interconexión regional'.

CAPÍTULO  
7

# Sinopsis del *Cuarto Informe Estado de la Región*

## La evolución reciente del desempeño regional

Reportar la evolución de Centroamérica en el trienio 2008-2011 es una tarea asociada a un compromiso previo, asumido en 2006 con Danida, de dar seguimiento continuo al desempeño del desarrollo humano sostenible mediante la elaboración de dos informes regionales: uno en 2008 y el otro en 2011. Coincidentemente, para Centroamérica el trienio anterior ha sido un tiempo de crisis en varios frentes. Los fenómenos que afectaron al Istmo durante este breve período aún no han desplegado todos sus impactos y, a la vez, se advierten síntomas que presagian nuevos episodios de crisis global. También es pertinente mencionar que, con pocas excepciones, la escasez y la falta de actualización de la información generada por los países son un obstáculo para documentar las coyunturas recientes.

Sin perjuicio de lo anterior, en el *Cuarto Informe Estado de la Región* la evidencia permite señalar que en Centroamérica, pese a los malos tiempos, se continuaron registrando avances, pero también preocupantes retrocesos que, en general, vinieron a aumentar las brechas en la región y en los países. Estas involuciones no fueron episodios aislados, sino que se inscriben en un contexto peligroso, que conjuga múltiples amenazas y vulnerabilidades. La dimensión del riesgo es tal, que podría provocar fracturas regionales; pero ese no es un destino

inexorable, ya que, como lo advierten los distintos capítulos del Informe, tal escenario puede ser sorteado si se profundiza la acción conjunta en áreas estratégicas y, al mismo tiempo, se fortalece la cohesión al interior de los países, para lo cual es esencial incrementar las capacidades de los Estados para articular procesos de desarrollo humano incluyente.

## Aunque con un ritmo más lento, se mantuvieron avances en áreas clave

Aun en condiciones tan difíciles como las que se han vivido en años recientes, el Informe identifica progresos en áreas clave para el desarrollo humano sostenible, aunque ciertamente a ritmos más lentos y en magnitudes todavía insuficientes. Algunos de esos avances son el resultado de reformas y estrategias impulsadas por los Estados en las últimas dos décadas.

El desempeño de los mercados internos<sup>2</sup> y el comercio intrarregional mitigaron el impacto de la crisis internacional de 2008-2009 en las economías centroamericanas. En el 2009 la contracción del PIB fue menor a la del comercio exterior (importaciones y exportaciones) y en todos los países, excepto en Honduras, aumentó la importancia relativa del Istmo como mercado para sus exportaciones con respecto al año 2000. Los flujos de remesas familiares, aunque se redujeron durante la crisis, también contribuyeron a que no se produjera una mayor contracción en el ingreso nacional

disponible. Ello resultó fundamental para evitar un mayor deterioro en los ingresos y el empleo.

En los peores momentos del trienio anterior -en medio de la contracción económica y con menores ingresos fiscales- todos los Estados incrementaron sus niveles de inversión social e impulsaron medidas para proteger a los sectores más vulnerables de los impactos de la crisis internacional. Si se toma en conjunto el período 2000-2008, la inversión social per cápita creció entre el 40% y el 60% en la mayoría de los países.

En mayor o menor medida, la cobertura educativa aumentó en todos los niveles y en todos los países. En primaria la cobertura en el 2008 fue cercana o superior al 90% en todos los casos. En estas condiciones, pareciera que la meta establecida en los Objetivos del Milenio en este tema puede ser alcanzada en el 2015<sup>3</sup>. También se observan mejoras en preescolar y secundaria, aunque persisten brechas considerables. Con excepción de Costa Rica y Panamá, en la región más del 50% de los niños y niñas no asiste a la educación preescolar. En secundaria la cobertura es mayor, pero en Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua cuatro de cada diez jóvenes todavía están fuera de las aulas.

Durante el período 2005-2010 el Istmo avanzó en la tarea de procurar una vida larga y sana para su población. La esperanza de vida aumentó a más de 70 años en todos los países, mientras que la mortalidad infantil y

la mortalidad de menores de 5 años disminuyeron. Estas mejoras resultan insuficientes para superar el rezago histórico y las asimetrías a lo interno de la región -en especial las que afectan a los pueblos indígenas- pero han acortado las distancias en esta materia. En el 2009, las tasas de mortalidad infantil en Guatemala (32 por cada mil nacidos vivos) y en Honduras y Nicaragua (superiores a 20 por cada mil nacidos vivos), fueron más del doble de la que presentó Costa Rica (9 por cada mil nacidos vivos).

En los últimos años todos los Estados han incluido diversas modalidades de transferencias condicionadas en sus programas sociales. Estas intervenciones, que en ningún caso deben verse como sustitutas de las políticas universales, podrían aportar un doble beneficio: por una parte, aliviando la situación de indigencia al incidir de forma inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias y, por otra, logrando la ruptura a mediano y largo plazo del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza, al establecer como condición para la recepción de la transferencia el cumplimiento de ciertas responsabilidades ligadas a la generación de capacidades (por ejemplo, educación, salud y nutrición). Una investigación realizada en tres países constató que, en general, los programas están atendiendo a las familias que realmente lo necesitan y que existe una baja prevalencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en este tipo de iniciativas. Tales son los casos de “Avancemos” en Costa Rica, la “Red de Oportunidades” en El Salvador y “Mi Familia Progresista” en Guatemala<sup>4</sup>.

Aun cuando el ámbito político fue el más afectado por los retrocesos, la democracia electoral, con alternancia de partidos y limpieza en el escrutinio de los votos, es la regla para el acceso al poder en Centroamérica (con excepción de las irregularidades presentadas en las elecciones municipales de 2008 en Nicaragua). Pese al descontento con las instituciones, los ciudadanos no muestran un drástico alejamiento de las elecciones, y los porcentajes de votación se mantienen relativamente cercanos

a los de otras regiones del mundo, excepto en Honduras, que experimentó un claro descenso en los últimos procesos electorales. Modestos avances para mejorar la accesibilidad de las urnas para poblaciones vulnerables y permitir el voto desde el exterior apuntan en la dirección correcta; al mismo tiempo, ya tres países -Costa Rica, Panamá y Honduras- han promulgado normas que prescriben cuotas de representación femenina en las nóminas de candidaturas de los partidos políticos.

### Centroamérica experimentó retrocesos en varios frentes

En medio de condiciones muy severas, durante el trienio 2008-2010 se produjeron retrocesos en diferentes campos de la realidad centroamericana que afectaron, sobre todo, a los países con menores logros en desarrollo humano sostenible. No se trató de una cadena de eventos generalizada en toda la región, ni en todos los ámbitos, pero tampoco fueron hechos fortuitos. Las involuciones tuvieron lugar bajo la presión que ejerció la concurrencia de múltiples riesgos. Esto sugiere que la amenaza de nuevos retrocesos, por lo tanto, se mantiene latente.

El régimen político ha sido el flanco más afectado. Los sucesos recientes ponen en entredicho, como ha sido señalado, el optimismo que se tenía hasta hace unos años, en el sentido de que la democratización electoral llevaría, tarde o temprano, a la democratización del Estado. Las múltiples implicaciones del derrocamiento del gobierno en Honduras (2009), la alta penetración del crimen organizado en el Estado guatemalteco, las serias irregularidades de las elecciones municipales en Nicaragua (2008) y la concentración de poder desde el Ejecutivo hacia otros órganos, como la Corte Suprema de Justicia, en Nicaragua y Panamá (2009-2010) principalmente, advierten sobre la vulnerabilidad de los Estados frente a la presión de fuerzas externas y la concentración de poder. Estos acontecimientos no se prevenían a comienzos de la década anterior y vienen, en grado mayor, a complicar el proceso de democratización de las sociedades cen-

troamericanas, sobre todo en los tres Estados donde se ha instrumentalizado el ejercicio del poder.

También la región se ha convertido en los últimos tres años en el territorio más violento de Latinoamérica y, por causas distintas a las de un conflicto bélico, en una de las zonas más peligrosas del planeta. En 2009 y 2010, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se situaba por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, aunque con una notable concentración en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador, Belice y Honduras; gráfico 7.1). Asimismo, con preocupación se advierte que las tasas de homicidios de mujeres siguieron incrementándose entre 2008 y 2010. Como tendencia regional, los homicidios en contra de las mujeres han venido creciendo a una tasa mucho mayor que los de los hombres, sin que los Estados parezcan otorgarle una atención adecuada al problema<sup>5</sup>. Con los nuevos lastres de la violencia, los beneficios de haber superado la etapa de los conflictos armados tienden a revertirse, ya que la violencia social (junto a la migración), está drenando el potencial de las sociedades centroamericanas, sobre todo si se toma en cuenta que las víctimas suelen ser personas jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 34 años.

Al mismo tiempo, la proliferación de servicios privados de seguridad<sup>6</sup> y el tráfico ilícito de armas<sup>7</sup> son dos externalidades que se han agudizado a raíz del aumento de la delincuencia. La respuesta estatal se ha visto superada por la dinámica delictiva, en especial por aquella relacionada con el crimen organizado transnacional ligado a la narcoactividad, como lo ilustra la mayor presencia de cárteles y la diversificación de sus operaciones en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las policías públicas y los organismos de investigación no solo han sido desbordados en su capacidad, sino que además, en todos los países, el crimen organizado intenta penetrarlos, algo que también está perjudicando a los poderes judiciales. Las intimidaciones contra jueces por parte de actores ilegales

están a la orden del día; entre 2001 y 2009 se registraron cerca de cuatrocientas denuncias de amenazas de este tipo, la mayoría de ellas ocurridas en Guatemala, pero también en Panamá y El Salvador (Obando, 2010).

La ineficacia de las medidas adoptadas para revertir los climas de inseguridad está acarreado otro efecto

negativo sobre los Estados de derecho y la convivencia democrática: la participación casi regular de los ejércitos en las tareas de la seguridad interior. Este fenómeno se observa en Guatemala, Honduras y El Salvador, pese a que no se ha logrado consolidar el control civil sobre las fuerzas armadas y persisten obstáculos para garantizar los

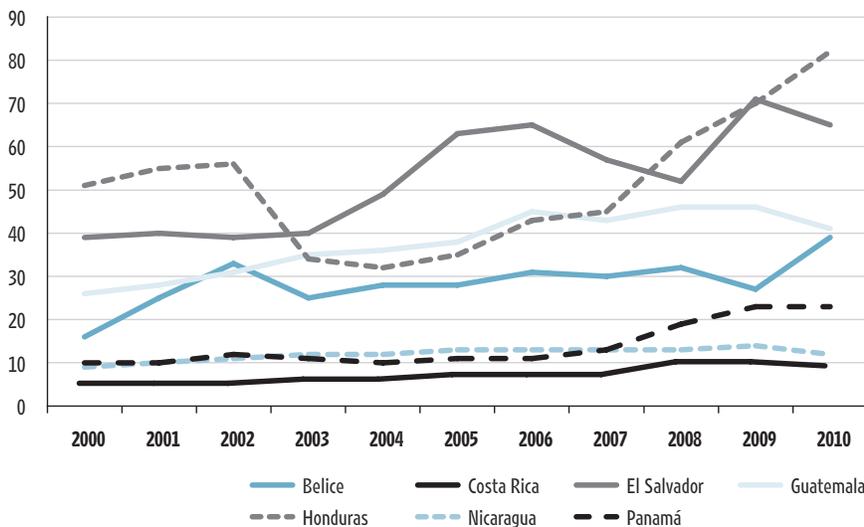
derechos individuales ante los abusos de autoridad. En este ámbito, se advierte una ampliación de las funciones y presupuestos de las instancias militares. Más alarmante resulta el notable protagonismo que tuvo el ejército en la crisis política hondureña, así como los intentos del gobierno de Nicaragua para instrumentalizar políticamente a las fuerzas armadas.

En materia económica, la crisis internacional de 2008-2009 trajo consigo retrocesos que empeoran los ya insuficientes niveles de desarrollo del Istmo. En 2009, la contracción de sectores dinámicos incidió para que todos los países registrasen una tasa negativa de crecimiento, excepto Panamá y Guatemala (cuadro 7.1 y gráfico 7.2). En ese año, la tasa de crecimiento de Centroamérica fue la más baja comparada con cualquier otra subregión latinoamericana, al situarse en el orden del -0,7%. Cabe destacar que desde hace veinte años no se presentaba una variación regional negativa.

Para Centroamérica, el deterioro de los términos de intercambio ha sido un factor presente a lo largo de la última década, caso contrario al de la mayoría de las naciones del sur del continente. Esta circunstancia menoscaba los beneficios del comercio internacional, incluso durante las fases de expansión

GRAFICO 7.1

### Centroamérica: tasa de homicidios por cien mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos encargados de asuntos policiales y/o judiciales en cada país.

CUADRO 7.1

### Centroamérica: crecimiento real interanual de los principales sectores económicos. 2009

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Agricultura	-2,2	-2,5	-2,2	3,8	-1,7	0,0	-8,6
Industria	6,5	-2,6	-3,4	-0,9	-7,1	-2,7	-0,3
Construcción	18,7	-5,0	-0,7	-11,8	-9,8	-4,1	4,6
Comercio y turismo	-6,6	-5,2	-5,2	-2,1	-8,0	-2,7	-2,8
Comercio	-7,1	-2,8	-4,8		-9,5		-3,7
Turismo	-4,5	-11,3	-7,5		-1,0		2,0
Sector financiero	2,2	3,9	-5,3	3,8	0,4	-4,3	-2,2
Transporte y comunicaciones	-2,7	3,3	-3,9	2,8	-4,5	1,8	8,3
Electricidad y agua	17,0	-1,3	-1,4	1,1	-1,5	2,0	7,1
Administración pública	4,2	4,3	1,3	12,8	7,0	3,3	
Servicios prestados a empresas		7,1	-3,9	1,0	1,9	-0,7	-4,6
<b>PIB</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-3,5</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,5</b>	<b>2,4</b>

Fuente: Rosales, 2010, con cifras de los bancos centrales de los países y la Cepal.

económica. Este patrón se explica por el perfil de las exportaciones e importaciones de la región.

Los flujos del exterior, en especial las remesas, han compensado, por la vía del ingreso nacional disponible, la desalineación de la economía centroamericana en los recientes períodos de crecimiento. Esta particularidad contribuyó, junto con otras variables, a que en el Istmo los efectos de la crisis no fueran más dramáticos.

También hubo retrocesos en el ámbito social, en particular incrementos en la pobreza y el desempleo. En los tres países en los que se cuenta con mediciones periódicas y más actualizadas (El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá), en 2010 la incidencia de la pobreza registró niveles similares a los reportados a mitad de la década, con el agravante de que no será fácil revertir esta tendencia, pues no se vislumbra, en el corto plazo, una nueva fase expansiva. Panamá fue el único país donde la pobreza disminuyó.

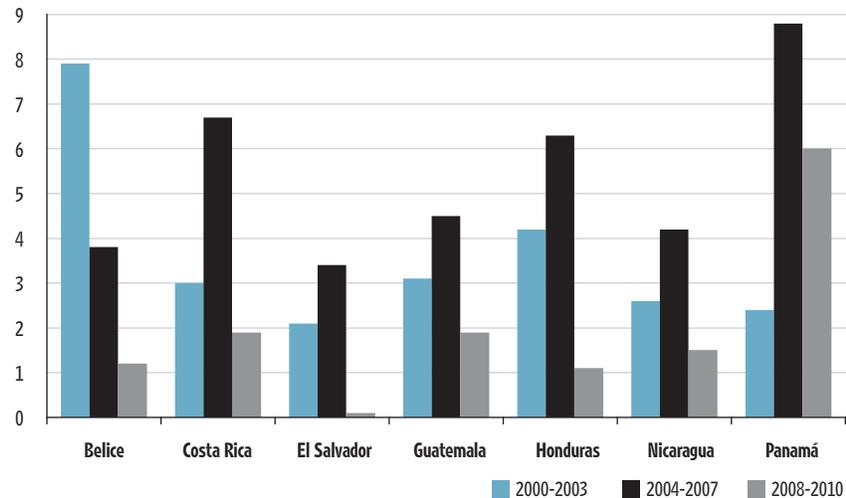
Por su parte, la tasa de desempleo mostró un aumento generalizado en 2009 (gráfico 7.3) y, tal como sucedió con la pobreza, se ubicó por encima del promedio latinoamericano<sup>8</sup>. La desocupación siguió impactando más a las mujeres y, sobre todo, a los jóvenes. En 2009 el desempleo femenino fue entre 1,5 y 3,3 puntos porcentuales mayor que el de los hombres en Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica, mientras que el desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años alcanzó a nivel regional una tasa de 10,4%, el doble de la tasa general.

El perfil laboral y educativo de los jóvenes centroamericanos presenta fuertes contrastes por país, sexo y zona de residencia. De especial relevancia es la situación de los comprendidos entre las edades de 12 a 24 años que no estudian ni trabajan, y que configuran un segmento poblacional afectado crónicamente por la exclusión social. Este es un fenómeno que afecta entre el 40% y el 60% de las mujeres que viven en las áreas rurales de Guatemala, Honduras y Nicaragua (gráfico 7.4).

En suma, ya fuera por el encarecimiento de los precios o por el deterioro

GRAFICO 7.2

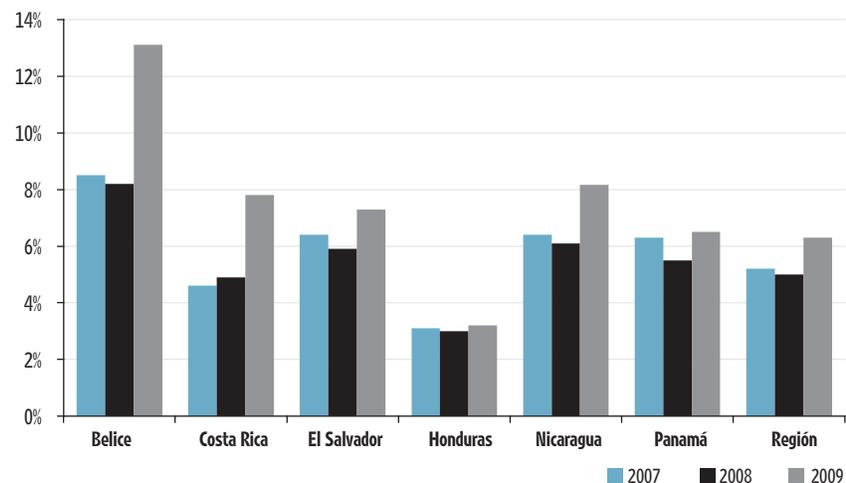
### Centroamérica: crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010 (porcentajes)



Fuente: Rosales, 2010, con cifras de los bancos centrales de los países.

GRAFICO 7.3

### Centroamérica: tasa de desempleo abierto. 2007-2009



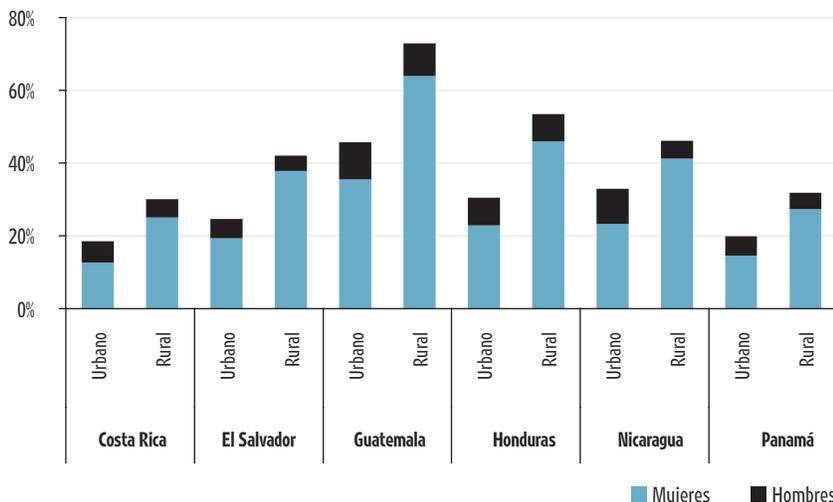
Fuente: Trejos, 2011 y datos de los institutos de estadística de cada país.

del empleo, las distintas etapas de la crisis desnudaron las falencias del estilo de crecimiento para proteger, en tiempos difíciles, la inserción laboral y los ingresos de la población. Se constató una mayor afectación para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores que se desempeñan en actividades de escasa o nula productividad.

Otro retroceso es la tendencia a la paralización de la integración centroamericana, motivada por una combinación de eventos. En primer lugar, pesa la fractura parcial del Sistema como consecuencia del golpe de Estado en Honduras, pero también el proceso de integración se ha visto perjudicado por el conflicto territorial entre

GRAFICO 7.4

**Centroamérica: jóvenes (de 12 a 24 años) que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. Círculo 2009<sup>a/</sup>**

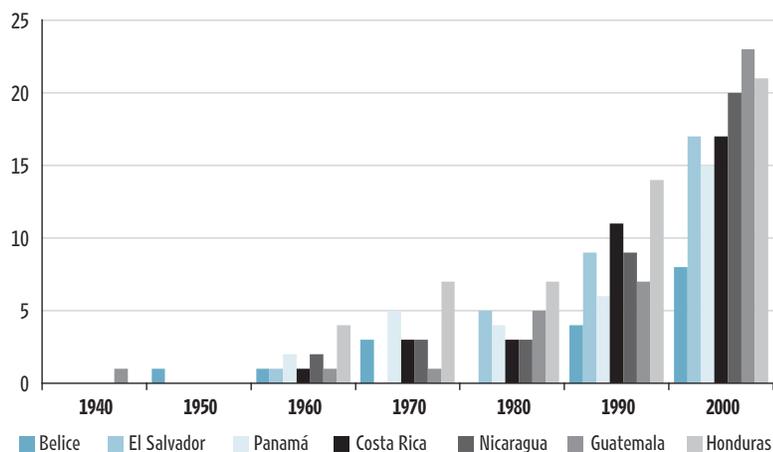


a/ Los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua corresponden a los años 2006, 2007 y 2005, respectivamente. Para los demás países, la información es del 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares y de niveles de vida de cada país.

GRAFICO 7.5

**Número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos<sup>a/</sup>, por década. 1940-2010**



a/ Incluye sequía, temperatura extrema, inundación, movimiento en masa y tormenta, así como los eventos que cumplen uno o más de los siguientes criterios: i) diez o más muertes, ii) cien o más afectados, iii) declaración de estado de emergencia, iv) llamado por asistencia internacional. Los datos de 2000 a 2010 son proyecciones extrapoladas preliminares.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010, con datos de EM-DAT.

Costa Rica y Nicaragua, y por las denuncias sobre irregularidades en el nombramiento de funcionarios de alto nivel en el SICA. Sin duda estos percances, que obstaculizan aun más la fluidez de la integración, son malas

noticias en un momento en que la acción regional, en lo que concierne al papel formal del SICA, es necesaria para articular respuestas nacionales ante las vulnerabilidades compartidas por todos los países.

Finalmente, durante los últimos años en Centroamérica se ha registrado un incremento significativo de los efectos socioeconómicos provocados por eventos naturales extremos, en especial tormentas, inundaciones y deslizamientos (gráfico 7.5). En parte ello se debe a un aumento en la frecuencia e intensidad de tales eventos; sin embargo, una proporción importante de las secuelas, está determinada por la vulnerabilidad de las sociedades y las limitadas capacidades de los Estados para una efectiva gestión del riesgo. Esta vulnerabilidad ha permitido que eventos extremos, e incluso pequeños y medianos, hayan generado crecientes pérdidas de vidas humanas y severos daños a la producción y la infraestructura.

En general, los países del Istmo aparecen como los peor ubicados a nivel latinoamericano por su grado de exposición y vulnerabilidad ambiental. Y en ese contexto, Honduras y Nicaragua muestran las condiciones de mayor gravedad. Esta circunstancia, incontestable para la región, obliga a adoptar acciones estatales y regionales desde la perspectiva de la reducción del riesgo, en lugar de concentrarse, como hasta ahora ha sucedido, en la respuesta humanitaria tras la ocurrencia de los desastres.

**La región tiene que enfrentar una inédita e intensa convergencia de vulnerabilidades y amenazas**

A lo largo de todo el siglo XX, Centroamérica vivió al borde del peligro: fue un escenario en el que convergieron múltiples vulnerabilidades y amenazas. En ciertos períodos, esas amenazas y vulnerabilidades explotaron y llevaron a la región en su conjunto -o a los países en forma individual- a situaciones traumáticas como las crisis económicas durante la Primera Guerra Mundial, las sangrientas represiones bajo las dictaduras y, probablemente el período más complicado de todos, en los años ochenta, cuando la crisis económica coincidió con la intensificación de las guerras civiles y los conflictos políticos.

En la actualidad la región no está, por lo dicho en las secciones anteriores,

en el precipicio; ha acumulado capacidades que la vuelven más resistente al asedio de ciertas presiones. Este hecho es una fortaleza incuestionable, producto de esfuerzos en diferentes ámbitos de política pública durante los últimos dos décadas. Ahora bien, la magnitud de los rezagos, las débiles capacidades institucionales y la actual complejidad global relativizan esos logros. El *Cuarto Informe Estado de la Región* identifica el surgimiento de una nueva y peligrosa acumulación de amenazas, algunas inéditas, que se agregan a las vulnerabilidades que Centroamérica arrastra históricamente debido a los déficits en su desarrollo humano sostenible. El inicio de la segunda década del siglo XXI es, pues, un momento de particular peligro para el Istmo y las nuevas amenazas superan por mucho las capacidades de reacción de los Estados considerados de manera individual. Debe tomarse en cuenta que, a diferencia de hace treinta años, Centroamérica debe enfrentar esta situación en una relativa “soledad”, pues la región, si bien no en todos los temas, ha ido perdiendo importancia global, tanto desde el punto de vista geopolítico como para los flujos de cooperación internacional.

La presencia de escenarios cargados de riesgos ofrece, a su vez, una ventana de oportunidades para que Centroamérica los asuma como desafíos prioritarios en políticas públicas de mayor aliento, tanto en lo local y nacional, como en lo regional. La magnitud de los problemas desaconseja la aplicación de meros paliativos, que a la larga solo vienen a acumular los déficits. La región tiene todavía un margen de maniobra para articular respuestas consistentes; falta, empero, que los actores sociales en general y los tomadores de decisiones en particular, establezcan y cumplan acuerdos sensatos en esa dirección.

### Prevenir que la intensificación de la violencia vulnere el orden político

Como se mencionó, la penetración del crimen organizado y un aumento desproporcionado de la violencia, con escasos progresos en los ámbitos social y económico, y en contextos de Estados

institucionalmente débiles, configuran una situación de alto riesgo político. Mayores y sostenidos niveles de violencia delictiva asociados a acciones de grupos irregulares y a “guerras” entre bandas rivales, podrían conducir, en el mediano plazo, a un escenario de eventuales deslizamientos hacia Estados cada vez menos funcionales.

Las economías ilícitas vinculadas al crimen organizado siguen disponiendo de amplios márgenes de maniobra, e incluso han ganado una creciente legitimidad social en algunos territorios donde la presencia estatal es escasa, como la zona del Petén en Guatemala y municipios del occidente hondureño fronterizos con aquel país.

Es pertinente subrayar que las actividades delictivas no son la única fuente de violencia con potencial para desestabilizar el orden político. La incapacidad del Estado para canalizar demandas sociales acumuladas, así como otras que se han venido sumando, está presionando hacia el aumento de la conflictividad social. En general, la privación del goce de derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables se asocia con la ausencia de poder ciudadano en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana, sin que en la región como conjunto se identifiquen medidas afirmativas contundentes para reducir las asimetrías de poder. Buena parte de la conflictividad social en el Istmo refleja la indefensión de grupos y comunidades en relación con el uso de los recursos naturales, las condiciones laborales, el desarrollo de obras de infraestructura y la orientación de las políticas de crecimiento económico<sup>9</sup>. Al ser incapaces los partidos y los aparatos institucionales del Estado de agregar y procesar las demandas, los grupos sociales recurren a otras formas de expresión y exigencia de sus peticiones, en tanto que los gobiernos suelen optar por contener la tensión mediante el uso de la fuerza y la violación de los derechos fundamentales. Esta situación fue exacerbada por el régimen de facto que se instauró tras el golpe de Estado en Honduras<sup>10</sup>, pero se advierte en todos los países, con especial mención del caso guatemalteco.

El carácter transnacional de las amenazas a la seguridad regional impone la necesidad de acciones colectivas para reducir la vulnerabilidad de los territorios y los aparatos institucionales. El fortalecimiento del sector seguridad y justicia, a partir de un enfoque basado en la garantía de los derechos humanos y la eficiencia operativa, es una tarea nacional ineludible que requiere ser complementada con estrategias regionales. De ahí la relevancia de los esfuerzos promovidos desde el SICA en el primer semestre de 2011, pues, de concretarse, ayudarían no solo a obtener recursos para enfrentar la inseguridad sino que podrían llegar a contrarrestar la fragmentada respuesta de los Estados y subregiones.

Por su parte, la gobernabilidad democrática de los Estados demanda la reconfiguración del sistema político, mediante un proceso que amplíe el espectro de oportunidades para la representación y la participación de sectores excluidos. Entre otros beneficios, acciones en ese sentido podrían neutralizar el uso de respuestas represivas como estrategia de estabilización política.

### Asumir la gestión del riesgo para que los efectos del cambio climático no produzcan desastres a gran escala

De acuerdo con las proyecciones, Centroamérica es el punto más vulnerable de todas las regiones tropicales del mundo ante los escenarios de cambio climático. Este fenómeno provocaría eventos hidrometeorológicos aun más extremos, e importantes modificaciones en los patrones de temperatura y precipitación (mapa 7.1). Si no se emprenden acciones, tanto para disminuir la vulnerabilidad como para aumentar la adaptación y la sostenibilidad, estarán en riesgo la infraestructura y la vida de las personas, así como la viabilidad de actividades productivas estratégicas para la región, en especial la agricultura y la generación de energía.

Entre las principales áreas de impacto que tendría el cambio climático, se identifican presiones sobre la seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua (incluyendo su potencial uso energético),

alteración y pérdida de biodiversidad en los ecosistemas (con énfasis en los bosques y los recursos marino-costeros), todo ello junto a una mayor propensión a desastres, daños a la salud humana y afectación de los medios de vida (en particular de los pueblos indígenas y las comunidades rurales).

El análisis de la situación ambiental en el Istmo da pie para afirmar que el agua es uno de los recursos más sensibles a la alteración climática y a la degradación ambiental en general, tanto en su disponibilidad, distribución y calidad, como en su potencial uso como generador de energía.

El plazo con que todavía cuenta la región puede ser utilizado para integrar la gestión del riesgo como eje transversal en las políticas de desarrollo humano. Esto supone un rediseño de las políticas de ordenamiento territorial que redefine y respeta los principales usos del suelo, así como la adopción de un modelo de aprovechamiento de la biodiversidad que establezca un balance entre el resguardo de las formas de vida y los objetivos de producción, sin dejar de lado la posibilidad de crear un sistema de servicios ambientales ligado a la adaptación al cambio climático.

**Prevenir severos efectos sociales ante eventuales alzas en precios internacionales de alimentos y combustibles**

Las fluctuaciones en los precios internacionales de los combustibles y los

alimentos ocasionaron fuertes presiones inflacionarias en todo el Istmo durante los años 2007 y 2008. Si bien los precios disminuyeron en 2009, a partir de 2010 nuevamente han comenzado a incrementarse. Los riesgos de estas coyunturas para Centroamérica son significativos. La región tiene una alta dependencia de combustibles importados y ha postergado las inversiones necesarias para aprovechar su alto potencial de generación de energía renovable con fuentes locales (cuadro 7.2). La volatilidad pone en riesgo el abastecimiento y la competitividad de los países, a causa de la variabilidad que genera en los costos de producción. En el caso de los alimentos, los altos precios golpean con severidad a una población que en su mayoría dispone de bajos ingresos, en una región donde la incidencia de la desnutrición infantil alcanza hasta el 50% en Guatemala. Las políticas sociales y de fomento productivo no han logrado garantizar la disponibilidad y acceso a los alimentos para la población de menores ingresos.

Este riesgo exige esfuerzos que, si bien no modificarán las condiciones exógenas, podrán amortiguar su impacto al interior de los países. Ello implica potenciar las zonas de vocación agrícola, fortalecer a los pequeños y medianos productores -con prioridad en aquellos países donde gran parte de la PEA se desempeña en el sector primario-, diversificar los cultivos y

aumentar los rendimientos de manera ambientalmente responsable, así como superar los obstáculos que encarecen la comercialización de los alimentos. El Mercado Común Centroamericano juega en este contexto un rol privilegiado, tal como lo demostró, sobre todo, en el trienio 2008-2010. Al mismo tiempo, la región dispone de condiciones e incentivos para aplicar políticas activas que permitan aprovechar su potencial de generación de energías limpias y socialmente sostenibles.

**Aprovechar la ventana de oportunidad que representa el “bono demográfico”**

Centroamérica vive un proceso de transición demográfica que culminará con la configuración de sociedades envejecidas: pocos niños y jóvenes, una fuerza laboral en edades avanzadas y poblaciones inactivas, de 65 años y más, en proporciones superiores al 25% de la población total (gráfico 7.6). En esas condiciones, será vital contar con fuerzas laborales altamente productivas, pues relativamente pocos tendrán que cargar a muchos sobre sus espaldas. Ese será el escenario que dominará la región en cincuenta años. Si persisten las condiciones productivas actuales, se corre el riesgo de que surja una “situación imposible de resolver”: sociedades con perfiles demográficos como los de Japón y los países europeos (que experimentan serios problemas

CUADRO 7.2

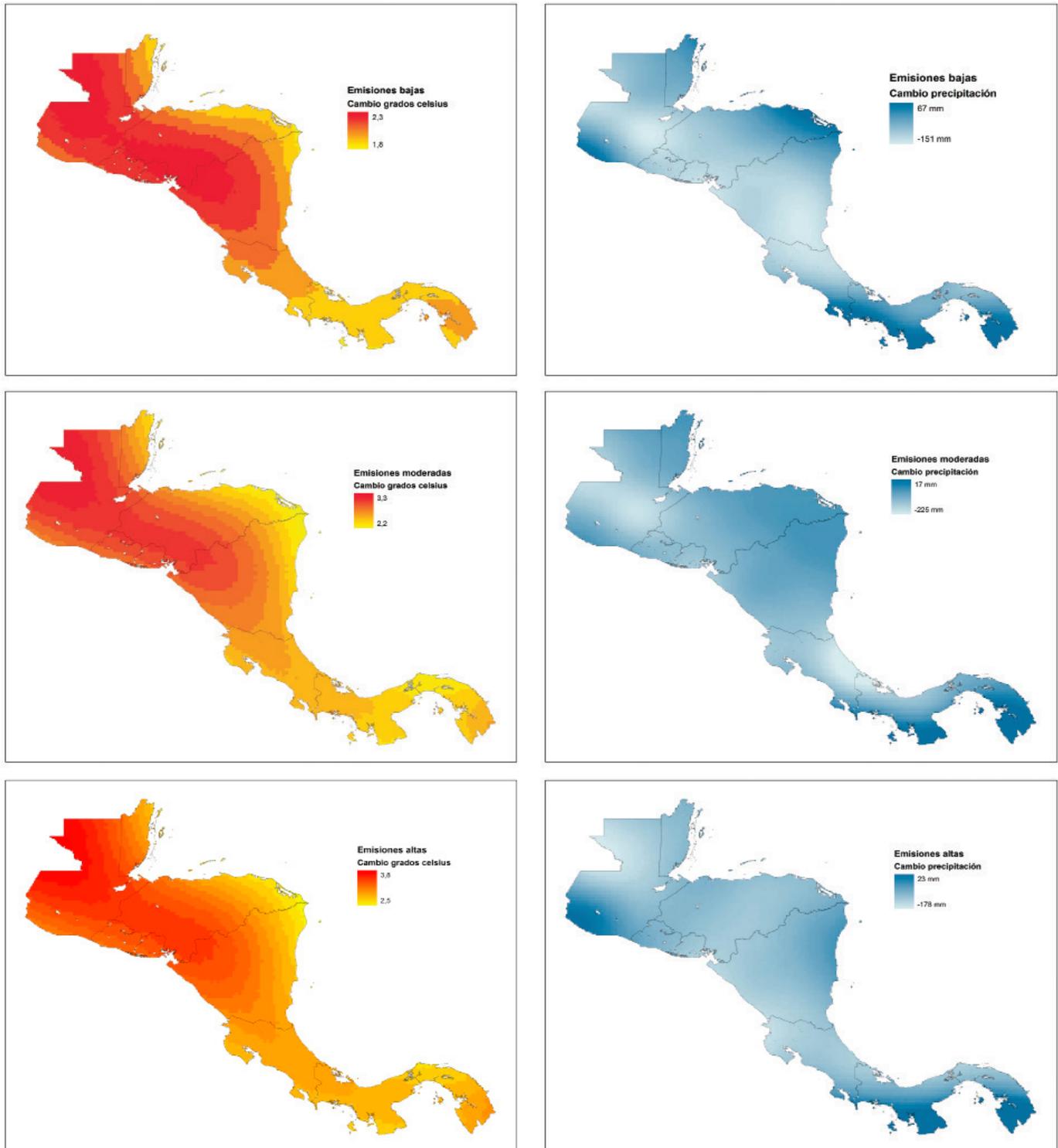
**Centroamérica: capacidad potencial estimada para generación eléctrica. 2004**  
(MW)

Países	Potencial hidroeléctrico		Potencial geotérmico		Recursos eólicos
	Total	Por desarrollar	Total	Por desarrollar	
Centroamérica	22.068	18.271	2.928	2.501	2.200
Costa Rica	5.802	4.499	235	69	600
El Salvador	2.165	1.723	333	182	
Guatemala	5.000	4.360	1.000	967	400
Honduras	5.000	4.525	120	120	200
Nicaragua	1.760	1.656	1.200	1.123	600
Panamá	2.341	1.508	40	40	400

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008, con datos de la Cepal.

MAPA 7.1

Rangos esperados de anomalías en temperatura y precipitación, según escenario<sup>a/</sup>. 2070-2100



a/ Utilizando un modelo acoplado con veintitrés modelos de circulación global para los escenarios B2, A1B y A2.

Fuente: Corrales, 2010, con datos del Proyecto de Intercomparación de Modelos Acoplados (fase 3), del WCRP, y el *Cuarto Informe de Evaluación* del IPC. La reducción de escala fue realizada por organización TNC a una resolución de 5 km.

por el envejecimiento), pero con niveles de productividad del mundo subdesarrollado. En este escenario, mantener los niveles de desarrollo humano actuales, por deficientes que sean, será una tarea muy difícil.

Las buenas noticias en este campo deben construirse. En Centroamérica cerca del 40% de la PEA tiene primaria completa o menos como su máximo nivel educativo. Esta es una importante barrera para aprovechar los beneficios de contar con una creciente población en edad laboral. Además, los bajos niveles de cobertura de la seguridad social amenazan la atención de las necesidades básicas de una población que hoy se encuentra activa en el mercado de trabajo pero que, en una década o dos, tendrá más de 65 años.

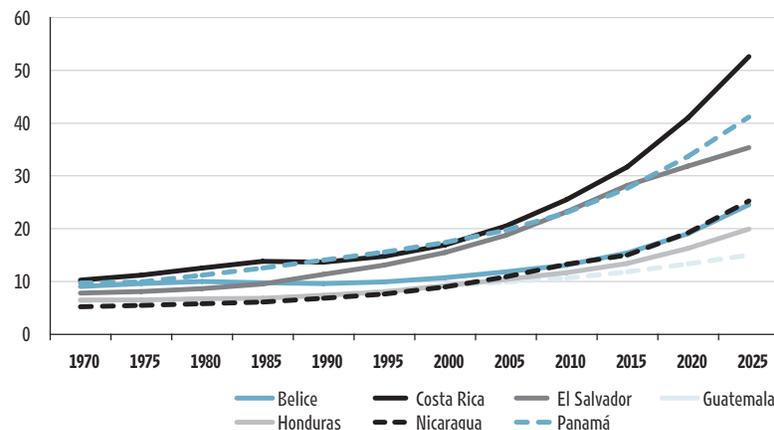
Por lo anterior, es vital aprovechar las actuales circunstancias de “bono demográfico”, una etapa de abundancia de población joven en edad laboral. Cabe mencionar que Guatemala y Honduras, e incluso Nicaragua, debido a su actual distribución etaria, y a diferencia de otros países con transiciones más avanzadas (Costa Rica y Panamá), poseen un margen de maniobra más amplio para beneficiarse de la transición demográfica. Esta es, sin duda, una ventana de oportunidad para emprender acciones que potencien las capacidades de la población en sociedades que, como las centroamericanas, presentan en su mayoría altos niveles de exclusión social.

### Prepararse para evitar que la incierta y volátil economía internacional cierre oportunidades de crecimiento

La reciente crisis global evidenció los riesgos y limitaciones del comercio exterior, y de la liberalización económica en general, como únicas apuestas para impulsar el crecimiento de los países. Ciertamente, los mercados internacionales resultan claves para pequeñas economías abiertas como las centroamericanas, pero las estructuras productivas no se ajustan de manera automática con las políticas de apertura. Salvo en los casos de Costa Rica, Panamá y, en mucho menor medida, El

GRAFICO 7.6

### Centroamérica: índice de envejecimiento<sup>a/</sup>. 1970-2025



a/ Personas de 65 años y más por cada cien personas menores de 15 años.

Fuente: Elaboración propia con base en Celade-Cepal, 2004 y 2009.

Salvador, el Istmo exporta productos agrícolas y manufacturas de bajo contenido tecnológico y escaso valor agregado. Ello dificulta el logro de mejoras en los términos de intercambio y, en estas condiciones, la volatilidad de los principales mercados de destino de las exportaciones ha traído severas consecuencias a las naciones con sectores externos de menor desarrollo<sup>11</sup>.

Lograr una inserción ventajosa en la economía internacional requiere diseñar y poner en marcha estrategias de competitividad que propicien encadenamientos productivos, sociales y fiscales, evolucionando hacia una oferta exportable diversificada y de alto valor agregado que permita ampliar y diversificar los mercados, incluyendo los internos.

Los países del Istmo escasamente podrían competir a base de *commodities*, pues sus excedentes en recursos naturales y materias primas son superados en mucho por naciones como las de América del Sur. Tampoco es sostenible ni justa, en términos de productividad y potenciales conflictos sociales, una vía que siga privilegiando la mera reducción de los costes salariales y la promoción indiscriminada de incentivos fiscales para atraer la inversión extranjera<sup>12</sup>. Desde otra

perspectiva, estas limitaciones pueden ser vistas como una oportunidad para que Centroamérica asuma una estrategia de inserción basada en la mayor calificación de la fuerza de trabajo, mayor intensidad tecnológica, encadenamiento y complementariedad regional de los distintos sectores productivos, junto con el aprovechamiento racional de sus atributos de biodiversidad y de zona agropecuaria. Si se dieran esos pasos, los riesgos podrían revertirse y la región, como plataforma, estaría en mejor posición para perfeccionar el mercado intrarregional y aprovechar los mercados externos.

### Evitar que una nueva era de crónicos déficits públicos limite políticas de desarrollo

La contracción del crecimiento también erosionó rápidamente las frágiles finanzas públicas de los países. Las medidas adoptadas por los gobiernos para mitigar los impactos económicos y sociales de la crisis, aunadas al deterioro de los ingresos tributarios, generó aumentos en el déficit fiscal. Para enfrentar esta situación se recurrió al endeudamiento interno y externo.

La erosión fiscal puso en evidencia las insuficiencias de los procesos de reforma de las finanzas públicas.

Es decir, no solo pesó el efecto de la contracción económica sino también el perfil de la estructura impositiva, tanto en lo que concierne a la evasión y elusión tributarias como a la notable dependencia de la tributación indirecta, que como se sabe es más sensible a los *shocks* externos (gráfico 7.7). Así, en 2009 los países experimentaron caídas en los ingresos tributarios que, combinadas con el mantenimiento o aumento del gasto, en todos los casos se tradujeron en saldos fiscales negativos. En perspectiva temporal, los desequilibrios fiscales alcanzaron porcentajes no vistos en la región desde los años ochenta (BCIE, 2010).

Por otra parte, el aumento de los egresos estatales tendió a concentrarse en el gasto corriente (de carácter permanente), con poco o nulo espacio para la inversión en gastos de capital (excepto en Panamá). La mayoría de los países enfrenta ahora el dilema de las “trampas fiscales”, situación en la que se incurre cuando se financia el desequilibrio fiscal con nuevo endeudamiento, sin mayores criterios de sostenibilidad<sup>13</sup>. Dadas las bajas cargas tributarias nacionales -alrededor del 14% para el año 2009-, los requerimientos de recursos para garantizar la sostenibilidad de los programas y enfrentar la carga financiera de la deuda implican presiones fiscales adicionales, que ponen en riesgo la estabilidad y los logros sociales alcanzados.

Las opciones para reducir este riesgo incluyen una serie de medidas, entre las que destacan aquellas que refieren a la capacidad del Estado para propiciar una reforma fiscal que le permita, gradualmente, obtener mayores ingresos tributarios, elevando el peso de las fuentes directas y propiciando una mayor distribución y eficiencia en el gasto público.

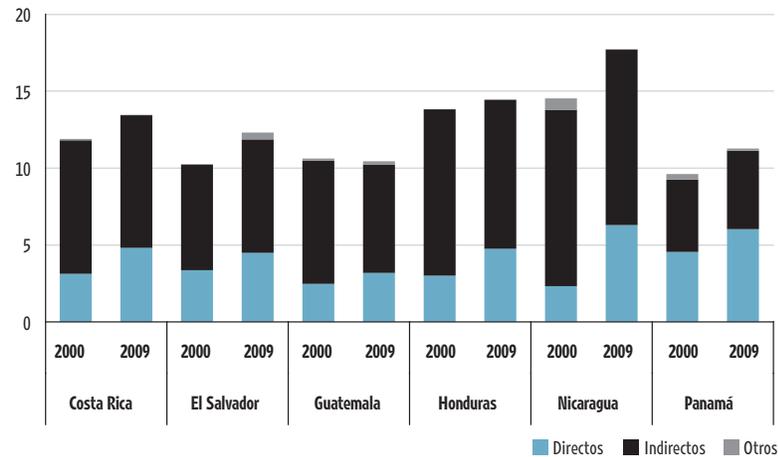
### Las brechas podrían causar una fractura regional

En los últimos años se han profundizado las asimetrías entre las naciones centroamericanas y otras nuevas se han asomado. Aparte de las diferencias socioeconómicas, que dividen la región en al menos dos grupos, también se han

GRAFICO 7.7

### Centroamérica: carga tributaria, según tipo de impuesto. 2000 y 2009

(como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cepal.

ampliado las disparidades provocadas por las fracturas en los regímenes políticos y las debilidades en el Estado de derecho en general.

Es dable suponer que cuanto más se pronuncien ciertas asimetrías, mayor es la probabilidad de una fractura regional. Se entiende por fractura regional la incapacidad o el desinterés de los Estados por desplegar acciones conjuntas para enfrentar desafíos comunes y profundizar los vínculos entre sus sociedades. En la medida en que cada país afronte desafíos distintos con capacidades muy dispares, la tentación a disgregar las respuestas será mayor. En tales circunstancias, los Estados prefieren actuar por aparte, o hacerlo en subgrupos que excluyen a las otras naciones. En efecto, si se mira a la región de cerca, aparecen múltiples indicios de que los países con mejor desempeño tienden a actuar por separado. En general, en todos parece predominar la desconfianza cuando se trata de articular iniciativas que los ligan a Estados tan o más débiles que ellos mismos.

En los cuatro países de mayor tamaño territorial, los Estados de derecho han dado muestras de un progresivo deterioro, que en algunos casos incluso pone en riesgo al propio régimen polí-

tico. En el trienio anterior asomaron grietas de consideración en el sistema de frenos y contrapesos de tres naciones. El caso más alarmante es el de Nicaragua, donde la concentración de poder en el Ejecutivo se extiende a los otros poderes del Estado, incluyendo a todos los órganos contralores. En Honduras, la alineación de los poderes Legislativo y Judicial en el golpe de Estado fue evidente, mientras que en Panamá el Gobierno actual logró imponerse en la conformación de la Corte Suprema de Justicia y ejerce una presión permanente para subordinar a los órganos contralores. Estas anomalías se suman a la condición precaria del sistema de justicia. Así, la serie de amenazas y riesgos concretados en el campo institucional viene a configurar una nueva brecha regional entre los países citados y el resto, lo cual parece poner cuesta arriba la aspiración de democratizar los Estados de derecho, tras dos décadas de elecciones competitivas, continuidad electoral y alternancia en el acceso al poder.

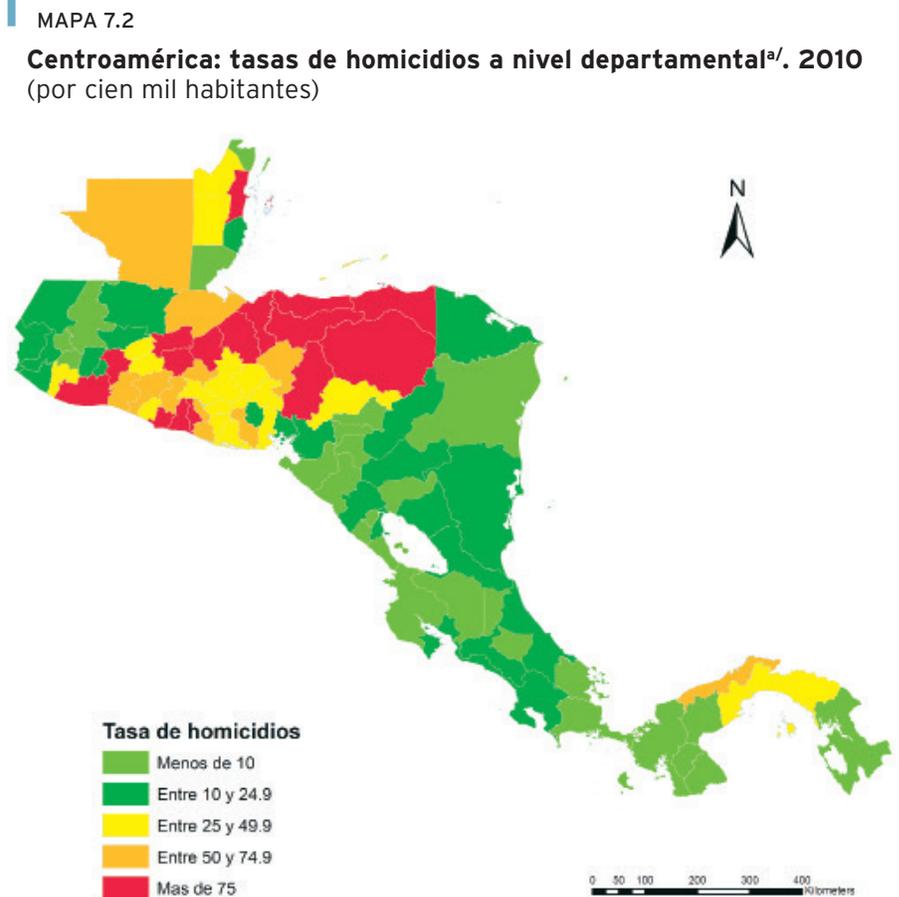
En algunas sociedades del área la inseguridad ciudadana ha quebrado el pacto básico de respeto a la vida. La violencia homicida presenta al interior del Istmo una fuerte interacción, pero la gravedad del problema evidencia

marcados contrastes entre países y subregiones: los cuatro países del norte<sup>14</sup> registran tasas de homicidios mayores de 30 por cada 100.000 habitantes, muy por encima de las que reportan Nicaragua, Costa Rica y Panamá (mapa 7.2).

Si bien el fenómeno de la inseguridad se ha generalizado, diferencias en la capacidad de respuesta y la escasa complementariedad de los sectores de seguridad y justicia han obstaculizado iniciativas compartidas.

El dinamismo económico, la formalización del empleo y la cobertura de la seguridad social siguen acentuando las diferencias entre los dos países del extremo sur y el resto del Istmo. Se reporta que Costa Rica y Panamá no solo tuvieron el mejor desempeño durante el ciclo expansivo (2004-2007), con tasas de crecimiento superiores al promedio latinoamericano, sino que también han logrado recuperarse con mayor rapidez de la crisis. En parte, esto se explica tanto por una mayor productividad como por la diversificación de las exportaciones y los mercados de destino, en el caso de Costa Rica, o bien por el programa de inversión pública y la consolidación de un nicho de servicios altamente competitivo, en el caso de Panamá. Así, el extremo sur del área concentra más del 40% del PIB regional, pese a que solo cuenta con alrededor del 20% de la población centroamericana. De ahí su mejor ingreso per cápita que, dicho sea de paso, duplica el de las demás naciones. En cuanto a la seguridad social -una de las brechas más profundas en el Istmo- mientras Costa Rica y Panamá lograban dar cobertura a aproximadamente ocho de cada diez habitantes en 2008, en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala apenas dos de cada diez gozaban de ese beneficio.

Aunque casi todas las naciones estuvieron expuestas a un aumento de la pobreza durante la crisis económica, la incidencia de este fenómeno sigue concentrada en los tres países con mayor extensión geográfica (Guatemala, Honduras y Nicaragua), donde residen dos de cada tres centroamericanos. En perspectiva comparada, mientras en



a/ Según cifras del Banco Mundial, 2011, y con base en Cuevas y Demombynes, 2009

Fuente: Alfaro-Redondo, 2011 con datos de Mendoza, 2011.

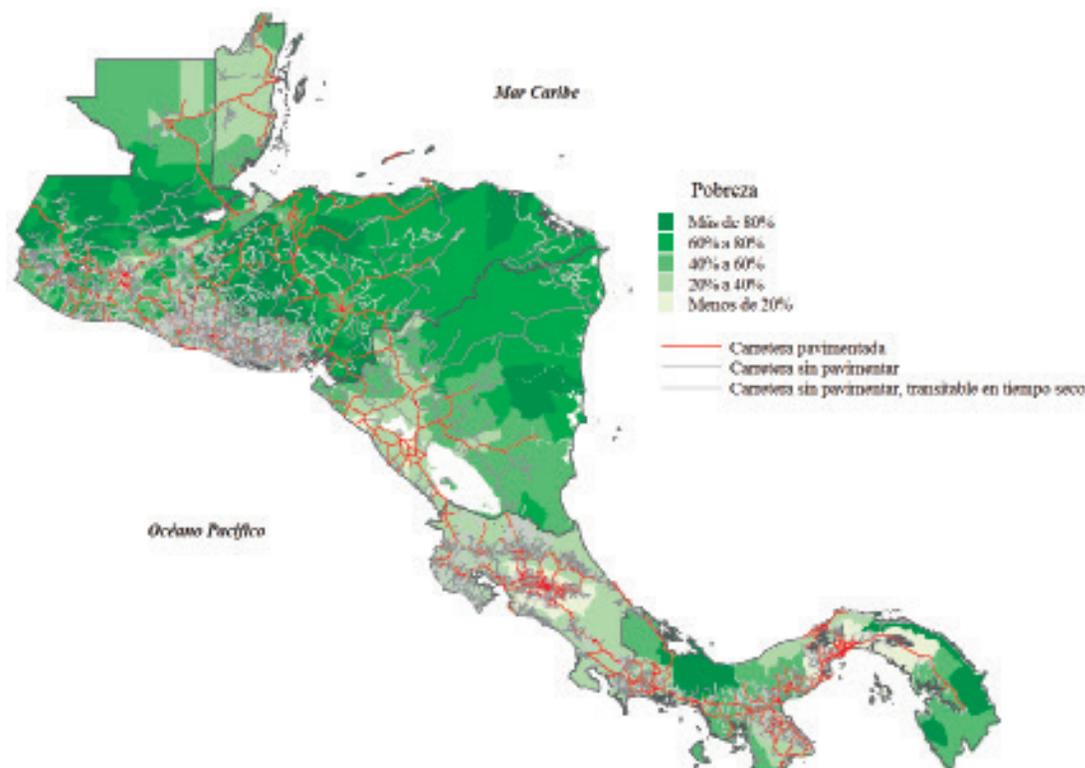
Latinoamérica un tercio de la población vive en situación de pobreza, todavía uno de cada dos centroamericanos se encuentra en esa condición, y solo en Costa Rica y Panamá el indicador se sitúa por debajo del promedio latinoamericano.

Las disparidades que atraviesan la región tienen expresión dentro de los propios países, como lo demuestran las inequidades entre el mundo rural y el urbano (mapa 7.3), entre las diferentes clases y grupos sociales, con mayor perjuicio para las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los afrodescendientes, así como las personas que sufren alguna discapacidad. La pobreza condena prácticamente a los pueblos indígenas más que a cualquier otro grupo; en Panamá este hecho se acentúa, pues nueve de cada diez habitantes rurales indígenas viven en esa condición, mien-

tras que en Guatemala por cada pobre no indígena hay dos pobres indígenas.

Según el enfoque de la exclusión social, que permite observar las carencias desde un ángulo más completo que el análisis tradicional de la pobreza, en Centroamérica predomina una baja capacidad del mercado y del Estado para garantizar a los habitantes una vida digna, ya sea mediante la inserción en el mercado laboral o por el acceso a la educación y a la seguridad social. En este tema se identifican profundas distancias en la magnitud de la exclusión a lo largo del Istmo. El fenómeno se concentra en los países del centro y norte: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde reside el 80% de la población regional. En estas naciones, en promedio, cerca del 40% de los hogares sufre exclusión social. En una posición intermedia se encuentra

MAPA 7.3

**Centroamérica: red vial y pobreza. Circa 2009**

Nota: La información corresponde a Honduras 2002, Nicaragua 2005, Guatemala 2006, Panamá 2008, El Salvador y Belice 2009, y Costa Rica 2010.

Fuente: Bonilla, 2011, con base en mediciones de pobreza de los países e información de la CCAD-SICA y el Banco Mundial.

Panamá, con una prevalencia cercana al 30% de los hogares, pero con una impresionante brecha entre las áreas urbanas y las rurales. Finalmente, en Costa Rica la incidencia de la exclusión es muy inferior, aunque no insignificante, al verificarse que alrededor de uno de cada diez hogares está en esa situación.

La falta de una nutrición adecuada es otro de los problemas que generan enormes brechas en la región. Aunque Centroamérica ha logrado y mantenido avances en otros indicadores de salud, sigue presentando un déficit crónico en lo que concierne a la desnutrición infantil, especialmente en las zonas rurales. La tasa regional es de 34,9% del total de niños y niñas menores de 5 años, la más alta en comparación con otras subregiones latinoamericanas. Con base en datos de 2008, se estima que mientras en Costa Rica dos de cada cien niños padecen este flagelo,

en Guatemala cerca de la mitad de la niñez presenta desnutrición crónica. En Panamá, Honduras y El Salvador la sufren entre 23 y 31 de cada 100. Nicaragua también se encuentra por debajo de la tasa regional -y de los tres países anteriores- al reportar una incidencia del 19,3%. Si se toma en cuenta que la desnutrición afecta más a los países más poblados, donde además se cuenta con mayor población joven, se complica el desafío regional de aprovechar al máximo el “bono demográfico” que la estructura etaria está abriendo para la mayoría de las naciones.

Como es de esperar, las brechas en la exclusión social se corresponden también con amplias distancias entre los Estados en su recaudación tributaria y en la proporción del gasto social. Como promedio del período 2006-2009, al comparar los impuestos por persona<sup>15</sup>, se observa que tres naciones -Belice, Costa Rica y Panamá- recaudaron

entre 679 y 912 dólares. El Salvador se ubicó en una situación intermedia (432 dólares), en tanto que en los países más grandes y con mayor pobreza (Guatemala, Honduras y Nicaragua) se percibieron menos de 300 dólares por habitante. Resalta el hecho de que ningún país del Istmo alcanzó el promedio latinoamericano para el mismo período (1.181 dólares).

Aunque tendió a incrementarse durante la década de 2000, el gasto social sigue siendo bajo y con marcados contrastes a nivel regional. Costa Rica presentó en 2008 el gasto social per cápita más alto (1.002 dólares), mientras que en las tres naciones con mayor incidencia de pobreza esa cifra no superó los 160 dólares. A falta de un gasto social consistente, en la mayoría de los países aumenta la presión para que las personas sufragan por su cuenta servicios esenciales. Tal es el caso de la salud, rubro en el que solo en Panamá

y Costa Rica el gasto público es mayor que el privado en términos del PIB, en tanto que en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador el gasto particular oscila entre el doble y el triple del gasto público.

En este contexto de grandes asimetrías intrarregionales que podrían provocar fracturas, el proceso de integración centroamericana aparece de un modo tendencialmente marginal, afectado tanto por la vulnerabilidad de los países como por la falta de definición de prioridades más ajustadas a las capacidades de la acción regional. Esto se evidencia en las brechas entre discurso, planes y acciones. Grave también es la posición acomodaticia que parece guiar la actuación de los gobiernos nacionales, en el sentido de que estos suelen optar por una “integración a la carta”, según convenga o no a sus intereses, con escaso compromiso hacia la región como conjunto<sup>16</sup>. Ciertamente en los últimos tres años se observan importantes indicios de una acción más pragmática por parte del SICA, lo cual es elogiado desde todo punto de vista, pero en el *Cuarto Informe Estado de la Región* se constata que tales iniciativas no alcanzan para enfrentar los graves desafíos comunes, por cuanto sigue siendo imperativo fortalecer las capacidades del Sistema, junto a un mayor compromiso político de los países para honrar los acuerdos regionales.

Si se mira a Centroamérica en el contexto latinoamericano, también se observan indicios de pocos vínculos y alineamientos con lo que sucede en el resto del subcontinente. En la región coexisten buena parte de los países que muestran los peores desempeños latinoamericanos, con dos que se ubican en la cima en ciertos indicadores de desarrollo. A diferencia de Sudamérica -con el caso brasileño, por ejemplo-, las dos naciones centroamericanas con mayor desarrollo son relativamente pequeñas y no han mostrado la capacidad ni la disposición de apalancar el avance del resto. Además el Istmo presenta una situación más compleja y riesgosa que cualquier otra región latinoamericana: está constituido por naciones que, en general, no tienen una oferta abundan-

te de *commodities* estratégicos, como petróleo, gas o alimentos (y por ende, carecen de los márgenes de maniobra económica con que cuentan los países sudamericanos), están atrapadas por la expansión de la violencia social y la geopolítica del narcotráfico y, a la vez, se encuentran enclavadas en una zona altamente expuesta a eventos naturales extremos.

El desafío planteado llama a los gobiernos a impulsar y poner en práctica una estrategia que, desde una lógica solidaria y al mismo tiempo pragmática, se concentre en los principales retos sobre los cuales la integración, mediante la producción de bienes públicos regionales, puede aportar un valor agregado. Estos pueden ser los casos de la gestión ambiental, la logística para el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y las acciones para enfrentar el clima de inseguridad por medios democráticos.

### Más y mejores acciones regionales son posibles pese al adverso contexto

Los retrocesos políticos del proceso de integración centroamericana han creado, sin duda, un escenario más hostil para las acciones conjuntas entre los países del Istmo. Los conflictos que irrumpieron en los Estados de la región, tanto internos (Honduras y Nicaragua) como externos (Nicaragua-Costa Rica), redujeron sensiblemente el alcance y ritmo de ejecución de los programas de la institucionalidad de integración, paralizaron la toma de decisiones en los órganos superiores, marginaron a las instituciones regionales como mediadoras de conflictos y han dificultado nuevos acuerdos en áreas de interés común. ¿Descarta esta situación la recomendación del *Informe Estado de la Región (2008)*, en el sentido de que, frente a los nuevos desafíos del entorno internacional, son imperativos nuevos acuerdos regionales para fortalecer acciones conjuntas?

La respuesta es negativa: aún en circunstancias difíciles, la acción regional conjunta es posible y necesaria. El argumento en favor de esta opción se articula en dos partes. La primera es

una constatación: en el período 2007-2011, cuando imperaron condiciones tan adversas para la integración, siguieron desarrollándose esfuerzos conjuntos en áreas de interés para todos los países. En otras palabras, se redujo pero no se anuló el margen de maniobra; pese al contexto, la acción centroamericana logró beneficios para todas las naciones del área. Entre las acciones que cabe destacar están las siguientes:

- En mayo de 2010 concluyeron las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.
- Los países centroamericanos y República Dominicana pusieron en marcha y mantuvieron la compra conjunta de medicamentos. En 2011 lograron adquirir bajo esta modalidad quince tipos de medicamentos, lo que implicará un ahorro global de veintidós millones de dólares.
- El Sistema de Interconexión Eléctrica, que comprende también algunas áreas de Colombia y México, estableció las pautas del mercado de compra y venta de energía, y avanzó en la creación de una empresa de generación regional y de plantas regionales de generación<sup>17</sup>.
- La Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Ricam), presenta un avance de más del 50% de las obras de construcción y modernización, equivalentes a más de 6.600 kilómetros, así como la conclusión de varios puestos fronterizos y puentes internacionales. Simultáneamente se vienen modernizando las aduanas y pasos fronterizos, con reducciones de hasta un 75% en el tiempo de tránsito, dentro del Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)<sup>18</sup>.
- En el ámbito de la seguridad, se creó la Unidad de Seguridad del SICA, en un esfuerzo asociado a la solicitud de aprobación o ratificación, en cada uno de los Congresos del Istmo, del “Convenio centroamericano

para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada” y la adopción de medidas más efectivas para el control de armas pequeñas y ligeras por medio del Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac).

- La Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) aprobó nueva normativa para regular el aprovechamiento de los recursos marinos: el reglamento OSP 03-10, para la creación de un sistema regional de seguimiento y control satelital de las embarcaciones pesqueras; el reglamento OSP 01-09, que instaura un registro pesquero centroamericano y el reglamento OSP 02-09, para el ordenamiento de la pesquería de la langosta en el Caribe, que establece un período común de veda regional.

La segunda parte del argumento es que, más allá de los desencuentros entre países y de las debilidades del Sistema de Integración, siguen existiendo temas en los que objetivamente es necesaria la cooperación y en los que, además, los gobiernos han mostrado la voluntad de actuar en forma conjunta, pese a sus discrepancias en otras arenas. Que esa voluntad no siempre se origine en una visión integracionista no es del todo relevante: una búsqueda pragmática de soluciones a problemas que ningún Estado tiene la capacidad para enfrentar de manera individual, es también un poderoso estímulo para la acción regional conjunta.

Entre los múltiples temas susceptibles de acción cooperativa entre los Estados centroamericanos destacan tres asuntos, a saber:

- Las respuestas comunes a los crecientes desafíos que impone la “geopolítica del narco”, tal como se describió en el *Informe Estado de la Región (2008)*. La coordinación de acciones policiales, el intercambio de infor-

mación de inteligencia y la realización de operativos fronterizos conjuntos son asuntos de conveniencia para todos los países. También lo es la respuesta unívoca, como región, a la política de los Estados Unidos en esta materia, que insiste en un enfoque regional, tanto por medio de la Iniciativa Mérida, como de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (Carsi, por su sigla en inglés).

- Las estrategias comunes para la adaptación al cambio climático. En la cumbre de Copenhague en 2009, las naciones del Istmo elaboraron una posición conjunta sobre este tema, que dio pie a una convergencia centroamericana durante la reunión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16) realizada en Cancún en diciembre de 2010. Si bien los países luego negociaron individualmente con otros interlocutores, hay ciertos fundamentos compartidos para la atención de un problema que no reconoce fronteras y ante el cual Centroamérica será una de las regiones más afectadas.

- La creación de una “comunidad regional de los alimentos” como una respuesta para encarar los ciclos de altos precios internacionales que la región enfrentó en 2007 y sufre nuevamente en 2011. Estos ciclos ponen en riesgo la seguridad alimentaria de millones de hogares, impiden bajar la alta desnutrición en varios países y presionan las balanzas de pagos y las tasas de inflación.

Finalmente, debe recordarse que la institucionalidad de la integración se erige sobre un entramado de relaciones -complejas por cierto- entre organizaciones sociales y empresariales, que ha permitido establecer activos canales de comunicación transnacional en todos los sectores de la actividad económica y del quehacer público. Las acciones de este entramado, que no requieren el aval de los Estados, evidencian que, aun cuando los gobiernos se han des-

interesado o alejado de la integración regional, las sociedades centroamericanas continúan fortaleciendo los vínculos integracionistas.

En síntesis, aun sin reformas institucionales en el SICA y, para el caso, sin reformas dentro de los mismos Estados, e incluso en una época de conflictos y desencuentros entre países, hay espacio para más y mejores acciones regionales. Esta afirmación no es una postura normativa, puesto que se sustenta en el análisis de las interacciones entre actores que rebasan los parámetros del sistema formal de integración.

### Sin cambios internos en los países, la integración enfrenta límites

La probabilidad de tener procesos e instituciones de integración significativamente más robustos y dinámicos se ve afectada por la existencia, en la mayoría de los países, de Estados endebles y asimétricos. El punto no es que haya diferencias de poder y capacidad entre los Estados, pues estas se presentan en cualquier esquema de integración regional. La comunidad europea es un buen ejemplo de ello: baste recordar la distancia que hay entre la fortaleza de Alemania y la crónica debilidad de Grecia.

En Centroamérica el problema estratégico de la integración es otro. Varios de sus Estados, los de los países más grandes y poblados, son institucional y económicamente muy débiles, incapaces de garantizar la plena vigencia de un Estado democrático de derecho y de suplir bienes como la seguridad ciudadana, el orden público, la educación o la salud para la mayoría de la población. Sin Estados que cumplan con estos mínimos, con sociedades desarticuladas en su interior, saltos cualitativos en la integración regional no son posibles. En estas condiciones es factible perfeccionar el abordaje conjunto de ciertos temas, pero no lograr cambios fundamentales en el curso y la profundidad de la integración. Después de todo, ningún edificio se sostiene si sus bases son endebles: la integración centroamericana es un segundo piso que descansa sobre los fundamentos de Estados muy frágiles.

Dada su importancia en el proceso de integración, el tema del poder infraestructural de los Estados centroamericanos es motivo de especial énfasis en el *Cuarto Informe Estado de la Región*. Se dedica un capítulo a estudiar la estructura de los aparatos institucionales, mientras en otro se examinan los bloqueos políticos que, típicamente, impiden una acción pública robusta para atenuar los graves problemas que enfrentan las naciones del centro y el norte del Istmo. Los principales hallazgos pueden sintetizarse así:

- Los países con menor desarrollo humano sostenible tienen Estados institucionalmente incipientes (alrededor de cien entidades públicas, en contraste con más de 250 en Costa Rica), dominados por un Ejecutivo que controla el presupuesto y los nombramientos de las autoridades y con esquemas corporativos que dan poder de veto a ciertos actores.
- Hay poderes fácticos que impiden la adopción de decisiones democráticas sobre temas de interés público, y sustraen a sectores de la actividad pública del escrutinio ciudadano, impidiendo así la transparencia y la rendición de cuentas. Casos emblemáticos, documentados en el citado Informe, son la imposibilidad de llevar a cabo reformas fiscales en Guatemala y el uso de los fondos de la cooperación venezolana en Nicaragua.
- En los países con menor desarrollo humano, los sistemas políticos bloquean acciones públicas decisivas para enfrentar problemas sociales acuciantes. Hoy en día, ante el reto de disminuir el alto grado de exclusión, estos sistemas sufren un problema de acción colectiva: ni los ciudadanos demandan, ni los partidos políticos quieren, ni los Estados pueden, ni los poderosos lo permiten.

Los Estados con baja penetración en el tejido social y el territorio de sus respectivos países tienen débiles

capacidades para integrar a sus poblaciones al progreso económico y social. El resultado son sociedades fracturadas, desarticuladas, en las que una parte sustancial de la población vive en exclusión. Sin cohesión dentro de los países, con entramados institucionales internos débiles, la integración centroamericana, de carácter supranacional, se torna frágil y sujeta a los vaivenes de los gobernantes de turno. Es difícil pedir instituciones regionales robustas cuando sus Estados miembros no las tienen.

Instituciones públicas nacionales más fuertes y eficientes constituirían una mejor plataforma para la integración centroamericana. Desde esta perspectiva, el desbloqueo, en varios países, de reformas fiscales progresivas y cambios institucionales, así como el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para impulsar políticas favorables al desarrollo humano, tiene implicaciones regionales. No hay recetas para lograr estos objetivos, y ciertamente la estatización de la economía no es un camino viable ni correcto. Estados más vigorosos pueden apalancar mercados más dinámicos y regulados. Antes que prescribir “recetas” de política pública, el *Cuarto Informe Estado de la Región* documenta las condiciones políticas que harían viable el desarrollo de Estados que cumplan -al menos- con los mínimos requeridos para promover tanto un mayor crecimiento económico como un nivel básico de bienestar social, permitir el establecimiento pleno de la democracia y evitar mayores erosiones en el orden público y la seguridad de los habitantes.

El Informe plantea la necesidad de alcanzar acuerdos políticos duraderos, que abran paso al aumento en los ingresos públicos y al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sobre todo en los Estados más aquejados por la convergencia de amenazas y riesgos comentada en las páginas anteriores. Un acuerdo político duradero es una coalición incluyente y horizontal de actores políticos (partidos, movimientos

sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución equitativa de los costos y beneficios de las acciones convenidas.

Los acuerdos nacionales no serán fáciles ni estarán libres de costos. Sin embargo, constituyen una alternativa frente al deterioro político e institucional que experimentan varios países del Istmo. Asimismo, estos acuerdos resultan necesarios para lograr avances en el manejo integrado de bienes públicos regionales, como el patrimonio natural, la estabilidad y la seguridad. En lugar de la inmovilidad, las acciones aisladas o las salidas en falso, en la actual encrucijada parece más sensato reforzar los lazos recíprocos entre la acción política nacional y la regional.

### Resumen de los capítulos del Informe

El *Cuarto Informe Estado de la Región* se divide en cuatro secciones y diez capítulos. La primera sección se titula “Panorama regional”, y su fin principal es dar seguimiento a la evolución reciente de Centroamérica con base en una plataforma de indicadores amplia y actualizada. Comprende seis capítulos, que abarcan temas de demografía, equidad social, economía, ambiente, política e integración regional (cuadro 7.3). La segunda sección, denominada “Desafíos del desarrollo humano sostenible”, profundiza en dos temas de gran importancia regional: la constitución de Estados de y para la democracia y las acciones para enfrentar el cambio climático. La tercera sección, “Dilema estratégico”, aborda un complejo problema con potencial para amenazar la estabilidad regional: la exclusión social, a la que dedica un capítulo. Finalmente, el Informe presenta un Compendio Estadístico, con sus correspondientes definiciones, fuentes y notas técnicas.

Por la importancia del tema, el resumen del Informe contenido en este apartado se inicia con el capítulo sobre el dilema estratégico antes mencionado.

CUADRO 7.3

**Estructura del Cuarto Informe Estado de la Región**

Sección	Propósito	Capítulos
Panorama regional	Seguimiento de tendencias	2. Panorama demográfico 3. Panorama social 4. Panorama económico 5. Panorama ambiental 6. Panorama político 7. Integración regional
Desafíos del desarrollo	Profundización en el conocimiento de temas de interés regional	8. El desafío de los Estados de y para la democracia 9. El desafío de enfrentar el cambio climático
Dilema estratégico	Análisis prospectivo y probables salidas a un problema regional	10. El dilema estratégico de disminuir la exclusión social
Compendio Estadístico	Compilación y sistematización de indicadores comparables	Anexo estadístico Definiciones, fuentes y notas técnicas

los principios fundamentales de la seguridad social”.

- Juliana Martínez. 2010. “Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual”.
- Néstor Avendaño. 2010. “Costo de la inclusión social en Centroamérica”.
- Dina Fernández y Enrique Naveda. 2011. “Truco o trato: mecanismos para la obstaculización de la reforma tributaria en Guatemala”.
- Carlos Salinas. 2011. “La privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua”.
- Jorge Vargas-Cullell y Pablo Ramírez. 2011. “Dilema estratégico: planteamiento y verbalización de escenarios”.

### El dilema estratégico de reducir la exclusión social (capítulo 10)

#### Propósito

Estudiar las condiciones bajo las cuales es probable un acuerdo político duradero, que haga posible disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semi-democráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social.

#### Principales innovaciones

- Enfoque que va más allá del estudio de la pobreza: introduce el concepto de “exclusión social” y el vínculo entre esta condición y los sistemas políticos.
- Análisis de la intensidad y los perfiles de la exclusión social, con base en el reprocesamiento de las encuestas de hogares de los países centroamericanos durante el decenio 2001-2009 y entrevistas etnográficas.
- Estimación de costos de acciones de política pública para combatir la exclusión social.

- Entrevistas con actores políticos clave, para examinar la viabilidad de políticas para combatir la exclusión.
- Aplicación de metodologías de escenarios al estudio de la dinámica de los sistemas políticos, con el propósito de identificar los factores críticos para superar los bloqueos actuales a políticas públicas para combatir la exclusión.

#### Investigaciones de base

- Juan Pablo Pérez-Sáinz, Rafael Segura y Diego Fernández. 2010. “Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica”.
- Claudia Dary. 2010. “Perfiles de la exclusión social en Centroamérica: un enfoque cualitativo”.
- Carmelo Mesa-Lago. 2010. “Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en

#### Síntesis del argumento

En los países centroamericanos que experimentan altos niveles de exclusión social, la posibilidad de implementar políticas públicas tendientes a reducirla enfrenta fuertes bloqueos en los sistemas políticos. Al interactuar con otras variables estratégicas, como la alta violencia social, la debilidad de las instituciones públicas y el estilo de desarrollo, estos bloqueos ponen en riesgo la estabilidad futura de la región. En estas condiciones es probable el surgimiento de “Estados degradados”. Tal desenlace no es inevitable: acuerdos políticos duraderos podrían ser un antídoto efectivo y desencadenar cursos alternativos de evolución.

#### Hallazgos relevantes

- En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, la exclusión social afecta a cerca del 40% de los hogares.
- Con excepción de Nicaragua, en la última década no hay evidencia de que los niveles de exclusión se hayan reducido, pese al crecimiento económico.

- En los países más afectados por este flagelo, los sistemas de educación, salud y seguridad social tienen menor capacidad para integrar a las poblaciones excluidas.
- Actores clave manifiestan poca voluntad política para aplicar medidas mínimas tendientes a disminuir la exclusión, como la universalización de la educación primaria, un conjunto de prestaciones básicas universales de salud y pensiones no contributivas.
- El costo de acciones para reducir (no erradicar) la exclusión, a aproximadamente la mitad del nivel actual, oscilaría entre un 3% y un 4% del PIB en los países donde el problema es más grave.

- La persistencia de bloqueos a acciones que busquen disminuir la exclusión social podría erosionar severamente las bases políticas del orden democrático y contribuir al surgimiento de “Estados degradados”.

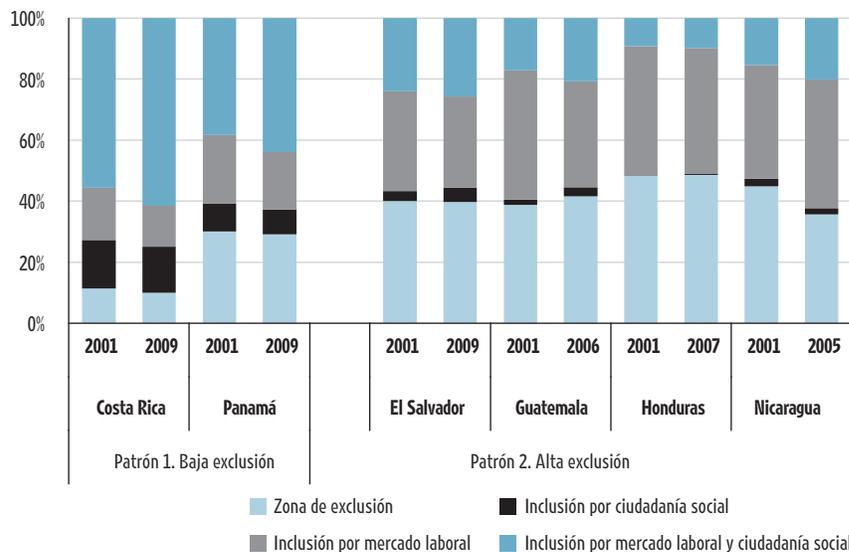
**Resumen del análisis**

Al cierre de la primera década del siglo XXI, alrededor de 3,3 millones de hogares (17,2 millones de personas) en el Istmo subsisten en condiciones paupérrimas, con accesos nulos o precarios a los mercados de trabajo y bajísimos niveles de instrucción pública. Esta situación les impide a esas personas -y les impedirá a sus hijos- optar por mejores empleos y acceder a la seguridad social, lo que a su vez las condena a vivir con exiguos patrimonios, expuestas a muertes prematuras y a elevados y crónicos riesgos a su integridad. Estos hogares han sido doble y simultáneamente abandonados: por el mercado y por el Estado, una situación que en este estudio se denomina exclusión social.

Existen notables diferencias en la prevalencia de la exclusión entre y dentro de las naciones centroamericanas. Es claramente menor en los países del sur del Istmo, los de mayor desarrollo humano, y muy extendida en los del centro y el norte: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (el

GRAFICO 7.8

**Centroamérica: hogares en condición de exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI**



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

grupo llamado CA4). Panamá presenta una situación dual: la exclusión es baja en sus zonas urbanas, pero muy alta en las rurales.

En los países del CA4, donde reside alrededor del 80% de la población centroamericana, en promedio, cerca de cuatro de cada diez hogares viven en situación de exclusión social (gráfico 7.8). El problema es más grave en las áreas rurales que en las urbanas. Con la excepción de Nicaragua, que disminuyó significativamente la incidencia entre 2001 y 2005, no se lograron avances sustantivos en la reducción de la exclusión durante la primera década del siglo XXI. La imposibilidad de contar con una medición reciente de la exclusión en el caso nicaragüense impide saber si ese cambio ha sido duradero o circunstancial.

Al analizar el estado de cosas, o “situación estratégica”, en los países con alta prevalencia de la exclusión, se concluye que el balance de oportunidades y restricciones para la puesta en marcha de acciones decididas contra ese flagelo es negativo (cuadro 7.4). Las condiciones económicas, sociales, institucionales y geopolíticas imponen márgenes

de acción estrechos que, en principio, hacen difícil que exista voluntad para cambiar la situación imperante.

Lograr una reducción significativa y sostenible de los niveles de exclusión social, lo que el capítulo llama el “salto a la inclusión”, no es posible sin una colaboración entre fuerzas políticas, para dar paso a acciones públicas que amplíen las garantías sociales de la población y fomenten mercados de trabajo más dinámicos. A esta colaboración se denomina “acuerdo político duradero”. Dada la situación estratégica inicial, las probabilidades de un acuerdo político duradero<sup>19</sup> son muy bajas. Los factores analizados para valorar tal probabilidad fueron las siguientes:

- Demanda ciudadana por la inclusión.
- Voluntad política.
- Poder infraestructural del Estado.
- Ejercicio de poderes fácticos.

El capítulo describe las razones por las cuales, en los países más afectados por la exclusión social, se presenta la

CUADRO 7.4

**Situación estratégica de los países centroamericanos con alta exclusión social**

Criterio	Situación	Países	
Estilo de inserción internacional	Agroexportación, maquila y emigración	Guatemala	
	Bajos resultados económicos	Honduras	
	Baja probabilidad de inserción internacional ventajosa	El Salvador <sup>a/</sup> Nicaragua	
Institucionalidad	Débil poder infraestructural del Estado	Guatemala	
		Honduras	
		El Salvador <sup>a/</sup>	
		Nicaragua	
Tendencias en seguridad ciudadana	Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala	
		Honduras	
	Muy alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	El Salvador <sup>a/</sup>	
		Nicaragua	
	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles o incipientes Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua	
			Alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático

a/ El Salvador ha estado intentando consolidar un centro logístico de carácter regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa Estado de la Nación, 2008 y Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 7.5

**Probabilidad de alcanzar un acuerdo político para reducir la exclusión social en las condiciones políticas imperantes**

Tipo de variable	Descripción	Probabilidad de ocurrencia
Primaria	Demanda ciudadana a favor de la exclusión	Intermedia
	Poder infraestructural del Estado	Muy baja
	Voluntad política para combatir la exclusión	Muy baja
	Poder de veto de poderes fácticos	Muy alta
Principal	Acuerdo político para disminuir la exclusión social	Muy baja

Ante un deterioro de las condiciones políticas, una reacción probable es que las élites procuren articular respuestas para defender sus posiciones de poder. A estas respuestas se les denomina “salidas en falso”, pues podrían alterar el balance de poder político y económico a favor de ciertos actores, pero no modificarían significativamente ninguno de los factores que propician el deslizamiento hacia un escenario de Estados degradados.

El capítulo plantea que el surgimiento de este tipo de Estados no es un curso de evolución inexorable, aunque sea el resultado más probable si no se hace nada distinto para modificar la situación estratégica que impera en varios países de la región. A pesar del estrecho margen de maniobra impuesto por la erosión de las condiciones iniciales, las fuerzas sociales y políticas son quienes moldean, con sus acciones y omisiones, la historia. En ese sentido, se esboza un escenario alternativo, en el cual puede superarse el bloqueo de los sistemas políticos a un esfuerzo de redistribución social como el implicado en un programa para combatir la exclusión. En ese escenario, un acuerdo político duradero tiene una probabilidad no despreciable de ocurrir, debido a la interacción de los siguientes factores causales:

- La emergencia de una amenaza letal, inmediata e inminente;
- El diseño y puesta en marcha de un programa de ayuda externa condicionada;
- La posibilidad de optar por “salidas en falso” (o soluciones espurias), en particular el establecimiento de alianzas con actores ilegales.

El factor clave para levantar el bloqueo de los sistemas políticos es el surgimiento de una amenaza innegable e imposible de obviar que tiene consecuencias dramáticas para la vida y hacienda de las personas; golpea de manera sistemática el entorno inmediato de miembros prominentes de las élites; afecta a amplias capas de la población -incluida una buena parte de las élites- y no es resultado de

siguiente coyuntura: la ciudadanía no demanda vigorosamente un acuerdo para atender el problema, los partidos no lo quieren, el Estado no puede impulsarlo y los poderes fácticos lo bloquean (cuadro 7.5). Dado el bloqueo y la prolongación en el tiempo de un escenario multiamenazas, estas sociedades corren el peligro de transformarse

en “Estados degradados”. Este es un tipo de Estado defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales. Un Estado degradado está en riesgo crónico de evolucionar hacia una situación extrema de disolución, el Estado fallido.

enfrentamientos entre clases sociales, sino de conflictos que cortan “verticalmente” el tejido social<sup>20</sup>. Esta amenaza emergería pese a que se hubieran ensayado “salidas en falso” para evitar el deslizamiento hacia un Estado degradado. Este tipo de amenaza es superior a las fuerzas y recursos de los partidos políticos y los poderes fácticos individualmente considerados, aun los más influyentes, lo que impide que estos puedan salvarse solos, sin el concurso de otros sectores de la población. Es una especie de “cisne negro”, un evento imprevisible con efectos cataclísmicos, cuya semilla ya estaba plantada en la realidad pero que por lo general era ignorada<sup>21</sup>. El capítulo describe algunas situaciones que tienen el potencial de convertirse en una amenaza letal, inmediata e inminente.

No son las buenas razones (humanitarias, consideraciones del desarrollo u otras similares) las que resolverán el bloqueo político: no lo han hecho antes, no lo harán ahora. El temor a

una amenaza es el que obliga al ajuste de comportamientos políticos. Sin él, los actores no terminan de percibir los riesgos imbricados en la situación estratégica inicial y las consecuencias del bloqueo político a la redistribución social<sup>22</sup>.

En el escenario alternativo de mejora, los actores políticos reciben señales de que los poderes fácticos no bloquearían determinados acuerdos (diagrama 7.1). Además, como resultado de una situación crítica, se intensifican las demandas ciudadanas para buscar soluciones. En estas condiciones, un acuerdo político duradero tiene una probabilidad intermedia de ocurrir. Los chances de éxito (logro del acuerdo) y fracaso son similares. Ello significa que el levantamiento del bloqueo crea mejores condiciones políticas, pero no asegura o garantiza un acuerdo. Lograrlo siempre dependerá de un factor difícil de estimar: la pericia de los actores políticos, su inteligencia y flexibilidad para aprovechar las oportunidades. Sin embargo, lo importante es que en este

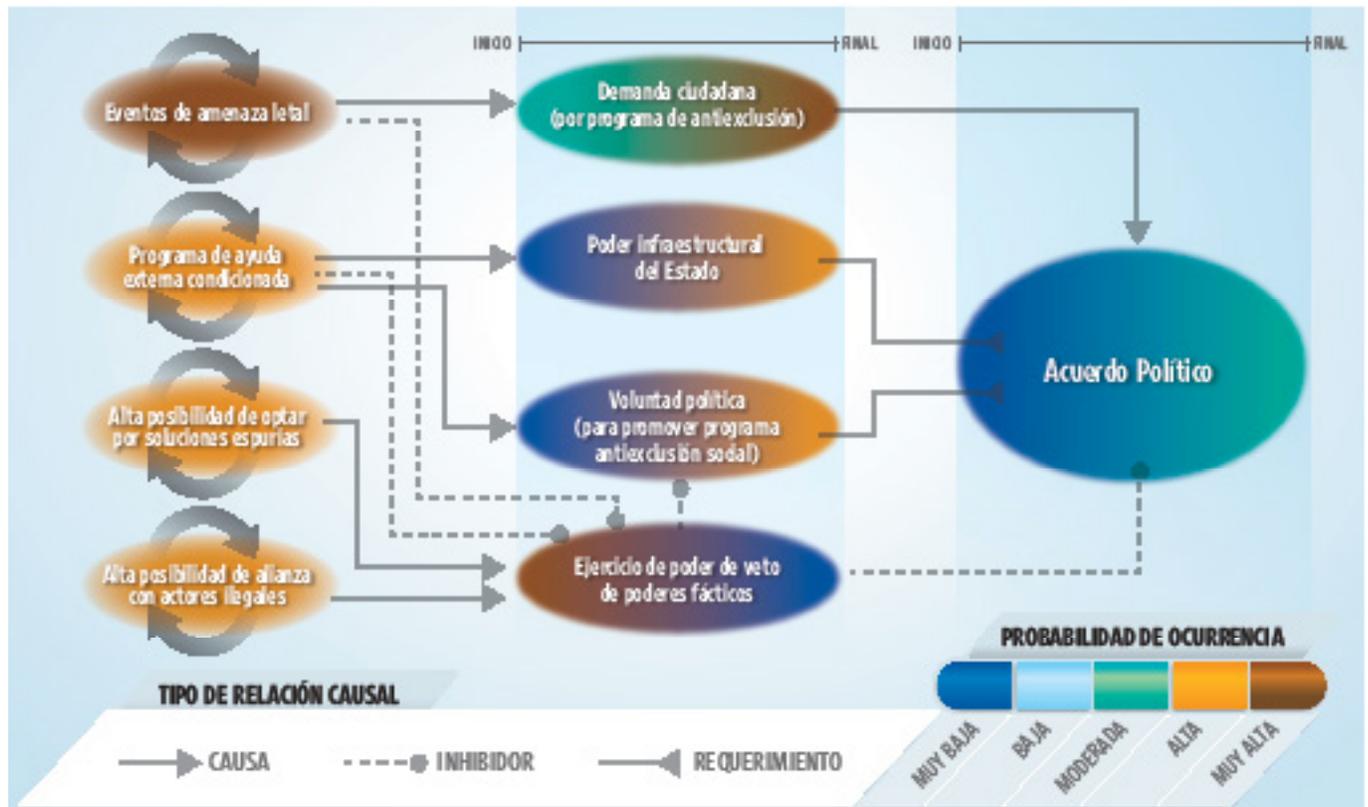
escenario alternativo un acuerdo político ya no enfrenta barreras estructurales, un cambio sustancial con respecto al escenario que conduce al Estado degradado. En éste la probabilidad era ínfima, debido a que la mayoría de sus factores causales eran débiles y el peso inhibitor de los poderes fácticos, muy fuerte.

En el escenario alternativo entran en la liza nuevos factores que alteran las probabilidades, por lo que:

- disminuye la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social (“los poderosos ahora no impiden”);
- mejora la voluntad política para actuar sobre la redistribución (“los partidos ahora quieren”);
- se robustece la demanda ciudadana (“los ciudadanos lo piden”) y
- se fortalece el poder infraestructural del Estado (“el Estado puede”).

DIAGRAMA 7.1

**Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social**



Una sustancial ampliación del poder infraestructural del Estado es, a su vez, requisito y consecuencia de un acuerdo político duradero para combatir la exclusión social. ¿Cómo evitar que ese Estado más fuerte sea instrumentalizado por una fracción para reforzar su poder, utilizándolo como fundamento de un régimen autoritario o híbrido con mayor capacidad para volverse contra la sociedad? Para impedir esta evolución, la ampliación del poder infraestructural debe tener seguridades intrínsecas para todos. A diferencia del Leviatán hobbesiano, que establece un orden por encima de cualquier consideración, esta ampliación debe ser parte de un proceso más general de construcción de un Estado de y para la democracia (O'Donnell, 2010). Un Estado así tiene los medios para garantizar los acuerdos, abrir paso al escrutinio ciudadano de las acciones públicas y reforzar la ciudadanía social en un marco de libertades y derechos. Fortalecer Estados hostiles a la democracia siembra tempestades. Lo que se necesita es otra cosa: crear las bases materiales para el ejercicio del poder democrático.

### Sección "Panorama regional"

Esta es una nueva sección del *Informe Estado de la Región*, en la cual se documentan los principales cambios ocurridos desde 2008, cuando se publicó la edición anterior, en una serie de asuntos relevantes para el desarrollo humano sostenible de la región. Tiene un enfoque descriptivo y de seguimiento; interesa analizar la magnitud, orientación y velocidad de los procesos y las tendencias en un conjunto selecto pero diverso de temas, con base en la recopilación, reprocesamiento y análisis de información secundaria. Esta sección se compone de seis capítulos, en los que se ofrece un panorama regional sobre la evolución de Centroamérica durante la última década en materia demográfica, social, económica, política, ambiental y de integración regional.

## Capítulo 2. Panorama demográfico

### Resumen

¿Cuáles cambios en el perfil

demográfico de la región implican nuevos desafíos para su desarrollo?

Todos los países centroamericanos viven un proceso de transición demográfica caracterizado por un acelerado crecimiento de la población en edad productiva, de tal modo que, en las próximas décadas, la proporción de esas personas con respecto a la población inactiva o dependiente será la más alta en la historia de la región. Aprovechar las oportunidades que brinda esta coyuntura trae consigo grandes retos. Para los países más rezagados en la transición (Guatemala, Honduras y Nicaragua) las tareas más apremiantes son ampliar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento, así como mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos. Sin embargo, en estas naciones los bajos niveles de inversión pública dificultan el logro de esos objetivos. En Costa Rica y Panamá los desafíos consisten en elevar la productividad de una relativamente bien calificada mano de obra y crear suficientes empleos de buena calidad, para lo cual se requieren mayores esfuerzos en materia de fomento productivo e innovación. Aunque el primer grupo de países también debe mejorar en estas áreas, los márgenes de maniobra son muy distintos. Mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua cuentan todavía con treinta o cuarenta años para alcanzar las metas indicadas, en Costa Rica y Panamá la ventana de oportunidad se cerrará en la presente década.

En el largo plazo la transición genera otro desafío. En las próximas décadas la fuerza laboral deberá tener una alta productividad, para generar los ingresos que requerirán economías en las que cada vez habrá menos personas en edad de trabajar y más personas dependientes de ellas. Pero si la población joven carece de buena salud y de los niveles educativos necesarios, no tendrá acceso a buenas oportunidades de empleo y su productividad será baja. Si además no cuenta con seguridad social, su porvenir, y probablemente el de sus familias, estarán en riesgo. La baja cobertura de la seguridad social implicará que amplios contingentes de pobla-

ción que hoy se encuentran activos en el mercado de trabajo, enfrentarán a futuro el riesgo de no contar con servicios de salud, ni ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Además de visibilizar los déficits históricos en su desarrollo, la transición demográfica pone a Centroamérica en una encrucijada que provoca fuertes tensiones entre objetivos de corto y largo plazo. Si no se realizan las inversiones necesarias para enfrentar estos retos, será difícil contener las migraciones y grupos importantes, como los jóvenes, las comunidades indígenas, las mujeres, los afrodescendientes y la población rural, seguirán postergados. Ello convertiría en frustración lo que hoy constituye una valiosa oportunidad para impulsar el desarrollo del Istmo.

### Hallazgos relevantes

- El ritmo de la transición demográfica en los países es muy distinto. El “bono demográfico” acabará para Costa Rica y Panamá antes del 2020, mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua aún tienen treinta o cuarenta años para aprovechar esa oportunidad.
- La población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) aumentó casi 4 puntos porcentuales durante la última década. Actualmente, este grupo representa el 59% de la población total del Istmo y para 2020 se espera que llegue al 62%.
- La población mayor de 65 años es el rango de edad de mayor crecimiento en la región. En el 2025, en Costa Rica y Panamá habrá más de cuarenta personas adultas mayores por cada cien menores de 15 años.
- Casi dos terceras partes de la población centroamericana viven en zonas urbanas. Aunque durante el período 1970-2010 la cantidad de habitantes en las zonas rurales también creció (cerca de un 2% anual), lo hizo a un ritmo mucho menor que el de las zonas urbanas (entre 3% y 4% anual).

- En el quinquenio 2005-2009, siete de cada cien extranjeros residentes en Estados Unidos eran centroamericanos. Cuarenta de cada cien migrantes centroamericanos en ese país procedían de El Salvador.

### Capítulo 3. Panorama social

#### Resumen

En los últimos años, ¿cuáles fueron los principales factores que favorecieron o limitaron la expansión de las capacidades de las y los centroamericanos?

En materia de expansión de capacidades humanas, lo más relevante de la evolución reciente fueron los avances en las coberturas educativas y la mejora en indicadores clave como la mortalidad infantil y la esperanza de vida, los cuales fueron favorecidos por aumentos en el gasto público social per cápita en todos los países del Istmo. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la información disponible sugiere que durante la contracción de los años 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social como medio para equilibrar las finanzas públicas. Aunque estos son esfuerzos en la dirección correcta, su sostenibilidad en los próximos años será crucial para que la región alcance umbrales superiores de desarrollo social.

El logro de mayores avances se vio limitado por los altos niveles de privación experimentados por la mayoría de las y los centroamericanos. Si bien en varias naciones (no en todas) hubo una modesta reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos, las inequidades siguen siendo muy elevadas. Además, la crisis económica de 2008-2009 revirtió parcialmente las reducciones de la pobreza alcanzadas en los años previos, aunque no las anuló. También persisten amplias brechas sociales de carácter subnacional en todos los países, así como los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

En años recientes han ocurrido pocos cambios en lo concerniente al diseño y ejecución de las políticas sociales uni-

versales (las dirigidas al conjunto de la población). Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta situación se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente dirigidos a la población pobre, entre los que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas y el incremento de las pensiones no contributivas para adultos mayores.

#### Hallazgos relevantes

- En el 2008, la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo afectaba a un 47% de los centroamericanos y un 18,6% se encontraba en pobreza extrema, 0,5 y 1,1 puntos porcentuales más que las estimaciones realizadas en el anterior *Informe Estado de la Región (2008)* para los años cercanos al 2006.
- El 10% de la población más rica recibe cerca de un 40% de los ingresos totales en Guatemala y Honduras, y alrededor de un 30% en los demás países del Istmo. Solo Costa Rica y Guatemala muestran un aumento de la brecha con respecto a inicios de la década.
- En el 2008 casi 1,8 millones de niñas y niños centroamericanos menores de 5 años (uno de cada tres) padecían desnutrición crónica. En Guatemala la incidencia es de 51,9% (uno de cada dos).
- La tasa neta de escolaridad en primaria en Honduras y Nicaragua fue cercana al 90% en el 2008, y en el resto de las naciones fue superior al 95%. Pese a que en secundaria la tasa se reduce a menos del 70% en todos los países, en ambos niveles hay mejoras con respecto a inicios de la década.
- En el período 2000-2008 aumentó la inversión social en toda la región. El

mayor incremento (66,7%) se dio en Nicaragua; este país y Guatemala son los que menos invierten en materia social: 110 y 119 dólares por persona en el 2008.

### Capítulo 4. Desempeño económico

#### Resumen

¿Cuáles son las oportunidades que generaron los mercados interno y externo para potenciar el bienestar de la población centroamericana?

La inserción en la economía mundial le permitió a Centroamérica impulsar su crecimiento y ampliar las oportunidades de desarrollo para sus habitantes. En los últimos años esa apuesta evidenció su potencial, pero también sus limitaciones. Los altos niveles de crecimiento económico alcanzados en el período 2004-2007, en algunos países los mayores desde la década de los sesenta, no lograron traducirse en niveles proporcionales de progreso social y se revirtieron rápidamente, debido a la fuerte contracción económica de los años 2008-2009. Estos resultados confirman la persistente desigualdad que tiende a concentrar las oportunidades productivas y los ingresos en pocos segmentos de población.

Una mayor integración a la economía mundial le permitió a la región diversificar su base productiva, pero también la hizo más sensible a los ciclos adversos de los mercados internacionales. Las políticas públicas han evidenciado poco margen de maniobra para mitigar los *shocks* externos y limitadas capacidades endógenas para generar oportunidades basadas en la productividad y la innovación.

Ante la necesidad de mitigar los efectos adversos de la crisis, los gobiernos del área optaron por aplicar políticas de gasto expansivas. Este hecho, unido a la fuerte caída de los ingresos tributarios ocasionada por la contracción económica, hizo que a partir del 2009 comenzaran a resurgir las presiones fiscales. Ello amplió las brechas en este ámbito y revirtió la tendencia a la baja que venían mostrando los países en la reducción del déficit fiscal y la deuda pública. La estabilidad continuó

erosionándose en la segunda mitad del 2010, debido a nuevas alzas en los precios internacionales del petróleo y los alimentos, lo que podría implicar una reversión del histórico descenso de los desequilibrios externos y la inflación registrados en el 2007-2008.

### Hallazgos relevantes

- La mayoría de las economías centroamericanas se contrajeron en el período 2008-2009, con excepción de Panamá (2,4%) y Guatemala (0,6%). El Salvador fue el país más afectado por la crisis (-3,5%) tanto en extensión como en profundidad. Esta nación entró en la fase recesiva más temprano que el resto del Istmo y se mantuvo en esa condición por más tiempo.
- Los factores determinantes del auge económico durante la primera parte de la década fueron también los canales de transmisión de la crisis. En los años 2008-2009 los flujos de capitales privados cayeron 21,4%, las remesas 2,4%, las exportaciones de bienes 1,5% y el turismo no creció (0,3%).
- El ciclo económico internacional afectó más las importaciones que las exportaciones. En el período 2004-2007 las compras de la región en el exterior crecieron más que sus ventas; en el 2009 las primeras cayeron un 24,1% y las segundas un 11,8%.
- Las exportaciones intrarregionales registraron un mejor desempeño que las extrarregionales. Durante la última década las primeras crecieron un 8,5%, frente a 5,3% de las segundas. Este dinamismo fue impulsado principalmente por Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- En el 2009 solo Belice y Nicaragua tenían una carga tributaria superior al 15% del PIB. La crisis dejó a Belice, Guatemala y Honduras con una carga tributaria inferior a la registrada diez años antes.

## Capítulo 5. Panorama ambiental

### Resumen

¿Cuáles fueron los principales cambios en los patrones de uso de los recursos naturales? ¿Mejoraron la sostenibilidad ambiental y las capacidades nacionales para promoverla?

En la década de 2000, Centroamérica profundizó sus tendencias de uso insostenible de los recursos naturales, al pasar de una relación positiva entre su huella ecológica y la capacidad de su territorio, a una brecha negativa o “deuda ecológica”. Esto significa que el ritmo actual de uso de esos recursos demanda más territorio del disponible. Este cambio confirma una notable desvinculación entre ambiente y desarrollo, y demuestra que el grado de prioridad (creciente) que tiene este tema en los discursos y espacios institucionales y políticos, no se expresa en logros concretos y transformaciones sustanciales en los patrones de explotación de la naturaleza.

Gran parte de la deuda ecológica deviene de un uso energético descontrolado, ineficiente y contaminante, y de la apertura, poco planificada y regulada, de nuevas ventanas de riesgo para la integridad natural del territorio: un crecimiento urbano expansivo, un limitado control de las fuentes de contaminación del agua y de los residuos sólidos y líquidos, la afectación del suelo por actividades agrícolas tecnológicamente rezagadas, así como la apuesta por actividades de alto impacto ambiental y gran conflictividad social, como es el caso de la minería (en especial en territorios indígenas).

Todo lo anterior amenaza los logros que en las décadas anteriores marcaron la agenda de conservación en el Istmo. El área protegida ha seguido creciendo (aunque a un ritmo mucho más lento) y se han sumado esfuerzos públicos y privados con nuevas modalidades y aportes. Pero ello no logra evitar la presión de la actividad humana sobre el patrimonio natural: se mantiene una importante deforestación en la mayoría de los países, se ha perdido una gran cantidad de área de humedales (uno de los ecosistemas menos protegidos)

y aumentó el número de especies en peligro.

Centroamérica ha tenido un gran dinamismo en materia de creación de leyes e instituciones, tanto en el plano nacional como en el regional, pero los resultados de su gestión ambiental muestran que hay poca capacidad para el control efectivo de las actividades, en favor de la sostenibilidad. Un ejemplo de esta situación se da con la gestión del riesgo. Centroamérica generó una institucionalidad compleja y avanzó en el tratamiento conceptual de este tema, pero mantiene niveles de exposición y vulnerabilidad socialmente construidas iguales o mayores a los de décadas pasadas, en un contexto de creciente número de desastres y, además, de cambio climático.

Los países del Istmo tienen desafíos comunes, poseen varias cuencas transfronterizas, protegen un patrimonio natural de importancia mundial, exhiben tendencias similares en el uso de los recursos naturales y la energía, y comparten amenazas de diversa índole. Por eso, la gestión ambiental surge como un espacio claro en que la acción regional no solo es fundamental, sino que puede ayudar a fortalecer (con planificación, información y participación social) las capacidades para buscar y mantener un desarrollo humano sostenible.

### Hallazgos relevantes

- Centroamérica tiene una huella ecológica negativa: cada habitante requiere un 10% más del territorio que tiene disponible para satisfacer su consumo.
- Poco más de la cuarta parte del territorio centroamericano corresponde a áreas protegidas. Entre 2000 y 2009 se registró un aumento de 368.558 hectáreas en esa superficie, un 2,5% del total.
- En veinticinco años, desde 1980 hasta 2005, la región perdió 248.400 hectáreas de humedales, a un ritmo promedio anual de 9.936 hectáreas. La pérdida acumulada en ese período

representa un 34,8% del total que existía en 1980.

- La cantidad de especies en peligro aumentó un 82% entre 2002 y 2010. Los peces, seguidos por los anfibios, son las especies más impactadas.
- Un 35% del territorio centroamericano está dentro de cuencas compartidas.
- Entre 2005 y 2008 la superficie agrícola de la región se redujo en 7,4%.
- De 2005 a 2010 el área boscosa del Istmo disminuyó en 1.246.000 hectáreas. El ritmo de esa pérdida, sin embargo, ha bajado; entre 1990 y 2000 la tasa era de -1,6%, y en el período 2000-2010 fue de -1,2%.

## Capítulo 6. Panorama político

### Resumen

¿Cuál fue la evolución de la democratización en el acceso y ejercicio del poder político, y en la convivencia ciudadana?

El acceso democrático al poder político tuvo involuciones en el último trienio en dos países del Istmo. El golpe de Estado en Honduras en 2009 y las denuncias de fraude en las elecciones municipales del 2008 en Nicaragua, evidenciaron que las democracias electorales no han terminado de consolidarse y aún existe el riesgo de que se empleen medios no democráticos.

El ejercicio democrático del poder político está aún muy limitado por un contexto en el que las instituciones del Estado de derecho siguen siendo frágiles y politizadas. En Guatemala la violencia y la penetración del crimen organizado provocaron eventos que amenazaron con desestabilizar el sistema político. También El Salvador y Panamá muestran déficits institucionales, pero estos no han dado paso a situaciones críticas; en estos dos países -al igual que en los anteriores- uno de los temas prioritarios es la consolidación de la independencia judicial.

Estos episodios ya no pueden ser vistos como productos de “transicio-

nes inacabadas” hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

La ciudadanía, por su parte, fue poco activa y presentó bajos niveles de demanda por aperturas democráticas en el período 2008-2010. Las excepciones a esta regla fueron el movimiento de resistencia organizado en Honduras y las acciones colectivas de trabajadores registradas en el 2010 en Panamá.

Todas las democracias del Istmo enfrentan los retos derivados de la geopolítica del narcotráfico, otros tipos de crimen organizado y la violencia social y delictiva<sup>23</sup>. En los países con las instituciones más débiles del Estado de derecho, estos desafíos han impactado su estabilidad política y generan incertidumbre sobre su evolución futura.

### Hallazgos relevantes

- Entre 2008 y 2010 se realizaron en el Istmo cuatro elecciones nacionales: El Salvador (2009), Honduras (2009), Panamá (2009) y Costa Rica (2010). Solo en Costa Rica triunfó la continuidad política.
- El nuevo Código Electoral de Costa Rica (2009) establece la obligatoriedad de la paridad de género (50% hombres y 50% mujeres), para la conformación de las listas de candidatos a puestos de elección popular, mediante un sistema de alternancia. En Honduras y Panamá la cuota actual es de 30%, aunque en el último de estos países la representación femenina en el Congreso sigue estando lejos de cumplir con ese porcentaje.
- En cuatro de los seis países del Istmo descendió la participación electoral. Con excepción de Nicaragua -donde en 2006 esta participación cayó casi veinte puntos porcentuales con respecto a los comicios previos-, la disminución fue moderada (entre tres y seis puntos porcentuales).

■ Entre 2005 y 2009, el gasto de defensa de la región ascendió a poco más de 2.000 millones de dólares. Este rubro no experimentó incrementos significativos en los últimos años, salvo en Honduras, donde el gasto se duplicó durante la segunda mitad de la década.

■ En los últimos cinco años se intensificaron los cuestionamientos públicos a la independencia del Poder Judicial. Honduras y Nicaragua son los casos más extremos, por la participación que tuvieron los órganos judiciales en las crisis políticas recientes en esos países.

## Capítulo 7. Integración regional

### Resumen

¿Cómo ha contribuido la institucionalidad de la integración regional a enfrentar los desafíos del desarrollo humano sostenible de Centroamérica?

En el trienio 2008-2010, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano sostenible en Centroamérica siguieron siendo bajas y no muy distintas a las descritas por el *Informe Estado de la Región en 2008*. A la falta de disciplina de los países y a una trunca reforma institucional, se le han agregado en años recientes las dificultades surgidas de un contexto político aún más complejo, las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional y un entorno regional severamente afectado por los desastres naturales sufridos en el 2010.

Pese a ello, es posible consignar avances que demuestran que la acción regional no solo fue posible, sino que además contribuyó para que las crisis mencionadas no tuvieran efectos más severos. Centroamérica aumentó su comercio interno, pudo completar la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y consiguió que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica. También avanzó en la interconexión eléctrica, la estrategia regional de seguridad, la posición ante el cambio

climático y la organización del sector pesquero. En forma paulatina, la región ha logrado cimentar canales de comunicación transnacional fuertes y dinámicos en diversos sectores de la acción pública. Estos canales son imprescindibles como plataforma para la acción conjunta y pueden entenderse como uno de los elementos más importantes para el futuro éxito y ulterior desarrollo del SICA.

Estos avances, sin embargo, no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010. Si bien la renuencia de los Estados a otorgar mayor capacidad infraestructural al Sistema limita la profundización del proceso de integración, también los problemas internos de gestión del SICA desestimulan a los países miembros. La principal respuesta de la Secretaría General ha sido una mayor influencia en la conducción y seguimiento de las actividades y organismos, con lo cual busca aumentar la articulación, disminuir la redundancia y hacer eficiente la ejecución presupuestaria. No obstante, esta práctica centralista debe ir acompañada de una sustantiva mejora en la rendición de cuentas y la transparencia del Sistema, sin que ello genere roces entre las diversas instancias, ni entre sus miembros o con la normativa regional.

#### Hallazgos relevantes

- Las crisis políticas originadas por el golpe de Estado en Honduras y el conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua han llevado a los órganos políticos del SICA a tener un funcionamiento mínimo. El número de reuniones presidenciales disminuyó de ocho en el 2008, a tres en el 2010.
- En el período 2007-2010 se aceptaron cinco nuevos países observadores del SICA: Alemania, Chile, Argentina, Italia y Japón. La cooperación europea es por mucho la principal fuente de financiamiento de la integración regional: aportó más de 500 millones de euros en la primera década del siglo XXI.
- El mecanismo de nombramiento de los jefes de las instituciones regionales sigue siendo un área crítica de la institucionalidad. Esto quedó manifiesto en el reciente conflicto por el nombramiento del actual Secretario de la Sieca.
- En 2010 Panamá anunció su retiro del Parlacen.
- En el período 2007-2010 se crearon cuatro nuevos órganos adscritos al SICA, todos con sede en San Salvador. Entre ellos destaca la Unidad Regional de Seguridad Democrática (Comisión de Seguridad Democrática).
- Continuó la iniciativa de compra conjunta de medicamentos por parte de las naciones centroamericanas. Para el 2011 se proyecta que la adquisición de quince de estos productos generará un ahorro global de veintidós millones de dólares.

#### Sección "Desafíos del desarrollo humano sostenible"

En esta sección del Informe se examina un conjunto pequeño pero relevante de desafíos regionales. Un desafío representa un rezago del desarrollo humano sostenible de Centroamérica, que se estudia en profundidad con el fin de conocer mejor sus implicaciones sobre la calidad de vida de la población.

A diferencia de la sección anterior, en este apartado del Informe se analizan exhaustivamente los temas planteados. Ello implicó el desarrollo de investigaciones en las cuales se recurrió a fuentes de información primaria, así como la realización de nuevas investigaciones como complemento de lo ya estudiado en cada materia. En este sentido, los capítulos 8 y 9 dan un valor agregado a algunos de los asuntos abordados de manera general en la sección "Panorama regional".

#### Capítulo 8. El desafío de los Estados de y para la democracia

##### Resumen

¿Qué capacidades tienen los Estados

centroamericanos para resguardar y promover la democracia?

Los Estados son una fuente importante de los problemas de la democracia en Centroamérica. La organización y la distribución de poder dentro los aparatos institucionales no son propicias para el control político. Además, la mayoría de los Estados tiene un bajo poder infraestructural, es decir, pocas capacidades para tutelar eficazmente los derechos ciudadanos. Incluso en años recientes varios de ellos se han vuelto contra la democracia, procurando distorsionar o recortar los ámbitos de aplicación del orden constitucional.

Hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes institucionales precarias en ámbitos clave de su quehacer. En ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas y, en un contexto de fragilidad institucional, ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales. Esta configuración de aparato institucional converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: son Estados que, por su reducida base fiscal, no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializados, con lo cual se les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio de sus países. Esta variedad de Estado pequeño y débil no solo es incapaz de apalancar la democracia, sino que es hostil a ella: de su seno han surgido los actos contra la legalidad democrática. Entre estos destacan acciones deliberadas y sistemáticas del Ejecutivo para cooptar el Poder Judicial y disminuir la independencia de la jurisdicción constitucional, y la aquiescencia de las autoridades ante la violación de la Constitución Política.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se acercan mucho a esta modalidad de Estado hostil a la democracia. El

Salvador y Panamá tienen sistemas con características mixtas. Belice, y en particular Costa Rica, son los países que más se alejan de este patrón. Cuentan con Estados cuyos aparatos institucionales son, absoluta o relativamente, más grandes, una representación más equitativa de grupos sociales en las instancias públicas y mayor poder infraestructural. En estas naciones también se documentan actos agresivos de la institucionalidad contra el régimen democrático, pero no son tan frecuentes y sistemáticos y, sobre todo, han sido infructuosos.

Estos hallazgos subrayan el papel central que juegan los Estados en la democratización de las sociedades. Estados hostiles a la democracia no solo frenan ese proceso, sino que procuran sofocar o, por lo menos, vaciar de contenido las democracias electorales que albergan en su seno. En los próximos años, el establecimiento de Estados de y para la democracia será crucial para el futuro político del Istmo.

### Hallazgos relevantes

- En Centroamérica existen casi mil instituciones públicas<sup>24</sup> (968). El Estado costarricense reúne el 29% de ellas (276), seguido por El Salvador (162); los demás países oscilan entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala).
- Los sectores públicos de los países del CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), donde habita el 80% de la población, representan el 34% de los presupuestos públicos de la región, un peso combinado menor que el del Estado costarricense (44% de los presupuestos públicos, 10% de la población).
- El Ejecutivo (presidente y ministro del ramo) nombra al máximo jerarca en cerca de seis de cada diez instituciones públicas centroamericanas.
- Mientras en América Latina el promedio per cápita de pago en impuestos es de casi 1.200 dólares por año, entre 2005 y 2009 los costarricenses y los beliceños pagaron alrededor de 900 dólares anuales; en Nicaragua, Honduras y Guatemala, el promedio es de menos de 300 dólares.
- En administración de justicia, los países del CA4 gastaron entre tres y seis veces menos que el promedio latinoamericano de 195 dólares anuales durante el período 2005-2009. En el ámbito de la salud pública el rango es similar.
- El Salvador y Costa Rica cuentan con los sistemas de administración de justicia con mayor penetración territorial del Istmo. Tiene el doble o hasta seis veces más oficinas y operadores judiciales que Guatemala y Panamá.

## Capítulo 9. El desafío de enfrentar el cambio climático

### Resumen

¿Cuáles son las principales implicaciones sociales, económicas y ambientales esperadas del cambio climático para Centroamérica?

El cambio climático pone en evidencia los rezagos en el desarrollo humano de la región. Las proyecciones indican que habrá cambios significativos en la temperatura promedio y los patrones de precipitación, lo que podría exacerbar los impactos de la cantidad creciente de desastres que afectan al Istmo. También se prevén efectos sobre la seguridad alimentaria, la productividad agrícola, el manejo del agua, las costas, la biodiversidad y los ecosistemas, entre otros.

Este fenómeno profundiza las amenazas y vulnerabilidades históricas de Centroamérica, generadas por factores como la degradación ambiental, la ausencia de ordenamiento territorial, la exposición y el riesgo de desastres para las poblaciones -principalmente las más pobres-, la ineficiencia energética y la dependencia de combustibles fósiles, el mal manejo del agua y las debilidades institucionales para la gestión ambiental. El cambio climático plantea una situación contradictoria: el Istmo es

responsable de menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), pero es reconocido como el “punto caliente” más prominente de los trópicos; es decir, la zona del mundo potencialmente más vulnerable a sus impactos. Aunque se trata de una factura en gran parte ajena, la región también ha aportado degradación ambiental y deforestación, usos insostenibles de energía y desorden urbano, que no la eximen de responsabilidad global. Sin descuidar las acciones para disminuir esos aportes, prepararse para mitigar las repercusiones de este fenómeno es el desafío más apremiante para la débil institucionalidad y la escasa capacidad de adaptación de Centroamérica.

Dos sectores que sobresalen, tanto por su importancia económica y social como por su vulnerabilidad ante el cambio climático, son agricultura y energía. A mediano y largo plazos se prevé afectación de cultivos como maíz, frijol y arroz, fundamentales para la alimentación y la economía de muchos pequeños productores en la región. En energía los retos apuntan en dos sentidos: la necesidad de reducir las emisiones de GEI en un marco de alta dependencia de hidrocarburos, y los problemas que puedan presentarse en la disponibilidad y manejo del agua para la generación futura de energía eléctrica.

Centroamérica ha creado espacios de debate y coordinación, así como un conjunto amplio de políticas y estrategias nacionales y regionales para enfrentar el cambio climático, pero con dos debilidades centrales: por un lado, el enfoque prevaleciente ha sido el de la mitigación (ámbito en el que existe la posibilidad de acceder a recursos financieros internacionales), mientras que el tema crítico de la adaptación no ha sido prioritario; por otro lado, la mayoría de las políticas ha definido tareas y metas clave, pero no responsabilidades y recursos para su concreción. El reciente lanzamiento de la Estrategia Regional de Cambio Climático parece marcar un avance en esa dirección. Por el momento, urge consolidar la generación de indicadores ambientales, colocar la adaptación en el centro de los

esfuerzos -articulándola con la gestión del riesgo-, fortalecer la gestión de los bosques y zonas protegidas (cruciales para encarar el fenómeno) y construir de manera participativa instrumentos de ordenamiento territorial y de educación ciudadana.

#### Hallazgos relevantes

- Centroamérica produce menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global, pero es señalada como el “punto caliente” más vulnerable al cambio climático entre las regiones tropicales del mundo.

- Guatemala y Honduras son responsables del 76% de las emisiones de GEI en el Istmo, principalmente como resultado de cambios en el uso del suelo y la quema de hidrocarburos y leña.

- Los cultivos más sensibles al cambio climático en Centroamérica son: caña de azúcar, yuca, maíz, arroz y trigo (maíz, frijol y arroz son sus cultivos más importantes).

- El índice de riesgo climático (calculado para 176 países entre 1990 y 2008, con base en fenómenos meteorológicos extremos) ubica a Honduras

y Nicaragua entre las naciones en mayor riesgo (tercera y quinta posición, respectivamente).

- Aunque no se ha establecido una relación clara con el cambio climático, desde las décadas de los ochenta y noventa se registra un crecimiento significativo en el número e impacto de desastres hidrometeorológicos en la región.

- Una revisión de 65 documentos de política y estrategias en los que se definen medidas contra el cambio climático mostró que solo en siete se identificaron responsabilidades y recursos para su implementación.

La edición de este capítulo estuvo a cargo de Alvaro Cáliz, Miguel Gutiérrez-Saxe, Alberto Mora, Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

La revisión de cifras la efectuó Natalia Morales.

## NOTAS

**1** La competitividad de la región se ve afectada por las deficiencias y altos costos en materia de transportes, energía y telecomunicaciones. Se estima que en Centroamérica los costos logísticos pueden representar hasta el 50% del precio final que paga el consumidor de un producto (siendo el transporte uno de los componentes más altos), en tanto que el promedio latinoamericano es de aproximadamente un 25%, y el de los países de la OCDE no supera el 9%. En el caso de la energía, el promedio regional es de dieciocho centavos de dólar por kilovatio/hora, mientras que en Colombia y México se aproxima a seis centavos de dólar. Asimismo, el rezago en todos los países centroamericanos en el desarrollo de las telecomunicaciones es pronunciado, sobre todo en la conectividad de banda ancha, que se considera esencial para el aumento de la competitividad (Whyte, 2010).

**2** El papel del Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha sido potenciado por las medidas de facilitación del comercio que han venido promoviendo los países. Un mejor aprovechamiento de este canal comercial implicaría avanzar en áreas en las que hasta ahora ha existido poca voluntad política de parte de los Estados, como son los casos de la integración aduanera y la búsqueda de una mayor convergencia de los tratados de libre comercio (Granados, 2010).

**3** Los impactos de la crisis económica se convirtieron en una amenaza adicional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), previstos para el año 2015. De no mediar otros apoyos, las familias más pobres que sufren una caída en sus ingresos están presionadas a gastar menos en salud, nutrición y educación. Aun así, la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema probablemente sea cumplida en todos los países centroamericanos. Por su parte, la meta de disminuir a la mitad la tasa de mortalidad infantil es poco probable que se alcance, excepto en El Salvador. En cuanto a la universalización del acceso a la educación primaria, de mantenerse la tendencia actual, estaría siendo lograda en la región, salvo en Honduras y Nicaragua (Olinto, 2010).

**4** Los programas de transferencias condicionadas (PTC), muy generalizados en América Latina en la última década y más recientemente en Centroamérica, representan una innovación en el diseño y ejecución de políticas sociales selectivas (junto a las pensiones no contributivas para adultos mayores en situación de pobreza). Los PTC cumplen una función relevante en tanto se les considere como complementarios a las políticas sociales de amplio alcance y si, además, se les aísla de las lógicas clientelistas. Un estudio de Cecchini y Madariaga (2011), que analiza los PTC en América Latina y el Caribe, señala que la asignación de recursos para estos programas alcanza un promedio regional (en relación con el PIB de cada país) de 0,4%. Todos los países centroamericanos, se ubicaron por debajo de ese promedio. Los PTC no están exentos de ser absorbidos por la corrupción, pero al menos en los tres países indagados para efectos de este análisis, no se encontraron mayores indicios de pene-

tración significativa de las redes clientelistas y de corrupción. El estudio que da cuenta de esa situación fue realizado a finales de 2010 en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, combinando la aplicación de encuestas, grupos focales y entrevistas a profundidad (en las comunidades y con expertos). Véase Brenes y Vanegas, 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

**5** Existen serias limitaciones de información sobre la violencia en contra de las mujeres, tanto en lo que concierne a la cantidad de casos como a su calificación. Los homicidios son un tipo de violencia extrema que, cuando se cometen en contra de las mujeres a causa de su género, se conocen como femicidios. En la región solo Guatemala, Costa Rica y El Salvador cuentan con instrumentos normativos que contemplan esta figura. En todo caso, el Istmo registró un aumento de los homicidios de mujeres durante la pasada década, con un repunte importante en los últimos tres años en Guatemala, Honduras y El Salvador. Un factor que dificulta la atención del problema es la impunidad, ligada a los deficientes desempeños de los órganos de investigación criminal (Cefemina, 2010).

**6** La incapacidad de las policías públicas incide también en la expansión de los servicios privados de seguridad. En toda Centroamérica la cantidad de agentes privados excede el número de efectivos policiales públicos, un fenómeno que se magnifica en Guatemala (6 a 1) y en Honduras (4,88 a 1) (Small Arms Survey-Graduate Institute of International and Development Studies, 2011). Esta tendencia causa mayor preocupación por el hecho de que los países cuentan con mecanismos endeble para el registro y supervisión del personal, equipo y armamento de las empresas de seguridad privada.

**7** El tráfico ilícito de armas es un negocio muy vinculado al canje por drogas. Hasta hace poco se asumía que este intercambio seguía preferentemente la ruta norte-sur, mientras que el tráfico de drogas iba en sentido contrario; sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado que la ruta de las armas es más variada. Indagaciones del Ministerio Público de Guatemala encontraron que la mayoría de las armas decomisadas recientemente en ese país proceden de Honduras. En 2009 y 2010, las autoridades mexicanas denunciaron que la mayoría de los arsenales incautados por la policía al crimen organizado (sobre todo a los cárteles) proviene de los ejércitos de Centroamérica. Hay varios indicios que hacen razonable pensar que los cárteles mexicanos están utilizando a Centroamérica como una base logística. La presencia creciente de armas en Centroamérica obedece tanto a los remanentes de los conflictos bélicos como al acelerado ritmo de las importaciones legales e ilegales. Se estima que en 2007 en la región había alrededor de 4,5 millones de armas ligeras, la mayoría circulando en forma ilegal (Banco Mundial, 2011). Ante la expansión del tráfico clandestino de armas, los Estados del área han mostrado escasa capacidad de anticipación y respuesta. Esta débil reacción se debe, en parte, a la ausencia de procedimientos homologados entre los países y al débil manejo e intercambio de información, tanto a nivel intranacional como intrarregional (Iepades y Flasco, 2006).

**8** Para este análisis no se contó con cifras comparativas sobre el impacto de la crisis en el subempleo, que como se sabe es el principal problema de la fuerza de trabajo centroamericana. Empero, es muy probable que este fenómeno se haya expandido entre 2008 y 2010, ya que los Estados concentraron sus esfuerzos en las políticas asistenciales, con muy pocas acciones para la generación de empleo decente. Asimismo, salvo en el caso panameño, la capacidad del mercado de trabajo para crear puestos de trabajo formal fue minimizada por las condiciones económicas prevalecientes.

**9** En la explotación minera se refleja claramente la ausencia de poder ciudadano. En Guatemala, desde 2005 y hasta junio de 2011, pueblos indígenas afectados por diversas concesiones han realizado más de cincuenta consultas comunitarias. En las consultas, la población se ha manifestado en contra de la minería a cielo abierto en sus territorios, al amparo del Convenio 169 de la OIT, sin que las autoridades hayan prestado una atención oportuna a estas expresiones. Durante los últimos cinco años, se ha agudizado la desprotección jurídica de los pueblos indígenas sobre sus tierras, así como la represión oficial y clandestina en contra de los líderes que se oponen a la actividad minera. La conflictividad generada en ese país motivó la visita (2010) y posterior elaboración de un informe (2011) del Relator Especial de las Naciones Unidas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos en territorios tradicionales. En el Informe se documentan los impactos en la salud, las fuentes de agua, los bosques y, sobre todo, se hace constar la fuerza desproporcionada aplicada por el Estado ante actos de protesta social. La represión no proviene solo del Estado, sino también de grupos privados. Se documentan asesinatos, hostigamientos y ataques a defensores de derechos humanos y líderes comunitarios, en un contexto marcado por la impunidad, en especial cuando las víctimas son indígenas.

El informe del Relator Especial, presentado en marzo de 2011, recomienda avanzar urgentemente hacia la discusión y aprobación de un instrumento jurídico que formalice la consulta a los pueblos indígenas sobre las medidas estatales que les afecten. También sugiere una revisión de las normas ambientales, para permitir la plena participación de los pueblos indígenas en la elaboración de los estudios de impacto ambiental y social, y garantizar una mayor capacidad de supervisión por parte de las autoridades competentes, en consulta con las comunidades indígenas. El Relator Especial insta al Estado guatemalteco a realizar una amplia y profunda revisión de las normas y políticas relativas a las tierras indígenas, a fin de articular las leyes internas con las normas internacionales que garantizan los derechos de estos pueblos sobre sus tierras y recursos naturales, incluyendo el carácter colectivo de estos derechos, su dimensión territorial, y el pleno reconocimiento de la tenencia tradicional de la tierra conforme al propio derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas (ONU, 2011).

**10** Un informe especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación en Honduras tras el golpe de Estado, señaló que en ese país se cometieron “graves violaciones a los derechos humanos de sus habitantes, incluyendo muertes, declaración arbitraria del estado de excepción, represión de manifestaciones públicas a través de un uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes y malas condiciones de detención, la militarización del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones arbitrarias al derecho a la libertad de expresión y graves vulneraciones a los derechos políticos. La CIDH también comprobó la ineficacia de los recursos judiciales para proteger los derechos humanos” (CIDH, 2009).

**11** En países con economías abiertas -como las centroamericanas- que sufren agudas fluctuaciones de precios en los productos básicos, se recomienda, además de la agregación de valor y la diversificación de mercados y productos, políticas anticíclicas, sobre todo de carácter fiscal, para amortiguar los impactos de los ciclos recesivos (Ocampo, 2011).

**12** La inversión extranjera directa (IED) resulta un factor crucial para el desarrollo de las economías centroamericanas, pero debe inscribirse en el marco de políticas más coherentes de desarrollo. Contrario a lo que prevalece en el Istmo, la atracción de IED con base en incentivos fiscales requiere medidas focalizadas y temporales. Luego de un período determinado, los sectores más dinámicos que gozan en un primer momento de exenciones y exoneraciones tendrían que contribuir con el pago de impuestos. Asimismo, la experiencia del sudeste asiático muestra que los incentivos tributarios deberían estar condicionados a la contribución de la IED para alcanzar una mayor intensidad tecnológica y un mayor encadenamiento productivo, o bien, a su presencia en las zonas más deprimidas (para generar empleo decente).

**13** La presión fiscal llevó a incrementos considerables de la deuda pública en términos del PIB en todos los países, excepto en Panamá, donde se mantuvo un nivel de deuda similar al de 2008. En 2009 el mayor aumento ocurrió en El Salvador, con un alza anual equivalente a un 8,3% del PIB, seguido por Nicaragua (5,1%) y Honduras (4,4%).

**14** Incluye a los tres países del llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), junto a Belice.

**15** Corresponde al promedio de 2006-2009 de los ingresos tributarios por habitante. Se obtiene de multiplicar la carga tributaria de cada país (tributos/PIB) por el PIB y dividirlo por la población de cada año.

**16** Un ejemplo de esta situación es la actitud del Estado panameño, que por un lado se retira del Parlacen en 2009 (resquebrajando aun más la legitimidad de este organismo) y, por otro, decide ingresar al Sieca (incorporación que, al formalizarse en 2012, le dará mayor fortaleza y perspectivas a la integración económica).

**17** El hecho de que el sistema de interconexión esté en una etapa avanzada de ejecución facilitará a su vez la puesta en marcha de la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), ya que la mayor parte del cableado de fibra óptica fue tendida sobre la red de interconexión eléctrica. La AMI será un factor clave para reducir la acusada brecha digital que exhibe la región, ya que la infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha interconectará zonas urbanas y rurales del área centroamericana y del resto de países que integran el Proyecto Mesoamérica. A finales de mayo de 2010 se reportaba una conclusión del 95% de la infraestructura de fibra óptica que va desde Guatemala hasta Panamá.

**18** La Ricam forma parte de una estrategia más amplia de transporte: el Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano (STMM), cuyo objetivo es lograr un uso más eficiente de los distintos medios de transporte (terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo). Dentro de este sistema se ha privilegiado el Corredor Pacífico, que cruza seis fronteras y siete países en el litoral pacífico desde México hasta Panamá. Para Centroamérica, el desarrollo de este corredor es relevante por ser la ruta más corta que conecta al Istmo y porque, además, por esa vía circula aproximadamente el 95% del comercio intrarregional (incluyendo parte de México). De igual manera, el STMM privilegiará una estrategia portuaria para México y Centroamérica que incluye la adecuación del transporte marítimo de corta distancia, como una medida para promover el crecimiento del comercio intrarregional (SELA, 2011).

**19** Un acuerdo político duradero es una coalición de actores (partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución de costos y beneficios de las acciones convenidas. Este convenio es explícito, basado en un texto formal acordado entre todos (“pacto”) aunque puede tener normas, expectativas y objetivos implícitos. La durabilidad es un vector que combina duración con estabilidad, e implica que el acuerdo político tiene una vigencia indisputada, reconocida por los coaligados, a lo largo de un extenso período.

**20** Castro y Bermeo (2009) señalan que con frecuencia los esfuerzos redistributivos son respuestas a conflictos sociales, pero de carácter multiclasista, lo que evita la polarización entre clases. En un contexto completamente distinto, Slater (2010) argumenta que las élites solo atribuyen un carácter inminente a la amenaza cuando los conflictos son de cierto tipo; por ejemplo, en el caso de la emergencia de Estados autoritarios en el sudeste asiático, ello se dio por la convergencia de movimientos de clase y movimientos de base identitaria. Para ambos autores, los conflictos de clase no son suficientes para configurar una amenaza que incentive la solución de problemas de acción colectiva.

**21** Sobre el concepto de “cisne negro”, cfr. Taleb, 2005. Es una amenaza de carácter letal que, sin embargo, es inesperada, pues los actores la consideran un curso de acción altamente improbable. Cuando esto ocurre, puede tener consecuencias “cataclísmicas” para las vidas y haciendas de las personas. El

escenario alternativo planteado en este análisis se basa en un argumento tomado y adaptado del propuesto por Slater (2010) para el sudeste asiático: resolver el problema de acción colectiva de las élites para evitar un “Estado de la naturaleza” hobbesiano. En esa región del mundo, las élites estuvieron dispuestas a desarrollar el poder infraestructural del Estado a cambio de lograr una provisión de bienes públicos. En Centroamérica, esa disposición favorable sería ayudada por el fracaso de respuestas ensayadas en la primera década del siglo XXI para contener los problemas de violencia social y delictiva, en particular las políticas de “mano dura” aplicadas en los países del llamado “Triángulo Norte”. No obstante, el escenario alternativo esbozado en este capítulo tiene tres variantes con respecto al de Slater: primero, en el Istmo existen democracias electorales; segundo, no hay amplios movimientos sociales y políticos que procuren reemplazar el régimen político y, tercero, la amenaza no corresponde plenamente a la emergencia de un “Estado de la naturaleza”.

**22** La ocurrencia real de un “evento cataclísmico” es un artificio narrativo que facilita el delineado de un escenario alternativo. Sin embargo, desde la perspectiva de la historia contrafactual (“*what if scenario*”), es posible formular escenarios alternativos mediante la aplicación de una “revisión mínima” de la historia, la identificación y justificación de una coyuntura pivote que, de resolverse de modo diferente, desencadenaría una sucesión distinta de acontecimientos (Tetlock, et al. 2006).

**23** El tráfico de drogas es el principal factor explicativo de las altas tasas de homicidios en varios países centroamericanos, así como del aumento de la violencia en toda la región. Los “puntos calientes” del tráfico de drogas en el Istmo tienden a alcanzar índices de criminalidad que superan en un 100% los de las zonas que no son consideradas como tales (Banco Mundial, 2011).

**24** Se entiende por institución pública todo órgano de la administración pública que posea personería jurídica. Las fuentes de información consultadas en cada país fueron los archivos electrónicos y físicos de las leyes y las listas de entidades incluidas en el Presupuesto de la República y en los registros de las contralorías, cortes o tribunales de cuentas. La lista de instituciones públicas del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) se utilizó como fuente complementaria.

P  
A  
R  
T  
E



# Anexo estadístico y metodológico



CAPITULO  
8Anexo  
Metodológico**Introducción**

Uno de los principales objetivos del *Informe Estado de la Nación* es proveer indicadores clave e información oportuna, que permita conocer el avance del país en el logro de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible. La preparación de este documento es un proceso colectivo, en el que cada año interviene una amplia red de instituciones e investigadores, quienes colaboran con la actualización de datos, estudios propios, aclaraciones y metodologías novedosas, entre otros. En el mismo proceso se realizan foros, talleres de consulta y conferencias, se aplican cuestionarios y se asimilan nuevas formas de recolectar información. A través de estas actividades el Informe logra sistematizar y establecer cadenas de investigación que facilitan el cumplimiento de sus objetivos, a la vez que ayudan a actualizar y mejorar las bases metodológicas para dar seguimiento al desempeño nacional.

Este Anexo da cuenta de los cambios y avances metodológicos en la investigación social, económica, política y ambiental que han sido incorporados en la presente edición del Informe y que, a través de los distintos capítulos, ponen en la mesa de discusión temas y problemáticas relevantes para el país. En la sección denominada “Aportes metodológicos” se abordan cuatro temas. El primero se refiere a un conjunto de simulaciones realizadas con el fin de conocer las posibles repercusiones de la reforma fiscal que se discute en la Asamblea Legislativa, tal como se con-

signa en el capítulo 3, “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”; a partir de las canastas de exenciones establecidas en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria y su texto sustitutivo, este análisis permitió determinar el impacto de cada una de esas propuestas en la recaudación tributaria, la equidad social, la inflación y la pobreza. En segundo término se comentan los hallazgos de un ejercicio efectuado por el Equipo Técnico del Programa Estado de la Nación, para conocer los cambios conceptuales y metodológicos ocurridos tras la sustitución de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que comenzó a aplicarse en 2010; en este sentido, el principal esfuerzo se centró en identificar las limitaciones para realizar comparaciones entre las series estadísticas generadas por ambos instrumentos. En tercer lugar se presenta un resumen de la metodología utilizada en el capítulo 5, “Fortalecimiento de la democracia”, para analizar la congestión y la productividad en la entrada y salida de casos del Poder Judicial. El cuarto tema es una descripción del procedimiento seguido en el capítulo 3 para revisar la clasificación de las actividades productivas según tipos de economía, de acuerdo con el nuevo enfoque analítico propuesto en el Decimoquinto Informe.

Por último, en la sección “Acceso a la información” se detallan los principales vacíos o debilidades que aún persisten en la disponibilidad, regularidad y

calidad de la información, y que limitaron el alcance de la investigación sobre las diversas temáticas abordadas en las ponencias y los capítulos del Informe. Ello se hace con el propósito de estimular acciones tendientes a establecer arreglos institucionales que, en el futuro, permitan superar las deficiencias apuntadas.

**Aportes metodológicos****Simulaciones tributarias**

Con el fin de aportar insumos que ayuden a profundizar el estudio y la discusión sobre la reforma fiscal que actualmente se tramita en la Asamblea Legislativa, el Programa Estado de la Nación se propuso analizar las modificaciones al impuesto de ventas planteadas en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria y su posterior texto sustitutivo, a la luz de sus efectos en la recaudación, la equidad social, la inflación y la pobreza. Para cuantificar esos impactos se realizó una serie de ejercicios de simulación (cuadro 8.1) para diversos escenarios tributarios, siguiendo la metodología que se detalla a continuación.

Como fuente de información inicial se utilizó la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2004, la cual permitió medir los impactos de la reforma en la recaudación y en la equidad. El primer paso fue definir un escenario base, es decir, una situación de inicio o de contraste (que no se modifica), a partir de la cual se hicieron las simulaciones. Se procedió entonces a identificar el conjunto de

CUADRO 8.1

**Ejercicios de simulación sobre el impacto del impuesto de ventas en diversos escenarios**

Simulación	Descripción
<b>Primer bloque de simulaciones<sup>a/</sup></b>	
1	Todos los bienes y servicios pagan un 13%, sin excepción alguna.
2	Se aplica un impuesto de ventas (IV) del 13% a todos los bienes y servicios, con excepción de los pertenecientes a la canasta básica alimentaria (CBA).
3	Se aplica un impuesto del 10% únicamente a los servicios relacionados con la educación. El resto se mantiene sin modificaciones.
4	Se aplica un IV del 13% a todos los servicios relacionados con la salud. El resto se mantiene igual.
5	Se aplica a todos los bienes y servicios un IV del 14%, sin excepción alguna.
6	Sin excepciones, se aplica un IV del 13% a los diez bienes y servicios en los que se reporta un mayor gasto por parte de los hogares de los deciles más altos (9 y 10). El resto queda sin modificaciones.
7	Se dejan exentos del impuesto todos los bienes y servicios de la CBA, los medicamentos y el alquiler de vivienda. A todos los servicios relacionados con educación se les aplica un 10%. El resto de bienes y servicios, sin excepción, paga un 14%. Esta es una aproximación de la reforma propuesta en la primera versión del proyecto de reforma fiscal.
8	Se exoneran de impuestos los diez principales bienes y servicios que consumen los hogares de los dos deciles de menor ingreso (1 y 2). El resto permanece sin modificaciones.
9	Se incrementa de 13% a 14% el impuesto de todos los productos gravados, el resto permanece igual.
<b>Segundo bloque de simulaciones<sup>b/</sup></b>	
10 a 25	Se deja exento del impuesto a cada uno de los siguientes grupos de bienes y servicios, considerados por separado:
1.	Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidos en el hogar.
2.	Bebidas alcohólicas y tabaco para consumo en el hogar.
3.	Prendas de vestir y calzado.
4.	Alquiler en vivienda, agua, electricidad, gas.
5.	Muebles y artículos para el hogar.
6.	Salud.
7.	Transporte.
8.	Comunicaciones.
9.	Recreación y cultura.
10.	Educación.
11.	Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas fuera del hogar.
12.	Bebidas alcohólicas consumidas fuera del hogar.
13.	Bienes y servicios diversos.
14.	Servicios de alojamiento y otros.

a/ El escenario base es el dado por la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2004. En cada simulación se parte del escenario base.

b/ El escenario base parte del supuesto de que todos los bienes y servicios pagan un 13% de impuesto, sin excepción alguna. En cada simulación se parte del escenario base.

bienes y servicios que estarían exentos del impuesto de ventas y los que deberían pagar el tributo. A estos últimos se les incrementó el gravamen en el porcentaje deseado. Una vez que se tuvo el escenario simulado, se determinó el cambio bruto en la recaudación, contrastando su monto con la recaudación del escenario base. Posteriores análisis por deciles de ingreso per cápita de los hogares permitieron conocer si la reforma simulada tendría un comportamiento progresivo (cuando el impuesto se concentra en el grupo de mayores ingresos) o regresivo (lo contrario).

Utilizando esta técnica, en el primer bloque de simulaciones se tomó como escenario base la canasta tributaria actual y se estimó su comportamiento en un conjunto amplio de posibles escenarios. En el segundo bloque el escenario base fue una situación en la que el impuesto de ventas se mantiene en 13%, y para realizar las simulaciones se

consideraron varios grupos de bienes y servicios; en cada escenario se dejó exento uno de ellos, de tal forma que se pudiera medir el efecto marginal de grandes conjuntos de productos. Finalmente, en un tercer ejercicio se comparó la canasta tributaria propuesta en el texto sustitutivo, con una aproximación de la canasta planteada en la versión original del proyecto de ley.

Para medir el impacto en la inflación se utilizó la lista de 229 bienes y servicios que componen la canasta básica, con sus correspondientes ponderaciones y puntajes en el índice de precios al consumidor (IPC). En primera instancia se identificaron los productos exentos y los gravados. Para cada uno de estos últimos se llevó a cabo una simulación, en la cual se incrementó el valor de su respectivo índice del mes de julio de 2010 en el porcentaje que se estaba simulando, de modo tal que el ejercicio proyectara un nuevo índice de precios,

suponiendo que se hubiera aplicado la reforma. Una vez que se tuvo el índice real y el simulado, ambos a julio de 2010, se analizó el impacto bruto para cada uno de los escenarios propuestos.

Los resultados obtenidos en las simulaciones del efecto en el IPC están estrechamente vinculados con los ejercicios realizados para estimar el eventual impacto de la reforma fiscal sobre la pobreza, pues se utilizó el incremento proyectado en el IPC y se aplicó a las líneas de pobreza calculadas por el INEC (a julio del 2010). Una vez estimada la nueva línea de pobreza se recalculó el porcentaje de hogares en esa situación.

### Comparabilidad entre la EHPM y la Enaho 2010

En el 2010 el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) inició un nuevo ciclo en su programa de encuestas de hogares, al sustituir las Encuestas

de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que se realizaron durante el período 1987-2009, por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual contiene variaciones metodológicas importantes. Ante los cambios incorporados, y considerando el uso intensivo que se le da a esta herramienta en el país, resulta esencial conocer sus implicaciones en términos de la comparabilidad de las cifras generadas por ambos instrumentos. Este es un aspecto de especial relevancia para el análisis de tendencias de largo plazo, una de las principales tareas del *Informe Estado de la Nación*.

Las características generales de la encuesta se mantienen: la cobertura sigue siendo nacional, se realiza por medio de entrevistas personales y la población objetivo son los hogares y sus miembros. El diseño muestral tampoco presenta cambios considerables: sigue siendo probabilístico, estratificado bietápico. La muestra pasó de 726 segmentos a 1.120, que corresponden a 13.440 viviendas.

Sí se dieron modificaciones sustanciales en el cuestionario básico, especialmente en la parte de empleo y desempleo: la edad inicial de la población que conforma la fuerza laboral pasó de 12 a 15 años y se trasladó la batería de preguntas antes denominadas “actividades marginales” al bloque destinado a capturar datos sobre la condición de actividad. Además se agregó un apartado exclusivo para asalariados y otro para trabajadores independientes, lo cual permite profundizar la indagación en estos temas y aporta información relevante sobre formalidad e informalidad del empleo.

En términos generales, los conceptos principales de “ocupado” y “desocupado” no sufrieron variaciones importantes, pero sí cambió su medición operativa. En el primer caso no se considera como tal a la persona que tiene más de un mes de estar ausente de su puesto de trabajo sin recibir pago, ni a los ayudantes de servicio doméstico que no son remunerados; en el segundo caso se redujo el período de búsqueda de empleo, de cinco a cuatro semanas.

Con respecto a las categorías

ocupacionales, hay cambios operativos que merecen atención. Se creó la categoría “empleador”, que en términos conceptuales sería el equivalente a la anterior denominación de “patronos o socios activos”. Para captar esta dimensión primero se indaga si el trabajo que realiza la persona es un negocio, empresa o actividad propia, y luego se aplica el módulo que corresponde. En la Enaho la inclusión de una persona en esta categoría se determina por construcción y no por deducción, como se hacía en el pasado. En cuanto a las personas que laboran “por cuenta propia”, conceptualmente siguen siendo aquellas que realizan su trabajo sin jefatura, es decir, ellas mismas son dueñas de su negocio o actividad; sin embargo, al igual que para las personas “empleadoras”, esta categoría se obtiene por combinación de las restantes preguntas del módulo respectivo. En este caso se explicita la posibilidad de contratar mano de obra asalariada de forma no continua, mientras que en la EHPM solo se admitían ayudantes sin remuneración. Operativamente se ampliaron las subcategorías “cuenta propia típico”, “cautivo” y “ocasional”.

En lo que concierne a los ingresos, la captación de los datos mejoró sustancialmente. Para los “asalariados” se hace un desglose de ingresos por trabajo, que abarca desde horas extra hasta pagos en especie, y la regularidad con que se reciben. En el caso de los “trabajadores independientes” se distingue entre pagos de tipo formal e informal, en actividades agropecuarias y de otra índole. Por su parte, los “ingresos no laborales” cubren quince rubros, incluyendo ayudas en especie al hogar. La información de los ingresos disponibles permite captar tanto el ingreso bruto de los hogares, como el neto. En la Enaho este último es el que se utiliza para calcular la pobreza, mientras en las EHPM se usaba el ingreso bruto.

Como se dijo, las muestras de las dos encuestas son probabilísticas y su diseño muestral sigue siendo prácticamente el mismo; por lo tanto, en teoría no debería haber problemas para comparar las estimaciones obtenidas, al menos por el efecto que las muestras puedan ocasionar. En cuanto al cuestionario, el nuevo

definitivamente mejora el anterior, dado que, como se comentó, introduce mayor precisión en la captura de los datos.

Hechas estas consideraciones, es conveniente valorar cuál es el aporte o grado de afectación de estos cambios en las estimaciones de los distintos indicadores que se obtienen a través de la encuestas. Lamentablemente, no se cuenta con la información necesaria para responder esta pregunta. Es por ello que el Programa Estado de la Nación se dio a la tarea de revisar las cifras básicas de empleo y desempleo, en términos proporcionales y no absolutos, con el fin de saber si, a pesar de las modificaciones, las diferencias en las proporciones no son estadísticamente importantes, en cuyo caso se podrían hacer comparaciones en términos relativos. Para esto, se realizaron pruebas estadísticas para determinar si la diferencia de proporciones entre un año y otro (EHPM 2009-Enaho 2010) son despreciables o estadísticamente significativas. Una vez realizados los ejercicios, se obtuvieron las conclusiones que se detallan en los siguientes párrafos.

En materia de empleo a nivel nacional, todas las tasas son estadísticamente diferentes, es decir, el incremento o la disminución en ellas es importante, y debe tomarse con cautela pues, como se explicó, no se tiene certeza de la magnitud de los efectos individuales de la muestra, el cuestionario y el mercado laboral. Al analizar las cifras por zona, las tasas no presentan diferencias en la urbana, a excepción de la tasa bruta de participación, y en la rural la tasa de desempleo tampoco muestra diferencias. Sobre estos casos (símbolo “=” en el cuadro 8.2), puede decirse que los efectos mencionados no son lo suficientemente fuertes para provocar incrementos o disminuciones en las tasas; en este sentido, si la mayor parte del efecto fuera explicada por el mercado laboral, este no sería tan fuerte como para afirmar que hubo un incremento o disminución en la cifra. Por regiones, las pruebas indican que en general los datos exhiben cambios significativos, a excepción de la tasa de ocupación en la región Central y la tasa de desempleo en las regiones Pacífico Central y Hueta

Norte; para las restantes regiones se recomienda no emitir criterios comparativos, por las mismas causas antes señaladas.

En cuanto a las estimaciones de pobreza, en las pruebas realizadas se determinó que los cambios en el porcentaje de hogares pobres son estadísticamente significativos. Esto era previsible, dadas las modificaciones aplicadas en la metodología para estimar las cifras: desde los cambios en el cuestionario -en el cual se incrementó considerablemente la batería de preguntas y el detalle en el registro de ingresos-, hasta las actualizaciones de los parámetros utilizados para el cálculo de la línea de pobreza. Por este motivo se recomienda no emitir conclusiones puntuales con respecto a la cifra de 2010 versus la de 2009.

La estructura de la muestra vista por sexo y grupos etarios no sufrió variaciones importantes. La distribución de hombres y mujeres se mantiene en alrededor del 50%, y por edades quinquenales no se observan distorsiones que preocupen al momento de comparar los datos. Las comparaciones de la estructura de la población por regiones muestran ligeros cambios, pero no presentan alteraciones importantes. En este sentido, cuando se haga referencia a estructuras poblacionales -preferiblemente país y regiones- se recomienda hacerlo en términos relativos y no absolutos.

### Congestión y productividad judicial

En el capítulo 5, “Fortalecimiento de la democracia”, se analizan los prin-

cipales indicadores de desempeño del sistema judicial. Entre otros temas, los hallazgos del 2010 alertan sobre el constante crecimiento de los casos activos en juzgados de primera instancia, pese a los importantes esfuerzos y recursos invertidos en los últimos años. Pareciera que en el corto plazo, y sin la atención debida, esta situación podría desbordar las capacidades del Poder Judicial y complicar la gestión eficiente de sus despachos. Con la expectativa de motivar una reflexión sobre este asunto, el Informe se dio la tarea de reunir los datos históricos disponibles, para generar estadísticas de productividad y construir un escenario proyectado a cinco años. Cabe aclarar que esta es una incursión meramente exploratoria, cuyo objetivo ha sido perfilar la problemática con seriedad y rigurosidad, pero sin olvidar que este es un tema que requiere un análisis más integral.

La información parte del año 2004, con los datos oficiales obtenidos de los *Anuarios de Estadísticas Judiciales* del período 2001-2009; las cifras del 2010 son preliminares. Los insumos utilizados en este ejercicio fueron la “entrada neta<sup>1</sup>”, los “casos activos al concluir el año”, los “casos terminados netos<sup>2</sup>” y los “jueces de primera instancia”.

El primer indicador estimado resumió los casos terminados netos por juez al finalizar cada año, es decir, la productividad promedio, un dato muy importante si se considera que los casos activos deberían tener un comportamiento muy similar al de los terminados. Bajo

este supuesto, se aplicó la productividad promedio a los casos activos, indicador que evidencia la carga actual por juez y, sobre todo, permite determinar el exceso o déficit de operadores judiciales para resolver los asuntos pendientes al concluir el año. Una vez conocido el promedio anual de casos terminados por juez, se pudo estimar cuánto tiempo, en promedio, se requeriría para que se resolvieran todos los casos activos, si se siguieran los mismos patrones de productividad observados y sin que se incorporara un caso más.

Una vez que se tuvo esta información para todo el período 2004-2010, se realizó una estimación del comportamiento esperado en los siguientes cinco años, asumiendo que las tasas de crecimiento anuales son, en promedio, constantes. Para esto se usó un modelo de tipo geométrico, en el cual se supone que los casos aumentan a una tasa constante, es decir, se incrementan proporcionalmente cada año, pero en términos absolutos la cifra tiene un comportamiento creciente. La fórmula empleada es:

$$CA_t = CA_{t-1} (1+r)^t$$

Donde:

$CA_t$  y  $CA_{t-1}$  son el total de casos activos al inicio y al final de período,

t = tiempo en años, entre  $CA_t$  y  $CA_{t-1}$ .

r = tasa de crecimiento promedio anual observada en el período.

El análisis efectuado permitió obtener cifras totales para los casos activos,

CUADRO 8.2

### Resultado de las pruebas<sup>a/</sup> efectuadas a los principales indicadores de empleo. EHPM 2009 y Enaho 2010

Tasa	Total país	Urbana	Rural	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Bruta de participación	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠
Neta de participación	≠	=	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠
De ocupación	≠	=	≠	=	≠	≠	≠	≠	≠
De desempleo abierto	≠	=	=	≠	≠	=	≠	≠	=

a/ Prueba de diferencia de proporciones, a un nivel de significancia del 5%. Se trabajó la muestra sin ponderar para cada una de las desagregaciones de interés. El símbolo “=” indica que la prueba no arrojó diferencias entre las proporciones de interés; por el contrario, el símbolo “≠” identifica proporciones estadísticamente diferentes.

Fuente: Elaboración propia con datos procesados de la Enaho 2010, INEC.

los casos terminados netos y el total de jueces de primera instancia, en un plazo de cinco años y si se mantienen las condiciones observadas en el período 2004-2010.

### Revisión de la clasificación de las actividades productivas según tipos de economía

En el Decimoquinto Informe (2009) se propuso un nuevo enfoque para el análisis del estilo de desarrollo y el crecimiento económico del país, a partir de la distribución de clases sociales según “tipos de economía”. Se realizó un ejercicio de agrupación de los datos de empleo generados por las encuestas de hogares, según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU revisión 3). Se definieron así tres grandes grupos; i) la “vieja economía”, que comprende las actividades agrícolas e industriales orientadas al mercado interno y la producción exportable, que el país consolidó a finales de la década de los setenta del siglo XX, ii) la “nueva economía”, que se asocia al dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de zonas francas y los nuevos servicios surgido principalmente a partir de la última década del siglo XX, y iii) los “servicios de apoyo”, grupo compuesto por actividades que brindan soporte tanto a la “vieja” como a la “nueva” economía, y que a la vez son afectadas por la evolución de estas, como por ejemplo el sector financiero. Este macrosector opera como una “bisagra” entre ambas economías.

Para esta edición del Informe se revisaron las agrupaciones de la clasificación original, para incorporar los nuevos códigos CIU que registra la Enaho 2010, así como para afinar los criterios de selección, principalmente en los subgrupos de “zonas francas” y “otros servicios”. A continuación se detallan los cambios introducidos:

- Se establecieron nuevos criterios técnicos para definir la categoría de “zonas francas”. Las actividades que entran en este grupo son:
  - Productos de exportación de zonas francas

- Productos cuyo nivel de exportación desde zonas francas es mayor al 60% de las exportaciones totales del país de ese producto<sup>3</sup>.

- Se incorporaron en la categoría de “industria tradicional” las actividades orientadas al mercado interno y la producción exportable que el país consolidó en la década de 2000 y que no sufrieron transformaciones generalizadas como resultado de las políticas de fomento a las exportaciones. Además, se mantuvo una actitud de cautela al considerar las actividades que, si bien se han dinamizado con el comercio exterior, no han mostrado cambios que sean percibidos como tales por todos los actores productivos.
- Se incluyeron en la clasificación las nuevas actividades registradas en la Enaho 2010.
- Se subdividió el grupo de “otros servicios” según su mayor o menor demanda de formación profesional. Por ejemplo, en el grupo “servicios especializados” se incluyó a profesionales como médicos, abogados, contadores, informáticos y publicistas, entre otros. En los “servicios no especializados” se incorporaron las actividades de servicios domésticos, lavandería, transporte terrestre, reparación, entre otras.

Esta reagrupación permitió obtener una medición más precisa de la manera en que está distribuida la población ocupada del país, según actividades productivas y tipos de economía, tal como se observa en el cuadro 8.3, en el cual se muestran, además, las variaciones ocurridas al pasar de la anterior a la nueva clasificación.

Los mayores cambios se observan en los subgrupos de “industria tradicional”, “zonas francas” y “otros servicios”. Para el primero el aumento responde principalmente al traslado de actividades relacionadas con la construcción, que antes estaban ubicadas en el subgrupo “otros servicios”, así como a la inclusión de los nuevos códigos CIU registrados

en la Enaho 2010.

El incremento de los ocupados en el subgrupo “zonas francas” se debe a la mayor precisión en la selección de las actividades. Por un lado se incorporaron actividades nuevas, y por otro, se hizo un traslado de actividades que antes estaban en el subgrupo de “industria tradicional”.

Finalmente, el subgrupo de “otros servicios” se redujo, como ya se mencionó, por el traslado de actividades de servicios de la construcción al subgrupo de “industria tradicional”, el cual registra ahora a todo el sector.

### Acceso a la información

Los procesos de consulta a personas expertas, los talleres, foros y muchas otras actividades en las que participa el Programa Estado de la Nación, fortalecen los nexos entre instituciones y facilitan las experiencias de investigación, el acceso a bases de datos y estadísticas, así como la colaboración en dos vías. Muchos son los frutos de estas interacciones y sus aportes son claramente visibles año tras año, en las sucesivas ediciones de este Informe. Sin embargo, en algunos casos se presentan limitaciones de información -e incluso la total carencia de ella-, que empañan el alcance de las investigaciones e impiden profundizar en el conocimiento de temas relevantes para el país. A continuación se señalan varios problemas de calidad de información o faltantes críticos que se detectaron en el proceso de elaboración de esta decimoséptima entrega.

En el ámbito social, un tema relevante que se ha intentado abordar es la situación de las personas que viven con alguna discapacidad, pero la información disponible es escasa y tiene problemas de calidad. La Enaho 2010 incorporó una pregunta al respecto, pero en el procesamiento de los datos rápidamente se presentó el obstáculo de que las cifras son poco representativas para ciertos grupos de interés, e impiden ampliar el análisis en muchos aspectos importantes. Otro vacío identificado es la ausencia de un sistema de información que permita monitorear los avances del país en lo que concierne a la salud de

CUADRO 8.3

**Distribución de los ocupados, según clasificación. Promedio 2001-2009**

Tipo de economía	Sector económico	Clasificación original		Clasificación nueva		Variación	
		Personas ocupadas	Porcentaje	Personas ocupadas	Porcentaje	Personas ocupadas	Puntos porcentuales
Vieja economía	Economía agrícola para el mercado interno	112.037	6,5	132.076	7,5	20.039	1,0
	Economía agroexportadora tradicional	75.186	4,4	75.186	4,3	0	-0,1
	Industria tradicional	117.546	6,8	260.636	14,9	143.090	8,0
Nueva economía	Economía agroexportadora no tradicional	47.301	2,8	47.301	2,7	0	-0,1
	Industria de zonas francas	72.677	4,2	84.428	4,8	11.751	0,6
	Nuevos servicios	217.871	12,7	218.627	12,5	756	-0,2
Servicios de apoyo	Comercio	276.025	16,1	276.547	15,8	522	-0,3
	Gobierno	220.158	12,8	220.158	12,6	0	-0,3
	Otros servicios	578.185	33,7	436.443	24,9	-141.742	-8,8
	<i>Servicios especializados</i>	<i>No existía</i>		136.461	7,8		
	<i>Servicios no especializados</i>	<i>No existía</i>		299.982	17,1		
<b>Todos los ocupados</b>		<b>1.716.986</b>	<b>100,0</b>	<b>1.751.402</b>	<b>100,0</b>	<b>34.416</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer y el INEC.

las personas, más allá de los servicios médicos o la mortalidad. Los indicadores disponibles, aunque esenciales, solo posibilitan la realización de un balance parcial en esta línea. Tampoco se cuenta con información suficiente sobre la calidad de los servicios hospitalarios; la que existe es limitada y las cifras a nivel de Ebais, además de presentar rezagos, son de difícil acceso.

Asimismo, en el país los sistemas de información no están diseñados para obtener de manera directa el tipo de datos que se necesita para el estudio del desarrollo humano. El Decimosexto Informe señaló las dificultades que se presentan al tratar de valorar el desempeño nacional con un enfoque de capacidades, el cual supone contar con información que permita dar respuesta 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. La información disponible en estos ámbitos apunta, más bien, a cuantificar los bienes, servicios y oportunidades que se brinda a la población en

áreas clave (salud, educación, ingreso y vivienda dignos), o bien busca dar seguimiento al quehacer de las instituciones. En consecuencia, es con la información así recopilada y procesada que se puede analizar la situación del país en materia de equidad social y pobreza.

Estas limitaciones se unen a otras de alcance más amplio apuntadas 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, con ello, imposibilita la identificación de cambios de corto plazo en temas tan sensibles como el ingreso y el empleo. El Programa Estado de la Nación urgió a las autoridades correspondientes a romper esa barrera de información y recomendó hacer, al menos, dos observaciones anuales sobre esas materias. Un avance en este sentido es la puesta en marcha, en el 2010, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), realizada por el INEC en coordinación con el BCCR, con el fin de aportar información trimestral sobre el empleo y el desempleo. Sin embargo, los resultados no se encontraban disponibles al momento de redactarse este Informe.

En el ámbito político, el principal obstáculo en el proceso de investigación fue la imposibilidad de contar con cifras actualizadas al 2010 en diversas áreas. En algunos casos no se logró obtener los datos de manera oportuna, y en otros del todo no se tuvo acceso a la información. Dos ejemplos son el número y las calidades profesionales del personal nombrado en el servicio exterior, y las partidas giradas al Ministerio Público por el Instituto Costarricense sobre Drogas.

En lo que concierne a los temas económicos, al igual que en años anteriores Procomer no brindó información sobre las exportaciones por empresa. Además se identificaron problemas de calidad en los datos de recaudación tributaria por sectores, pues las cifras proporcionadas no son consistentes con las cifras agregadas. También existe dificultad para integrar la información en temas similares, pero de distintas fuentes, por ejemplo las cifras de empleo del BCCR y las de la CCSS.

Históricamente, uno de los capítulos más afectados por problemas de información, tanto por su ausencia como por la falta actualización y oportunidad de los datos, es el de “Armonía con la

naturaleza”, y este año no fue la excepción. Cabe recordar que, desde 1995, la Ley Orgánica del Ambiente dispuso la creación de un sistema de indicadores ambientales y la publicación anual de un informe sobre el estado del ambiente; ninguno de estos mandatos se ha cumplido en ese largo período. Uno de los vacíos más importantes es que desde 2007 no se tienen estadísticas sobre la flota pesquera y el uso de los recursos pesqueros, con la gravísima consecuencia de que todos los planes de apoyo y monitoreo de este sector están desatendidos, u operan con cifras totalmente desactualizadas y carentes de validez objetiva. Este tema es clave, dado que la biodiversidad y los ecosistemas marinos son los menos protegidos en términos relativos en el sistema de áreas de conservación. Por otra parte, sigue pendiente la consolidación de un mecanismo oportuno de sistematización de los datos sobre desastres en la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), por lo que el seguimiento anual del impacto de estos eventos depende de esfuerzos extrainstitucionales. Asimismo, resulta muy lento el acceso a las estadísticas de emergencias químico-tecnológicas del Cuerpo de Bomberos y a los “informes

de situación” que alimentan la base de datos DesInventar. También hay rezagos en la actualización de los datos sobre el número de planes reguladores parciales o totales, cantonales y de la zona marítimo-terrestre, aprobados por el INVU, así como en la información sobre los usos de la madera en Costa Rica que publica la Oficina Nacional Forestal. No hay información sistematizada sobre temas ambientales en las municipalidades y el país no cuenta con un sistema de cuentas ambientales.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre la necesidad de retomar mediciones que no se han efectuado en muchos años. Tal es el caso del Censo Agropecuario, cuya última edición se llevó a cabo en 1984, es decir, hace casi tres décadas. Este es un instrumento imprescindible para contar con información estratégica y precisa sobre una serie de transformaciones que ha experimentado el país en este período, pero cuyas dimensiones se desconocen, por ejemplo: qué se produce y qué se ha dejado de producir, cómo se distribuye geográficamente esa producción, cuál es el grado de productividad alcanzado, con cuáles tecnologías se trabaja, cuán amigables con el ambiente son

esas tecnologías, cómo se distribuye la tierra entre los propietarios según tamaño de las fincas y nacionalidad, cuán diversificadas están las fincas en cuanto a su uso. Algunos de los cambios se han podido documentar con fuentes de información alternativas (mediciones eventuales o registros administrativos de instituciones), pero hay temas en que ello ha sido imposible y, aunque se intuye que hay modificaciones significativas, se desconoce su naturaleza y magnitud. Por ejemplo, la información sobre áreas cultivadas depende de reportes enviados por los productores a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), pero estos no necesariamente tienen la solidez de otros tipos de registros o censos.

Al señalar estas carencias y limitaciones, el Programa Estado de la Nación pretende instar a las autoridades para que den mayor prioridad a la generación y disponibilidad de datos en sus áreas de competencia, teniendo en cuenta que la información es una herramienta muy poderosa -e imprescindible- para la toma de decisiones, el monitoreo de los principales indicadores del desempeño nacional y, sobre todo, para la autoevaluación y la rendición de cuentas.

**Este Anexo** fue preparado por Rafael Segura.

La edición técnica estuvo a cargo de Natalia Morales, Leonardo Merino y Karla Meneses.

## NOTAS

- 1** La entrada neta corresponde a la entrada total menos las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias de Tránsito.
- 2** Los casos terminados netos corresponden a los casos salidos o terminados, menos las incompetencias.
- 3** El punto de corte procura identificar las actividades que inequívocamente se desarrollan en zonas francas, a la vez que se descartan aquellas en las que el peso de la actividad exógena a las zonas francas es relevante.

# Compendio Estadístico

Esta edición del Compendio Estadístico conserva la estructura de los últimos Informes e incluye datos para el período 2001-2010. Cuenta con más de 280 indicadores y variables, provenientes de más de cincuenta fuentes generadoras de información, agrupados en cuatro grandes áreas -social, económica, ambiental y política- y desagregados, cuando ello es posible, por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros. Además se mantiene el apartado de indicadores internacionales que se publica desde el Decimocuarto Informe, en el cual se muestra la posición que ocupa Costa Rica en un conjunto de índices, tanto a nivel mundial como en el contexto de América Latina y el Caribe.

Adjuntas a este Compendio se presentan las “Fuentes, definiciones y notas técnicas”. Se recomienda consultar esa sección a la hora de realizar interpretaciones de los datos, pues -como su nombre lo indica- contiene la definición de cada indicador, la fuente de información y aclaraciones metodológicas pertinentes. Si el lector o lectora desea conocer series más extensas puede visitar el sitio del Programa 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

las cifras que fueron actualizadas con datos tardíos o cuya serie fue recalculada por un cambio en la metodología de registro o recolección. Las variables corregidas fueron las siguientes: coeficiente de Gini, generación de energía eléctrica, visitantes al Sistema de Parques Nacionales, volumen autorizado para aprovechamiento de madera, consumo final de derivados de petróleo, entrada neta en las oficinas de primera instancia, relación de casos tramitados por juez, delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos, solicitudes de intervención ante la Defensoría de los Habitantes y personal de seguridad privada acreditado. Las variables que pertenecen al Sistema de Cuentas Nacionales fueron ajustadas con base en las cifras publicadas en agosto de 2011.

Asimismo, se examinaron las variables que con el tiempo han presentado problemas, ya sea porque han dejado de ser producidas por las instituciones encargadas, porque han perdido relevancia, por dificultades para el acceso sistemático a la información, o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado. Por uno u otro de estos motivos se eliminaron las siguientes variables: jóvenes de 12 a 17 años en el quintil más pobre que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar, producción total de energía y presos sin condena por cada mil expedientes. En la varia-

ble de inversión pública bruta, en el sector transportes se suprimió el rubro de “inversión en transporte por tubería”, pues esa desagregación dejó de realizarse en el año 2010.

En las estadísticas económicas se agregó la variable del número de clientes del sistema celular prepago. Además, se cambió la desagregación de los gastos totales del Gobierno Central. En el indicador de ingresos totales del Gobierno Central se agregaron tres rubros: otros ingresos tributarios, ingresos no tributarios e ingresos de capital.

Al cierre de edición de este Informe no se logró obtener del Incopescas datos actualizados al 2010 sobre embarcaciones de la flota nacional y desembarque total según litoral y según grupos de especies. Tampoco fue posible actualizar los indicadores de días de incapacidad otorgados por el INS, tasa de mortalidad por suicidio, intoxicaciones por plaguicidas, tasas de subempleo y número de contralorías de servicios.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que publica las estimaciones oficiales del índice de desarrollo humano, introdujo cambios en la metodología de cálculo y en los indicadores, que impiden la comparación de los resultados del 2010 con las cifras de años anteriores. Además, dejó de calcular los índices de desarrollo relativo al género y de potenciación de género.

Conviene destacar que en 2010 se inició un nuevo ciclo del programa de encuestas de hogares, mediante la sustitución de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que se realizó durante el período 1987-2009, por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual incorpora cambios metodológicos importantes. Entre las principales modificaciones están un nuevo marco muestral, el mejoramiento en el diseño de la muestra,

el uso de las últimas proyecciones de población y un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés, que amplía los contenidos y conlleva mejoras conceptuales. Adicionalmente, el INEC actualizó la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición. Todos estos cambios afectan las mediciones del empleo, los ingresos, la pobreza y la desigualdad, que limitan la comparación de los resultados de la Enaho 2010

con los obtenidos con las EHPM de años previos. El “Anexo Metodológico” y la sección “Fuentes, definiciones y notas técnicas” ofrecen más detalles sobre este tema.

El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de datos 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

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Desarrollo humano</b>										
<b>Índice de desarrollo humano</b>										
Valor del IDH	0,821	0,820	0,832	0,834	0,838	0,841	0,846	0,847	0,854	0,725
Posición en IDH	41	43	42	45	47	48	48	50	54	62
<b>Índice de desarrollo relativo al género</b>										
Valor del IDG	0,813	0,814	0,824	0,823	0,829	0,831	0,842	0,844	0,848	
Posición en IDG	42	41	41	44	44	42	47	49	47	
<b>Índice de potenciación de género</b>										
Valor del IPG	0,571	0,579	0,670	0,664	0,668	0,675	0,680	0,690	0,685	
Posición en IPG	23	26	19	19	19	21	24	27	27	
<b>Demografía</b>										
<b>Estructura de la población</b>										
Por grupos de edad										
<i>Menores de 5 años</i>	9,8	9,5	9,2	8,9	8,6	8,3	8,2	8,1	7,9	7,7
<i>De 5 a 12 años</i>	16,9	16,5	16,0	15,7	15,3	15,0	14,6	14,1	13,7	13,4
<i>De 13 a 17 años</i>	10,6	10,6	10,5	10,3	10,1	10,0	9,8	9,6	9,4	9,2
<i>De 18 a 24 años</i>	13,1	13,2	13,3	13,5	13,6	13,6	13,6	13,7	13,6	13,5
<i>De 25 a 59 años</i>	41,9	42,4	42,9	43,5	44,0	44,6	45,1	45,6	46,1	46,7
<i>De 60 años y más</i>	7,7	7,8	8,0	8,1	8,3	8,6	8,8	9,0	9,3	9,7
(habitantes por kilómetro cuadrado)										
<b>Densidad de población</b>	<b>78,4</b>	<b>79,7</b>	<b>80,9</b>	<b>82,2</b>	<b>83,4</b>	<b>84,7</b>	<b>85,9</b>	<b>87,1</b>	<b>88,2</b>	<b>89,3</b>
(por 1.000 habitantes)										
<b>Tasa bruta de natalidad</b>	<b>19,1</b>	<b>17,5</b>	<b>17,6</b>	<b>17,2</b>	<b>16,8</b>	<b>16,5</b>	<b>16,7</b>	<b>16,9</b>	<b>16,6</b>	<b>15,5</b>
(por 1.000 habitantes)										
<b>Tasa bruta de mortalidad</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>
(por 1.000 nacidos vivos)										
<b>Tasa de mortalidad infantil</b>	<b>10,8</b>	<b>11,1</b>	<b>10,1</b>	<b>9,2</b>	<b>9,8</b>	<b>9,7</b>	<b>10,0</b>	<b>9,0</b>	<b>8,8</b>	<b>9,5</b>
(personas)										
<b>Tamaño promedio del hogar</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>
(años)										
<b>Esperanza de vida al nacer</b>	<b>77,6</b>	<b>78,6</b>	<b>78,3</b>	<b>78,5</b>	<b>79,1</b>	<b>79,0</b>	<b>79,1</b>	<b>79,1</b>	<b>79,2</b>	<b>79,0</b>
Por sexo										
<i>Hombres</i>	75,4	76,2	76,4	76,2	76,8	76,5	76,5	76,5	76,6	76,5
<i>Mujeres</i>	80,0	81,1	80,3	80,9	81,5	81,7	81,9	81,9	81,9	81,7

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Población total</b>	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	4.563.539
Por sexo										
Hombres	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	2.314.293
Mujeres	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	2.249.246
<b>Población menor de 15 años</b>	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	1.126.062
<b>Población mayor de 64 años</b>	215.481	223.448	232.004	240.466	249.099	258.444	267.939	277.775	288.610	300.337
<b>Población femenina de 15 a 49 años</b>	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	1.249.715
<b>Defunciones totales</b>	15.608	15.004	15.800	15.949	16.139	16.766	17.071	18.021	18.560	19.077
<b>Nacimientos totales</b>	76.401	71.144	72.938	72.247	71.548	71.291	73.144	75.187	75.000	70.922
Con asistencia hospitalaria	74.835	70.080	71.604	71.142	70.446	70.226	72.359	74.479	74.323	70.336
<b>Nacimientos de madres adolescentes</b>	15.461	14.454	14.835	14.792	14.256	13.997	14.481	15.180	14.668	13.256
Menores de 15 años	601	473	479	446	454	469	500	525	551	428
De 15 a 19 años	14.860	13.981	14.356	14.346	13.802	13.528	13.981	14.655	14.117	12.828

**Empleo**

	(porcentajes)									
<b>Tasa de desempleo abierto</b>	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0	4,6	4,9	7,8	7,3
Por sexo										
Hombres	5,2	5,6	5,8	5,4	5,0	4,4	3,3	4,2	6,6	6,0
Mujeres	7,6	7,9	8,2	8,5	9,6	8,7	6,8	6,2	9,9	9,5
<b>Tasa neta de participación</b>	55,8	55,4	55,5	54,4	56,8	56,6	57,0	56,7	56,5	55,4
Por sexo										
Hombres	73,7	73,2	73,3	73,0	73,9	73,5	73,2	72,5	71,5	70,8
Mujeres	38,6	38,2	38,5	36,8	40,4	40,7	41,6	41,7	42,1	40,9
<b>Tasa de subempleo visible</b>	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2	4,5	3,8	4,9	
Por sexo										
Hombres	3,7	3,9	4,6	4,1	4,4	3,9	3,4	2,8	3,8	
Mujeres	5,5	6,8	7,0	7,5	7,5	7,3	6,4	5,4	6,6	
<b>Tasa de subempleo invisible</b>	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8	2,9	3,0	2,9	
Por sexo										
Hombres	3,5	3,8	3,1	3,1	3,3	4,2	3,2	3,2	3,2	
Mujeres	2,9	2,2	2,2	1,8	2,1	3,1	2,2	2,7	2,5	
<b>Tasa de ocupación</b>	52,4	51,8	51,8	50,9	53,0	53,3	54,4	53,9	52,1	51,4
Por sexo										
Hombres	69,8	69,1	69,0	69,0	70,2	70,2	70,8	69,5	66,8	66,6
Mujeres	35,7	35,2	35,3	33,6	36,5	37,2	38,7	39,1	38,0	37,0
<b>Tasa de participación femenina ampliada</b>	44,6	45,4	46,4	44,5	48,2	47,7	47,4	46,4	48,1	49,5
<b>Puestos directivos del total de ocupados</b>										
Por sexo										
Hombres	2,7	2,6	2,7	3,0	3,3	3,0	3,9	3,7	3,9	4,1
Mujeres	1,7	1,7	2,1	2,1	2,0	2,3	2,5	2,7	2,9	2,9

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Fuerza de trabajo</b>	<b>1.653.321</b>	<b>1.695.018</b>	<b>1.757.578</b>	<b>1.768.759</b>	<b>1.903.068</b>	<b>1.945.955</b>	<b>2.018.444</b>	<b>2.059.613</b>	<b>2.121.451</b>	<b>2.057.902</b>
Por zona										
<i>Urbana</i>	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	1.340.045
<i>Rural</i>	629.518	648.560	666.766	663.627	727.713	734.846	762.166	775.330	808.487	717.857
Por sexo										
<i>Hombres</i>	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	1.273.839
<i>Mujeres</i>	584.532	595.899	622.654	612.687	688.981	719.563	754.551	776.603	806.470	784.063
Por edad										
<i>12-14</i>	18.691	16.688	13.500	11.056	11.981	16.130	11.317	8.113	5.927	6.206
<i>15-19</i>	156.818	150.155	154.126	141.574	147.274	146.145	153.761	131.146	123.063	115.024
<i>20-24</i>	243.499	251.132	265.918	254.252	272.007	287.455	310.410	311.875	318.174	294.043
<i>25-29</i>	201.585	211.160	225.668	234.209	253.544	257.169	263.838	285.588	307.768	296.371
<i>30-39</i>	426.797	439.602	448.455	438.674	464.483	457.019	480.444	472.411	484.049	468.399
<i>40-49</i>	351.157	362.477	373.566	406.073	430.847	436.246	422.962	454.866	466.216	458.631
<i>50-59</i>	166.113	174.051	187.782	193.458	221.590	243.861	265.476	278.400	303.886	299.159
<i>60-69</i>	63.682	64.451	65.106	65.479	72.939	72.282	83.592	87.864	88.549	93.256
<i>70 y más</i>	21.324	18.179	21.287	20.802	23.794	26.266	23.884	23.764	21.420	25.678
<i>Ignorado</i>	3.655	7.123	2.170	3.182	4.609	3.382	2.760	5.586	2.399	1.135
Por rama de actividad										
<i>Agríc.caza silví. pesca/Agríc. y ganadería</i>	247.335	256.451	251.666	245.910	271.240	257.023	254.317	245.876	240.888	295.918
<i>/Pesca</i>	7.950	9.283	9.068	8.540	10.569	9.466	10.029	6.845	7.546	8.956
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.151	2.305	2.486	3.903	4.232	4.747	2.614	2.218	1.885	2.230
<i>Industrias manufactureras</i>	250.778	241.017	244.710	245.526	259.565	257.561	261.999	251.470	252.331	244.650
<i>Electricidad, gas y agua</i>	20.351	22.430	22.567	24.359	21.136	22.830	21.560	28.116	28.140	36.444
<i>Construcción</i>	117.340	117.836	121.861	118.668	125.337	137.601	157.019	164.053	149.622	120.092
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	307.905	318.700	341.033	348.963	351.425	367.914	381.158	392.661	415.867	375.915
<i>/Hoteles y restaurantes</i>	92.186	90.027	97.931	98.246	108.138	105.231	114.840	107.044	119.093	107.111
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	88.570	94.000	96.683	100.002	115.931	120.837	129.924	148.888	155.476	124.860
<i>Establecimientos financieros</i>										
<i>Intermediación financiera</i>	30.568	33.602	37.727	37.504	37.470	39.865	50.017	54.635	51.304	50.272
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>	97.281	109.635	107.600	107.507	108.875	112.848	125.986	144.036	141.827	134.439
<i>Administración pública</i>	74.832	74.314	79.222	80.092	83.263	88.201	89.899	94.176	114.567	95.234
<i>Enseñanza</i>	87.364	94.719	100.176	98.674	106.708	111.303	113.763	115.081	118.593	131.266
<i>Salud y atención social</i>	60.364	54.229	50.760	53.589	65.169	65.108	64.921	66.121	75.385	66.295
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	62.945	61.067	75.025	65.771	67.568	67.491	76.539	83.623	79.516	73.618
<i>Hogares con servicio doméstico</i>	81.140	89.726	86.483	99.789	132.661	142.822	134.966	126.703	136.993	148.719
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>	2.310	2.548	2.621	3.887	2.006	2.601	1.296	2.697	5.754	2.150
<i>Actividad no bien especificada</i>	6.027	5.611	7.866	6.196	7.197	4.790	7.014	9.040	5.587	17.693
<i>Busca por primera vez</i>	15.924	17.518	22.093	21.633	24.578	27.716	20.583	16.330	21.077	22.040
Por sector institucional										
<i>Gobierno Central</i>	108.547	109.810	116.285	114.378	131.251	131.078	128.428	126.381	137.708	138.062
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	107.348	108.232	106.718	112.537	114.786	126.364	130.237	140.810	156.575	145.040
<i>Municipalidades</i>	11.259	11.218	10.747	11.329	10.757	12.494	12.490	12.307	17.135	12.718
<i>Sector privado</i>	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	1.732.747
<i>Organismos internacionales</i>	2.533	2.430	3.394	4.427	2.256	3.027	2.063	3.173	4.934	2.788
<i>Ignorado</i>	75	0	0	0	0	0	0	0	0	4.507
<b>Población ocupada</b>	<b>1.552.924</b>	<b>1.586.491</b>	<b>1.640.387</b>	<b>1.653.879</b>	<b>1.776.903</b>	<b>1.829.928</b>	<b>1.925.652</b>	<b>1.957.708</b>	<b>1.955.507</b>	<b>1.907.192</b>
Por zona										
<i>Urbana</i>	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	1.244.279
<i>Rural</i>	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948	729.704	735.418	742.921	662.913
Por región										
<i>Central</i>	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	1.335.941
<i>Chorotega</i>	112.644	110.971	111.047	115.650	123.273	123.027	126.444	134.947	134.726	108.131
<i>Pacífico Central</i>	76.863	79.367	81.620	84.707	87.768	87.898	97.019	91.835	95.913	89.774



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Por categoría ocupacional según zona										
Zona urbana	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	1.244.279
<i>Patrono socio activo</i>	78.213	79.321	87.312	85.635	79.387	85.320	85.858	89.711	91.414	47.800
<i>Trabajador cuenta propia</i>	183.045	184.091	187.304	203.987	196.255	207.254	203.775	209.458	205.252	211.300
<i>Asalariado</i>	688.078	694.989	727.398	727.072	805.480	826.734	894.463	909.133	903.211	974.862
<i>Trabajador no remunerado</i>	15.224	16.895	15.786	14.155	13.264	18.672	11.852	13.988	12.709	10.317
Zona rural	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948	729.704	735.418	742.921	662.913
<i>Patrono socio activo</i>	45.210	45.539	53.522	48.554	53.079	55.605	53.365	56.996	49.378	30.005
<i>Trabajador cuenta propia</i>	132.588	145.059	129.387	139.093	138.617	147.162	141.004	144.578	156.697	142.889
<i>Asalariado</i>	380.807	388.427	412.172	410.254	463.424	466.918	512.134	517.442	518.090	474.399
<i>Trabajador no remunerado</i>	29.759	32.170	27.506	25.129	27.397	22.263	23.201	16.402	18.756	15.620

**Gasto público**

(millones de colones corrientes)

<b>Gasto social</b>	<b>1.007.053</b>	<b>1.129.294</b>	<b>1.289.457</b>	<b>1.445.641</b>	<b>1.637.026</b>	<b>1.938.025</b>	<b>2.354.027</b>	<b>3.015.405</b>	<b>3.737.962</b>	<b>4.288.161</b>
Salud	289.832	342.808	398.798	412.769	465.155	560.479	687.558	914.271	1.113.773	1.236.579
Educación	277.501	332.897	383.634	440.157	500.306	577.247	702.984	897.791	1.140.892	1.371.024
Asistencia social	339.523	338.883	377.133	433.610	502.241	593.213	719.511	869.801	1.078.570	1.236.621
Vivienda	90.082	104.519	119.379	147.910	155.964	192.264	225.671	311.526	369.219	407.966
Servicios recreativos, culturales y religiosos	10.116	10.187	10.513	11.196	13.359	14.823	18.303	22.016	35.508	35.973
	(colones del 2006)									
<b>Gasto social real per cápita</b>	<b>432.066</b>	<b>436.596</b>	<b>448.395</b>	<b>440.763</b>	<b>432.096</b>	<b>452.265</b>	<b>495.125</b>	<b>551.368</b>	<b>625.621</b>	<b>671.167</b>
Salud	124.350	132.533	138.678	125.850	122.779	130.796	144.615	167.175	186.412	193.545
Educación	119.059	128.701	133.405	134.200	132.057	134.709	147.859	164.161	190.951	214.587
Asistencia social	145.669	131.015	131.144	132.204	132.568	138.435	151.335	159.043	180.520	193.551
Vivienda	38.649	40.408	41.513	45.096	41.167	44.867	47.466	56.963	61.796	63.853
Servicios recreativos, culturales y religiosos	4.340	3.938	3.656	3.413	3.526	3.459	3.850	4.026	5.943	5.630

**Salud**

(por 10.000 habitantes)

<b>Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas</b>	<b>38,8</b>	<b>36,7</b>	<b>37,9</b>	<b>37,5</b>	<b>37,3</b>	<b>38,1</b>	<b>38,0</b>	<b>40,5</b>	<b>41,2</b>	<b>41,8</b>
Enfermedades del aparato circulatorio	12,1	11,0	10,5	10,8	10,8	11,0	11,2	11,0	11,8	11,9
Tumores	8,5	7,9	8,2	8,4	8,3	8,5	8,5	9,0	9,1	9,4
Clasificación suplementaria de causas externas	4,4	4,5	4,6	4,3	4,7	4,9	4,8	6,0	5,4	4,8
Enfermedades del aparato respiratorio	3,9	3,1	3,7	3,6	3,4	3,1	3,4	3,0	3,3	3,7
Enfermedades del aparato digestivo	2,5	2,6	2,7	2,6	2,5	2,7	2,8	3,0	2,9	3,0
Las demás causas	7,4	7,5	8,2	7,8	7,6	8,0	7,3	9,0	8,7	9,1

(por 100.000 habitantes)

<b>Tasa de enfermedades de declaración obligatoria</b>										
Dengue	235,1	299,2	472,5	221,4	873,8	273,8	583,4	184,0	160,0	689,9
Diarrea	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	31,8	36,4	28,5	36,5	34,0	29,2	30,8	21,4	18,6	8,7
Hepatitis	39,9	27,4	22,9	22,1	24,7	22,4	23,3	22,2	18,8	7,5
Intoxicaciones por alimentos	20,7	24,5	16,9	13,2	10,3	8,6	8,0	7,0	2,1	
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	32,5	51,2	32,6	17,1	7,4	7,5	5,3	3,7		
Paludismo	33,9	25,0	17,2	30,3	81,9	66,0	27,2	21,7	5,8	
Rubéola	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	3,7	2,1	2,7	4,6	5,8	4,2	4,1	4,2	3,0	1,6
Sífilis	19,8	18,6	18,3	27,8	29,2	25,8	26,1	33,6	17,5	9,0
Tos ferina	1,3	0,8	0,5	0,3	0,2	9,3	11,0	7,3	12,8	1,5
Tuberculosis	24,2	17,0	16,4	17,3		11,5	11,8			11,6

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(porcentajes)										
<b>Cobertura de vacunación en niños</b>										
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	94	94	88	90	91	89	89	88	80	91
SRP - sarampión (1 año y tres meses)	85	94	90	88	89	90	91	89	81	81
(por 100.000 habitantes)										
<b>Tasa de mortalidad por suicidio</b>	5,8	7,0	7,9	7,7	7,7	8,9	7,3	6,8	8,2	
Por sexo										
<i>Hombres</i>	10,1	12,0	13,3	13,1	12,9	14,8	11,9	11,9	13,8	
<i>Mujeres</i>	1,4	1,8	2,2	2,2	2,2	2,9	2,5	1,8	2,4	
<b>Población total servida por acueducto</b>	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	4.563.538
Por ente administrador										
<i>ICAA</i>	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	2.274.461
<i>Municipalidades</i>	637.668	670.309	713.367	744.995	785.246	769.038	766.142	705.147	757.305	727.077
<i>CAAR's/Asadas</i>	963.376	980.980	995.715	1.031.426	1.078.719	1.128.910	1.175.092	1.239.311	1.243.711	1.345.393
<i>ESPH</i>	185.726	191.481	191.481	198.590	207.511	205.486	205.486	164.626	164.624	158.010
<i>Acueductos privados + fácil acceso</i>	358.137	252.327	199.500	186.933	174.938	176.507	178.851	172.896	84.306	58.597
<i>Sin información</i>	103.254	102.240	103.000	103.881	113.665	79.319	76.102	24.912	1.633	
<b>Abortos atendidos en hospitales de la CCSS</b>	8.220	8.330	8.038	8.075	7.973	8.075	8.108	8.068	7.848	7.697
<b>Enfermedades de transmisión sexual</b>										
Gonorrea	1.278	1.487	1.190	1.551	1.471	1.287	1.377	953	837	398
Sífilis	796	760	761	1.183	1.262	1.136	1.168	1.495	788	410
Chancro blando	43	55	70	59	71	65	62	53	32	12
Uretritis no gonocócica	80	109	78	75	59	56	33	38	24	
SIDA	150	119	112	196	249	185	185	187	134	72
<b>Muertes por accidentes de tránsito</b>	668	673	623	585	616	687	685	793	709	595
Por provincia										
<i>San José</i>	196	304	272	239	254	305	282	328	196	151
<i>Alajuela</i>	124	87	88	94	71	98	100	104	162	132
<i>Cartago</i>	44	35	36	29	32	26	32	29	41	37
<i>Heredía</i>	52	30	30	31	40	25	34	32	57	47
<i>Guanacaste</i>	74	64	63	50	63	75	89	112	76	62
<i>Puntarenas</i>	75	65	68	69	79	85	73	101	99	93
<i>Limón</i>	103	88	66	73	77	73	75	87	78	73
(personas)										
<b>Víctimas de accidentes de tránsito</b>										
Lesionados	9.025	9.743	8.636	6.920	7.184	7.885	8.067	8.215	7.509	6.959
Muertos in situ	438	397	363	321	278	329	339	355	315	298
<b>Intoxicaciones por plaguicidas</b>	641	727	861	764	560	766	592	450	339	

**Seguridad social**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(porcentajes)										
<b>Cobertura de la PEA por seguro de salud</b>										
Asalariada	61,4	61,8	60,6	61,8	61,0	64,3	65,7	70,1	66,8	68,8
No asalariada	43,1	36,5	37,8	39,1	45,3	48,1	57,4	62,1	65,4	81,7
<b>Cobertura de la PEA por seguro de pensiones</b>										
Asalariada	56,5	57,3	56,1	56,8	56,2	59,3	60,9	64,9	61,2	63,0
No asalariada	18,9	17,6	21,2	21,7	26,4	30,0	37,8	42,8	46,9	67,5
<b>Cobertura de seguro de riesgos del trabajo</b>	72,6	73,8	68,0	71,5	73,0	73,9	67,8	72,9	69,6	70,3

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	15,6	15,8	15,5	15,7	15,0	14,3	13,4	12,8	13,5	13,3
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	17,9	17,8	17,8	17,9	18,0	18,1	18,8	19,6	20,7	21,8
<b>Consultas en seguro de salud por habitante</b>										
Externa y de urgencias (por 100 habitantes)	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,8	3,7	3,8	3,8	4,1
Especialidades médicas	62,9	63,8	62,9	63,7	61,9	59,2	54,0	53,8	54,7	57,9
<b>Medicamentos despachados en</b>										
Consulta externa, por consulta médica externa	2,9	3,0	3,1	3,3	3,4	3,7	3,9	4,0	4,1	4,3
Hospitalización, por egreso hospitalario	15,2	16,7	16,1	14,6	13,6	12,2	12,0	11,1	10,6	11,1
<b>Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios</b>										
(camas por 1.000 habitantes)	25,6	27,2	27,9	29,6	30,6	33,2	33,9	33,0	32,2	35,0
Camas de hospital por mil habitantes (por 100 habitantes)	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
Ocupación de camas	82,4	81,3	81,7	80,9	83,1	82,2	83,8	86,1	83,2	84,2
Giro de camas (días)	56,2	56,3	57,1	58,1	59,3	56,9	57,4	58,7	59,1	57,6
Estancia promedio en hospitales (por 1.000 egresos)	5,3	5,2	5,7	5,3	5,3	6,0	5,6	5,5	5,3	5,5
Tasa de mortalidad hospitalaria	19,9	21,3	21,9	21,7	19,4	20,0	19,9	20,6	21,7	22,7
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	16.206	14.893	15.250	14.972	14.648	14.844	14.712	14.455	14.437	13.971
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	73.072	67.852	69.261	68.716	67.821	67.038	68.633	70.585	70.498	66.824
Por región programática										
<i>Hospitales nacionales</i>	27.138	25.064	25.107	24.712	22.916	22.751	23.091	23.782	23.952	22.344
<i>Central Norte</i>	12.156	11.080	11.778	11.176	11.654	11.545	11.867	12.286	12.456	11.934
<i>Central Sur</i>	6.671	6.307	6.413	6.306	6.865	6.533	6.441	6.759	6.883	6.501
<i>Huetar Norte</i>	4.077	3.771	3.793	3.958	4.057	4.114	4.400	4.532	4.654	4.611
<i>Chorotega</i>	5.860	5.586	5.720	5.537	5.800	5.870	6.360	6.719	6.815	6.291
<i>Pacífico Central</i>	3.587	3.430	3.570	3.631	3.769	3.632	3.729	3.849	3.839	3.527
<i>Huetar Atlántica</i>	7.275	6.973	7.250	7.722	7.243	7.104	7.266	6.929	6.276	6.198
<i>Brunca</i>	6.308	5.641	5.629	5.674	5.517	5.489	5.479	5.729	5.623	5.418
Egresos hospitalarios de la CCSS	330.618	333.013	338.866	338.686	337.072	326.582	329.540	330.360	333.966	329.202
Por servicios										
<i>Medicina</i>	49.631	48.726	51.879	50.914	54.251	49.279	52.949	48.381	49.864	53.278
<i>Cirugía</i>	92.560	101.069	103.486	111.141	112.607	110.576	109.996	115.032	119.098	114.371
<i>Ginecología</i>	30.274	31.034	28.764	27.953	26.997	27.079	25.366	25.098	25.250	25.426
<i>Obstetricia</i>	93.742	88.728	90.779	90.907	89.322	88.484	90.068	91.590	92.157	87.812
<i>Pediatría</i>	43.133	41.887	41.704	35.776	35.301	33.100	32.825	31.601	29.489	29.973
<i>Neonatología</i>	13.128	13.198	13.912	13.651	12.734	12.535	13.343	13.647	13.367	13.274
<i>Pensión</i>	2.415	2.376	2.027	1.716	0	0	0	0	0	0
<i>Psiquiatría</i>	5.735	5.995	6.315	6.628	5.860	5.529	4.993	5.011	4.741	5.068
Población cubierta por seguro de salud	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	4.562.087
Asalariado	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497	1.038.237	1.075.528
Familiar asegurado directo	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	1.841.065
No asegurado	495.489	534.139	606.829	513.826	532.491	546.200	552.384	507.714	475.910	369.529
Cuenta propia	104.876	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816	253.926	283.814

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Convenio	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325	82.256	77.588
Asegurado por el Estado y familiares	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	508.862	471.449	531.355	486.984
Pensionado IVM	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773	170.257
Pensionado régimen especial	49.412	50.425	54.044	55.270	56.005	56.928	58.644	58.540	58.473	59.942
Pensionado régimen no contributivo	76.718	85.476	82.662	80.326	77.723	76.299	75.008	78.534	83.786	88.164
Familiar pensionado	137.014	128.331	110.603	115.220	103.204	100.932	102.410	109.720	116.146	109.216
<b>Asegurados directos en seguro de salud</b>	<b>1.663.781</b>	<b>1.714.597</b>	<b>1.725.394</b>	<b>1.809.011</b>	<b>1.854.966</b>	<b>1.919.033</b>	<b>2.041.020</b>	<b>2.130.461</b>	<b>2.208.806</b>	<b>2.242.277</b>
Directos activos	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638	1.374.419	1.436.930
Directos pensionados	244.450	260.808	263.235	266.339	269.380	273.217	276.527	289.374	303.032	318.363
Por cuenta del Estado	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	511.166	471.449	531.355	486.984
(a junio de cada año)										
<b>Asegurados directos activos en seguro de salud</b>	<b>927.806</b>	<b>931.790</b>	<b>954.280</b>	<b>1.003.575</b>	<b>1.061.683</b>	<b>1.143.312</b>	<b>1.253.32</b>	<b>1.369.638</b>	<b>1.374.419</b>	<b>1.436.930</b>
Por rama de actividad										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	135.262	136.729	136.788	143.594	151.959	154.824	161.971	168.737	167.587	167.689
<i>Pesca</i>			4.070	4.182	4.583	5.536	6.109	5.651	5.656	6.086
<i>Minas y canteras</i>	1.270	1.350	1.212	1.255	1.539	1.646	1.912	2.075	2.254	2.080
<i>Industria manufacturera</i>	127.327	119.580	119.464	118.021	120.155	127.686	137.822	141.771	131.439	137.801
<i>Electricidad, gas y agua</i>	9.938	13.408	10.310	14.364	15.312	15.715	15.343	15.345	15.228	15.537
<i>Construcción</i>	36.461	41.078	43.237	43.229	46.281	56.926	75.018	90.285	73.372	69.981
<i>Comercio</i>	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	195.111
<i>Hoteles y restaurantes</i>			30.625	33.438	37.101	40.339	44.656	49.327	48.000	51.454
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	41.645	42.381	44.439	47.735	51.310	55.937	61.361	70.450	70.221	73.330
<i>Establecimientos financieros</i>	80.904	88.312								
<i>Intermediación financiera</i>			29.805	31.147	32.142	34.859	39.371	42.226	42.400	41.489
<i>Actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler</i>			63.184	72.431	82.445	96.136	112.818	130.639	135.996	149.943
<i>Administración pública y defensa</i>			150.718	153.788	158.651	163.401	168.451	178.282	187.136	192.421
<i>Enseñanza</i>			21.249	22.052	24.875	26.216	29.995	33.286	41.423	43.386
<i>Servicios</i>	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	26.203
<i>Otras actividades de servicio</i>			53.008	60.711	65.891	73.949	79.576	87.160	95.185	101.873
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>			9.535	10.999	12.099	13.052	13.802	14.646	14.463	16.611
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>			483	591	625	515	481	527	488	386
<i>Actividades no especificadas</i>	136.572	111.387	118.826	115.635	118.653	121.563	128.103	138.201	137.845	145.549
Por sector institucional										
Asalariados	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497	1.038.237	1.075.528
<i>Empresa privada</i>	527.934	545.473	554.036	579.571	614.099	662.261	732.317	798.039	760.868	787.530
<i>Instituciones autónomas</i>	103.468	107.516	110.731	113.008	116.114	119.773	122.534	134.288	145.703	151.167
<i>Gobierno Central</i>	89.842	95.088	97.562	99.404	103.524	105.650	108.439	113.165	121.905	125.014
<i>Servicio doméstico</i>	6.359	6.654	7.703	8.140	8.402	8.735	8.918	9.005	9.761	11.817
No asalariados	200.203	177.059	184.248	203.452	219.544	246.893	281.119	315.141	336.182	361.402
<i>Cuenta propia</i>	136.877	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816	253.926	283.814
<i>Convenios especiales</i>	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325	82.256	77.588
<b>Asegurados en seguro de riesgos del trabajo</b>	<b>775.141</b>	<b>800.052</b>	<b>775.515</b>	<b>813.762</b>	<b>926.505</b>	<b>956.074</b>	<b>952.848</b>	<b>1.040.336</b>	<b>986.506</b>	<b>1.017.671</b>
<b>Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones</b>	<b>757.316</b>	<b>784.570</b>	<b>816.244</b>	<b>848.495</b>	<b>903.266</b>	<b>980.724</b>	<b>1.085.720</b>	<b>1.193.417</b>	<b>1.191.992</b>	<b>1.284.762</b>
Hombres	525.650	544.570	566.922	588.453	625.662	677.030	747.440	815.707	808.169	868.110
Mujeres	231.666	240.000	249.322	260.042	277.604	303.694	338.280	377.710	383.823	416.652

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Pensionados en régimen de seguro de pensiones</b>	<b>118.320</b>	<b>123.632</b>	<b>126.678</b>	<b>133.199</b>	<b>135.652</b>	<b>139.990</b>	<b>145.308</b>	<b>152.300</b>	<b>160.773</b>	<b>170.257</b>
Por riesgo										
<i>Invalidez</i>	37.184	38.591	40.085	41.596	42.833	43.596	44.047	45.164	46.092	46.963
<i>Vejez</i>	38.622	39.717	41.407	42.947	44.771	46.901	50.270	54.455	59.689	65.542
<i>Muerte</i>	42.514	45.324	45.186	48.656	48.048	49.493	50.991	52.681	54.992	57.752
Por sexo										
<i>Hombres</i>	65.640	68.051	69.681	72.038	73.572	75.608	78.398	82.107	86.922	92.038
<i>Mujeres</i>	52.680	55.581	56.997	61.161	62.080	64.382	66.910	70.193	73.851	78.219
<b>Pensionados en régimen no contributivo</b>	<b>99.184</b>	<b>107.069</b>	<b>101.595</b>	<b>97.581</b>	<b>93.202</b>	<b>90.370</b>	<b>87.515</b>	<b>78.959</b>	<b>83.764</b>	<b>88.164</b>
(miles)										
<b>Consultas totales del seguro de salud</b>	<b>13.351</b>	<b>14.120</b>	<b>14.865</b>	<b>15.567</b>	<b>16.099</b>	<b>16.411</b>	<b>16.635</b>	<b>16.989</b>	<b>17.574</b>	<b>18.500</b>
Consulta externa	9.863	10.575	11.131	11.580	11.783	11.794	11.823	12.161	12.566	12.839
<i>Medicina general</i>	5.505	6.014	6.328	6.591	6.762	6.748	6.915	7.100	7.279	7.442
<i>Especialidades</i>	2.473	2.581	2.595	2.682	2.657	2.587	2.401	2.438	2.527	2.642
<i>Odontología</i>	1.533	1.609	1.835	1.926	1.917	1.988	2.021	2.104	2.194	2.154
<i>Otros profesionales</i>	352	371	374	382	447	471	486	519	567	601
Consulta de urgencias	3.488	3.545	3.734	3.987	4.316	4.617	4.812	4.828	5.008	5.660
<b>Número promedio de camas de hospital en seguro de salud</b>	<b>5.880</b>	<b>5.860</b>	<b>5.878</b>	<b>5.831</b>	<b>5.686</b>	<b>5.628</b>	<b>5.647</b>	<b>5.518</b>	<b>5.538</b>	<b>5.613</b>
<b>Días de incapacidad otorgados por institución</b>										
INS	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	4.968.746	4.894.499	5.154.312	5.267.846	5.458.019	5.774.211	6.469.672	7.871.314	8.359.174	8.887.612
<i>Enfermedad</i>	3.698.083	3.665.004	3.914.508	4.011.483	4.131.979	4.324.214	4.829.782	6.064.204	6.458.722	7.066.180
<i>Maternidad</i>	1.269.835	1.228.452	1.238.198	1.254.865	1.326.040	1.449.997	1.639.890	1.807.110	1.900.452	1.821.432
<i>INS</i>	828	1.043	1.606	1.498	0	0	0	0		
<b>Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud</b>	<b>558.227</b>	<b>552.767</b>	<b>592.052</b>	<b>617.517</b>	<b>691.978</b>	<b>778.279</b>	<b>904.963</b>	<b>1.068.619</b>	<b>1.129.894</b>	<b>1.284.891</b>
Enfermedad	546.167	540.883	581.552	606.868	680.756	766.067	891.189	1.053.417	1.113.917	1.269.566
Maternidad	12.060	11.884	10.500	10.649	11.222	12.212	13.774	15.202	15.977	15.325
(millones de colones corrientes)										
<b>Gastos por incapacidades de la CCSS</b>	<b>11.627</b>	<b>13.546</b>	<b>15.934</b>	<b>16.877</b>	<b>18.882</b>	<b>19.772</b>	<b>23.227</b>	<b>31.789</b>	<b>42.390</b>	<b>47.498</b>
(colones corrientes, promedio institucional)										
<b>Costo por consulta en seguro de salud</b>	<b>10.332</b>	<b>11.832</b>	<b>13.417</b>	<b>14.032</b>	<b>14.509</b>	<b>17.982</b>	<b>19.704</b>	<b>22.814</b>	<b>28.309</b>	<b>31.660</b>
(colones)										
<b>Monto de pensión promedio en CCSS</b>										
Por vejez	66.323	76.380	85.776	95.796	110.165	129.084	153.283	179.919	209.857	226.229
Por invalidez	48.425	55.994	61.822	68.177	77.130	87.923	102.930	122.645	143.313	150.072
Por muerte	28.835	32.540	36.651	39.113	45.419	51.462	61.424	73.361	86.784	91.598
Régimen no contributivo	9.703	12.684	13.124	14.432	15.811	17.639	33.018	60.169	69.254	73.219
(millones de colones)										
<b>Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones</b>										
Cuotas patronales	48.784	68.931	78.613	88.899	104.614	127.406	156.538	196.383	216.580	248.143
Cuotas obreras	47.520	48.674	48.334	61.637	65.329	83.573	108.298	134.871	147.623	172.200

**Educación**

	(porcentajes)									
<b>Aprestamiento de niños de primer grado</b>	<b>82,7</b>	<b>85,2</b>	<b>86,0</b>	<b>89,0</b>	<b>87,2</b>	<b>85,9</b>	<b>92,2</b>	<b>81,6</b>	<b>87,8</b>	<b>89,5</b>
Por zona y sexo										
Total										
<i>Niños</i>	82,3	85,0	85,6	88,6	86,5	85,8	92,0	81,4	87,4	89,2
<i>Niñas</i>	83,1	85,5	86,4	89,4	87,9	86,1	92,3	81,9	88,1	89,9

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zona urbana	94,5	94,6	60,5	93,8	91,9	90,8	96,5	88,4	92,7	93,9
Niños	94,5	94,9	60,3	93,4	91,7	90,9	96,9	88,1	92,5	93,8
Niñas	94,6	94,3	60,6	94,3	92,0	90,7	96,0	88,6	92,9	94,1
Zona rural	76,0	79,9	118,4	82,6	81,0	79,6	86,4	73,1	81,4	83,7
Niños	75,5	79,4	117,2	82,5	79,6	79,2	85,6	72,9	81,0	83,2
Niñas	76,6	80,5	119,8	82,8	82,5	80,1	87,2	73,3	81,8	84,3
<b>Desgranamiento por nivel en horario diurno</b>										
Primaria	27,5	24,5	23,4	23,7	22,6	23,7	23,3	21,4	18,3	18,1
III ciclo	61,8	60,4	57,6	53,9	51,0	51,0	50,7	49,0	45,8	46,5
Undécimo año	74,7	73,1	70,9	69,9	69,3	69,0	66,5	66,1	63,7	62,1
<b>Rendimiento en educación regular</b>										
Aprobados I y II ciclos	90,9	91,2	90,7	90,5	88,8	88,7	89,3	93,0	91,6	91,5
Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	82,2	81,1	81,9	80,0	79,0	78,4	79,4	82,0	78,6	78,0
Reprobados I y II ciclos	9,1	8,8	9,3	9,5	11,2	11,3	10,7	7,0	8,4	8,5
Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	17,8	18,9	18,1	20,0	21,0	21,6	20,6	18,0	21,4	22,0
<b>Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional</b>										
Interactivo II	20,4	27,0	33,0	37,1	43,4	47,3	46,0	53,7	55,3	56,9
Transición	88,9	90,3	93,6	91,4	93,5	95,6	83,2	93,4	93,2	92,3
I ciclo	112,2	111,9	112,3	112,8	113,7	115,1	113,3	113,4	112,9	111,2
II ciclo	100,0	101,3	101,5	99,7	99,7	99,9	100,6	102,2	104,9	104,6
III ciclo	72,7	77,2	81,7	87,2	91,0	92,0	91,9	91,5	95,4	97,4
Educación diversificada	45,0	48,1	51,4	53,2	55,9	60,4	61,9	63,1	66,3	66,8
<b>Tasa neta de escolaridad en educación regular</b>										
Interactivo II	20,3	26,8	33,0	37,1	43,4	47,3	46,0	53,7	55,4	56,9
Transición	88,3	89,4	92,8	90,8	93,0	95,1	82,7	93,0	92,8	91,9
I ciclo	101,5	101,8	102,2	103,6	104,4	105,8	104,6	104,9	104,9	103,5
II ciclo	89,1	90,3	90,1	89,7	90,0	90,2	91,0	92,1	94,7	94,9
III ciclo	62,2	64,6	68,3	72,0	75,0	76,2	75,5	75,9	77,7	79,9
Educación diversificada	34,8	36,1	37,4	38,4	40,1	43,2	43,7	44,5	46,3	46,3
<b>Cobertura en educación primaria</b>										
Por sexo										
Hombres	100,0	100,6	100,7	100,7	101,2	102,2	101,7	102,4	103,5	102,8
Mujeres	100,4	101,0	101,0	100,9	101,5	102,5	102,2	102,8	103,6	102,9
<b>Cobertura en educación secundaria</b>										
Por sexo										
Hombres	53,2	56,0	59,3	62,2	64,7	66,5	67,0	66,7	68,9	70,3
Mujeres	58,6	61,3	64,3	67,2	69,7	72,1	72,1	72,3	74,9	75,5
<b>Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años</b>										
Por sexo										
Hombres	67,7	69,1	67,3	72,3	77,7	75,5	76,7	79,2	81,6	77,5
Mujeres	69,8	73,6	72,2	72,9	78,9	78,4	80,2	82,7	82,9	82,2

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Porcentaje de repitencia escolar</b>										
I ciclo	10,7	9,8	9,6	9,6	9,5	9,6	10,1	9,7	7,1	8,1
II ciclo	5,9	5,2	5,1	5,0	5,2	5,5	5,5	4,9	3,6	3,9
III ciclo diurno	10,9	11,4	11,7	11,7	12,9	12,9	13,9	13,2	11,2	13,3
Educación diversificada diurna	4,9	7,4	7,3	6,5	7,6	8,1	8,2	7,9	7,2	8,0
<b>Porcentaje de deserción intra-anual</b>										
I ciclo	5,0	4,2	4,3	3,6	3,6	3,9	2,6	3,2	3,3	3,1
II ciclo	4,0	3,7	3,5	3,1	3,2	3,6	2,4	2,6	2,6	2,6
III ciclo diurno	12,9	12,5	10,7	11,7	12,7	13,2	12,7	12,1	11,2	10,0
III ciclo nocturno	28,0	26,5	23,7	27,6	26,5	28,9	32,1	28,2	26,0	28,1
Educación diversificada diurna	7,3	6,6	6,2	6,6	6,9	8,0	7,1	7,2	5,8	5,3
Educación diversificada nocturna	13,9	16,0	14,4	15,9	18,9	18,6	19,4	18,7	16,0	17,7
<b>Tasa de deserción en educación secundaria académica diurna</b>										
Por sexo										
<i>Hombres</i>	12,7	12,0	10,5	11,5	12,7	13,2	12,7	12,2	10,6	9,4
<i>Mujeres</i>	9,9	9,1	7,7	8,6	9,1	9,6	9,2	8,8	8,3	7,3
<b>Población de 12 años y más</b>										
<b>2.964.526</b>	<b>3.060.827</b>	<b>3.167.179</b>	<b>3.250.480</b>	<b>3.349.747</b>	<b>3.436.046</b>	<b>3.542.173</b>	<b>3.631.597</b>	<b>3.754.366</b>	<b>3.712.634</b>	
Por nivel de instrucción										
<i>Sin instrucción</i>	135.270	140.773	135.897	141.425	127.087	127.046	127.211	129.798	131.056	145.307
<i>Preparatoria</i>	3.002	4.027	1.960	3.566	42	222	194	630	134	5.157
<i>Educación especial</i>	8.742	5.646	6.377	5.642	6.456	8.603	8.168	7.475	8.770	7.553
<i>Primaria incompleta</i>	562.189	554.469	527.804	533.892	537.088	576.532	573.363	546.706	547.800	520.652
<i>Primaria completa</i>	867.920	892.829	924.770	942.748	968.446	947.155	970.656	991.069	1.023.555	1.027.355
<i>Secundaria académica</i>	866.098	912.956	977.949	1.026.001	1.075.127	1.110.044	1.190.776	1.213.280	1.251.041	1.253.893
<i>Secundaria técnica</i>	78.620	75.821	87.343	88.890	83.601	93.802	84.658	99.253	98.732	102.324
<i>Superior</i>	412.216	448.226	454.451	484.636	535.731	554.591	578.605	629.053	676.210	640.443
<i>Ignorado</i>	30.469	26.080	27.114	23.680	16.169	18.051	8.542	14.333	17.068	9.950
<b>Matrícula en transición</b>										
<b>72.893</b>	<b>72.560</b>	<b>73.810</b>	<b>72.216</b>	<b>74.089</b>	<b>74.463</b>	<b>61.775</b>	<b>67.662</b>	<b>67.779</b>	<b>66.443</b>	
Por sexo										
<i>Niños</i>	37.289	36.985	37.743	36.774	37.891	38.016	31.643	34.825	34.692	33.884
<i>Niñas</i>	35.604	35.575	36.067	35.442	36.198	36.447	30.132	32.837	33.087	32.559
Zona urbana										
<i>Niños</i>	15.032	14.509	22.351	22.000	22.587	22.806	19.102	20.733	20.694	19.997
<i>Niñas</i>	14.230	14.111	21.648	21.058	21.557	21.888	18.284	19.725	19.962	19.183
Zona rural										
<i>Niños</i>	22.257	22.476	15.392	14.774	15.304	15.210	12.541	14.092	13.998	13.887
<i>Niñas</i>	21.374	21.464	14.419	14.384	14.641	14.559	11.848	13.112	13.125	13.376
<b>Matrícula primer grado</b>										
<b>98.150</b>	<b>99.388</b>	<b>98.139</b>	<b>96.397</b>	<b>95.811</b>	<b>98.868</b>	<b>94.466</b>	<b>88.705</b>	<b>86.458</b>	<b>85.247</b>	
Por sexo										
<i>Niños</i>	51.339	51.785	51.118	50.489	50.106	51.621	49.347	46.474	45.274	44.473
<i>Niñas</i>	46.811	47.603	47.021	45.908	45.705	47.247	45.119	42.231	41.184	40.774
Zona urbana										
<i>Niños</i>	17.692	17.885	27.748	27.599	27.594	28.347	27.312	25.449	25.066	24.781
<i>Niñas</i>	16.312	16.653	26.154	25.558	25.538	26.272	25.561	23.453	23.088	23.182
Zona rural										
<i>Niños</i>	33.647	33.900	23.370	22.890	22.512	23.274	22.035	21.025	20.208	19.692
<i>Niñas</i>	30.499	30.950	20.867	20.350	20.167	20.975	19.558	18.778	18.096	17.592

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Repitentes de primer grado</b>	<b>15.220</b>	<b>13.867</b>	<b>13.718</b>	<b>13.438</b>	<b>12.968</b>	<b>12.650</b>	<b>13.679</b>	<b>13.032</b>	<b>9.361</b>	<b>9.556</b>
Por sexo										
<i>Niños</i>	8.827	7.915	7.893	7.894	7.572	7.448	8.041	7.605	5.445	5.574
<i>Niñas</i>	6.393	5.952	5.825	5.544	5.396	5.202	5.638	5.427	3.916	3.982
Zona urbana	4.105	3.613	6.582	6.271	6.271	6.010	6.540	6.595	4.494	4.670
<i>Niños</i>	2.360	2.050	3.702	3.670	3.614	3.502	3.768	3.778	2.641	2.708
<i>Niñas</i>	1.745	1.563	2.880	2.601	2.657	2.508	2.772	2.817	1.853	1.962
Zona rural	11.115	10.254	7.136	7.167	6.697	6.640	7.139	6.437	4.867	4.886
<i>Niños</i>	6.467	5.865	4.191	4.224	3.958	3.946	4.273	3.827	2.804	2.866
<i>Niñas</i>	4.648	4.389	2.945	2.943	2.739	2.694	2.866	2.610	2.063	2.020
<b>Matrícula I ciclo</b>	<b>281.112</b>	<b>278.597</b>	<b>276.462</b>	<b>273.240</b>	<b>271.976</b>	<b>274.193</b>	<b>268.750</b>	<b>263.539</b>	<b>254.501</b>	<b>244.833</b>
<b>Matrícula II ciclo</b>	<b>257.104</b>	<b>257.507</b>	<b>256.390</b>	<b>251.068</b>	<b>249.445</b>	<b>247.312</b>	<b>245.055</b>	<b>245.899</b>	<b>251.113</b>	<b>249.203</b>
<b>Matrícula III ciclo</b>	<b>187.923</b>	<b>200.249</b>	<b>213.001</b>	<b>225.185</b>	<b>232.275</b>	<b>233.468</b>	<b>232.579</b>	<b>229.886</b>	<b>237.093</b>	<b>238.026</b>
Técnica	30.812	32.543	34.999	36.314	36.418	36.855	37.983	38.665	40.099	39.477
Académica diurna	141.076	149.485	157.586	165.510	171.256	171.528	170.189	169.126	173.509	175.480
Académica nocturna	16.035	18.221	20.416	23.361	24.601	25.085	24.407	22.095	23.385	23.069
<b>Matrícula educación diversificada</b>	<b>78.135</b>	<b>84.592</b>	<b>88.299</b>	<b>92.354</b>	<b>98.287</b>	<b>105.040</b>	<b>106.169</b>	<b>106.818</b>	<b>112.502</b>	<b>112.765</b>
Técnica	19.722	21.266	21.930	22.169	23.461	25.238	26.086	26.348	28.633	29.946
Académica diurna	51.389	54.765	56.504	59.012	62.862	66.906	67.048	67.686	70.612	69.517
Académica nocturna	7.024	8.561	9.865	11.173	11.964	12.896	13.035	12.784	13.221	13.302
<b>Matrícula inicial por dependencia</b>	<b>916.096</b>	<b>935.401</b>	<b>954.225</b>	<b>962.352</b>	<b>979.418</b>	<b>989.397</b>	<b>968.560</b>	<b>974.754</b>	<b>983.865</b>	<b>972.793</b>
Pública	827.944	844.990	862.823	870.453	885.478	896.340	871.015	873.653	879.925	871.105
Privada subvencionada	20.148	20.263	19.918	19.978	20.087	19.883	20.253	19.465	19.790	19.898
Privada	68.004	70.148	71.484	71.921	73.853	73.174	77.292	81.636	84.150	81.790
<b>Acciones formativas en el INA</b>	<b>8.962</b>	<b>9.856</b>	<b>10.718</b>	<b>11.398</b>	<b>12.048</b>	<b>11.059</b>	<b>11.344</b>	<b>16.736</b>	<b>22.689</b>	<b>17.402</b>
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	1.132	1.291	1.418	1.447	1.513	1.055	1.144	1.448	1.731	1.707
<i>Industrial</i>	3.385	3.645	4.172	4.414	4.230	3.856	4.013	4.650	5.444	5.581
<i>Comercio y servicios</i>	4.445	4.920	5.128	5.537	6.305	6.148	6.187	10.638	15.514	10.114
<b>Participantes en acciones formativas en el INA</b>	<b>127.017</b>	<b>139.333</b>	<b>154.674</b>	<b>179.573</b>	<b>196.291</b>	<b>182.503</b>	<b>189.222</b>	<b>264.372</b>	<b>362.949</b>	<b>275.023</b>
Por sexo										
<i>Hombres</i>	64.529	69.161	76.057	84.615	89.226	85.736	87.716	116.687	159.818	127.581
<i>Mujeres</i>	62.488	70.172	78.617	94.958	107.065	96.767	101.506	147.685	203.131	147.442
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	15.088	16.944	18.872	20.173	20.354	19.298	20.086	20.573	24.800	23.686
<i>Industrial</i>	43.446	47.612	54.793	70.885	70.743	59.437	62.387	68.376	80.893	83.963
<i>Comercio y servicios</i>	68.483	74.777	81.009	88.515	105.194	103.768	106.749	175.423	257.256	167.374
<b>Aprobados en acciones formativas en el INA</b>	<b>114.211</b>	<b>125.383</b>	<b>139.256</b>	<b>153.369</b>	<b>170.356</b>	<b>164.489</b>	<b>169.395</b>	<b>239.719</b>	<b>330.043</b>	<b>245.402</b>
Por sexo										
<i>Hombres</i>	57.597	61.839	68.083	74.661	79.508	76.974	78.309	105.202	144.573	113.248
<i>Mujeres</i>	56.614	63.544	71.173	78.708	90.848	87.515	91.086	134.517	185.470	132.154
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	13.763	15.311	17.391	18.711	18.823	17.734	18.313	19.087	23.254	21.997
<i>Industrial</i>	39.807	44.041	51.137	56.308	57.287	55.156	57.617	63.261	75.705	77.954
<i>Comercio y servicios</i>	60.641	66.031	70.728	78.350	94.246	91.599	93.465	157.371	231.084	145.451

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Participantes en modalidad formación/ producción individualizada en el INA</b>										
Por sexo	12.274	11.252	11.255	10.917	9.449	9.229	9.124	3.063	520	283
Hombres	2.819	2.432	2.241	2.270	1.651	1.547	1.657	618	48	43
Mujeres	9.455	8.820	9.014	8.647	7.798	7.682	7.467	2.445	472	240
<b>Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior</b>	<b>23.302</b>	<b>26.051</b>	<b>25.739</b>	<b>26.472</b>	<b>26.800</b>	<b>28.956</b>	<b>30.754</b>	<b>31.847</b>	<b>33.796</b>	<b>38.156</b>
Universidad de Costa Rica	4.131	4.118	4.378	4.112	4.234	4.258	4.421	4.330	4.684	5.054
Universidad Nacional	2.389	2.830	2.849	3.152	3.264	2.868	1.243	1.326	1.181	1.441
Instituto Tecnológico de Costa Rica	834	1.084	1.104	996	1.287	1.369	2.495	2.476	2.720	3.127
Unviersidad Estatal a Distancia	1.659	2.214	2.176	2.114	2.372	2.353	2.323	2.197	2.293	2.306
Universidades privadas	14.289	15.805	15.232	16.098	15.643	18.108	20.272	21.518	22.918	26.228
<b>Universidades estatales</b>										
Por grado académico										
Diplomado	1.048	1.449	1.491	1.456	1.486	1.373	1.219	1.027	1.108	1.343
Profesorado	332	301	277	325	257	266	243	157	200	188
Bachillerato	4.348	4.717	4.633	4.845	5.473	5.276	4.826	4.920	5.286	5.535
Licenciatura	2.267	2.429	2.895	2.652	2.681	2.733	2.949	2.940	3.024	3.273
Especialidad profesional	190	188	169	188	168	140	174	186	202	194
Maestría	820	1.146	1.030	889	1.072	1.030	1.047	1.064	1.024	1.363
Doctorado	8	16	12	19	20	30	24	35	34	32
Por área de conocimiento										
Artes, Letras y Filosofía	461	466	437	500	460	451	599	425	537	702
Ciencias Básicas	742	766	795	950	1.035	960	965	970	938	1113
Ciencias Sociales	2.833	3.084	3.363	2.870	3.091	3.327	3.031	3.265	3.654	4.059
Educación	3.030	4.004	3.951	3.929	4.404	3.962	3.682	3.416	3.513	3.623
Recursos Naturales	389	396	376	386	421	410	420	410	464	581
Ingeniería	723	724	790	875	947	1.011	907	1.042	957	973
Ciencias de la Salud	832	805	792	859	796	721	878	797	807	874
Formación general	3	1	3	5	3	6	0	4	8	3
<b>Universidades privadas</b>										
Por grado académico										
Bachillerato	7.643	8.802	7.535	8.236	7.588	8.692	10.152	10.308	10.968	12.497
Licenciatura	5.306	5.663	6.382	6.011	6.412	7.149	7.811	8.670	9.295	10.760
Maestría	1.308	1.315	1.297	1.836	1.622	2.037	2.025	2.206	2.321	2.571
Doctorado	24	21	14	11	9	81	77	44	67	85
Especialidad profesional	8	4	4	4	12	149	207	290	267	315
Por área de conocimiento										
Artes, Letras y Filosofía	196	253	249	359	302	285	276	341	279	364
Ciencias Básicas	542	636	685	866	853	782	1.016	1.005	989	1.105
Ciencias Sociales	6.227	7.238	7.235	6.832	6.355	7.143	8.282	8.367	9.665	11.988
Educación	4.797	5.207	4.449	5.024	5.103	6.477	6.630	6.995	6.888	6.917
Recusos Naturales	34	56	51	34	28	41	55	38	72	51
Ingeniería	793	713	745	942	794	888	997	1.256	1.364	1.389
Ciencias de la Salud	1.700	1.702	1.818	2.041	2.208	2.492	3.016	3.516	3.661	4.414

**Vivienda**

( 1976=100 )

Indice de precios de insumos para la construcción de viviendas	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	22.245,4
	(millones de colones de 1991)									
PIB real del sector construcción	57.879	56.987	59.742	63.483	63.332	74.849	90.758	103.990	100.883	95.225

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Número de permisos de construcción registrados</b>										
Edificios y viviendas	30.580	27.213	30.404	31.949	33.061	34.150	39.471	38.011	26.040	27.689
<b>Bonos de vivienda familiar pagados</b>	11.857	9.238	8.449	11.568	9.917	8.756	11.442	12.714	9.642	10.722
(metros cuadrados)										
<b>Area de construcción</b>	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	2.289.465
Por tipo de obra										
<i>Vivienda</i>	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	1.517.629
<i>Comercio y oficinas</i>	429.579	386.069	466.309	505.428	583.334	768.144	822.746	931.828	667.676	562.288
<i>Industrias</i>	163.294	181.784	134.152	106.017	123.946	97.369	163.256	168.707	86.744	112.563
<i>Otros</i>	168.046	200.941	151.438	164.647	177.234	178.968	179.523	168.983	116.772	96.985
Por tipo de vivienda										
<i>Vivienda familiar</i>	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	1.282.685
<i>Vivienda multifamiliar</i>	254.967	187.273	252.502	209.460	394.861	539.063	542.941	536.515	243.833	234.944
<i>Otros</i>	760.919	768.804	751.899	776.092	884.514	1.044.481	1.165.525	1.269.518	871.192	771.836
<b>Viviendas por tipo de tenencia</b>	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	1.289.716
Zona urbana	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	809.913
<i>En precario</i>	12.924	12.781	9.470	13.589	12.196	12.142	9.309	11.064	7.373	7.327
<i>Propia totalmente pagada</i>	347.874	397.671	378.747	386.702	386.977	425.146	432.970	434.668	448.810	491.200
<i>Propia pagando a plazos</i>	97.131	93.905	89.136	94.164	98.215	87.024	80.910	89.004	87.054	71.661
<i>Alquilada</i>	96.700	100.096	116.290	125.421	137.841	136.428	151.601	158.459	164.134	196.218
<i>Otras</i>	28.048	32.718	33.000	34.130	30.285	34.694	35.225	37.895	41.642	43.507
<i>Ignorado</i>	1.558	1.828	0	1.425	612	175	257	85	185	0
Zona rural	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	479.803
<i>En precario</i>	2.766	3.782	7.009	7.208	5.446	8.662	7.803	5.350	4.611	2.958
<i>Propia totalmente pagada</i>	263.182	236.070	280.518	290.991	306.051	313.877	317.731	331.298	330.324	323.475
<i>Propia pagando a plazos</i>	30.522	28.318	33.026	31.957	29.765	31.235	27.804	38.246	47.316	30.655
<i>Alquilada</i>	30.471	44.010	39.884	40.133	50.072	53.620	58.788	60.752	65.058	52.323
<i>Otras</i>	55.061	48.000	53.193	56.201	56.348	52.152	59.651	56.308	60.042	70.392
<i>Ignorado</i>	823	408	339	741	402	771	59	0	152	0
<b>Viviendas según hacinamiento</b>	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	1.289.716
Zona urbana	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	809.913
<i>Con hacinamiento</i>	24.869	25.746	21.692	23.796	20.969	23.609	19.923	21.577	18.688	19.665
<i>Sin hacinamiento</i>	558.755	612.789	604.761	630.792	645.157	672.000	690.349	709.598	730.510	790.228
<i>Hacinamiento ignorado</i>	611	464	190	843	0	0	0	0	0	20
Zona rural	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	479.803
<i>Con hacinamiento</i>	32.734	31.467	30.050	29.404	25.866	27.640	27.758	26.829	26.344	25.000
<i>Sin hacinamiento</i>	349.873	328.987	383.576	397.448	422.218	432.521	444.078	465.125	481.159	454.803
<i>Hacinamiento ignorado</i>	218	134	343	379	0	156	0	0	0	0
<b>Viviendas por condición de servicios básicos</b>	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	1.289.716
Zona urbana	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	809.913
<i>Tiene servicios</i>	568.277	627.330	616.948	644.816	659.212					
<i>Servicios deficientes</i>						12.654	9.052	10.264	14.197	23.410
<i>Servicios óptimos</i>						675.932	696.845	713.133	729.125	779.737
<i>No tiene servicios</i>	12.045	10.670	9.249	9.604	6.433	6.600	3.831	5.423	5.876	6.746
<i>Ignorado</i>	3.913	999	446	1.011	481	423	544	2.355	0	20
Zona rural	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	479.803
<i>Tiene servicios</i>	360.681	346.103	395.234	413.604	436.580					
<i>Servicios deficientes</i>						80.233	72.184	73.952	75.677	106.876
<i>Servicios óptimos</i>						367.166	389.623	405.666	424.816	358.432
<i>No tiene servicios</i>	20.623	12.859	18.129	12.240	11.267	12.706	9.713	10.925	7.010	14.495
<i>Ignorado</i>	1.521	1.626	606	1.387	237	212	316	1.411	0	0

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Pobreza</b>										
(porcentajes)										
<b>Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares</b>										
Total país	7,5	7,6	6,9	7,7	7,7	7,1	5,4	5,6	6,3	8,0
Zona urbana	5,9	6,0	5,6	6,4	6,8	6,2	5,0	5,0	5,9	6,4
Zona rural	9,7	9,8	8,9	9,6	9,2	8,5	6,1	6,3	6,8	10,7
<b>Severidad de la pobreza entre los hogares</b>										
Total país	4,0	4,0	3,7	4,0	4,0	3,7	2,6	2,6	3,2	4,5
Zona urbana	3,0	3,0	2,9	3,2	3,5	3,2	2,3	2,3	2,9	3,4
Zona rural	5,3	5,3	4,8	5,1	4,8	4,5	2,9	3,1	3,6	6,3
(porcentajes)										
<b>Incidencia de la pobreza entre los hogares</b>										
Total país										
<i>No pobres</i>	79,7	79,4	81,5	78,3	78,8	79,8	83,3	82,3	81,5	78,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	14,4	14,9	13,4	16,1	15,6	14,9	13,4	14,2	14,3	15,3
<i>Extrema pobreza</i>	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	6,0
Zona urbana										
<i>No pobres</i>	83,1	82,7	84,6	81,1	81,3	81,7	84,3	83,1	82,0	81,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13,0	13,8	12,1	14,8	14,2	14,0	13,0	14,3	14,6	14,1
<i>Extrema pobreza</i>	3,9	3,5	3,3	4,0	4,5	4,3	2,6	2,6	3,4	4,2
Zona rural										
<i>No pobres</i>	74,8	74,6	76,9	74,0	75,1	77,0	81,7	81,3	80,8	73,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,3	16,6	15,3	18,0	17,8	16,2	14,0	14,1	13,9	17,3
<i>Extrema pobreza</i>	8,9	8,8	7,8	8,0	7,1	6,8	4,2	4,6	5,3	9,0
Región Central										
<i>No pobres</i>	84,6	84,1	86,0	82,9	82,7	83,8	86,3	86,0	84,7	82,9
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11,9	12,3	11,0	13,5	13,4	12,3	11,1	11,7	12,2	13,0
<i>Extrema pobreza</i>	3,5	3,5	3,0	3,6	3,9	3,9	2,6	2,3	3,1	4,1
Región Chorotega										
<i>No pobres</i>	68,8	67,3	69,4	66,9	70,7	65,6	74,9	74,0	75,9	67,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,9	19,0	19,7	23,1	19,2	22,3	18,7	19,4	16,4	21,4
<i>Extrema pobreza</i>	12,4	13,7	10,9	10,0	10,1	12,1	6,3	6,5	7,7	11,2
Región Pacífico Central										
<i>No pobres</i>	70,4	73,5	74,0	74,4	72,8	73,7	79,2	74,3	73,8	74,1
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,8	19,4	19,8	17,7	18,8	20,8	16,7	20,0	20,6	17,9
<i>Extrema pobreza</i>	10,9	7,1	6,2	7,9	8,4	5,5	4,0	5,8	5,6	8,0
Región Brunca										
<i>No pobres</i>	65,2	64,3	66,4	59,6	68,0	67,2	76,0	75,4	69,1	65,1
<i>No satisface necesidades básicas</i>	19,9	22,6	21,5	26,9	21,2	23,2	19,3	17,9	22,3	22,3
<i>Extrema pobreza</i>	14,9	13,1	12,1	13,6	10,8	9,5	4,7	6,7	8,5	12,6
Región Huetar Atlántica										
<i>No pobres</i>	76,6	76,4	80,6	76,4	73,0	78,3	79,8	75,3	78,4	71,9
<i>No satisface necesidades básicas</i>	17,7	17,5	12,3	17,9	20,3	15,7	15,5	19,9	17,0	19,8
<i>Extrema pobreza</i>	5,7	6,1	7,1	5,6	6,7	6,0	4,7	4,8	4,7	8,3
Región Huetar Norte										
<i>No pobres</i>	71,9	75,4	77,2	72,6	75,3	77,3	80,7	83,6	82,8	74,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	19,0	18,6	16,1	17,5	17,7	17,5	17,3	13,4	13,0	16,9
<i>Extrema pobreza</i>	9,1	6,0	6,7	9,9	6,9	5,2	2,1	3,0	4,2	8,4
<b>Pobreza total</b>										
Por jefatura										
<i>Masculina</i>	18,3	19,2	16,7	19,6	19,3	17,9	15,1	16,2	16,8	15,2
<i>Femenina</i>	26,3	24,9	24,0	27,7	26,4	26,3	20,6	21,4	22,1	15,4

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hogares pobres con jefatura femenina	32,1	29,9	32,5	33,6	33,5	36,1	36,4	35,0	37,5	36,0
(colones corrientes, valor por persona)										
<b>Límites de pobreza por zona</b>										
Zona urbana										
<i>No satisface necesidades básicas</i>	26.084	28.895	30.828	35.866	43.340	47.086	54.160	67.046	73.482	88.225
<i>Extrema pobreza</i>	11.965	13.255	14.141	16.452	19.881	21.599	24.844	30.755	33.708	40.391
Zona rural										
<i>No satisface necesidades básicas</i>	20.516	22.714	24.171	28.543	34.665	37.907	43.261	52.434	57.762	67.750
<i>Extrema pobreza</i>	10.414	11.530	12.270	14.489	17.596	19.242	21.960	26.616	29.321	33.455
<b>Total de hogares por niveles de pobreza</b>	<b>797.712</b>	<b>840.186</b>	<b>909.868</b>	<b>960.637</b>	<b>1.039.913</b>	<b>1.062.315</b>	<b>1.114.293</b>	<b>1.105.488</b>	<b>1.196.470</b>	<b>1.289.716</b>
No pobres	635.648	666.986	741.209	751.957	819.192	847.258	927.832	909.967	975.241	1.015.100
No satisface necesidades básicas	114.744	125.461	121.899	154.739	162.773	158.458	149.759	157.235	171.164	197.251
Extrema pobreza	47.320	47.739	46.760	53.941	57.948	56.599	36.702	38.286	50.065	77.365
<b>Población total por niveles de pobreza</b>	<b>3.897.661</b>	<b>3.990.617</b>	<b>4.082.568</b>	<b>4.173.864</b>	<b>4.263.495</b>	<b>4.349.405</b>	<b>4.437.490</b>	<b>4.528.884</b>	<b>4.615.642</b>	<b>4.551.553</b>
No pobres	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	3.448.031
No satisface necesidades básicas	509.771	545.633	522.598	631.754	694.566	663.278	632.649	655.536	712.824	792.491
Extrema pobreza	213.757	225.541	227.264	240.547	237.511	234.705	151.890	172.984	222.616	311.031
Sin ingresos	65.806	58.529	52.252	52.989	33.094	35.621	27.598	39.037	45.695	
Ignorado	668.048	651.317	518.689	468.920	348.419	371.813	289.166	482.094	251.832	

**Ingreso**

Índice de Theil	0,419	0,424	0,400	0,364	0,361	0,404	0,451	0,432	0,410	0,420
Coefficiente de Gini	0,519	0,516	0,507	0,496	0,485	0,500	0,502	0,498	0,516	0,508
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	23,3	20,3	21,8	20,7	18,3	19,9	17,0	16,0	19,2	19,2
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero (porcentaje)	11,2	10,8	10,5	10,2	9,5	10,0	9,6	9,0	10,2	9,9
<b>Porcentaje por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares</b>										
Decil 1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1
Decil 2	2,3	2,4	2,5	2,7	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4	2,3
Decil 3	3,5	3,6	3,5	3,4	3,8	3,7	3,6	3,7	3,4	3,5
Decil 4	4,6	4,6	4,6	4,7	5,0	4,7	4,6	4,6	4,4	4,3
Decil 5	5,8	5,7	5,8	6,1	5,9	5,9	5,8	5,9	5,6	5,6
Decil 6	7,4	7,3	7,5	7,3	7,7	7,4	7,2	7,2	7,0	7,0
Decil 7	9,3	9,3	9,2	9,4	9,7	9,3	9,1	9,1	9,0	9,1
Decil 8	12,0	11,9	12,6	12,3	12,5	12,1	11,8	12,3	12,0	12,0
Decil 9	17,1	17,3	17,4	17,2	17,4	16,9	16,7	16,3	17,2	17,3
Decil 10	37,0	36,8	35,8	35,7	34,4	36,2	37,4	37,1	37,6	37,8
(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	84,9
Por rama de actividad										
<i>Agricultura y ganadería</i>		81,9	88,1	80,1	80,1	89,9	82,2	74,9	82,5	77,9
<i>Industria manufacturera</i>		66,3	66,7	65,7	60,1	63,6	56,5	60,4	61,0	77,0
<i>Electricidad, gas y agua</i>		103,2	79,7	132,2	78,1	157,2	147,2	117,7	146,2	88,7
<i>Construcción</i>		102,6	119,0	103,7	89,6	121,4	78,6	137,3	143,7	133,5

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Comercio y reparación</i>		62,1	65,5	68,5	64,3	65,8	57,5	57,8	65,4	61,6
<i>Hoteles y restaurantes</i>		58,9	65,0	65,2	61,3	63,7	71,3	71,7	71,7	63,2
<i>Transporte y comunicaciones</i>		100,8	108,9	112,1	114,6	99,2	90,7	78,8	91,1	93,7
<i>Intermediación financiera</i>		80,3	73,6	66,5	62,9	72,2	86,5	74,1	78,9	67,3
<i>Actividades inmobiliarias</i>		80,8	71,9	90,7	88,7	74,7	74,6	75,1	77,1	86,7
<i>Administración pública</i>		97,1	108,4	96,8	106,7	93,0	96,6	103,8	105,8	105,3
<i>Enseñanza</i>		77,2	86,9	90,4	93,9	90,7	81,0	80,7	81,6	90,1
<i>Salud y atención social</i>		90,4	69,0	81,9	71,0	69,6	75,3	76,4	63,3	81,2
<i>Servicios comunitarios y personales</i>		60,2	56,1	62,4	69,3	76,9	74,2	50,7	58,6	74,8
<i>Hogares con servicio doméstico</i>		59,7	73,5	71,5	65,2	62,8	68,5	57,8	69,4	99,4
(1984=100)										
<b>Índice de salario mínimo nominal promedio</b>	<b>1.418,6</b>	<b>1.538,2</b>	<b>1.677,2</b>	<b>1.853,0</b>	<b>2.114,1</b>	<b>2.396,2</b>	<b>2.654,7</b>	<b>2.970,7</b>	<b>3.329,9</b>	<b>3.603,1</b>
(1984=100)										
<b>Índice de salario mínimo real promedio</b>	<b>115,9</b>	<b>115,1</b>	<b>114,7</b>	<b>112,8</b>	<b>113,1</b>	<b>115,0</b>	<b>116,5</b>	<b>115,0</b>	<b>119,5</b>	<b>122,3</b>
(1984=100, a diciembre de cada año)										
<b>Índice de salario mínimo real</b>	<b>115,2</b>	<b>112,3</b>	<b>111,8</b>	<b>110,0</b>	<b>110,6</b>	<b>113,8</b>	<b>113,4</b>	<b>112,7</b>	<b>118,2</b>	<b>122,1</b>
(colones)										
<b>Ingreso promedio mensual del hogar por deciles</b>	<b>222.514</b>	<b>235.240</b>	<b>261.532</b>	<b>272.304</b>	<b>318.309</b>	<b>365.152</b>	<b>451.691</b>	<b>513.911</b>	<b>591.873</b>	<b>853.700</b>
Decil 1	22.544	25.334	28.247	31.289	36.977	40.925	55.451	66.206	71.209	90.185
Decil 2	52.245	56.985	64.810	71.144	83.324	92.873	115.313	134.744	143.484	195.358
Decil 3	78.167	83.834	93.987	101.279	118.665	134.747	162.747	187.946	204.565	292.726
Decil 4	100.713	107.941	120.305	128.988	154.536	172.472	210.121	236.920	263.066	376.557
Decil 5	129.950	136.284	152.075	162.544	196.211	217.117	263.380	298.956	330.622	474.523
Decil 6	164.371	171.902	193.951	202.004	244.143	272.320	325.463	370.711	417.517	603.554
Decil 7	206.120	216.838	244.630	255.601	307.157	340.553	412.748	467.812	535.175	777.288
Decil 8	267.358	282.336	325.952	336.340	397.796	441.234	532.817	612.642	709.801	1.028.033
Decil 9	379.098	400.328	458.133	468.591	553.527	616.694	751.446	863.778	1.020.047	1.480.449
Decil 10	826.220	881.256	938.250	972.008	1.095.203	1.326.937	1.691.722	1.907.566	2.225.055	3.224.933
(colones corrientes)										
<b>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal</b>										
Por rama de actividad										
<i>Agric. caza silví. pesca/Agric. y ganadería /Pesca</i>	69.656	75.004	84.462	94.171	104.139	122.710	141.281	173.879	184.842	213.677
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	199.547	134.516	100.646	104.704	139.831	160.976	178.526	146.513	318.260	313.342
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	84.406	151.428	120.745	175.036	180.250	269.110	200.254	225.624	233.842	436.701
<i>Industrias manufactureras</i>	121.804	139.171	155.549	161.912	181.218	198.771	237.664	258.607	299.420	328.504
<i>Electricidad, gas y agua</i>	193.780	218.383	245.573	245.293	290.169	283.564	390.852	443.854	492.946	649.973
<i>Construcción</i>	119.720	122.755	140.584	144.592	155.866	171.874	215.456	245.456	279.188	285.477
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	121.357	136.288	143.025	147.744	160.256	189.929	243.728	274.221	275.909	300.198
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	118.342	104.407	122.688	127.022	140.337	164.265	194.841	221.152	234.316	287.118
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	158.908	162.849	170.543	187.765	203.977	267.035	311.188	357.531	363.419	370.593
<i>Establecimientos financieros</i>										
<i>Intermediación financiera</i>	249.056	279.903	277.297	322.956	380.032	428.327	467.959	490.105	609.408	640.957
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>	160.220	159.541	190.911	197.835	230.692	263.789	340.083	397.752	484.734	415.951
<i>Administración pública</i>	205.101	208.763	235.259	251.551	303.836	368.253	381.277	439.404	520.284	653.332
<i>Enseñanza</i>	177.447	190.093	206.426	226.957	241.973	262.562	301.137	356.568	439.727	526.636
<i>Salud y atención social</i>	201.776	243.545	247.922	255.803	275.612	329.782	368.348	429.533	537.113	649.766
<i>Servi. comuna. soc y pers./Servi. comun. y pers.</i>	104.757	117.276	140.618	140.516	155.359	183.335	171.843	239.667	266.172	277.593
<i>Hogares con servicio doméstico</i>	42.162	43.044	47.331	52.641	52.516	63.149	73.388	85.195	90.115	126.015
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>	288.875	274.270	276.126	340.200	502.805	613.623	575.860	824.933	1.197.277	1.064.697
<i>Actividad no bien especificada</i>	96.759	249.256	189.792	318.559	149.772	213.806	406.664	198.395	313.197	285.453
Por sector institucional										
<i>Público</i>	206.855	219.267	242.336	261.021	293.578	343.491	379.665	451.587	526.013	649.006
<i>Privado</i>	113.731	122.918	135.918	142.867	155.572	180.186	220.122	255.425	285.128	295.508
(colones corrientes, a julio de cada año)										
<b>Salario mínimo minorum</b>	<b>71.968</b>	<b>77.584</b>	<b>85.358</b>	<b>95.004</b>	<b>108.888</b>	<b>122.694</b>	<b>135.356</b>	<b>156.625</b>	<b>170.950</b>	<b>214.699</b>



## ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Cuentas nacionales y producción sectorial</b>										
(porcentajes)										
Crecimiento del PIB real por persona	-0,8	1,2	4,7	2,7	4,3	7,2	6,4	1,3	-2,6	3,0
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	2,1	1,8	2,4	1,4	2,2	6,4	6,1	0,8	-0,7	2,1
Formación bruta de capital fijo real/PIB	20,7	21,5	21,6	20,7	20,3	20,7	22,7	24,5	22,4	21,8
Ahorro nacional neto/PIB	8,1	8,7	9,9	10,7	10,1	12,5	13,0	11,1	8,5	9,2
(miles de millones de colones)										
<b>Producto interno bruto</b>										
A precios de mercado	5.394,7	6.060,9	6.983,6	8.143,6	9.539,0	11.517,8	13.598,6	15.701,8	16.763,5	18.841,2
(miles de colones)										
Per cápita en colones	1.346,8	1.488,5	1.688,4	1.938,8	2.237,4	2.662,4	3.098,2	3.527,5	3.717,6	4.128,6
(dólares)										
Per cápita en dólares	4.095,2	4.136,8	4.235,1	4.427,2	4.682,8	5.207,1	5.997,5	6.703,3	6.484,6	7.851,7
<b>PIB real</b>	<b>1.438.682</b>	<b>1.480.435</b>	<b>1.575.249</b>	<b>1.642.346</b>	<b>1.739.021</b>	<b>1.891.701</b>	<b>2.041.814</b>	<b>2.097.395</b>	<b>2.070.320</b>	<b>2.157.840</b>
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones										
(netos de subvenciones)	135.312	138.978	143.562	146.019	149.258	159.195	180.317	187.386	179.102	184.887
Valor agregado bruto a precios básicos	1.303.370	1.341.457	1.431.687	1.496.327	1.589.763	1.732.506	1.861.497	1.910.009	1.891.218	1.972.953
Según sector										
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	153.972	148.946	159.939	161.100	168.010	189.330	199.945	193.474	187.203	199.343
Extracción de minas y canteras	1.393	1.351	1.408	1.516	1.631	2.050	2.020	1.906	1.637	1.537
<i>Industria manufacturera</i>	312.058	322.660	349.857	363.691	402.858	446.541	477.892	460.275	442.219	456.643
<i>Construcción</i>	57.879	56.987	59.742	63.483	63.332	74.849	90.758	103.990	100.883	95.225
<i>Electricidad y agua</i>	41.489	43.705	46.258	48.127	50.955	54.043	55.303	54.991	56.821	58.113
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	257.966	262.062	270.898	281.484	292.753	306.924	327.286	338.366	316.835	329.657
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	151.211	169.399	192.633	215.808	236.580	261.485	287.184	308.964	314.854	335.046
<i>Servicios financieros y seguros</i>	57.381	61.248	68.200	74.762	79.929	88.562	98.979	107.525	112.990	115.003
<i>Actividades inmobiliarias</i>	72.112	73.372	75.362	77.592	79.808	83.369	87.231	91.551	94.444	97.981
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	46.404	49.732	53.840	58.078	62.072	74.548	83.183	93.236	101.315	112.977
<i>Servicios de administración pública</i>	35.273	35.637	36.002	36.711	37.466	37.704	38.306	40.113	42.207	43.684
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	151.680	156.863	162.286	164.377	170.321	174.885	181.502	189.497	198.233	206.784
Menos: servicios de intermediación										
financiera medidos indirectamente	35.448,7	40.504,7	44.738	50.399	55.952	61.784	68.094	73.879	78.424	79.039

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	987.278	1.143.140	1.338.174	1.515.964	1.787.195	2.293.070	2.961.143	3.704.619	3.716.907	3.694.234
Variación de existencias	108.261	227.921	103.477	367.626	535.209	749.616	392.900	625.785	-1.056.646	69.431
Ingreso nacional disponible neto	4.899.227	5.537.266	6.361.991	7.396.488	8.706.772	10.628.411	12.661.707	14.641.545	15.427.951	17.387.249
Ahorro nacional neto	435.367	529.370	689.717	873.914	968.007	1.445.132	1.763.941	1.738.272	1.422.744	1.726.519

**Comercio exterior**

	(porcentajes)									
Crecimiento de las exportaciones	-14,1	4,8	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,6	7,6
Grado de apertura										
Total	84,0	88,3	95,2	95,7	102,6	104,4	102,4	100,8	84,5	79,2
Sin zona franca	58,7	61,0	65,1	66,4	70,2	70,8	71,6	73,7	59,7	56,9
Déficit comercial/PIB	5,0	7,6	6,2	7,6	10,8	12,1	11,3	16,8	7,0	9,7
Déficit de cuenta corriente/PIB	3,7	5,1	5,0	4,3	4,9	4,5	-6,3	9,3	2,0	4,0
Reservas internacionales netas/importaciones por mes	3,3	3,0	3,2	3,2	4,3	5,1	4,9	4,0	6,2	5,3
Tasa de devaluación/revaluación	7,3	10,8	10,6	9,5	8,4	4,4	-3,6	10,3	3,3	-10,8

	(millones de dólares)									
Exportaciones	5.021	5.264	6.102	6.301	7.026	8.200	9.336	9.504	8.786	9.448
Tradicionales	739	691	794	801	757	915	1.002	1.067	922	1.081
No tradicionales	4.283	4.572	5.308	5.501	6.269	7.285	8.334	8.437	7.862	8.367
Por sector										
Industriales	1.029	1.023	1.057	1.208	1.425	1.648	1.878	2.165	1.901	2.125
Agrícolas	1.278	1.256	1.410	1.472	1.529	1.819	1.961	2.112	1.954	2.188
Perfeccionamiento activo	366	354	332	373	388	459	472	361	254	177
Zonas francas	2.347	2.631	3.303	3.248	3.684	4.273	5.025	4.866	4.677	4.959
Por destino										
MCCA	559	524	575	666	751	846	955	1.006	896	1.010
Resto del mundo	1.749	1.755	1.892	2.018	2.203	2.622	2.884	3.270	2.959	3.303
Importaciones	6.569	7.188	7.663	8.268	9.824	11.548	12.952	15.372	11.395	13.570
Materias primas	3.645	3.982	4.195	4.701	5.570	6.655	6.921	8.022	5.826	6.985
Bienes de capital	1.048	1.242	1.435	1.266	1.536	1.680	2.076	2.360	1.910	2.152
Bienes finales (de consumo)	1.465	1.592	1.587	1.719	1.881	2.208	2.812	3.323	2.581	2.723
Combustibles y lubricantes	411	372	446	582	837	1.006	1.144	1.667	1.077	1.353
Saldo cuenta de capitales	19,3	13,0	25,3	12,7	0,0	1,1	21,2	7,4	58,3	54,7
Saldo cuenta corriente	-602,9	-856,9	-880,0	-795,8	-981,0	-1.022,6	-1.646,4	-2.787,3	-576,0	-1.438,7
Saldo cuenta comercial	-820,1	-1.277,7	-1.089,4	-1.421,3	-2.158,9	-2.727,1	-2.985,5	-5.013,3	-2.039,1	-3.467,9
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	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	4.627,2
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	144,4	-159,7	-196,9	-331,3	-1.089,1	-731,3	-204,0	245,2	-1.144,1	-501,4

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(colones, promedio del mes de diciembre)										
Tipo de cambio interbancario de venta	340,9	377,6	417,8	457,6	496,1	519,0	501,6	555,1	573,3	511,6
Tipo de cambio interbancario de compra	340,3	376,9	416,6	456,0	494,1	515,2	495,8	544,5	562,6	501,1

**Turismo**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(millones de dólares)										
Ingreso de divisas por concepto de Turismo	1.113,4	1.099,1	1.225,6	1.390,2	1.599,0	1.634,7	1.942,2	2.186,7	1.713,5	1.880,1
(miles)										
Número de turistas que ingresaron	1.131	1.113	1.239	1.453	1.679	1.725	1.980	2.089	1.923	2.100
Número de empresas con declaratoria turística	1.066	1.084	1.170	1.244	1.355	1.409	1.404	1.467	1.495	1.518
Oferta total de Hoteles	1.935	2.074	2.217	2.325	2.376	2.576	2.595	2.599	2.508	2.468

**Finanzas públicas**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(porcentajes)										
Déficit/superávit Gobierno Central/PIB	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-5,2
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	28,0	28,6	26,9	27,5	25,1	22,9	20,1	17,5	21,6	23,5
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central						24,8	20,7	13,8	12,3	10,8
Deuda pública externa/PIB	19,4	19,5	21,3	20,9	18,2	16,0	13,7	12,0	12,3	11,8
Pérdidas Banco Central/PIB	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,1	-0,7	-0,2	-0,8	-0,5

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(millones de colones corrientes)										
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>691.803</b>	<b>778.084</b>	<b>906.626</b>	<b>1.057.935</b>	<b>1.265.779</b>	<b>1.577.733</b>	<b>2.028.942</b>	<b>2.408.579</b>	<b>2.262.290</b>	<b>2.491.652</b>
Impuestos a los ingresos y utilidades	163.060	185.600	231.850	266.864	323.591	394.095	531.552	689.225	687.420	748.094
Impuestos a la propiedad	21.601	27.110	30.984	36.607	43.020	62.860	83.478	97.196	101.000	125.277
Impuestos sobre bienes y servicios	450.446	505.358	574.561	663.491	788.278	987.436	1.245.461	1.422.875	1.312.096	1.444.359
<i>Selectivo de consumo</i>	95.788	65.440	66.110	73.084	90.913	111.538	153.643	164.268	117.444	146.834
<i>Sobre las ventas</i>	266.282	297.621	331.460	397.377	485.168	626.707	797.850	936.721	830.538	920.298
<i>Otros</i>	88.377	142.296	176.991	193.030	212.197	249.191	293.968	321.886	364.114	377.227
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	51.111	56.938	67.766	87.429	105.990	131.301	165.390	195.632	157.890	170.126
<i>A las importaciones</i>	46.940	52.638	56.242	70.217	85.985	105.743	134.576	156.816	117.256	126.134
<i>A las exportaciones</i>	1.381	1.516	1.690	1.446	969	1.284	2.432	4.668	4.677	3.973
<i>Otros</i>	2.790	2.783	9.834	15.766	19.036	24.274	28.382	34.148	35.957	40.018
Otros impuestos	5.586	3.078	1.466	3.545	4.900	2.041	3.061	3.651	3.884	3.796
(millones de colones corrientes)										
<b>Ingresos totales del Gobierno Central</b>						<b>1.638.353</b>	<b>2.104.702</b>	<b>2.490.031</b>	<b>2.363.265</b>	<b>2.730.100</b>
Aduanas						521.000	681.402	797.421	593.616	686.662
Renta						394.095	531.552	689.225	687.420	752.171
Ventas						306.955	387.048	442.228	451.604	486.882
Consumo						17.317	20.052	22.823	24.695	24.724
Otros ingresos tributarios						338.367	408.889	456.882	504.954	530.169
Ingresos no tributarios						60.055	75.510	80.973	96.848	248.203
Ingresos de capital						565	250	479	4.128	1.289
(millones de colones corrientes)										
<b>Gasto público total</b>	<b>1.824.816</b>	<b>2.044.106</b>	<b>2.294.641</b>	<b>2.587.341</b>	<b>2.964.987</b>	<b>3.509.777</b>	<b>4.353.277</b>	<b>5.318.937</b>	<b>5.983.327</b>	
Gobierno Central	849.312	946.699	1.090.525	1.236.549	1.420.602	1.577.364	1.787.506	2.138.040	2.506.970	
Gobiernos locales	46.984	52.331	64.756	80.517	95.063	117.126	170.126	192.424	211.410	
Instituciones descentralizadas no empresariales	524.991	606.803	653.413	754.326	895.536	1.111.412	1.447.834	1.755.328	2.018.468	

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Instituciones públicas financieras		130.564	163.264	177.554	183.424	194.678	192.377	214.758	256.577	238.643
Órganos descentralizados		102.986	96.525	105.445	120.535	134.395	235.361	338.477	415.674	409.502
Empresas públicas no financieras		169.979	178.484	202.947	211.990	224.713	276.136	394.575	560.894	598.333
(millones de colones corrientes)										
<b>Gastos totales del Gobierno Central</b>						<b>1.759.410</b>	<b>2.027.133</b>	<b>2.460.432</b>	<b>2.936.306</b>	<b>3.724.383</b>
Remuneraciones						635.164	713.477	856.512	1.114.786	1.349.158
Intereses						436.702	419.642	340.086	360.107	401.541
Transferencias						524.385	644.762	835.578	1.053.553	1.404.302
Gastos de capital						106.850	176.637	275.724	301.501	448.706
Otros						56.310	72.615	152.532	106.359	120.676
(millones de colones corrientes)										
<b>Financiamiento del déficit del Gobierno Central</b>										
Externo neto						0	0	0	-186.310	241.125
Interno neto						0	0	0	697.503	744.912
(millones de colones corrientes)										
<b>Déficit/Superávit del sector público no financiero</b>	<b>-93.766</b>	<b>-239.801</b>	<b>-203.179</b>	<b>-186.101</b>	<b>-81.804</b>	<b>86.656</b>	<b>211.012</b>	<b>101.007</b>	<b>-517.153</b>	<b>-923.404</b>
(millones de colones corrientes)										
<b>Deuda pública interna</b>	<b>2.012.707</b>	<b>2.413.451</b>	<b>2.736.936</b>	<b>3.119.156</b>	<b>3.474.431</b>	<b>4.022.699</b>	<b>4.437.695</b>	<b>4.247.446</b>	<b>5.004.238</b>	<b>5.859.117</b>
(millones de colones corrientes)										
<b>Deuda interna bonificada sector público general</b>	<b>1.475.927</b>	<b>1.828.359</b>	<b>1.978.727</b>	<b>2.245.576</b>	<b>2.653.513</b>	<b>3.140.977</b>	<b>3.470.025</b>	<b>3.263.785</b>	<b>3.781.074</b>	
(millones de dólares)										
<b>Deuda pública externa</b>	<b>3.174,6</b>	<b>3.280,6</b>	<b>3.733,0</b>	<b>3.883,7</b>	<b>3.625,8</b>	<b>3.607,4</b>	<b>3.607,2</b>	<b>3.570,6</b>	<b>3.582,8</b>	<b>4.206,4</b>
(dólares)										
<b>Deuda pública externa per cápita</b>	<b>792,6</b>	<b>805,7</b>	<b>902,5</b>	<b>924,6</b>	<b>850,4</b>	<b>833,9</b>	<b>821,9</b>	<b>802,2</b>	<b>794,5</b>	<b>921,7</b>
(millones de dólares)										
<b>Servicio total pagado de la deuda pública externa</b>	<b>708,5</b>	<b>691,6</b>	<b>1.125,9</b>	<b>1.095,5</b>	<b>759,7</b>	<b>536,6</b>	<b>553,7</b>	<b>844,3</b>	<b>748,0</b>	<b>508,8</b>
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
<b>Servicio de la deuda del Gobierno Central</b>										
Intereses internos	174.019	211.223	237.216	257.745	312.505	349.411	331.346	255.329	280.430	336.751
Intereses externos	39.847	48.193	60.051	73.410	81.059	87.396	88.320	84.575	79.468	64.459
(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)										
<b>Pérdidas del Banco Central</b>	<b>-63.579</b>	<b>-86.645</b>	<b>-109.468</b>	<b>-106.425</b>	<b>-135.786</b>	<b>-131.347</b>	<b>-96.143</b>	<b>-29.393</b>	<b>-138.018</b>	<b>-87.775</b>

**Sector financiero**

(porcentaje anual, a diciembre de cada año)

**Tasas de interés pasivas por plazo**

## Depósitos en colones a 1 mes

<i>Bancos estatales</i>	12,3	12,0	10,1	10,0	10,8	9,3	6,0	6,4	6,8	4,9
-------------------------	------	------	------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----

<i>Bancos privados</i>	14,7	15,8	15,1	12,8	13,6	10,9	7,1	10,0	8,7	6,8
------------------------	------	------	------	------	------	------	-----	------	-----	-----

## Depósitos en colones a 3 meses

<i>Bancos estatales</i>	12,8	14,0	11,3	11,1	11,8	9,5	6,5	7,3	7,0	5,1
-------------------------	------	------	------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----

<i>Bancos privados</i>	17,4	18,5	17,0	14,7	15,1	11,5	7,4	10,0	10,8	8,3
------------------------	------	------	------	------	------	------	-----	------	------	-----

## Depósitos en colones a 6 meses

<i>Bancos estatales</i>	13,5	14,9	11,8	11,6	15,0	11,2	6,9	10,4	7,6	6,4
-------------------------	------	------	------	------	------	------	-----	------	-----	-----

<i>Bancos privados</i>	19,0	19,8	18,9	15,8	15,6	15,3	7,6	12,1	13,0	9,8
------------------------	------	------	------	------	------	------	-----	------	------	-----

**Tasas de interés activas por sector**

## Agricultura-mercadeo

<i>Bancos estatales</i>	26,0	31,5	28,8	29,3	30,3	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<i>Bancos privados</i>	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

## Ganadería

<i>Bancos estatales</i>	26,5	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<i>Bancos privados</i>	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	25,0	20,0	25,0	25,0	25,0
------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

## Industria

<i>Bancos estatales</i>	26,0	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0	21,0	19,8	18,8
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<i>Bancos privados</i>	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	27,2
------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vivienda										
<i>Bancos estatales</i>	25,5	25,0	20,0	19,3	20,3	18,8	18,8	17,5	16,0	13,0
<i>Bancos privados</i>	32,0	29,0	31,0	25,0	25,0	24,5	24,5	24,0	25,0	25,0
Otras actividades										
<i>Bancos estatales</i>	28,5	29,8	28,6	24,3	25,3	20,3	25,6	26,3	22,0	19,6
<i>Bancos privados</i>	36,0	31,5	31,0	28,0	29,3	26,8	26,8	30,3	30,3	30,3
<b>Tasa básica pasiva</b>	<b>16,0</b>	<b>17,5</b>	<b>13,8</b>	<b>14,3</b>	<b>15,3</b>	<b>11,3</b>	<b>7,0</b>	<b>11,5</b>	<b>8,3</b>	<b>8,0</b>
	(puntos porcentuales, a diciembre de cada año)									
<b>Márgenes de intermediación en colones</b>										
<i>Bancos estatales</i>	18,6	18,1	16,2	13,7	11,3	9,5	7,9	9,1	9,7	8,2
<i>Bancos privados</i>	10,3	10,2	10,9	11,2	11,6	12,0	11,3	10,5	10,1	9,8
<b>Márgenes de intermediación en dólares</b>										
<i>Bancos estatales</i>	1,5	3,1	5,6	6,8	9,4	9,1	7,3	4,3	7,5	9,2
<i>Bancos privados</i>	4,4	3,8	4,4	4,4	4,3	5,1	4,4	4,9	4,2	2,8

	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
<b>Emisión monetaria</b>	<b>223.035</b>	<b>249.870</b>	<b>275.367</b>	<b>277.736</b>	<b>332.169</b>	<b>413.183</b>	<b>546.262</b>	<b>575.003</b>	<b>612.995</b>	<b>665.046</b>
	(millones de colones, saldos a fin de mes)									
<b>Base monetaria</b>	<b>288.835</b>	<b>314.209</b>	<b>399.504</b>	<b>480.270</b>	<b>609.437</b>	<b>773.231</b>	<b>1.028.357</b>	<b>1.151.169</b>	<b>1.210.022</b>	<b>1.318.330</b>
	(millones de colones, promedio)									
<b>Medio circulante</b>	<b>412.732</b>	<b>473.925</b>	<b>575.523</b>	<b>644.784</b>	<b>741.144</b>	<b>915.027</b>	<b>1.255.913</b>	<b>1.432.724</b>	<b>1.398.955</b>	<b>1.542.521</b>
<b>Coefficiente de liquidez</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,09</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>
	(millones de colones, saldos a diciembre)									
<b>Liquidez total</b>	<b>1.821.573</b>	<b>2.201.738</b>	<b>2.589.516</b>	<b>3.466.728</b>	<b>4.198.624</b>	<b>5.104.610</b>	<b>5.949.470</b>	<b>7.346.548</b>	<b>8.320.664</b>	<b>8.814.857</b>
	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
<b>Depósitos en cuenta corriente</b>	<b>328.361</b>	<b>424.195</b>	<b>514.351</b>	<b>497.768</b>	<b>624.638</b>	<b>896.787</b>	<b>1.083.300</b>	<b>1.095.561</b>	<b>1.057.673</b>	<b>1.325.646</b>
	(millones de colones, saldos a fin de mes)									
<b>Depósitos de bancos comerciales en BCCR</b>	<b>501.162</b>	<b>600.544</b>	<b>717.050</b>	<b>967.513</b>	<b>1.217.300</b>	<b>1.456.768</b>	<b>1.947.031</b>	<b>2.350.915</b>	<b>2.762.614</b>	<b>3.027.491</b>
	(millones de colones corrientes)									
<b>Crédito interno neto total del SBN</b>	<b>1.483.403</b>	<b>1.890.978</b>	<b>2.326.027</b>	<b>2.936.198</b>	<b>3.505.585</b>	<b>4.181.532</b>	<b>5.380.934</b>	<b>7.072.717</b>	<b>7.542.989</b>	<b>7.880.600</b>
Público	206.143	341.367	457.051	730.993	640.948	509.056	294.362	343.046	574.501	592.861
Privado	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	7.287.739
Privado financiero no bancario	7.313	8.331	20.711	32.254	63.044	93.837	124.295	177.415	188.835	182.941
	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
<b>Riqueza financiera del sector privado</b>	<b>2.398.043</b>	<b>2.877.325</b>	<b>3.445.993</b>	<b>4.051.391</b>	<b>5.041.659</b>	<b>5.938.310</b>	<b>6.980.063</b>	<b>8.077.102</b>	<b>9.346.327</b>	<b>10.078.378</b>
Efectivo en poder del público	158.090	171.807	188.849	209.093	251.064	310.855	397.460	407.438	438.783	482.257
Depósitos bancarios	1.532.020	1.836.014	2.132.701	2.961.328	3.620.662	4.448.879	5.171.541	6.569.276	7.505.282	7.998.976
Bonos de estabilización monetaria	274.896	368.257	582.439	424.225	606.654	710.881	859.253	636.789	585.232	685.423
Sistema de inversiones a corto plazo	4.638	2.164	6.988	1.189	205	11.259	27.341	49.299	117.716	78.452
Bonos fiscales	428.399	499.083	535.015	455.556	563.073	456.437	524.469	414.299	699.314	833.271
	(millones de colones corrientes)									
<b>Préstamos al sector privado no financiero</b>	<b>1.269.947</b>	<b>1.541.280</b>	<b>1.848.265</b>	<b>2.172.951</b>	<b>2.801.593</b>	<b>3.578.638</b>	<b>4.962.277</b>	<b>6.552.256</b>	<b>6.779.653</b>	<b>7.104.798</b>
Industria	153.696	160.867	192.520	183.844	220.747	264.404	345.212	418.576	414.095	449.172
Agricultura	77.502	73.414	70.147	79.496	108.803	114.240	137.842	174.004	197.041	219.800
Vivienda y construcción	292.680	393.981	509.237	672.357	850.304	1.122.087	1.609.523	2.281.545	2.378.532	2.454.224
Otros	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	3.981.603

**Precios**

	(Julio 2006 = 100, promedio anual)									
<b>Índice de precios al consumidor</b>	<b>58,2</b>	<b>63,5</b>	<b>69,5</b>	<b>78,1</b>	<b>88,9</b>	<b>99,1</b>	<b>108,3</b>	<b>122,9</b>	<b>132,5</b>	<b>140,0</b>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(porcentajes)										
Tasa anual de inflación	11,0	9,7	9,9	13,1	14,1	9,4	10,8	13,9	4,0	5,8
(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria	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	33.003,7
Urbana	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	35.346,9
Rural	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	30.859,1
(colones por kW/h, promedio anual)										
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	21,2	22,9	24,1	28,7	33,2	38,4	42,9	51,2	67,9	71,0
(colones por litro, promedio anual)										
<b>Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte</b>										
Gasolina regular	190,7	200,8	244,1	303,5	388,8	482,0	526,5	622,1	501,2	573,2
Gasolina súper	199,7	209,4	255,3	317,5	409,0	506,7	554,0	635,7	515,8	600,4
Jet-fuel	126,2	136,8	169,9	212,6	277,2	337,0	428,9	598,9	419,3	487,8
Diesel	138,8	145,4	179,5	225,6	291,4	343,9	404,8	603,0	447,6	502,9
(dólares)										
<b>Precio de la llamada telefónica a EEUU</b>										
Tres primeros minutos, tarifa reducida	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5	0,4	1,6	1,6	1,6	1,6
Un minuto o fracción, tarifa reducida										
(colones)										
<b>Precio de la llamada telefónica local</b>										
Impulso en exceso	3,3	3,3	3,3	3,3	3,6					
Un minuto o fracción						3,6	3,6	3,6	3,6	4,1
<b>Energía</b>										
(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.701	1.775	1.939	1.961	1.961	2.096	2.182	2.379	2.416	2.746
(mW/h)										
<b>Generación de energía eléctrica</b>										
Total	6.929.491	7.484.489	7.564.893	8.061.867	8.212.151	8.641.435	8.987.513	9.415.653	9.235.909	9.503.620
Privada	1.121.351	1.138.431	1.107.331	1.204.601	1.064.485	1.423.099	1.550.194	1.568.945	1.635.741	1.620.795
<b>Telecomunicaciones</b>										
(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas	24,2	25,8	27,8	31,6	32,1	32,1	32,1	31,6	33,3	32,5
(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	4,3	6,0	5,2	5,1	4,9	4,7	4,6	5,0	4,9	4,6
Líneas telefónicas instaladas	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	1.540.540
Clientes del sistema telefónico nacional	785.571	832.721	876.719	896.106	923.688	952.378	982.575	1.009.504	999.619	1.003.996
Clientes del sistema celular postpago	311.329	459.235	756.235	911.539	926.390	1.465.293	1.508.219	1.886.570	1.832.614	1.752.166
Clientes del sistema celular prepago										1.379.189
<b>Transporte</b>										
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	630.363	722.664	728.421	705.975	705.546	729.487	797.902	812.801	923.591	948.508

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de RITEVE			606.644	604.650	576.184	664.764	674.779	743.440	816.991	975.524
Accidentes de tránsito	64.797	68.804	53.668	52.362	57.129	68.607	69.761	74.015	68.367	62.341
	(toneladas métricas)									
Carga transportada por ferrocarril	199.352	181.192	119.231	145.589	131.074	247.003	231.254	252.337	229.200	178.970
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	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	4.257.606
Locales	136.442	140.468	166.315	130.301	134.101	262.411	280.339	142.924	109.401	190.306
Internacionales	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	4.067.300
	(millones de colones corrientes)									
Inversión pública bruta en sector transporte	36.483	44.567	49.337	38.296	34.435	59.354	84.338	236.976	327.341	224.966
Carreteras	30.548	37.156	36.894	36.659	32.534	55.650	82.012	193.523	283.327	176.779
Puertos	4.890	2.683	2.796	816	1.135	2.545	559	23.088	27.292	24.699
Aeropuertos	1.045	4.728	9.514	606	755	752	1.230	16.374	14.080	22.055
Ferrocarriles	0	0	133	215	11	409	536	3.991	2.642	1.432



## ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Tierra</b>										
(hectáreas)										
<b>Áreas silvestres protegidas</b>	<b>1.288.565</b>	<b>1.289.173</b>	<b>1.286.075</b>	<b>1.279.886</b>	<b>1.333.300</b>	<b>1.326.585</b>	<b>1.332.601</b>	<b>1.332.375</b>	<b>1.340.872</b>	<b>1.333.706</b>
Parques nacionales	623.773	625.634	621.267	617.186	625.531	628.990	629.122	629.219	629.219	629.435
Reservas biológicas	21.675	21.675	21.663	22.032	22.032	22.036	22.036	21.633	21.633	21.636
Refugios nacionales de vida silvestre	180.034	180.642	182.473	184.983	243.040	236.302	237.145	237.134	238.307	237.587
Reservas forestales	227.834	227.834	227.545	228.630	221.239	216.257	216.481	216.378	216.378	216.292
Zonas protectoras	155.816	153.955	166.404	153.516	153.506	157.713	157.711	157.905	157.905	157.917
Humedales	77.871	77.871	65.122	71.992	66.388	63.723	68.542	68.542	68.542	69.254
Reserva natural absoluta	1.330	1.330	1.367	1.315	1.332	1.334	1.334	1.334	1.355	1.355
Monumento nacional	232	232	234	232	232	230	230	230	230	230
<b>Visitantes al Sistema de Parques Nacionales</b>	<b>861.226</b>	<b>919.632</b>	<b>994.379</b>	<b>1.063.592</b>	<b>1.104.030</b>	<b>1.201.197</b>	<b>1.306.830</b>	<b>1.378.130</b>	<b>1.282.193</b>	<b>1.264.318</b>
Nacionales	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487	556.141	598.812	632.462	613.295	561.896
Extranjeros	381.373	411.831	530.777	586.959	648.543	645.056	708.018	745.668	668.898	702.422
(hectáreas)										
<b>Área sembrada de las principales actividades agrícolas</b>	<b>440.435</b>	<b>435.514</b>	<b>439.533</b>	<b>431.812</b>	<b>443.395</b>	<b>441.552</b>	<b>458.755</b>	<b>448.585</b>	<b>407.341</b>	<b>487.342</b>
(millones de dólares)										
<b>Importación total de agroquímicos</b>										
Plaguicidas	105,3	110,4	122,2	140,9	108,4	136,9	136,7	185,1	178,8	195,4
Fertilizantes	65,8	61,9	89,6	95,4	130,7	115,2	128,0	323,0	289,8	170,8
(porcentajes)										
<b>Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB real</b>	<b>10,7</b>	<b>10,1</b>	<b>10,2</b>	<b>9,8</b>	<b>9,7</b>	<b>10,0</b>	<b>9,8</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>9,2</b>
(millones de colones de 1991)										
<b>Valor agregado bruto del sector agropecuario</b>										
Agricultura	111.675	107.148	117.524	118.076	122.577	141.708	150.602	144.238	138.132	148.667
Pecuario	32.722	32.726	32.863	32.932	34.417	36.209	37.376	37.765	37.883	39.270
Silvicultura de extracción de madera	4.989	4.333	4.500	4.099	5.099	5.791	5.965	5.524	5.414	5.479
Pesca	4.585	4.738	5.052	4.399	4.415	4.064	4.486	4.517	4.373	4.448

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Bosque</b>										
	(hectáreas)									
<b>Área sometida a pago de servicios ambientales</b>										
Protección de bosque	20.629	21.819	65.405	71.081	53.493	19.972	60.568	66.474	52.828	64.166
Manejo de bosque	3.997	1.999	0	0	0	0	0	0	0	310
Reforestación	3.281	1.086	3.155	1.557	3.602	4.866	5.826	4.083	3.933	4.009
Plantaciones con recursos propios	0	0	205	0	0	0	0	0	0	0
<b>Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas</b>										
	4.199	2.550	6.888	7.014	6.600	2.900	6.556	12.401	8.930	9.050
<b>Número de contratos de PSA</b>										
	287	279	672	760	755	619	1.180	1.103	797	1.030
	(metros cúbicos)									
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	402.166	453.262	558.877	661.993	582.544	703.701	421.471	576.017	384.666	351.109
	(millones de colones)									
<b>Total de crédito forestal</b>	<b>69,6</b>	<b>114,2</b>	<b>159,7</b>	<b>228,3</b>	<b>104,9</b>	<b>159,4</b>	<b>170,0</b>	<b>193,2</b>	<b>353,0</b>	<b>378,7</b>
Crédito para reforestación	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	182,4	286,7
Crédito para la industria	34,1	93,9	105,7	158,7	38,0	107,1	121,2	90,7	83,7	49,0
Otros créditos	24,2	20,3	54,0	69,5	66,9	52,3	48,8	90,5	86,9	42,9
	(hectáreas)									
Área afectada por incendios forestales	57.511	50.337	32.783	35.228	14.822	15.192	32.422	23.417	13.975	18.550
<b>Atmósfera</b>										
<b>Estación Aeropuerto Juan Santamaría</b>										
	(grados Celsius)									
Temperatura										
<i>Media de estación seca (mes de marzo)</i>	23,8	25,1	24,6	23,8	24,5	24,2	24,9	23,8	23,8	25,2
	(mes de octubre)									
<i>Media de estación lluviosa</i>	23,4	23,4	23,3	23,4	22,0	23,6	22,2	22,4	23,3	22,7
	(km/hora)									
Viento										
<i>Velocidad media</i>	15,9	17,4	13,5	15,3	13,2	14,6	13,8	13,5	15,7	13,9
	(milímetros)									
Precipitación										
<i>Promedio anual acumulado</i>	1.287	1.510	2.328	1.599	1.705	1.972	2.227	2.361	1.166	2.191
	(porcentajes)									
Humedad relativa										
<i>Promedio anual</i>	75	71	76	74	78	76	75	73	72	79
<b>Desechos</b>										
	(toneladas métricas por día)									
<b>Ingreso promedio diario de basura</b>										
Relleno sanitario Río Azul	940	728	807	747	768					
Parque de Tecnología Ambiental	353	678	729	684	707	803	1.259	1.370	1.158	1.328
	(kilogramos por persona por día)									
Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José	1.025	1.107	1.146	1.088	1.036	1.032	1.030	1.104	1.024	1.039
<b>Consumo de energía</b>										
	(porcentajes)									
Población cubierta por el servicio eléctrico	97,3	97,5	97,7	97,9	98,1	98,4	98,6	99,0	99,1	99,1

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(porcentajes)										
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	40,5	40,5	41,1	44,8	41,0	42,8	44,0	44,1	43,8	43,0
(kW/h, miles de habitantes)										
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	651,2	668,2	690,3	702,8	717,4	736,2	748,3	751,6	734,8	735,5
(kW/h)										
Consumo promedio anual de electricidad por abonado										
Sector residencial	2.740	2.751	2.793	2.806	2.825	2.852	2.848	2.802	2.696	2.655
Sector industrial	152.319	163.866	176.002	184.190	194.210	208.101	226.643	225.914	214.348	229.389
(terajulios)										
Consumo final de derivados de petróleo	70.665	73.749	74.740	72.818	78.212	80.853	85.315	86.395	85.248	86.934
(monto CIF en miles de dólares)										
Importaciones totales de derivados de petróleo	420.918	422.793	525.770	699.382	998.031	1.249.569	1.444.049	2.088.835	1.238.476	1.601.050
(terajulios)										
Consumo de energía sector transportes	47.962	60.629	54.014	54.647	60.325	62.912	66.733	68.451	68.277	70.319
<b>Agua</b>										
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	75,8	78,4	79,5	82,8	82,2	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5
<b>Recursos marino-costeros</b>										
<b>Embarcaciones de la flota nacional</b>										
Pangas y botes	1.722	2.212	1.908	1.829	1.862			1.803		
Lanchas y barcos	712	752	713	680	777			697		
(toneladas métricas)										
<b>Desembarque total según litoral</b>										
Pacífico	26.418	25.357	20.114	15.570	15.112	15.448	13.772	5.059	4.910	
Atlántico	796	622	557	535	541	482	547	510	451	
(toneladas métricas)										
<b>Desembarque total según grupos de especies</b>										
Escama	4.511	4.270	3.916	3.910	3.590	4.462	4.265	1.062	1.192	
Crustáceos	1.137	1.169	1.313	1.442	1.375	1.469	919	216	150	
Pelágicos	21.566	20.540	15.442	10.753	10.687	9.999	9.135	4.292	4.019	
(toneladas métricas)										
<b>Producción acuícola por especie</b>										
Tilapia	8.500	13.190	14.679	18.987	17.328	13.000	19.489	21.000	20.639	23.034
Trucha	210	500	513	515	522	524	532	531	530	544
Camarón	1.800	4.097	5.051	5.076	5.714	5.726	5.274	5.265	3.544	3.215
Langostino	10	5	5	5	5	4	4	4	1	1
(miles de dólares)										
<b>Exportaciones de productos pesqueros</b>										
Peces ornamentales	252	304	348	241	274	312	280	298	143	76
Camarón	14.269	15.545	10.543	12.263	12.517	9.312	6.007	5.320	4.823	3.925
Pescado	85.562	89.226	83.757	71.563	74.827	68.649	73.560	85.809	83.676	80.133
<b>Número de playas ganadoras de</b>										
Bandera Azul Ecológica	37	45	56	50	57	58	59	63	61	67



## ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Formación de leyes</b>										
(días naturales)										
<b>Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa</b>										
Legislativo	543	525	573	640	708	723	553	822	781	784
Ejecutivo	573	378	292	385	661	873	548	658	623	763
(días naturales)										
<b>Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo</b>										
Legislativo	20	15	20	28	25	22	27	22	25	26
Ejecutivo	16	16	37	19	21	26	22	21	20	25
<b>Leyes aprobadas por iniciativa</b>										
Legislativo	110	48	44	22	56	57	32	48	65	66
Ejecutivo	66	27	18	8	12	18	17	39	24	47
<b>Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa</b>										
	34	14	6	3	2	12	7	12	13	39
<b>Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular</b>										
	69	75	81	72	58	94	65	119	185	325
<b>Administración de justicia</b>										
<b>Entrada neta en las oficinas de primera instancia</b>										
	446.036	460.915	471.124	485.744	478.883	487.525	523.381	571.352	650.158	650.323
(meses, semanas y días)										
<b>Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto</b>										
Hábeas corpus	17d	17d	17d	15d	16d	17d	16d	19d	20d	19d
Recursos de amparo	2m3s	2m3s	5m1s	4m1s	3m3s	3m1s	2m1s	2m1s	2m1s	2m2s
Acciones de inconstitucionalidad	20m1s	24m3s	24m	20m2s	22m2s	29m2s	22m3s	26m	18m	17m1s
<b>Número de habitantes por juez</b>										
	6.560	6.282	6.105	5.549	5.238	5.367	5.207	4.317	4.062	4.111
<b>Relación casos tramitados por juez</b>										
	674	669	686	754	669	674	682	574	589	599

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Número de jueces y magistrados</b>	611	651	683	720	767	790	813	918	966	995
<b>Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia</b>										
Por tipo de delito										
<i>Delitos contra la vida</i>	14.170	14.414	16.210	16.657	16.400	16.179	17.659	19.433	20.141	19.614
<i>Delitos contra la propiedad</i>	52.598	52.851	60.633	61.636	64.153	65.061	66.073	68.160	80.911	83.298
<i>Delitos sexuales</i>	4.441	4.644	5.296	5.708	5.178	4.982	5.333	5.643	6.502	6.511
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	6.261	8.085	9.122	10.599	12.768	12.150	18.092	29.421	62.418	64.217
<b>Presos sin condena</b>	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204	1.272	1.083	1.280	1.675	1.658
<b>Personas condenadas por los tribunales y juzgados penales</b>										
Por tipo de delito										
<i>Delitos contra la vida</i>	537	603	627	686	557	710	728	704	738	739
<i>Delitos contra la propiedad</i>	1.174	1.301	1.290	1.493	1.408	1.279	1.259	1.403	2.085	2.723
<i>Delitos sexuales</i>	520	578	535	693	594	541	560	542	612	606
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	649	544	500	524	493	415	490	673	774	843
<b>Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales</b>										
Por pena impuesta										
Días multa	3.497	3.712	3.627	4.134	3.628	3.586	3.736	3.856	4.756	5.944
Prisión efectiva	170	175	175	134	90	148	144	102	85	103
Prisión ejecución condicional	2.232	2.267	2.194	2.756	2.401	2.202	2.387	2.630	3.380	3.746
Prisión ejecución condicional	1.095	1.270	1.258	1.244	1.137	1.236	1.205	1.124	1.291	2.095
<b>Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia</b>	934.213	996.534	926.940	953.847	553.798	536.377	582.740	628.154	702.424	683.248
Por materia										
<i>Civil</i>	72.797	73.868	74.786	78.287	74.659	83.300	98.789	108.849	144.595	139.502
<i>Agraria</i>	3.040	3.028	3.007	3.027	3.092	3.343	3.131	3.680	3.808	2.988
<i>Familia</i>	21.103	22.173	22.596	23.754	24.266	24.476	25.762	25.600	26.621	26.842
<i>Contenciosa</i>	22.728	22.929	23.032	24.117	26.755	31.182	34.612	24.854	5.303	6.268
<i>Penal</i>	116.356	118.667	133.542	141.906	144.102	143.408	157.949	188.338	245.610	249.625
<i>Trabajo</i>	21.257	19.951	20.398	20.454	19.586	20.796	21.115	21.987	26.595	27.261
<i>Contravenciones</i>	50.747	48.087	46.812	50.845	49.240	47.386	47.729	52.801	52.075	50.317
<i>Tránsito</i>	537.540	594.417	507.889	515.037	114.348	86.953	98.361	101.114	82.948	67.937
<i>Pensiones alimentarias</i>	20.261	21.712	22.297	23.433	23.827	23.499	23.505	24.996	28.328	28.317
<i>Penal juvenil</i>	11.703	12.259	12.193	11.494	9.953	9.863	9.921	11.951	15.585	16.718
<i>Violencia doméstica</i>	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012	52.104	49.784
<i>Constitucional</i>	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.952	17.972	18.852	17.689
<b>Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial</b>										
Sala Primera	1.088	746	637	830	712	733	664	796	1.197	1.354
Sala Segunda	762	723	877	1.177	986	1.257	1.064	1.151	1.349	1.180
Sala Tercera	1.283	1.349	1.383	1.779	1.614	1.691	1.440	1.457	1.489	1.512
Sala Cuarta	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.951	17.972	18.852	17.689
<b>Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia</b>										
Por tribunal										
<i>Civil</i>	3.131	2.922	3.109	3.539	3.223	3.262	3.004	2.534	2.606	
<i>Trabajo</i>	4.928	6.507	6.656	5.307	4.453	6.074	5.288	4.968	4.806	4.040
<i>Agrario</i>	427	462	454	522	553	756	569	522	504	782

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Contencioso-administrativo</i>	1.002	853	661	662	660	752	644	549	748	408
<i>Familia</i>	1.450	1.344	1.450	1.809	1.467	1.666	1.406	1.866	1.566	1.439
<b>Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional</b>										
<b>Total</b>	<b>11.493</b>	<b>10.793</b>	<b>13.925</b>	<b>13.150</b>	<b>15.391</b>	<b>16.368</b>	<b>16.145</b>	<b>18.803</b>	<b>19.527</b>	<b>21.038</b>
<i>Con lugar</i>	3.099	3.409	6.710	4.053	5.507	5.056	5.818	4.146	4.380	4.953
<i>Con lugar parcial</i>						72	413	432	771	461
<i>Sin lugar</i>	3.872	3.040	2.923	3.277	3.453	4.503	4.144	3.944	4.304	5.077
<i>Rechazados de fondo</i>	1.297	1.255	1.162	1.585	1.579	1.600	1.257	1.098	1.028	1.105
<i>Rechazados de plano</i>	3.225	3.089	3.130	4.235	4.852	5.137	4.513	6.674	6.916	6.835
<b>Hábeas corpus</b>	<b>1.385</b>	<b>1.318</b>	<b>1.260</b>	<b>1.537</b>	<b>1.770</b>	<b>1.132</b>	<b>1.041</b>	<b>1.280</b>	<b>1.385</b>	<b>1.512</b>
<i>Con lugar</i>	109	175	183	221	446	168	104	166	197	184
<i>Con lugar parcial</i>						4	33	40	34	43
<i>Sin lugar</i>	828	686	647	782	718	584	624	628	680	750
<i>Rechazados de fondo</i>	177	172	125	156	131	92	70	50	46	92
<i>Rechazados de plano</i>	271	285	305	378	475	284	210	252	281	310
<b>Recursos de amparo</b>	<b>9.813</b>	<b>9.202</b>	<b>12.429</b>	<b>11.317</b>	<b>13.333</b>	<b>14.962</b>	<b>14.882</b>	<b>17.113</b>	<b>17.781</b>	<b>19.151</b>
<i>Con lugar</i>	2.965	3.215	6.506	3.814	5.034	4.854	5.704	3.958	4.163	4.752
<i>Con lugar parcial</i>						61	368	386	731	412
<i>Sin lugar</i>	3.001	2.325	2.242	2.461	2.707	3.875	3.490	3.285	3.600	4.301
<i>Rechazados de fondo</i>	1.027	1.009	972	1.368	1.397	1.454	1.147	1.001	925	958
<i>Rechazados de plano</i>	2.820	2.653	2.709	3.674	4.195	4.718	4.173	6.275	6.483	6.382
<b>Acciones de inconstitucionalidad</b>	<b>294</b>	<b>272</b>	<b>236</b>	<b>295</b>	<b>288</b>	<b>274</b>	<b>222</b>	<b>329</b>	<b>317</b>	<b>290</b>
<i>Con lugar</i>	25	19	21	18	27	34	10	22	20	17
<i>Con lugar parcial</i>						7	12	6	6	6
<i>Sin lugar</i>	43	29	34	34	28	44	30	31	24	26
<i>Rechazadas de fondo</i>	93	74	65	61	51	54	40	47	57	55
<i>Rechazadas de plano</i>	133	150	116	182	182	135	130	146	152	143
<b>Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica</b>										
Casos entrados	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012	52.104	49.784
Casos terminados	42.258	46.349	47.922	50.918	47.242	45.884	50.571	52.933	53.175	57.547
Mantiene la medida provisional	13.554	16.745	16.956	18.239	16.491	15.971	16.338	16.203	17.451	18.842
No comparecencia de la víctima	11.650	15.222	15.331	10.846	9.666	9.302	8.458	7.307	7.232	7.592
<b>Control ciudadano</b>										
<b>Solicitudes de intervención ante la Defensoría de los Habitantes</b>	<b>1.278</b>	<b>1.807</b>	<b>2.038</b>	<b>1.861</b>	<b>2.302</b>	<b>2.028</b>	<b>2.056</b>	<b>2.521</b>	<b>1.990</b>	<b>3.024</b>
<b>Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor</b>	<b>938</b>	<b>702</b>	<b>874</b>	<b>1.193</b>	<b>1.768</b>	<b>1.916</b>	<b>2.074</b>	<b>2.103</b>	<b>2.503</b>	<b>2.369</b>
<b>Audiencias públicas en la Aresep</b>	<b>75</b>	<b>118</b>	<b>128</b>	<b>79</b>	<b>57</b>	<b>81</b>	<b>189</b>	<b>255</b>	<b>299</b>	<b>170</b>
<b>Número de contralorías de servicios</b>	<b>153</b>	<b>160</b>	<b>175</b>	<b>165</b>	<b>171</b>	<b>190</b>	<b>197</b>	<b>101</b>	<b>105</b>	
<b>Número de contralorías locales de la CCSS</b>								<b>85</b>	<b>80</b>	
<b>Gobiernos locales</b>										
<b>Carga tributaria</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>
<b>Presión tributaria</b>	<b>37,5</b>	<b>35,4</b>	<b>37,4</b>	<b>37,3</b>	<b>37,9</b>	<b>41,4</b>	<b>38,7</b>	<b>34,8</b>	<b>35,3</b>	<b>37,0</b>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Credenciales canceladas a autoridades municipales</b>										
Alcaldes		0	0	4	3	18	6	7	3	11
Regidores		20	47	38	63	29	35	52	42	23
Síndicos		23	2	6	5	30	14	8	8	50
Concejales de distrito		0	29	17	9	14	26	17	10	16
(millones de colones del 2006)										
<b>Ingresos totales</b>	<b>100.892</b>	<b>112.884</b>	<b>118.294</b>	<b>126.855</b>	<b>138.238</b>	<b>148.513</b>	<b>172.448</b>	<b>211.531</b>	<b>223.328</b>	<b>223.342</b>
Ingresos corrientes	69.967	74.399	79.101	83.064	89.728	101.449	107.798	117.522	125.481	115.620
Ingresos de capital	30.925	38.485	39.193	43.791	48.510	12.635	19.662	35.633	28.616	82.584
(millones de colones del 2006)										
<b>Egresos totales</b>	<b>77.410</b>	<b>83.196</b>	<b>82.137</b>	<b>89.474</b>	<b>97.225</b>	<b>104.809</b>	<b>117.587</b>	<b>148.983</b>	<b>211.614</b>	<b>227.483</b>
Por categoría										
<i>Gastos corrientes</i>	58.060	61.231	62.971	66.858	66.674	76.279	88.653	96.505	134.391	150.958
<i>Inversión real</i>	15.516	16.124	15.479	18.501	27.058	24.610	25.380	48.247	58.395	60.900
<i>Demás egresos</i>	3.834	5.841	3.688	4.116	3.492	3.919	3.554	4.232	18.828	15.625

### Organización ciudadana

#### Número de organizaciones activas de la sociedad civil

##### Por tipo

<i>Asociaciones civiles</i>	13.999	15.386	15.926	16.938	17.990	18.950				
<i>Sindicatos</i>	301	282	207	265	259	252	221	265	271	281
<i>Número de afiliados a sindicatos</i>	145.547	155.906	164.709	157.666	166.954	164.842	159.862	168.579	178.554	195.950
<i>Cooperativas</i>	501	453	499	538	491	501	509	723	725	
<i>Número de afiliados a cooperativas</i>	457.482	519.581	560.494		542.588	654.862	678.741	626.880	632.349	
<i>Asociaciones solidaristas activas</i>	1.374	1.074	1.216	1.212	1.142	1.248	1.201	1.245	1.339	1.382
<i>Número de afiliados a asociaciones solidaristas</i>	206.147	187.548	194.215	197.312	207.080	222.138	245.113	266.974	248.228	253.179
<i>Asociaciones de desarrollo comunal</i>	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754	2.821	2.809	2.974	2.814	3.210
<i>Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep</i>	44	44	40	40	40	42	43	43	43	46

### Seguridad pública y privada

Permisos de portación de armas de fuego	21.049	16.125	9.635	18.134	13.877	9.590	11.740	16.274	17.692	18.636
Personal de seguridad privada acreditado	1.171	1.550	2.246	10.446	9.525	9.926	19.620	18.857	20.632	24.782
Personal de seguridad pública	9.791	9.785	9.719	9.825	9.799	9.795	10.592	11.114	12.603	12.150

### Criminalidad

(por 100.000 habitantes)

<b>Tasa de delitos dolosos contra la vida</b>										
Excluyendo agresión	48	51	69	69	72	73	78	95	103	105
Incluyendo agresión	186	188	215	223	214	210	225	247	268	280
<b>Tasa de homicidios dolosos</b>	<b>6,4</b>	<b>7,6</b>	<b>7,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,9</b>	<b>7,7</b>	<b>8,0</b>	<b>11,1</b>	<b>11,3</b>	<b>11,3</b>
<b>Tasa de víctimas de homicios dolosos</b>	<b>6,5</b>	<b>6,4</b>	<b>7,2</b>	<b>6,6</b>	<b>7,4</b>	<b>8,0</b>	<b>8,2</b>	<b>11,7</b>	<b>11,8</b>	<b>11,5</b>
<b>Tasa de delitos sexuales</b>	<b>110,8</b>	<b>113,6</b>	<b>127,0</b>	<b>134,4</b>	<b>121,5</b>	<b>115,2</b>	<b>121,5</b>	<b>126,7</b>	<b>142,3</b>	<b>140,2</b>
<b>Víctimas de homicidio</b>	<b>257</b>	<b>258</b>	<b>300</b>	<b>280</b>	<b>319</b>	<b>351</b>	<b>369</b>	<b>512</b>	<b>525</b>	<b>527</b>
Por sexo										
<i>Hombres</i>	225	220	254	238	262	306	332	452	466	466
<i>Mujeres</i>	32	38	46	42	57	45	37	60	59	61
<b>Víctimas de homicidio por arma de fuego</b>	<b>139</b>	<b>134</b>	<b>156</b>	<b>164</b>	<b>196</b>	<b>217</b>	<b>226</b>	<b>349</b>	<b>338</b>	<b>349</b>

## INDICADORES INTERNACIONALES

POSICIÓN DE COSTA RICA EN EL MUNDO  
Y EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Indicadores sociales</b>									
<b>Índice de brecha de género</b>									
Valor del índice					0,69	0,70	0,71	0,72	0,72
Posición en América Latina y el Caribe					3	3	5	5	3
Posición en el mundo					30	28	32	27	28
Total de países					115	128	130	134	134
<b>Índice de empoderamiento político de las mujeres</b>									
Valor del índice					0,28	0,28	0,28	0,28	0,33
Posición en América Latina y el Caribe					1	1	3	3	1
Posición en el mundo					15	16	20	20	14
Total de países					115	128	130	134	134
<b>Índice de desarrollo humano (IDH)</b>									
Valor del índice	0,820	0,832	0,834	0,838	0,841	0,846	0,847	0,854	0,725
Posición en América Latina y el Caribe	6	4	5	5	5	5	7	9	8
Posición en el mundo	43	42	45	47	48	48	50	54	62
Total de países	173	175	177	177	177	176	179	182	169
<b>Índice de pobreza humana (IPH)</b>									
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	
<b>Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)</b>									
Valor del índice	0,814	0,824	0,823	0,829	0,831	0,842	0,844	0,848	
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	
<b>Índice de potenciación de género</b>									
Valor del índice	0,579	0,670	0,664	0,668	0,675	0,680	0,690	0,685	
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	2010
<b>Indicadores económicos</b>									
<b>Índice de libertad económica</b>									
Valor del índice	67,5	67,0	66,4	66,1	65,9	64,0	64,2	66,4	65,9
Posición en América Latina y el Caribe	8	8	8	8	7	10	8	8	9
Posición en el mundo	35	41	40	37	42	49	46	46	54
Total de países	156	156	155	155	157	157	179	179	179
<b>Índice de libertad comercial</b>									
Valor del índice	70,0	70,0	70,0	70,0	59,4	59,0	60,0	60,3	59,3
Posición en América Latina y el Caribe	8	8	8	8	14	15	14	20	20
Posición en el mundo	35	43	41	38	80	88	84	110	120
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	178	179
<b>Libertad de comercio internacional</b>									
Valor del índice	71,0	77,6	76,4	73,4	77,4	82,4	81,8	81,8	82,5
Posición en América Latina y el Caribe	6	3	3	6	4	2	3	5	9
Posición en el mundo	62	36	42	63	53	39	44	53	63
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	178	179
<b>Libertad fiscal</b>									
Valor del índice	83,3	83,2	83,0	83,0	83,0	83,0	82,9	82,8	82,4
Posición en América Latina y el Caribe	11	11	12	10	10	8	10	9	9
Posición en el mundo	30	30	34	36	36	40	46	52	57
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	178	179
<b>Libertad de inversión</b>									
Valor del índice	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0
Posición en América Latina y el Caribe	7	5	5	4	4	5	5	4	5
Posición en el mundo	19	17	17	18	18	20	27	27	38
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	179	179
<b>Libertad financiera</b>									
Valor del índice	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	40,0	40,0	50,0	50,0
Posición en América Latina y el Caribe	16	15	16	17	15	19	18	14	13
Posición en el mundo	53	60	65	64	61	108	104	73	72
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	178	179
<b>Libertad frente a la corrupción</b>									
Valor del índice	54,0	45,0	45,0	43,0	49,0	42,0	41,0	50,0	51,0
Posición en América Latina y el Caribe	4	7	7	8	5	6	5	8	8
Posición en el mundo	39	55	54	53	42	55	54	48	50
Total de países	156	156	155	155	157	157	157	179	179
<b>Índice Networked Readiness (NRI)</b>									
Valor del índice	3,57	3,46	3,17	2,80	3,77	3,87	3,99	3,95	4,05
Posición en América Latina y el Caribe	5	4	6	9	6	6	5	4	3
Posición en el mundo	49	49	61	69	56	60	56	49	46
Total de países	82	102	104	155	122	127	134	133	138
<b>Índice de competitividad global</b>									
Valor del índice			4,12	3,72	4,25	4,11	4,23	4,25	4,31
Posición en América Latina y el Caribe	4	6	3	7	3	5	5	4	3
Posición en el mundo	43	51	50	64	53	63	59	55	56
Total de países	80	102	104	117	125	131	134	133	139
<b>Satisfacción con la economía</b>									
Valor porcentual		17	30	25		26		32	33
Posición en América Latina y el Caribe		7	2	9		9		8	7
Total de países		17	18	18		18		18	18

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Indicadores ambientales</b>									
<b>Índice de desempeño ambiental (EPI)<sup>a/</sup></b>									
Valor del índice					81,6	90,5	90,5	86,4	
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	
<b>Índice de la huella ecológica</b>									
Valor del índice	1,95		2,10		2,00		2,27		2,69
Posición en América Latina y el Caribe	13		13		16		14		14
Posición en el mundo	84		87		88		65		62
Total de países	146		146		147		150		152
<b>Índice de biocapacidad</b>									
Valor del índice	2,31		1,60		1,50		1,84		2,33
Posición en América Latina y el Caribe	13		16		15		15		11
Posición en el mundo	50		70		69		69		
Total de países	146		148		146		150		152
<b>Indicadores políticos</b>									
<b>Índice de libertad en el mundo (DP, LC)<sup>b/</sup></b>									
Valor del índice [DP(0-40), LC(0-60)] <sup>c/</sup>	(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	Libre
Calificación en el mundo	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
Total de países	192	192	192	192	194	193	193	193	194
<b>Apoyo a la democracia</b>									
Valor porcentual	77	77	67	73	75	83	67	74	72
Posición en América Latina y el Caribe	2	2	3	3	2	1	5	2	3
Total de países	18	17	18	18	18	18	18	18	18
<b>Satisfacción con la democracia</b>									
Valor porcentual	75	46	47	39	48	47	44	63	61
Posición en América Latina y el Caribe	1	1	1	5	4	4	4	2	2
Total de países	17	17	18	18	18	18	18	18	18
<b>Índice de libertad de prensa<sup>d/</sup></b>									
Valor del índice	De 16 a 30	De 11 a 20	19	19	18	20	19	19	19
Posición en América Latina y el Caribe	Libre	Libre	9	7	5	6	5	5	4
Posición en el mundo	Libre	Libre	37	35	27	33	30	29	29
Total de países	186	198	193	194	194	195	195	195	195
<b>Índice de percepción de la corrupción</b>									
Valor del índice	4,5	4,3	4,9	4,2	4,1	5,0	5,1	5,3	
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 Civiles.

c/ Corresponde a los subpuntos agregados, en Derechos Políticos el máximo puntaje es 40, y en Libertades Civiles 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, galiones, cobertizos y alares; en industrias: fábricas, industria, ingenios, bodegas, talleres y departamentos de materiales; en otros: muros, tapias, vallas, salas de reuniones públicas, centros educativos, canchas, césped, parqueos y otros. En vivienda 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. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la población de 14 a 17 años que se encuentra dentro del sistema regular de enseñanza, independientemente del nivel o año que cursa.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Bonos de vivienda familiar pagados	Banhvi. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitante	CCSS	<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. La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i> La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Cobertura en educación primaria	MEP	<p>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de I y II ciclo.</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 primaria fue calculada con la población de 6 a 11 años. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre 2008.</p>
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>
Coeficiente de Gini	<p>Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares</p>	<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> <p>La serie fue recalculada. Se ordena y se acumula a las personas según su ingreso per cápita.</p> <p>Las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. A partir de 2010 se usa el ingreso neto per cápita del hogar, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza.</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	<p>CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística</p>	<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	<p>Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población, UCR</p>	<p>Habitantes por kilómetro cuadrado.</p> <p>Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km<sup>2</sup> de territorio nacional. 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>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador.</i> 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. 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.
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	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior.</i> <i>El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior.</i> Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico.
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	<i>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.</i> Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso y se anota en el expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere. A partir del 2005 la CCSS no brinda más el servicio de pensión en los hospitales de la institución.
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud, Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i> Los datos del 2010 son preliminares.
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.</i>
Estancia promedio en hospitales	CCSS	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital.</i> Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS	<i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario.</i> 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.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Fuerza de trabajo	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Conjunto de personas de 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.</i></p> <p>En la desagregación por sector institucional el total no coincide con la cifra de Fuerza de Trabajo, debido a que no contempla las personas que buscan trabajo por primera vez.</p> <p>A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).</p> <p>A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.</p>
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	<p><i>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.</i></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><i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos).</i></p> <p>A partir 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>
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	<p><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></p> <p>Para el cálculo del valor real se utiliza el IPC promedio del año con respecto al 2006 (año base) y para calcular el per cápita se utilizan las proyecciones de población.</p> <p>La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</p>
Giro de camas	CCSS	<p><i>Número de pacientes que, en promedio, recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un periodo determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación.</i></p> <p>Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.</p>
Hogares pobres con jefatura femenina	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.</i></p> <p>A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.</p>
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i></p> <p>A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.</p>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<p>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\$.</p> <p>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. Para el 2010 el PNUD introdujo cambios en la metodología de cálculo y en los indicadores, que impiden la comparación de los resultados con las cifras de años anteriores.</p>
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<p>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.</p> <p>No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.</p>
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<p>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.</p> <p>No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.</p>
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<p>Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.</p>
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	<p>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 La Gaceta n° 138, del 20 de julio de 1994.</p>
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	<p>Datos a diciembre de cada año.</p>
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	<p>Promedio anual.</p>
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p>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 <math>LN(n)</math>, lo que indica una distribución desigual del salario.</p> <p>A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.</p>
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<p>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</p>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad.</p> <p>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.</p> <p>A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.</p>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil.</i> El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.
Intensidad de la pobreza entre los hogares	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no.</i> El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>
Límite de pobreza por zona	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad en colones corrientes que 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> A partir de 2010 el INEC realizó ajustes metodológicos en la medición de la pobreza. Entre otros aspectos, se actualizaron los parámetros y se modificó la composición de la canasta básica alimentaria (CBA), que es la que permite definir la línea de pobreza extrema. También varió la forma en que se actualiza el componente de "no alimentos" de la línea de pobreza.
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo.</i> No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo.</i> No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo.</i> El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo.</i> El total incluye colegios artísticos.
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos tanto diurnos como nocturnos.

Nombre	Fuente	Nota técnica
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.
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.

Nombre	Fuente	Nota técnica
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.
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 EB AIS que están funcionando en cada año.</i> En el año 2006 se discontinúa la serie debido a que la CCSS no genera más el dato.
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud.</i> 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.
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Personas de 12 o más años de edad clasificadas según el nivel de educación alcanzado.</i> La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
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.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Población ocupada	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.</i> A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3). A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
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.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.

Nombre	Fuente	Nota técnica
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. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres. No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.</i>
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. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura masculina/femenina, del total de hogares con jefatura masculina/femenina. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.</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. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje del ingreso promedio mensual de los hogares, por deciles. Cada porcentaje reúne solamente lo percibido por el conjunto de hogares que conforman el decil de interés. Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual de los hogares. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.</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. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de puestos directivos ocupados por hombres/mujeres del total de puestos ocupados por hombres/mujeres. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.</i>
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>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Relación de ingresos por rama de actividad	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres.</i> Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto en la ocupación principal con imputación de valores no declarados.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil.</i> Datos calculados con ajuste en los factores de expansión. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.
Relación 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.</i> Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular.</i> Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.</i>
Salario mínimo <i>minimorum</i>	MTSS	<i>Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.</i>
Severidad de la pobreza entre los hogares	Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (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> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tamaño promedio del hogar	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar.</i> Número de personas dividido por el número de hogares. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
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. Los datos del 2010 son preliminares.
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes.</i> Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008. Los datos del 2010 son preliminares.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.</i> Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Tasa de deserción en educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de 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. Los datos del 2010 son preliminares.
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad 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.

Nombre	Fuente	Nota técnica
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. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<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> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
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. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Tasa de ocupación	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
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> No se consigna la cifra del 2010, pues el INEC no estimó este indicador.
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> No se consigna la cifra del 2010, pues el INEC no estimó este indicador.
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.
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>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitario y tenencia de baño). 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. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.</i>
Viviendas según hacinamiento	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en 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. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.</i>
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precaria, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada). 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. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.</i>

### Variables económicas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<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. Cifras a agosto de 2011.</i>
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. Cifras a agosto de 2011.</i>
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. 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.</i>
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>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio de ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por el Incofer.</i>
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. Medio circulante dividido por el PIB nominal.</i>
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. Cifras a agosto de 2011.</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>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica 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 <a href="http://www.bccr.fi.cr">www.bccr.fi.cr</a>.</i>
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB 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>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de líneas en operación por cada cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos 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). Saldos 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>
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>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.</i>
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.</i>
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Monedas y billetes que están en circulación.</i>
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>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.</i>
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras a agosto de 2011.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.</i>
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc. Cifras a agosto de 2011..</i>
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB. Cifras a agosto de 2011.</i>
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Total de los gastos corrientes y los gastos de capital. Metodología caja. En 2010 se cambió la desagregación.</i>
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Producción de electricidad de las plantas para envío a centros de transformación. La generación privada incluye Miravalles III.</i>
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (FOB) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional. En el año 2005 se actualizó la serie debido a cambios en las cuentas de servicios. Estos cambios modifican la serie desde 1999.</i>
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF. Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras a agosto de 2011.</i>
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, enero 1995 = 100.</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo. A partir de 1999 se incluyen los cruceros. La metodología de cálculo se cambió en 2001.</i>
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo. Cifras a agosto de 2011.</i>
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios. Metodología caja.</i>
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas. Ejecución efectiva consolidada.</i>
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en 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. El rubro de carreteras incluye transporte público y seguridad vial. En el año 2010 se realiza un ajuste a la serie por eliminación del rubro de inversión en transporte por tubería.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
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.</i> Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinerio, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinerio por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo. En 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.
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.</i> 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.
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 turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año.</i> Dato del 2008 es preliminar.
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.</i> Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil. Las cifras del 2010 son preliminares.
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>
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.</i> Se actualiza la serie a partir del año 2000, debido a que cambió la fuente de información.
Precio de la llamada telefónica a EEUU	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos (Grupo A), por operadora teléfono a teléfono.</i> 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.
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.</i> A partir del 2006 se cambia el cobro de impulsos a minutos de esta manera se cobra en tiempo real.
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural.</i> Excluye el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<p>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.</p> <p>Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.</p> <p>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.</p> <p>PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.</p> <p>En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991.</p> <p>Cifras a agosto de 2011.</p>
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<p>Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.</p> <p>En el año 2008 se actualiza la serie debido a que se excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes especiales.</p>
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<p>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.</p> <p>No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.</p>
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>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.</p> <p>Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras agosto de 2011.</p>
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</p> <p>Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras agosto de 2011..</p>
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>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.</p> <p>Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras agosto de 2011.</p>
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	<p>Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.</p>
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<p>Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.</p>
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.</p>
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<p>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos.</p> <p>Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.</p>
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<p>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.</p>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BCCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores. "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BCCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable. Cifras agosto de 2011.
Variación de reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cambios en los activos de reserva que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro. Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR. Cifras agosto de 2011.
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	INS	Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	Empresa Riteve SyC. Anuario	Revisión técnica que se realiza a los vehículos con el propósito de reducir la emisión de contaminantes y mejorar elementos asociados a su seguridad activa y pasiva. La revisión incluye aspectos relacionados con acondicionamiento exterior, carrocería, acondicionamiento interior, señalización intermitente de emergencias, alumbrado, frenos, dirección, ejes y suspensión, chasis, motor, transmisión y otros.

## Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área afectada por incendios forestales	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. 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 (Sepsa). Boletines estadísticos agropecuarios	Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.
Áreas silvestres protegidas	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.
Área sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios. A partir de 2006 las modalidades de reforestación y regeneración se reportan en un solo dato. A partir de 2009 se incluye las modalidades de vacíos de conservación y áreas silvestres protegidas.
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas.
Consumo de diésel 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 diésel con respecto al consumo total de derivados de petróleo. El total de hidrocarburos considera: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diésel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>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.</i>
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	<i>Ventas de energía al sector transporte, en terajulios. Incluye: electricidad, gasolina regular, gasolina súper, Kero-JF, diesel, Av.Gas.</i>
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>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.</i>
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	<i>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, diésel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.</i>
Desembarque total según grupos de especies	Incopesca. Informe de Labores	<i>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, agria cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón tití, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón. El dato del 2007 es preliminar. Para 2008 y 2009 falta información del litoral Pacífico.</i>
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. No incluye producción acuícola.</i>
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. 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.</i>
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. Minaet	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros. 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.</i>
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. A partir del 2005 se abrió la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
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.</i> Esta cifra debe tratarse con precaución pues no todo lo que se importa es consumido en el país. Existe una cantidad de productos que se reexporta. Valor CIF.
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 con la empresa 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.
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.</i>
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.</i> La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda.
Producción acuícola por especie	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i>
Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<i>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</i> Para el cálculo se toma la producción de basura en toneladas métricas, se divide entre la población del cantón; el resultado se divide entre los 365 días del año y luego se multiplica por mil. Esta fórmula suministra los datos en kilogramos. Para pasarlo a gramos se multiplica de nuevo por mil. A partir del año 2005, para calcular los valores per cápita se utiliza la población por cantones calculada por el INEC. La cifra del 2010 es una proyección.
Total de crédito forestal	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Préstamos concedidos por el Fonafifo para reforestación, industria y otros.</i> Otros créditos incluye: capital de trabajo, crédito puente, vivero forestal, elaboración de estudios. En el 2005 descendió el crédito a la industria, debido en parte a la disminución en la oferta de madera procedente de plantaciones forestales.
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>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.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i> Las cifras del 2010 son preliminares.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.</i> En el año 2005 se actualizó la serie.
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>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.</i> 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.

Nombre	Fuente	Nota técnica
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.
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> Se calcula restando a la entrada total las incompetencias y sumando las infracciones de tránsito sin oposición o diligencias de Tránsito.
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
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>.</i> Los datos del año 2007 fueron suministrados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.
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.</i> Las asociaciones solidaristas son una forma de organización laboral que se establece en empresas e instituciones bajo el mutuo acuerdo de patronos y trabajadores, y cuyo fin principal es armonizar la relación entre ambos sectores.
Número de afiliados a cooperativas	Infocoop. Departamento de Supervisión	<i>Cantidad de personas afiliadas a alguna cooperativa.</i>
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.</i> Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Hasta el año 2007, los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS, regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados. A partir del año 2008 se contabiliza la información de contralorías locales de la CCSS, por separado.

Nombre	Fuente	Nota técnica
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.</i> 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.
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.</i> 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.
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.
Relación de los casos tramitados por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez.</i> Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional. A partir del 2004 se reportan los jueces ordinarios y extraordinarios.

Nombre	Fuente	Nota técnica
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.
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, rapto, 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 <a href="http://www.latinobarometro.org">http://www.latinobarometro.org</a>	Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Un valor porcentual alto indica mayor apoyo a la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.
Índice de biocapacidad	WWF, en <a href="http://www.panda.org">http://www.panda.org</a>	La biocapacidad de la Tierra es la cantidad de área biológicamente productiva -tierras agrícolas, praderas, bosques y zonas pesqueras- que está disponible para suplir las necesidades de la humanidad. Cuanto más alto es el índice, mayor es el área biológicamente productiva disponible para satisfacer las necesidades humanas..
Índice de brecha de género	Foro Económico Mundial, en <a href="http://www.gcr.weforum.org">http://www.gcr.weforum.org</a>	Mide las brechas de género en términos de acceso a los recursos y oportunidades. Es construido para generar un <i>ranking</i> de los países en aspectos relacionados con las brechas de género en cuatro áreas: participación y oportunidades en la economía, logros en educación, participación política, salud y supervivencia. El puntaje está entre 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice de competitividad global	Foro Económico Mundial, en <a href="http://www.gcr.weforum.org">http://www.gcr.weforum.org</a>	Mide el grado de competitividad de un país, considerando aspectos micro y macroeconómicos. Es un promedio ponderado de doce componentes (pilares), que reflejan aspectos de la competitividad.
Índice de desarrollo humano (IDH)	PNUD, en <a href="http://hdr.undp.org/en/reports/global">http://hdr.undp.org/en/reports/global</a>	Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en dólares. El dato de cada año corresponde a la fecha de publicación del <i>Informe sobre Desarrollo Humano</i> , aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago. Para el 2010 el PNUD introdujo cambios en la metodología de cálculo y en los indicadores, que impiden la comparación de los resultados con las cifras de años anteriores.
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)	PNUD, en <a href="http://hdr.undp.org/en/reports/global">http://hdr.undp.org/en/reports/global</a>	Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida. Los valores se ubican entre 0 y 1. Cuanto más cercana a 1, mejor es la posición del país en el <i>ranking</i> mundial. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice..
Índice de desempeño ambiental (EPI)	Universidad de Yale, Universidad de Columbia, Banco Mundial, y el Centro de Red de Información de Geología Internacional (Ciesin), en <a href="http://epi.yale.edu/Home">http://epi.yale.edu/Home</a>	Conocido como EPI por su sigla en inglés ( <i>environmental performance index</i> ), este índice cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de los países. El EPI fue precedido por el índice de sustentabilidad ambiental ( <i>environmental sustainability index</i> , ESI), publicado entre 1999 y 2005. Los valores están entre 0 y 100, donde 0 es la peor calificación posible.
Índice de empoderamiento político de las mujeres	Foro Económico Mundial, en <a href="http://www.gcr.weforum.org">http://www.gcr.weforum.org</a>	Mide la brecha entre hombres y mujeres en aspectos como la toma de desiciones 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.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de la huella ecológica	WWF, en <a href="http://www.panda.org">http://www.panda.org</a>	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 <a href="http://www.heritage.org/index">http://www.heritage.org/index</a>	Medida cuantitativa de la carga global que representan las regulaciones -y la eficiencia del Gobierno para aplicarlas- en la capacidad para establecer, operar y cerrar una empresa. Las regulaciones son una forma de tributación que dificulta la creación de valor para los empresarios. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Índice de libertad de prensa	Freedom House, en <a href="http://www.freedomhouse.org">http://www.freedomhouse.org</a>	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 <a href="http://www.heritage.org/index">http://www.heritage.org/index</a>	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 <a href="http://www.freedomhouse.org">http://www.freedomhouse.org</a>	Evalúa derechos políticos y libertades civiles mediante reportes analíticos y <i>ratings</i> numéricos enviados por cada país. Asume valores entre 1 y 7, donde 1 indica el más alto grado de libertad y 7 el menor. De 1 a 2,5: libre, 3 a 5: parcialmente libre, 5 a 7: no libre.
Índice de percepción de la corrupción	Transparencia Internacional, en <a href="http://www.transparency.org">http://www.transparency.org</a>	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).
Índice de pobreza humana (IPH)	PNUD, en <a href="http://hdr.undp.org/en/reports/global">http://hdr.undp.org/en/reports/global</a>	Índice sintético que mide las privaciones en tres componentes básicos del desarrollo humano: i) vida larga y saludable, que es la vulnerabilidad a morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años, ii) educación o exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos, iii) nivel de vida digno o falta de acceso a recursos económicos generales, medido según el promedio ponderado de dos indicadores: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad. Toma valores entre 0 y 100, donde 100 indica la peor situación como promedio de los tres componentes. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice de potenciación de género	PNUD, en <a href="http://hdr.undp.org/en/reports/global">http://hdr.undp.org/en/reports/global</a>	Mide la capacidad de los países para explotar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Escala de 1 a 7, donde 7 indica la mejor posición.
Índice Networked Readiness (NRI)	Foro Económico Mundial, en <a href="http://www.gcr.weforum.org">http://www.gcr.weforum.org</a>	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 <a href="http://www.heritage.org/index">http://www.heritage.org/index</a>	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.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Libertad de inversión	Fundación Heritage, en <a href="http://www.heritage.org/index">http://www.heritage.org/index</a>	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 <a href="http://www.heritage.org/index">http://www.heritage.org/index</a>	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 <a href="http://www.heritage.org/index">http://www.heritage.org/index</a>	Medida de la carga del Gobierno desde el punto de vista de los ingresos. Incluye 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 proporción del PIB. Asume valores entre 0 y 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad frente a la corrupción	Fundación Heritage, en <a href="http://www.heritage.org/index">http://www.heritage.org/index</a>	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 <a href="http://www.latinobarometro.org">http://www.latinobarometro.org</a>	Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que están satisfechas con el funcionamiento de la democracia en su país. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.
Satisfacción con la economía	LatinoBarómetro, en <a href="http://www.latinobarometro.org">http://www.latinobarometro.org</a>	Mediante entrevistas, mide la opinión pública en aspectos relacionados con la economía. Abarca dieciocho países latinoamericanos. Un valor porcentual alta indica mayor satisfacción con la economía



# Siglas y acrónimos

## A

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

<b>APSE</b>	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
<b>ARAO</b>	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica
<b>Arapac</b>	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
<b>Arcosa</b>	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
<b>Aresep</b>	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
<b>Arlisa</b>	Asociación Recicladora Alvarado Limpio y Sano
<b>Asada</b>	Asociaciones administradoras de acueductos y sistemas de alcantarillados comunales
<b>ASDI</b>	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
<b>Asepaleco</b>	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano
<b>Aseprola</b>	Asociación de Servicios de Promoción Laboral
<b>ASN</b>	Autoridad Sanitaria Nacional
<b>Asoingraf</b>	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense
<b>ASP</b>	Áreas silvestres protegidas
<b>Asoprocosarena</b>	Asociación de Protección, Conservación y Sanidad de Recursos de Caño Negro
<b>ASVO</b>	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas

**B**

<b>Banhvi</b>	Banco Hipotecario de la Vivienda
<b>BCAC</b>	Banco Crédito Agrícola de Cartago
<b>BCCR</b>	Banco Central de Costa Rica
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BCR</b>	Banco de Costa Rica
<b>BCRFI</b>	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
<b>BCRPP</b>	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.
<b>BCRV</b>	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.
<b>BEM</b>	Bonos de estabilización monetaria
<b>BEN</b>	Balance Energético Nacional
<b>BFV</b>	Bono familiar de vivienda
<b>Bicsa</b>	Banco Internacional de Costa Rica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BNCR</b>	Banco Nacional de Costa Rica
<b>BNFI</b>	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
<b>BNV</b>	Bolsa Nacional de Valores
<b>BNVITAL</b>	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
<b>BPDC</b>	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
<b>BPOPI</b>	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.
<b>BPOPOP</b>	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
<b>BUN-CA</b>	Biomass Users Network-Centroamérica

**C**

<b>CAAR</b>	Comités administradores de acueductos rurales
<b>Caatec</b>	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología
<b>CAC</b>	Centros agrícolas cantonales
<b>CACP</b>	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas
<b>Cadeti</b>	Comisión Asesora de Degradación de Tierras
<b>Cadexco</b>	Cámara de Exportadores Costarricenses
<b>CAIS</b>	Centros de Atención Integral en Salud
<b>Camtic</b>	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
<b>CAN</b>	Corporación Arrocería Nacional
<b>Canaeco</b>	Cámara Nacional de Ecoturismo
<b>Canapep</b>	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña
<b>Canara</b>	Cámara Nacional de Radio
<b>Canatur</b>	Cámara Nacional de Turismo
<b>Capel</b>	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
<b>Caprosoft</b>	Cámara de Productores de Software
<b>Caricom</b>	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
<b>CATA</b>	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
<b>Cathalac</b>	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
<b>Catie</b>	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
<b>Caturgua</b>	Cámara de Turismo de Guanacaste
<b>CBA</b>	Canasta básica alimentaria
<b>CBI</b>	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
<b>CBM</b>	Corredor Biológico Mesoamericano
<b>CBTPA</b>	Caribbean Basin Trade Promotion Act
<b>CCAD</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
<b>CCC</b>	Cámara Costarricense de la Construcción
<b>CCF</b>	Cámara Costarricense Forestal
<b>CCP</b>	Centro Centroamericano de Población (UCR)
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense de Seguro Social
<b>CCT</b>	Centro Científico Tropical
<b>CE</b>	Comunidad Europea
<b>CEA</b>	Centro de Educación Ambiental (UNED)
<b>Cecade</b>	Centro de Capacitación y Desarrollo
<b>Cedal</b>	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
<b>Cedarena</b>	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
<b>Cedaw</b>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
<b>Cedeco</b>	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense
<b>Ceeam</b>	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres
<b>CECC</b>	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
<b>Cecudi</b>	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
<b>Cegesti</b>	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial

<b>Cefemina</b>	Centro Feminista de Información y Acción	<b>CIET</b>	Centro de Investigación en Enfermedades Tropicales (UCR)
<b>Cefof</b>	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial	<b>CIF</b>	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
<b>Celade</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)	<b>CIU</b>	Código Internacional Industrial Unificado
<b>Cemedec</b>	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)	<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justicia
<b>CEN</b>	Centros de Educación y Nutrición	<b>Cimar</b>	Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (UCR)
<b>Cen-Cinai</b>	Centro de Educación y Nutrición-Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral	<b>Cimat</b>	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos
<b>Cenac</b>	Centro Nacional de la Cultura	<b>CINA</b>	Centro de Investigación en Nutrición Animal (UCR)
<b>Cenadi</b>	Centro Nacional de Didáctica	<b>Cinde</b>	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
<b>Cenare</b>	Centro Nacional de Rehabilitación	<b>Cindea</b>	Centros Integrados de Educación de Adultos
<b>Cenat</b>	Centro Nacional de Alta Tecnología	<b>Cinpe</b>	Centro Internacional en Política Económica
<b>Cenat-Prias</b>	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos	<b>CIPA</b>	Centro de Protección Ambiental (ITCR)
<b>Cence</b>	Centro Nacional de Control de Energía	<b>Cites</b>	Convención sobre comercio internacional de especies en peligro de flora y fauna silvestres (sigla en inglés)
<b>Cendeiss</b>	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	<b>CJC / CJC-SC</b>	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional
<b>Ceniga</b>	Centro Nacional de Investigación Geoambiental	<b>Claeh</b>	Centro Latinoamericano de Economía Humana
<b>Cenpe</b>	Centro Nacional de Planificación Eléctrica	<b>CMCA</b>	Consejo Monetario Centroamericano
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>CMTC</b>	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
<b>Cepredenac</b>	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	<b>CNC</b>	Comisión Nacional del Consumidor
<b>Ceprona</b>	Fundación Centro de Productividad Nacional	<b>CNE</b>	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
<b>Cerca</b>	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	<b>CNFL</b>	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
<b>CFIA</b>	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	<b>CNP</b>	Consejo Nacional de Producción
<b>CGN</b>	Corporación Ganadera Nacional	<b>CNP+L</b>	Centro Nacional para la Producción más Limpia
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República	<b>CNPE</b>	Comisión Nacional de Política de Empleo
<b>CI</b>	Conservación Internacional	<b>CNPJ</b>	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
<b>CIA</b>	Colegio de Ingenieros Agrónomos	<b>CNPL</b>	Centro Nacional de Producción más Limpia
<b>CIAT</b>	Comisión Interamericana del Atún Tropical	<b>CNREE</b>	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
<b>CIBM</b>	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)	<b>CNV</b>	Comisión Nacional de Valores
<b>CICA</b>	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)	<b>Cobodes</b>	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible
<b>Cicad</b>	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas	<b>Cocim</b>	Convenio Cooperativo Intermunicipal
<b>Cicap</b>	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública	<b>Codefora</b>	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja	<b>Codeca</b>	Confederación de los Ejércitos Centroamericanos
<b>Cidai</b>	Centro Infantil Diurno de Atención Integral (PANI)	<b>Coecoceiba</b>	Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica
<b>Cidecat</b>	Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal-Tempisque	<b>Coenos</b>	Comisión Técnica Consultiva Nacional del Fenómeno ENOS
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos	<b>COF</b>	Centro de Orientación Familiar
<b>CIEA</b>	Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (Conare)	<b>Coforsa</b>	Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunes
<b>Ciedes</b>	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)	<b>Colypro</b>	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte
<b>Ciedess</b>	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social	<b>Comex</b>	Ministerio de Comercio Exterior
<b>CIEM</b>	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)	<b>Conac</b>	Consejo Nacional de la Calidad
<b>Cientec</b>	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología	<b>Conace</b>	Comisión Nacional de Conservación y Energía
		<b>Conacoop</b>	Consejo Nacional de Cooperativas
		<b>Conadeco</b>	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal

<b>Conagebio</b>	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	<b>D</b>	
<b>Conai</b>	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	<b>Daaci</b>	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)
<b>Conamaj</b>	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia	<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo
<b>Conao</b>	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales	<b>Danida</b>	Agencia Danesa para el Desarrollo
<b>Conapam</b>	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	<b>Decafor</b>	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
<b>Conape</b>	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	<b>Demuca</b>	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
<b>Conare</b>	Consejo Nacional de Rectores	<b>Desaf</b>	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>Conarroz</b>	Corporación Arrocería Nacional	<b>DGA</b>	Dirección General de Aduanas
<b>Conassif</b>	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	<b>DGAC</b>	Dirección General de Aviación Civil
<b>Conavi</b>	Consejo Nacional de Vialidad	<b>DGEC</b>	Dirección General de Estadística y Censos
<b>Conea</b>	Comisión Nacional de Educación Ambiental	<b>DGF</b>	Dirección General Forestal
<b>Conesup</b>	Consejo Nacional de Educación Superior	<b>DGM</b>	Dirección de Geología y Minas
<b>Conicit</b>	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	<b>DGSC</b>	Dirección General de Servicio Civil
<b>Coocafé</b>	Consorcio de Cooperativas de Caficultores de Guanacaste y Montes de Oro R.L.	<b>DGT</b>	Dirección General de Tributación
<b>Coocique</b>	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada	<b>DHR</b>	Defensoría de los Habitantes de la República
<b>Coopelesca</b>	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	<b>DHS</b>	Desarrollo humano sostenible
<b>CoopeSolidar</b>	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social	<b>Digeca</b>	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)
<b>Cooprena</b>	Consorcio Cooperativo Red Ecoturística Nacional	<b>Digepyme</b>	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa
<b>Corbana</b>	Corporación Bananera Nacional	<b>Dinadeco</b>	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
<b>Corec</b>	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense	<b>DIS</b>	Dirección de Inteligencia y Seguridad
<b>Corfoga</b>	Corporación Ganadera	<b>DNIT</b>	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo
<b>Cosevi</b>	Consejo de Seguridad Vial	<b>DON</b>	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>
<b>Coseforma</b>	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero	<b>DRAT</b>	Distrito de Riego Arenal-Tempisque
<b>Cosore</b>	Consejos sociales regionales	<b>DSE</b>	Dirección Sectorial de Energía
<b>Covao</b>	Colegio Vocacional de Artes y Oficios	<b>DSPP</b>	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)
<b>Covirena</b>	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales	<b>E</b>	
<b>CPC</b>	Comisión de Promoción de la Competencia	<b>Earth</b>	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
<b>CPCA</b>	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión	<b>Ebais</b>	Equipos básicos de atención integral en salud
<b>CPI</b>	Corte Penal Internacional	<b>ECA</b>	Ente Costarricense de Acreditación
<b>CPN</b>	Consejo Portuario Nacional	<b>ECE</b>	Encuesta Continua de Empleo
<b>CRID</b>	Centro Regional de Información sobre Desastres	<b>Ecodes</b>	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible
<b>CRRH</b>	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano	<b>Ecosoc</b>	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas
<b>CSA</b>	Certificado de servicios ambientales	<b>Ecosos</b>	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad
<b>CSE</b>	Consejo Superior de Educación	<b>Ecpat</b>	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)
<b>CST</b>	Certificado de la Sostenibilidad Turística	<b>ECTI</b>	Estrategia para el Control de la Tala Ilegal
<b>Csuca</b>	Consejo Superior Universitario Centroamericano	<b>ECU</b>	European Currency United (unidad de cuenta europea)
<b>CTAMS</b>	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	<b>EEMAG</b>	Estaciones experimentales (MAG)
<b>CTRN</b>	Central de Trabajadores Rerum Novarum	<b>EFTA</b>	European Free Trade Association
<b>CUNA</b>	Colegio Universitario de Alajuela	<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>CYMA</b>	Programa Competitividad y Medio Ambiente		

<b>E-Mipyme</b>	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la Mipyme en Centroamérica (OEA)	<b>FNE</b>	Fondo Nacional de Emergencias
<b>Enaho</b>	Encuesta Nacional de Hogares	<b>FOB</b>	En el puerto de salida (sigla en inglés)
<b>ENCC</b>	Estrategia Nacional de Cambio Climático	<b>FOD</b>	Fundación Omar Dengo
<b>ENIG</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos	<b>Fodemipyme</b>	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<b>Eniso</b>	Encuesta de Inversión Social	<b>Fodesaf</b>	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>ENN</b>	Encuesta Nacional de Nutrición	<b>Fomic</b>	Fondo de Microproyectos Costarricenses
<b>ENOS</b>	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur	<b>Fomude</b>	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
<b>ENSA</b>	Encuesta Nacional de Salud	<b>Fonabe</b>	Fondo Nacional de Becas
<b>ENSR</b>	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva	<b>Fonafifo</b>	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
<b>ESPH</b>	Empresa de Servicios Públicos de Heredia	<b>Fonavi</b>	Fondo Nacional de Vivienda
<b>ESRM</b>	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración	<b>Fosuvi</b>	Fondo de Subsidios para la Vivienda
<b>Eurep</b>	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (sigla en inglés)	<b>Fundatec</b>	Fundación Tecnológica de Costa Rica
<b>F</b>			
<b>FA</b>	Partido Frente Amplio	<b>Fundabase</b>	Fundación para el Desarrollo de Base
<b>Faico</b>	Fundación Amigos de la Isla del Coco	<b>Fundeco</b>	Fundación para la Economía Popular
<b>FAJ</b>	Fundación Acción Joven	<b>Fundecoca</b>	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas
<b>Fanal</b>	Fábrica Nacional de Licores	<b>Fundecooperacion</b>	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (sigla en inglés)	<b>Fundecor</b>	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
<b>FD</b>	Partido Fuerza Democrática	<b>Fundemuca</b>	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
<b>FDA</b>	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)	<b>Fundes</b>	Fundación de Desarrollo Sostenible
<b>Fecon</b>	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza	<b>Fundevi</b>	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
<b>Fecopt</b>	Federación Costarricense de Pesca Turística	<b>Funpadem</b>	Fundación para la Paz y la Democracia
<b>Fedcoop</b>	Federación de Cooperativas	<b>Fuprovi</b>	Fundación Promotora de Vivienda
<b>Fedemur</b>	Federación Municipal Regional del Este	<b>G</b>	
<b>Fedepriacp</b>	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica	<b>GAM</b>	Gran Área Metropolitana
<b>FEES</b>	Fondo Especial de la Educación Superior	<b>GATS</b>	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)
<b>FEM</b>	Foro Económico Mundial	<b>GATT</b>	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)
<b>Fenasco</b>	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores	<b>GEF</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)
<b>Fetral</b>	Federación de Trabajadores de Limón	<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero
<b>Feur</b>	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	<b>GEM</b>	Global Entrepreneurship Monitor
<b>Feuna</b>	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	<b>GLP</b>	Gas licuado de petróleo
<b>FIA</b>	Festival Internacional de las Artes	<b>GPS</b>	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	<b>GTZ</b>	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
<b>Fidagro</b>	Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores	<b>GWP</b>	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
<b>Fiderpac</b>	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central	<b>H</b>	
<b>Finade</b>	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo	<b>HNN</b>	Hospital Nacional de Niños
<b>Finca</b>	Fundación Integral Campesina	<b>I</b>	
<b>FIS</b>	Ficha de información social (IMAS)	<b>IAFA</b>	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
<b>Flacso</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	<b>IAT</b>	Índice de adelanto tecnológico
<b>FMAM</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial		
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional		
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)		
<b>FNCA</b>	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas		

<b>Ibergop</b>	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública	<b>Incae</b>	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
<b>ICAA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	<b>Incap</b>	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
<b>Icafe</b>	Instituto del Café	<b>Inciensa</b>	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
<b>ICAP</b>	Instituto Centroamericano de Administración Pública	<b>Incofer</b>	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
<b>ICC</b>	Iniciativa de la Cuenca del Caribe	<b>Incop</b>	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
<b>ICCC</b>	Instituto Costarricense contra el Cáncer	<b>Incopesca</b>	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
<b>ICD</b>	Instituto Costarricense sobre Drogas	<b>IND</b>	Ingreso nacional disponible
<b>ICE</b>	Instituto Costarricense de Electricidad	<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales	<b>Infocoop</b>	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
<b>ICER</b>	Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica	<b>Inisa</b>	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)
<b>ICIC</b>	Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas	<b>Inisefor</b>	Instituto de Investigación y Servicios Forestales
<b>Icoder</b>	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	<b>Inmarsat</b>	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)
<b>Icomvis</b>	Instituto Internacional en Conservación y Manejo en Vida Silvestre (UNA)	<b>INP</b>	Índice de nacionalización partidaria
<b>ICT</b>	Instituto Costarricense de Turismo	<b>Inrecosmar</b>	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos
<b>IDA</b>	Instituto de Desarrollo Agrario	<b>INS</b>	Instituto Nacional de Seguros
<b>Ideas</b>	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social	<b>INTA</b>	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
<b>Idespo</b>	Instituto de Estudios Sociales en Población	<b>Inteco</b>	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
<b>IDG</b>	Índice de desarrollo relativo al género	<b>Intel</b>	Integrated Electronics Corporation
<b>IDHC</b>	Índice de desarrollo humano cantonal	<b>INVU</b>	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
<b>IDH</b>	Índice de desarrollo humano	<b>IPC</b>	Índice de precios al consumidor
<b>IDRC</b>	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (sigla en inglés)	<b>IPCC</b>	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)
<b>IDS</b>	Índice de desarrollo social	<b>IPEC</b>	Instituto Profesional en Educación Comunitaria
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa	<b>IPG</b>	Índice de potenciación de género
<b>IFAM</b>	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	<b>IPH</b>	Índice de pobreza humana
<b>IFED</b>	Instituto de Formación y Estudios en Democracia	<b>IPS</b>	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad
<b>Ifoam</b>	Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (sigla en inglés)	<b>IRET</b>	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)
<b>IGN</b>	Instituto Geográfico Nacional	<b>IRI</b>	Índice internacional de regularidad superficial
<b>IGR</b>	Índice de gestión del riesgo	<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	<b>IRRI</b>	Instituto Internacional de Investigación de Arroz (sigla en inglés)
<b>IICE</b>	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)	<b>IRS</b>	Índice de rezago social
<b>IIDH</b>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	<b>ISBN</b>	International Standard Book Number
<b>IIF</b>	Instituto de Finanzas Internacionales (sigla en inglés)	<b>ISP</b>	Inversión social pública
<b>IIMEC</b>	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense	<b>Itcer</b>	Índice tipo de cambio efectivo real multilateral
<b>IIP</b>	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	<b>ITCR</b>	Instituto Tecnológico de Costa Rica
<b>IIS</b>	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)	<b>IVM</b>	Invalidez, vejez y muerte
<b>Ilanud</b>	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	<b>J</b>	
<b>IMAE</b>	Índice mensual de la actividad económica	<b>Japdeva</b>	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social	<b>Jasec</b>	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
<b>IMN</b>	Instituto Meteorológico Nacional	<b>JDT</b>	Junta de Defensa del Tabaco
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje	<b>JFA</b>	Junta de Fomento Avícola
<b>Inamu</b>	Instituto Nacional de las Mujeres	<b>JFP</b>	Junta de Fomento Porcino
<b>INBio</b>	Instituto Nacional de Biodiversidad	<b>JFS</b>	Junta de Fomento Salinero
		<b>JICA</b>	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
		<b>JNC</b>	Junta Nacional de la Cabuya

<b>JPS</b>	Junta de Protección Social	<b>O</b>	
<b>Judesur</b>	Junta de Desarrollo de la Zona Sur	<b>Ocefs</b>	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>Junaforca</b>	Junta Nacional Forestal Campesina	<b>OCDE/OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>L</b>		<b>OCIS</b>	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
<b>Lacomet</b>	Laboratorio Costarricense de Metrología	<b>OdD</b>	Observatorio del Desarrollo (UCR)
<b>Laica</b>	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar	<b>Odeda</b>	Organización de Estados Centroamericanos
<b>Lanamme</b>	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)	<b>Odres</b>	Asociación de Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega
<b>Lapop</b>	Proyecto de opinión pública en América Latina (sigla en inglés)	<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>Laqat</b>	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)	<b>OET</b>	Organización de Estudios Tropicales
<b>LA RED</b>	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica	<b>Ofiarroz</b>	Oficina del Arroz
<b>LASA</b>	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)	<b>OFIM</b>	Oficinas Municipales de la Mujer
<b>Libor</b>	London Inter Bank Offering Rate	<b>OIJ</b>	Organismo de Investigación Judicial
<b>LNA</b>	Laboratorio Nacional de Aguas	<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>M</b>		<b>Oirsa</b>	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
<b>MAC</b>	Museo de Arte Costarricense	<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>MADC</b>	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	<b>Olade</b>	Organización Latinoamericana de Energía
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería	<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>Matpel</b>	Unidad de Materiales Peligrosos (INS)	<b>OMI</b>	Organización Marítima Internacional
<b>MCCA</b>	Mercado Común Centroamericano	<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>MCJ</b>	Ministerio de Cultura y Juventud	<b>OMT</b>	Organización Mundial de Turismo
<b>MDL</b>	Mecanismo de desarrollo limpio	<b>ONF</b>	Oficina Nacional Forestal
<b>MEIC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	<b>ONG</b>	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública	<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>Mercosur</b>	Mercado Común del Sur	<b>Onusida</b>	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
<b>Micit</b>	Ministerio de Ciencia y Tecnología	<b>Opanal</b>	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
<b>Mideplan</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	<b>OPC</b>	Operadora de pensiones complementarias
<b>Minae</b>	Ministerio de Ambiente y Energía	<b>OPEP</b>	Organización de Países Exportadores de Petróleo
<b>Minaet</b>	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	<b>OPES</b>	Oficina de Planificación de la Educación Superior
<b>Mipyme</b>	Micro, pequeña y mediana empresa	<b>OPS/PAHO</b>	Organización Panamericana de Salud
<b>Mivah</b>	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	<b>Orealc</b>	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)
<b>ML</b>	Partido Movimiento Libertario	<b>ORT</b>	Órgano de reglamentación técnica
<b>MNC</b>	Mesa Nacional Campesina	<b>OSN</b>	Orquesta Sinfónica Nacional
<b>MNJ</b>	Movimiento Nacional de Juventudes	<b>Ovsicori</b>	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica
<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	<b>P</b>	
<b>MTC</b>	Movimiento de Trabajadores y Campesinos	<b>PAC</b>	Partido Acción Ciudadana
<b>MTSS</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	<b>PBAE</b>	Programa Bandera Azul Ecológica
<b>N</b>		<b>Pacadirh</b>	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
<b>Nafta</b>	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)	<b>Pairca</b>	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
<b>NBI</b>	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)	<b>PANI</b>	Patronato Nacional de la Infancia
<b>NOAA</b>	National Oceanic & Atmospheric Administration	<b>Parca</b>	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
<b>Norad</b>	Agencia Noruega de Cooperación Internacional	<b>Parlacen</b>	Parlamento Centroamericano
		<b>Parlatino</b>	Parlamento Latinoamericano

<b>PASA</b>	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario	<b>Proinder</b>	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural
<b>PASE</b>	Partido Accesibilidad sin Exclusión	<b>Promec-CR</b>	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica
<b>PBCC</b>	Proyecto Bosques y Cambio Climático	<b>Promece</b>	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
<b>PDAZA</b>	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica	<b>Promesa</b>	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica
<b>PEA</b>	Población económicamente activa	<b>Pronaca</b>	Programa Nacional de Centros de Acopio
<b>PECAire-UNA</b>	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)	<b>Pronace</b>	Programa Nacional de Conservación de Energía
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República	<b>Pronamype</b>	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
<b>PGSA</b>	Programa Ganadero de Salud Animal	<b>Propyme</b>	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
<b>PIB</b>	Producto interno bruto	<b>Prosic</b>	Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento
<b>PIBA</b>	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola	<b>Prugam</b>	Proyecto de Planificación Rural y Urbana de la Gran Área Metropolitana
<b>PIEG</b>	Política para la Igualdad y Equidad de Género	<b>PSA</b>	Pago por servicios ambientales
<b>PILA</b>	Parque Internacional La Amistad	<b>PSAGR</b>	Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos
<b>PIMA</b>	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	<b>PTA</b>	Parque de Tecnología Ambiental
<b>PIN</b>	Partido Integración Nacional	<b>Puedes</b>	Programa Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible (Csuca)
<b>PISA</b>	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)	<b>PUN</b>	Partido Unión Nacional
<b>PLN</b>	Partido Liberación Nacional	<b>PUSC</b>	Partido Unidad Social Cristiana
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo	<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>PNDF</b>	Plan Nacional de Desarrollo Forestal	<b>R</b>	
<b>PNDU</b>	Plan Nacional de Desarrollo Urbano	<b>RAC</b>	Resolución alterna de conflictos
<b>PNGIRH</b>	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico	<b>Racsa</b>	Radiográfica Costarricense S.A.
<b>PNIP</b>	Plan Nacional de Integración Pública	<b>RAMT</b>	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas
<b>PNMB</b>	Parque Nacional Marino Las Baulas	<b>RC</b>	Partido Renovación Costarricense
<b>PNMCAH</b>	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano	<b>Recope</b>	Refinadora Costarricense de Petróleo
<b>PNMIRH</b>	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico	<b>Redcía</b>	Red de Reciclaje en Costa Rica
<b>PNUD/UNDP</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	<b>Redcom</b>	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas
<b>Pnuma</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	<b>Riteve</b>	Revisión integral técnica vehicular
<b>Pogol</b>	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito	<b>RMI</b>	Reservas monetarias internacionales
<b>PPA</b>	Paridad del poder adquisitivo	<b>RN</b>	Partido Restauración Nacional
<b>PPD</b>	Programa de Pequeñas Donaciones	<b>RNC</b>	Régimen no contributivo de pensiones
<b>PPP</b>	Plan Puebla-Panamá	<b>RNCTM</b>	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas
<b>PRC</b>	Partido Renovación Costarricense	<b>RSN</b>	Red Sismológica Nacional
<b>Prepac</b>	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental	<b>S</b>	
<b>Presol</b>	Plan Nacional de Residuos Sólidos - Costa Rica	<b>SAC</b>	Sistema Arancelario Centroamericano
<b>Pretoma</b>	Programa de Restauración de Tortugas Marinas	<b>Saben</b>	Sistema de Atención de Beneficiarios
<b>Proarca</b>	Programa Ambiental Regional para Centroamérica	<b>SADC</b>	Southern Africa Development Community
<b>Procesos</b>	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad	<b>SARS</b>	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)
<b>Procomer</b>	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	<b>SBD</b>	Sistema de Banca para el Desarrollo
<b>Procumen</b>	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria	<b>SCIJ</b>	Sistema Costarricense de Información Jurídica
<b>Prodapen</b>	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya	<b>SCN</b>	Sistema de Cuentas Nacionales
<b>ProDUS</b>	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)	<b>SEC</b>	Sindicato de Educadores Costarricenses
<b>Proebi</b>	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)		
<b>Progai</b>	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (UCR)		

<b>SEM</b>	Seguro de enfermedad y maternidad	<b>Sugess</b>	Superintendencia General de Servicios de Salud
<b>Semec</b>	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	<b>Sugeval</b>	Superintendencia General de Valores
<b>Senara</b>	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	<b>Supen</b>	Superintendencia de Pensiones
<b>Senas</b>	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	<b>T</b>	
<b>Senasa</b>	Servicio Nacional de Salud Animal	<b>TAA</b>	Tribunal Ambiental Administrativo
<b>Sepsa</b>	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria	<b>TAN</b>	Tribunal Aduanero Nacional
<b>Setena</b>	Secretaría Técnica Nacional Ambiental	<b>TAT</b>	Tribunal Administrativo de Transportes
<b>SFE</b>	Servicio Fitosanitario del Estado	<b>TCU</b>	Trabajo Comunal Universitario
<b>SFNV</b>	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda	<b>TFA</b>	Tribunal Fiscal Administrativo
<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias	<b>TIC</b>	Tecnologías de información y comunicación
<b>SIA</b>	Sistema de Información Aduanera	<b>TICA</b>	Tecnología de Información para el Control Aduanero
<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana	<b>TLC</b>	Tratado de libre comercio
<b>Sicap</b>	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	<b>TLC-CA</b>	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
<b>Sicere</b>	Sistema Centralizado de Recaudación	<b>TLCAN</b>	Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica
<b>Sida</b>	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	<b>TNC</b>	The Nature Conservancy
<b>Sieca</b>	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica	<b>TPA</b>	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
<b>SIEN</b>	Sistema de Información Energética Nacional	<b>TPCE</b>	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares
<b>SIG</b>	Sistema de información geográfica	<b>Trips</b>	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)
<b>SIGIPSS</b>	Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos	<b>TSE</b>	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>Sigmar</b>	Sistema de información geográfica marina	<b>TUVA</b>	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente
<b>SIL</b>	Sistema de Información Legislativa	<b>U</b>	
<b>Simed</b>	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	<b>UACA</b>	Universidad Autónoma de Centroamérica
<b>SIN</b>	Sistema Interconectado Nacional	<b>Uccaep</b>	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Privado Empresarial
<b>Sinac</b>	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minaet)	<b>UCR</b>	Universidad de Costa Rica
<b>Sinades</b>	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	<b>UDES</b>	Unidades de desarrollo
<b>Sinaes</b>	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>Sinafop</b>	Sistema Nacional de Formación Profesional	<b>UEN-Cence</b>	Unión Estratégica de Negocios-Centro Nacional de Control de Energía
<b>Sinalevi</b>	Sistema Nacional de Legislación Vigente	<b>UICN</b>	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
<b>Sinami</b>	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil	<b>UIP</b>	Unidad de Intervención Policial
<b>Sinart</b>	Sistema Nacional de Radio y Televisión	<b>UMF</b>	Unidades de manejo forestal
<b>SINE</b>	Sistema Nacional de Evaluación	<b>UNA</b>	Universidad Nacional
<b>Sinetec</b>	Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad	<b>UNAG</b>	Unión Nacional de Productores Agropecuarios
<b>Sinpe</b>	Sistema de Intercambio de Negociación y Pagos Electrónicos	<b>Unctad</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
<b>SIP</b>	Sociedad Interamericana de Prensa	<b>Undeca</b>	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
<b>SIPO</b>	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)	<b>UNED</b>	Universidad Estatal a Distancia
<b>Sirefor</b>	Sistema de Información de Recursos Forestales	<b>Unesco</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
<b>SNC</b>	Sistema Nacional para la Calidad	<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>SNG</b>	Servicio Nacional de Guardacostas	<b>Unfpa</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
<b>Solas</b>	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (sigla en inglés)		
<b>STAP</b>	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)		
<b>Sugef</b>	Superintendencia General de Entidades Financieras		

**UNGL** Unión Nacional de Gobierno Locales  
**Unicef** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)  
**Unimer** Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.  
**Uniore** Unión de Órganos Electorales  
**Upanacional** Unión de Pequeños y Medianos Productores  
**UPAZ** Universidad para la Paz  
**UPOV** Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales  
**Usaid** Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (sigla en inglés)  
**Usepa** Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)  
**USIS** Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)  
**USTR** United States Trade Representative  
**UTN** Universidad Técnica Nacional

## V

**VIH** Virus de inmunodeficiencia humana

## W

**WIDER** World Institute for Development Economics Research  
**WRI** World Resources Institute  
**WSPA** World Society for the Protection of Animals  
**WTI** West Texas Intermediate (precio del crudo para cotización en bolsa).  
**WWF** Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)

## Z

**ZCI** Zona de convergencia intertropical  
**ZEE** Zona económica exclusiva  
**ZMT** Zona marítimo-terrestre

# Bibliografía

## PRÓLOGO

PNUD. 1994. Informe sobre Desarrollo Humano 1994 (ed. en español). Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, para el PNUD.

Sen, A. 1997. Capital humano y capacidad humana, en *World Development*, vol. 25, no 12. Elsevier.

Sol, R. y Vargas, L. 2011. Evaluación del proyecto Informe Estado de la Región del Programa Estado de la Nación. Consultoría realizada a solicitud de Pro Democracia-Danida. San José, Programa Estado de la Nación.

## SINOPSIS

Alfaro, X. 2010. "Tierras para el cultivo de piña comienzan a escasear en el país", en *La Nación*. San José, 16 de agosto, en <http://www.nacion.com/2010-08-16/Economia/NotaPrincipal/Economia2479511.aspx>.

Arias-Zúñiga, A. 2010. Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Astorga, A. 2011. Ordenamiento territorial en Costa Rica, 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Cabrera, J. 2011. Marco legal, capacidades regulatorias (control y fiscalización) y políticas públicas ambientales. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Canapep. 2011. Estadísticas de exportaciones: exportaciones de piña fresca. Sitio oficial, en <http://www.canapep.com/canapep/estadisticas>. San José, Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña.

com/canapep/estadisticas. San José, Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña.

Cefemina. 2010. No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006. San José, Asociación Centro Feminista de Información y Acción.

CGR. 2011. Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, primer semestre del 2011. San José, Contraloría General de la República.

Cisneros, A. 2011. Reconstrucción de las capturas pesqueras de Costa Rica, 1950-2008. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Fernández, D. y Chacón, L. 2011. Mercado político electoral en las elecciones presidenciales 2006 y 2010. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Flores, R. et al. 2010. El impacto económico de los eventos naturales y antrópicos extremos en Costa Rica 1988-2009. San José, Mideplan.

Franceschi, H. 2002. Acciones colectivas de la sociedad civil, hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Gómez, S. y Meneses, K. 2011. Mapeo político del plan fiscal 2010. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

INEC. 2010. Nueva Encuesta Nacional de Hogares: actualización metodológica para la medición del empleo y la pobreza. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

\_\_\_\_\_. 2011. Costo de la canasta básica alimentaria: enero 2011 (boletín mensual, año 17, vol. 1). San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Martínez, F. 2011. El sector energía: su desempeño en 2010 y sus retos de infraestructura a corto y mediano plazo. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Mora, D. et al. 2011. Acceso a agua para consumo humano y saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica. San José, ICAA.

Pérez-Sáinz, J.P. et al. 2010. Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Poder Judicial. 2011. Informe de Labores de la Administración de Justicia 2010. San José, Poder Judicial.

Procomer. 2011. Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica 2010. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

\_\_\_\_\_. 2011. Cuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Ramírez, F. et al. 2011. Importación de plaguicidas en Costa Rica: periodo 2006-2010 (Serie Técnica del IRET, en preparación). Heredia, UNA.
- Ramírez-Alfaro, P. 2011. Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1997-2010). Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Red Costarricense de Reservas Naturales. 2011. Sitio oficial, en <http://reservasprivadascr.org/>. San José, Red Costarricense de Reservas Naturales.
- Román, I. y Morales, N. 2011. Actualización de línea de base e indicadores del Sistema de Indicadores de la PIEG. San José, Programa Estado de la Nación, Inamu y Unfpa.
- Rosales, J. 2010. América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño productivo y del sector externo en la última década. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2011. Rasgos e implicaciones de la recuperación económica (2009-2010). Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ruepert, C. 2011. Plaguicidas y otros contaminantes. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sancho, T. 2010. "Las organizaciones y asociaciones ciudadanas y el agua", en Ingeniería y Territorio, no 91. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Sauma, P. 2011. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sinac-Minaet. 2009. Cuarto Informe de País al Convenio sobre la Diversidad Biológica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Solana, E. 2011. Administración de la justicia en Costa Rica-2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J.D. 2011. La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica: el 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Umaña, C. 2011. Exportaciones de las empresas en Costa Rica: un análisis de supervivencia. Tesis para optar por el grado de Maestría Académica en Economía. San José, UCR.
- Whyte, E. 2010. El capital humano y la infraestructura productiva en Centroamérica: evaluación de la situación actual y desafíos pendientes, en [http://www.bcie.org/spanish/documentos/Proyecto\\_Mesoamerica\\_Elayne\\_White.pdf](http://www.bcie.org/spanish/documentos/Proyecto_Mesoamerica_Elayne_White.pdf). Presentación realizada en el taller del BCIE "Avances y desafíos de la integración centroamericana: una revisión a 50 años de historia", efectuado en Tegucigalpa los días 23 y 24 de septiembre.
- World Agroforestry Center. 2011. Sitio oficial, en [www.worldagroforestry.org/](http://www.worldagroforestry.org/). Nairobi, World Agroforestry Centre.
- WRI. 2011. Pesticide use by country, en [http://www.nationmaster.com/graph/agr\\_pes\\_use-agriculture-pesticide-use](http://www.nationmaster.com/graph/agr_pes_use-agriculture-pesticide-use).

### Entrevistas

- Boeglin, N. 2011. Profesor, Cátedra de Derecho, UCR.
- Romero, C. 2011. Director, Dirección de Investigación y Gestión Hídrica, Senara.

### EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

- Aguayo-Rico, A. et al. 2005. "Empirical evidence of the impact of health on economic growth", en Issues in Political Economy, vol. 14. Carolina del Norte, Universidad de Elon y Universidad de Mary Washington.
- Bach, R. y Abar, S. 2008. Healthcare properties outlook. California, Grubb & Ellis.
- Banerjee, A. y Duflo, E. 2011. Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty. Nueva York, PublicAffairs.
- Banhvi. 2011. Memoria 2010. San José, Banco Hipotecario de la Vivienda.
- Barro, R.J. y Lee, J.W. 2010. A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010 (NBER Working Paper, no 15902). Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Cardoso, E. et al. 1995. "Inflation and unemployment as determinants of inequality in Brazil: the 1980s", en Dornbusch y Edwards (eds.). Reform, recovery, and growth: Latin America and the Middle East. Chicago, University of Chicago Press.

- CCSS. 2008. Anuario Estadístico 2007. San José, Departamento de Estadística, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- \_\_\_\_\_. 2009. Plan de acción para la implementación del proyecto "Fortalecimiento de la atención integral del cáncer en la red oncológica nacional de la CCSS". San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- \_\_\_\_\_. 2010. Evolución y proyección del cáncer en Costa Rica. San José, Departamento de Estadística, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- \_\_\_\_\_. 2011. Proyecto de fortalecimiento de la atención integral del cáncer: estimaciones realizadas con base en información de la Subárea de Contabilidad de Costos Hospitalarios. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2007. Panorama Social de América Latina 2006. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2008. Exploring policy linkages between poverty, crime and violence: a look at three Caribbean states. Puerto España, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cermi. 2003. Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea: tiempo de cambio, herramientas para el cambio (informe definitivo; Colección Cermi, nº 7). Madrid, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad.
- CGR. 2011. Informe sobre cuentas por cobrar en la Caja Costarricense de Seguro Social (informe no DFOE-SOC-IF-08-2011). San José, Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chacón, A. et al. 2011. Segregación ocupacional por género en Costa Rica, período 1980-2008. Memoria del seminario de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía. San José, UCR.
- Chaves, O.M. y León, M. 2007. Accesibilidad y uso de los servicios de salud en la población adulta mayor de Costa Rica. San José, Dirección de Compra de Servicios de Salud, División Administrativa, CCSS.
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. 2010. Estudio de conocimientos, actitudes y prácticas en materia de patrones de crianza en Costa Rica: informe ejecutivo de la Encuesta Nacional sobre Patrones de Crianza, en [http://www.unicef.org/costarica/docs/cr\\_pub\\_Informe\\_Tecnico\\_Patrones\\_Crianza.pdf](http://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Informe_Tecnico_Patrones_Crianza.pdf). San José, Unicef, Paniamor, AED y Procter&Gamble.

- D'Alessandre, V. 2010. Adolescentes que no estudian ni trabajan en América Latina (Cuadernos de Siteal, n° 4), en [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/SITEAL\\_Cuaderno04\\_20100511.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/SITEAL_Cuaderno04_20100511.pdf). Buenos Aires, IPE-Unesco y OEI.
- Deaton, A. 2001. Health, inequality, and economic development (NBER Working Paper, no 8318). Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Del Valle, R. y Fernández, A. 2011. Estimación de los determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica para el periodo 2001-2009. Tesis para optar por la Licenciatura en Economía. San José, UCR.
- Duncan, O. y Duncan, B. 1955. "A methodological analysis of segregation indexes", en *American Sociological Review*, vol. 20, no 2. Washington, Asociación Estadounidense de Sociología.
- Fields, G.S. 2003. "Accounting for income inequality and its change: a new method, with application to the distribution of earnings in the United States", en *Research in Labor Economics*, vol. 22. Elsevier.
- 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.
- \_\_\_\_\_. 2011. Situación del sector vivienda en el 2010. San José, Fundación Promotora de Vivienda.
- Gerstenblüth, M. et al. 2008. "Felicidad y salud: una aproximación al bienestar en el Río de la Plata", en *Estudios de Economía*, vol. 35, n° 1. Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Gindling, T. y Trejos, J.D. 2003. Accounting for changing earnings inequality in Costa Rica in the final quarter of the 20th century. Baltimore, Universidad de Maryland Baltimore County y UCR.
- Grossman, M. 1972. "On the concept of health capital and the demand for health", en *Journal of Political Economy*, vol. 80, n° 2. Chicago, University of Chicago Press.
- IMAS. 2011. Informe de la población beneficiaria del programa de asistencia y promoción social: 1º de enero al 31 de diciembre del 2010. San José, Sistemas de Información e Investigación Social, Subgerencia de Desarrollo Social, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- INEC. 2009. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples julio 2009: principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2010a. Nueva Encuesta Nacional de Hogares 2010: descripción de los principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Nueva Encuesta Nacional de Hogares: actualización metodológica para la medición del empleo y la pobreza. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2011. Costo de la canasta básica alimentaria: enero 2011 (boletín mensual, año 17, vol. 1). San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Lamas, H. 2010. "Personas con discapacidad en Perú: la exclusión como ruptura del vínculo social", en *Revista Española del Tercer Sector*, n° 14. Madrid, Fundación Luis Vives.
- López-Casasnovas, G. et al. 2005. Health and economic growth: findings and policy implications. Cambridge, MIT Press.
- Mankiw, N.G. et al. 1992. "A contribution to the empirics of economic growth", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, no 2. Cambridge, President and Fellows of Harvard College.
- Medeiros, M. 2011. Why are strong inequalities accepted in Brazil? Presentación realizada en la conferencia Inequalities in a Context of Global Recession: Perceptions, Framing and Politicization, efectuada en París del 26 al 28 de mayo.
- Medina, F. 2001. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso (Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, n° 9). Santiago de Chile, Cepal.
- MEP. 2010. Estudiantes con sobre-edad en el curso lectivo 2010 (boletín 12-10). San José, Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Salud. 2009. Memoria institucional 2008. San José, Ministerio de Salud.
- \_\_\_\_\_. 2011. Memoria institucional 2010. San José, Ministerio de Salud.
- Miranda, G. 2011. La crisis de la CCSS. Presentación realizada en el foro Por el Fortalecimiento de la Caja Costarricense del Seguro Social — CCSS, efectuado el 25 de mayo en San José.
- Mivah. 2011. Memoria Institucional 2009-2010. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Murillo, D. 2011. Índice de situación educativa. Aporte especial preparado para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MTSS. 2011. Campaña Nacional de Salarios Mínimos: resultados de visitas inspectivas a establecimientos. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Neri, M.C. (coord.). 2011. Desigualdade da renda na década. Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, Centro de Políticas Sociales.
- Oaxaca, R. y Ransom, M. 1994. "On discrimination and the decomposition of wage differentials", en *Journal of Econometrics*, vol. 61, n° 1. Elsevier.
- OIT. 2009. Bolsa Familia in Brazil: context, concept and impacts. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- OMS. 2007. Control del cáncer: aplicación de los conocimientos: guía de la OMS para desarrollar programas eficaces. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- OPS. 1999. Información para la salud: Informe Anual del Director 1998. Washington, Organización Panamericana de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2011. Informe sobre el estado de situación financiera del seguro de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social: situación reciente y proyecciones. San José, Organización Panamericana de la Salud.
- Pacheco, J.F. 2011a. Experiencias exitosas en la reducción de la desigualdad y pobreza: el caso de Brasil. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2011b. Tendencias en el sector salud y perfil de la persona con discapacidad. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2011c. Tendencias en el sector vivienda costarricense. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pachón, H. 2010. Situación de las deficiencias de micronutrientes en la región de América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en la conferencia Los Micronutrientes: una Estrategia para un Caribe sin Hambre, efectuada en Santa Marta de Colombia el 9 de marzo.
- Paes, R. et al. 2006. Is the recent steady and sharp decline in income inequality in Brazil a sustainable process? Brasília, IPEA.

- Palacios P. y Marengo, L. 2009. Balance y propuesta en torno al funcionamiento de OFIMs y UPEGs y al correspondiente acompañamiento del Inamu. San José, IEM, UNA.
- Piras, C. (ed.). 2006. Mujeres y trabajo en América Latina: desafíos para las políticas laborales. Washington, BID.
- PNUD. 1990. Informe sobre Desarrollo Humano 1990 (ed. en español; trad. Ángela García). Bogotá, Tercer Mundo Editores, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2009. Informe sobre Desarrollo Humano 2009: "Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos". Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2010. Informe sobre Desarrollo Humano 2010: "La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano". Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poder Judicial. 2011. Homicidios dolosos ocurridos en Costa Rica durante el 2010. San José, Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- Porter, M. y Olmsted, E. 2006. Redefining health care: creating value-based competition on results. Boston, Harvard Business School Press.
- ProDUS. 2010. ¿Cómo mejorar el análisis de las brechas en educación y su expresión espacial en Costa Rica? Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación y Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, UCR.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2011. Tercer Informe Estado de la Educación. 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.
- Román, I. y Morales, N. 2011. Actualización de línea de base e indicadores del Sistema de Indicadores de la PIEG. San José, Programa Estado de la Nación, Inamu y Unfpa.
- Sáenz, L.B. 2011. Retos de la atención del cáncer en la CCSS. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2010. Pobreza, desigualdad 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.
- \_\_\_\_\_. 2011a. Costa Rica en los sistemas de medición internacionales: consideraciones metodológicas y sustantivas. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2011b. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, R. 2011. Tipos de ingresos de los hogares por clases sociales. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- 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, no 5-6. Washington, OPS.
- \_\_\_\_\_. 2009. The idea of justice. Cambridge, Cambridge University Press.
- Soares, F. et al. 2007. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective (IPC Evaluation Note, no 1). Brasília, Centro Internacional de Pobreza, PNUD.
- Trejos, J.D. 2011. La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica: el 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J.D. y Gindling, T.H. 2004. "La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990", en Revista de la Cepal, no 84. Santiago de Chile, Cepal.
- Zamora, E.M. 2010. "El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral", en Revista Derecho Electoral, no 9. San José, TSE.

---

## OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

---

- Agosin, M. et al. 2005. Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica, en Revista de la Cepal, no 87. Santiago de Chile, Cepal.
- Angulo, J. 2011. Situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, R. 2009. Desarrollo regional endógeno para el gran Puntarenas. San José, IICE-UCR.
- \_\_\_\_\_. 2011. Puntarenas: desafíos de las zonas de menor desarrollo para atraer y aprovechar la IED. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Banco Mundial. 2011. Datos: indicadores. Sitio oficial, en <http://datos.bancomundial.org/indicador?display=default>. Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial e IFC. 2010. Doing Business 2011: making a difference for entrepreneurs. Washington, Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional.
- BCCR. 2011. Memoria Anual 2010. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Benavides, S. y Sánchez, A. 2010. Un enfoque microeconómico. Cuaderno de investigación: competitividad y la innovación de las Mipyme costarricenses. San José, UNED.
- Bernard, A. et al. 2007. Firms in international trade (NBER Working Paper, no 13054). Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Brambilla, I. et al. 2010. Skills, exports, and the wages of five million Latin American workers (Policy Research Working Paper, nº 5246). Washington, Banco Mundial.
- Brenes, L. 2011. Semiformalidad de las Mipyme en Costa Rica: su relación con la competitividad y el desarrollo. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Cardoza, D. y Vargas, H. 2004. Incidencia tributaria del impuesto sobre las ventas: el caso de Costa Rica. Documento preparado en el marco del simposio "Costa Rica a la luz de la ENIG 2004". San José, Programa Estado de la Nación, INEC y CCP-UCR.
- Caspersen, E. y Metcalf, G. 1994. "Is a value added tax regressive? Annual versus lifetime incidence measures", en *National Tax Journal*, vol. 47, n° 4. Washington, National Tax Association.
- CCSS. 2010. Sitio oficial, en [www.ccss.sa.cr/](http://www.ccss.sa.cr/). San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2011. Cepalstat: indicadores seleccionados para la coyuntura regional, en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=24&idTema=285>. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2011a. Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, primer semestre del 2011. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2011b. Memoria Anual 2010. 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.
- Eyzaguirre, N. et al. 2011. Manejando la abundancia en América Latina para evitar las crisis. Washington, FMI.
- FEM. 2011. Informe Mundial de Competitividad. Washington, Foro Económico Mundial.
- FEM e Insead. 2010. Global Information Technology Report 2009-2010. Foro Económico Mundial e Instituto Europeo de Administración de Negocios.
- FMI. 2011. Perspectivas económicas: las Américas, atentos al sobrecalentamiento. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Gómez, J. y O'Farrell, J. 2009. La economía política de la política tributaria en América Latina (versión preliminar). Documento preparado para el XXI Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en Santiago de Chile del 26 al 29 de enero. Santiago de Chile, Ilpes-Cepal.
- Gómez, S. y Meneses, K. 2011. Mapeo político del plan fiscal 2010. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gutiérrez-Saxe, M. et al. 1995. El impuesto de ventas en Costa Rica: opciones de exenciones de gasto y su impacto en la equidad y la recaudación según el consumo de los hogares. San José, inédito.
- \_\_\_\_\_. 2011. Evaluación del Sistema de Banca para el Desarrollo. San José, Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Helpman, E. 2010. Labor market frictions as a source of comparative advantage, with implications for unemployment and inequality (NBER Working Paper, no 15764). Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Hernández, R. 2004. Marco teórico-conceptual de la competitividad, en [http://www.eclac.org/mexico/noticias/paginas/5/15115/Competitividad\\_pres-1.pdf](http://www.eclac.org/mexico/noticias/paginas/5/15115/Competitividad_pres-1.pdf). Ciudad de México, Cepal.
- Hesse, H. 2008. Export diversification and economic growth (Working Paper, no 21). Washington, Banco Mundial.
- Hummels, D. y Klenow, P.J. 2005. "The variety and quality of a nation's exports", en *American Economic Review*, vol. 95, no 3. Pittsburgh, Asociación Estadounidense de Economía.
- INEC. 2010a. Nueva Encuesta Nacional de Hogares 2010: descripción de los principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Nueva Encuesta Nacional de Hogares: actualización metodológica para la medición del empleo y la pobreza. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Kelley, D. et al. 2011. Global Entrepreneurship Monitor: 2010 Global Report, en <http://www.gemconsortium.org/download/1316035005108/GEM%20GLOBAL%20REPORT%202010rev.pdf>. Global Entrepreneurship Research Association.
- Martínez, J. y Hernández, R. 2011. La inversión extranjera directa en Costa Rica: principales determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mayer, T. y Ottaviano, G. 2008. "The happy few: the internationalisation of European firms. New facts based on firm-level evidence", en *Intereconomics*, vol. 43, no 3. Bruselas, Centro de Estudios de Política Europea y Springer.
- Mazzei, M. 2010. Propuesta para la internacionalización de las empresas del sector de servicios de tecnologías digitales para Camtic: proyecto LinkExp. Memoria de la práctica dirigida para optar por el grado de Licenciatura en Administración Aduanera. San José, UCR.
- \_\_\_\_\_. 2011. Importancia de la internacionalización de las empresas del sector de tecnologías digitales. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MEIC. 2011. Resultados del primer estudio sobre el efecto de la variación del tipo de cambio del dólar en los precios de los bienes de consumo seleccionados. San José, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Meneses, K. 2011. Esfuerzos por generar información para mejorar la toma de decisiones en materia de recaudación. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Meneses, K. y Segura, R. 2011. Simulaciones para determinar el impacto en la recaudación, equidad, inflación y pobreza de la canasta de exenciones propuesta en el texto sustitutivo del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria. San José, Programa Estado de la Nación.
- MEP. 2011. Expansión en el sistema educativo. San José, Departamento de Análisis Estadístico, Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Hacienda. 2010. Los retos de la hacienda pública. Presentación realizada por el Ministro de Hacienda en el Programa de Actualización Económica, impartido por Ecoanálisis el 12 de junio en San José. San José, Ministerio de Hacienda.
- \_\_\_\_\_. 2011. Sitio oficial, en [www.hacienda.go.cr/](http://www.hacienda.go.cr/). San José, Ministerio de Hacienda.
- Monge, R. et al. 2010. Productive development policies in Costa Rica: market failures, government failures and policy outcomes. Washington, BID.
- Monge, R. y Rodríguez, J. 2010. Financiamiento a la inversión de las Pymes en Costa Rica. Ciudad de México, Cepal.
- Murillo, J.G. 2011. Cuadro resumen del proyecto de ley 17959, Ley de Solidaridad Tributaria: proyecto de ley original y texto sustitutivo. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Observatorio de Mipymes. 2008. Diagnóstico nacional de Mipyme. San José, UNED.

- OIT. 1999. Trabajo decente. Memoria del Director General de la OIT, presentada ante la Conferencia Internacional del Trabajo (reunión n° 87). Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Petry, P. y Lebendiker, M. 2011. El emprendedurismo en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Procomer. 2008. Análisis de las Estadísticas de Exportación Costa Rica, 2007. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2011. Estadísticas de Comercio Exterior Costa Rica, 2010. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda. 2011. Estimación del gasto tributario para Costa Rica en el 2010: impuesto de ventas, impuesto de renta y otros tributos. San José, Universidad Nacional y Ministerio de Hacienda.
- Programa Estado de la Nación. 2010. Decimosexto 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. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2011. Desempeño de las Mipymes exportadoras: evolución, oportunidades y desafíos. Ponencia preparada para el Decimoséptimo 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.
- \_\_\_\_\_. 2011. Rasgos e implicaciones de la recuperación económica (2009-2010). Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, A. 2011. Esfuerzos por fomentar encadenamientos enfrentan importantes retos interinstitucionales. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Procomer y Programa Estado de la Nación.
- Sancho, F. 2011. Resultados y limitaciones de las políticas y programas de apoyo financiero a las Mipymes. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2011. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Silva, R. 2008. Un IVA regresivo para América Latina: cambiando el esquema tributario, de regresivo e injusto a progresivo y socialmente responsable. Madrid, Centro de Estudios Latinoamericanos.
- Titelman, D. 2011. Financiamiento en Costa Rica: micro, pequeña y mediana empresa: ¿qué nos dice la demanda? Presentación realizada el 24 de febrero en el foro Mejorando las Posibilidades de Financiamiento de las Pymes en Costa Rica. San José, Cepal y Aecid.
- Umaña, C. 2011. Exportaciones de las empresas en Costa Rica: un análisis de supervivencia. Tesis para optar por el grado de Maestría Académica en Economía. San José, UCR.
- Unimer. 2011. Encuesta a empresas micro, pequeñas y medianas que exportan o dejaron de exportar. Encuesta realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Verhoogen, E. 2008. "Trade, quality upgrading and wage inequality in the Mexican manufacturing sector", en Quarterly Journal of Economics, vol. 123, no 2. Londres, Oxford University Press.
- 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.
- \_\_\_\_\_. 2011. Política cambiaria e inflación: retos y vulnerabilidades en un contexto de recuperación económica. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Wagner, J. 2007. "Exports and productivity: a survey of the evidence from firm-level data", en The World Economy, vol. 30, no 1. Londres, Wiley-Blackwell.

---

## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

---

Acevedo, H. et al. 2011. La gestión socioecológica de la zona Norte-Norte: un proyecto nacional y su experiencia local. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Agudelo, C. 2010. Estudio hidrogeológico del acuífero Huacas-Tamarindo (informe interno). San José, Senara.

Aguilar, B. y Navas, G. 2011a. Los humedales en Costa Rica. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

\_\_\_\_\_. 2011b. Servicios ambientales que prestan las áreas protegidas y la biodiversidad. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Alfaro, X. 2010. "Tierras para el cultivo de piña comienzan a escasear en el país", en La Nación. San José, 16 de agosto, en <http://www.nacion.com/2010-08-16/Economia/NotaPrincipal/Economia2479511.aspx>.

Álvarez, J. y Ross, E. 2010. La pesca de arrastre en Costa Rica, en <http://www.marviva.net/images/publicaciones/PESCA%20ARRASTRE%20CR.pdf>. San José, Fundación MarViva.

Anaya, J. 2011. La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica, en <http://www.cedin.org/textos/informejamesanayadiquis.pdf>.

Arce, R. et al. 2002. La caída de grandes bloques y la generación de *Debris flocus* y su peligro implícito en los sectores residenciales de Escazú y Santa Ana. Documento preparado para el Octavo Seminario Nacional de Geotecnia: Geotecnia en la Prevención de Desastres en el Entorno, efectuado en San José, del 5 al 7 de julio.

Arias-Andrés, M. 2011. Exposición y efectos del uso de antibióticos en actividades productivas en Guanacaste. Colaboración realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Arias-Salguero, M. 2010a. Informe de avance del proyecto "Estudio hidrogeológico regional de la cuenca del río Frío" (informe interno). San José, Vicerrectoría de Investigación, UCR.

- \_. 2010b. Reglamento de perforación del subsuelo para la explotación y aprovechamiento de aguas subterráneas (oficio CIG-296-2010; informe interno). San José, CIG-UCR.
- \_. 2011. Gestión del recurso hídrico y uso del agua, año 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias-Zúñiga, A. 2010. Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_. 2011. Sector agua potable y saneamiento. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Astorga, A. 2011a. Calero y el daño ambiental a humedales. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_. 2011b. Ordenamiento territorial en Costa Rica, 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Astorga, A. et al. 2008a. Análisis de alcance ambiental del Plan GAM. Informe final preparado para el proyecto "Planificación regional y urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica". San José, UCR y Prugam.
- \_. 2008b. Estudio de base territorial ambiental: lineamientos ambientales de sustento para el Plan GAM. Informe final preparado para el proyecto "Planificación regional y urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica". San José, Consorcio Indeca-Astorga y Prugam.
- \_. 2008c. Introducción de la dimensión ambiental en el Plan de Ordenamiento Urbano de la Gran Área Metropolitana, Valle Central, Costa Rica. Informe final preparado para el proyecto "Planificación regional y urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica". San José, Consorcio Indeca-Astorga y Prugam.
- ATN. 2010. Memoria décimo aniversario, en <http://terranostcr.org/www/wp-content/uploads/2011/02/Memoria%20X%20ATN.pdf>. San José, Asociación Terra Nostra.
- Bach, O. 2011. Agricultura, agroforestería y cambio climático. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ballester, D. et al. 2010a. Condiciones meteorológicas y oceanográficas en el Pacífico norte de Costa Rica y playa Junquillal (reporte de febrero 2010). San José, WWF y Laocos-UNA.
- \_. 2010b. Condiciones oceanográficas en Junquillal: Pacífico norte de Costa Rica (reporte de diciembre 2010). San José, WWF y Laocos-UNA.
- Barquero, M. 2011. "Dota exportará el primer café certificado carbono neutral", en La Nación. San José, 15 de marzo, en <http://www.nacion.com/2011-03-15/Economia/NotasSecundarias/Economia2714963.aspx>.
- Benavides, R. y Brenes, C. 2010. "Análisis hidrográfico e ictiológico de las capturas realizadas con una red de trampa fija en la laguna de Gandoca, Limón, Costa Rica", en Revista Ciencias Marinas y Costeras, vol. 2. Heredia, EUNA.
- Boeglin, N. 2011. Proyecto hidroeléctrico Diquís y visita de relator especial de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Borge, C. 2011. Resultados del pago por servicios ambientales (PSA) en los pueblos indígenas de Costa Rica y su papel en la reducción de emisiones de la deforestación y degradación forestal en países en desarrollo (REDD+). San José, PNUD.
- BUN-CA. 2010. "Proyecto de eficiencia energética y energía renovable en Benín, Bután y Costa Rica. Proyecto planta de matanza ITCR-SSC", en Boletín Especial: Logros del Proyecto ITCR-Sede San Carlos. San Carlos, ITCR.
- Bussing, W. 2010. "A new fish, *Peristedion nesium* (Scorpaeniformes: Peristediidae) from Isla del Coco, Costa Rica", en Revista de Biología Tropical, vol. 58, n° 4. San José, UCR.
- Bustamante, C. 2010. Turismo marino responsable en Bahía Ballena. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cabrera, J. 2011. Marco legal, capacidades regulatorias (control y fiscalización) y políticas públicas ambientales. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Canapep. 2011. Estadísticas de exportaciones: exportaciones de piña fresca. Sitio oficial, en <http://www.canapep.com/canapep/estadisticas>. San José, Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña.
- Castellanos, E. et al. 2010. Estudio de línea base de carbono en cafetales (información de proyecto). Ciudad de Guatemala, Centro de Estudios Ambientales y Biodiversidad, Universidad del Valle de Guatemala.
- Castro, J. 2011. Cam(Bio)2: normativa y sello de servicios ambientales para productores orgánicos. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castro, L. 2010. Evaluación de la vulnerabilidad intrínseca a partir de métodos geofísicos y determinación del potencial hídrico en el acuífero aluvial Naranjito, Quepos, Puntarenas. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Geología. San José, UCR.
- CCAD-SICA. 2002. Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales. San José, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Cepal et al. 2010. La economía del cambio climático en Centroamérica: síntesis 2010. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 1999. Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) (informe no 94/99). San José, Departamento de Organismos Descentralizados, Dirección General de Auditoría, Contraloría General de la República.
- \_. 2003. Evaluación sobre la gestión del desarrollo urbano en Costa Rica (informe no DFOE-SM-11/2003). San José, Área de Servicios Municipales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- \_. 2010. Informe sobre la evaluación de la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet), en relación con el Parque Nacional Marino Las Baulas (PNMB) (informe DFOE-PGAA-IF-3-2010). San José, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- \_. 2011a. Informe sobre los resultados del estudio efectuado en relación con algunos proyectos costeros con viabilidad ambiental otorgada por la Setena (informe no DFOE-AE-IF-01-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

- \_\_\_\_\_. 2011b. Memoria Anual 2010. San José, Contraloría General de la República.
- Chacón, A. et al. 2009. Inventario nacional de gases con efecto invernadero y absorción de carbono en Costa Rica en el 2000 y 2005. San José, Minaet e IMN.
- Chacón, C. 2008. "Conservación voluntaria por la sociedad civil en Costa Rica", en Asociación Conservación de la Naturaleza. Voluntad de conservar: experiencias seleccionadas de conservación por la sociedad civil en Iberoamérica. San José, Asociación Conservación de la Naturaleza y Fundación Biodiversidad.
- Chacón, M. y Harvey, C. 2006. "Live fences and landscape connectivity in a neotropical agricultural landscape", en *Agroforestry Systems*, vol. 68, no 1. Springer.
- Chará, J. et al. 2007. "Efecto de los corredores ribereños sobre el estado de quebradas en la zona ganadera del río La Vieja, Colombia", en *Revista Agroforestería en las Américas*, no 45. Turrialba, Catie.
- Chaves, A. y Cuevas, N. 2011. Buenas prácticas en el sector ambiental. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cisneros, A. 2011. Reconstrucción de las capturas pesqueras de Costa Rica, 1950-2008. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Conagebio. 2011. Recursos genéticos y bioquímicos: permisos otorgados. Sitio oficial, en <http://www.conagebio.go.cr/recursos-geneticos-y-bioquimicos/permisos/>. San José, Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad.
- Consumers International. 2010. The story behind the pineapples sold on our supermarket shelves: a case study of Costa Rica. Londres, Consumers International.
- CoopeSoliDar R.L. 2010. Plan de ordenamiento de la pequeña pesquería: área marina de pesca responsable de Tárcoles. San José, Incopesca, CoopeSoliDar R.L. y CoopeTárcoles R.L.
- Corfoga. 2005. Encuesta ganadera 2004. San José, Corporación Ganadera.
- Corrales, L. 2011. Conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cortés, J. et al. 2010a. Informe de la expedición científica UCR-UNA-Coco-I (campaña oceanográfica corredor Costa Rica-Isla del Coco). San José, UCR y UNA.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Informe de la expedición científica UCR-UNA-Coco-II (campaña oceanográfica corredor Costa Rica-Isla del Coco). San José, UCR y UNA.
- \_\_\_\_\_. 2010c. "Status and conservation of coral reefs in Costa Rica", en *Revista de Biología Tropical*, vol. 58, supl. 1. San José, UCR.
- Costanza, R. et al. 1997. "The value of the world's ecosystem services and natural capital", en *Nature*, vol. 387, nº 6630. Nature Publishing Group.
- Davies, M. (director). 2007. Nigel Marven's shark island (serie de documentales). Reino Unido.
- Dean, H. et al. 2010a. "Occurrence of the *Phoronid Phoronopsis albomaculata* in Cocos Island, Costa Rica", en *Pacific Science*, vol. 64, nº 3. Hawái, Pacific Science Association, University of Hawai'i Press.
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Sipunculans and Echiurans of Isla del Coco (Cocos Island), Costa Rica", en *Zootaxa*, no 2557. Auckland, Magnolia Press.
- DHR. 2011. Informe Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque (expediente no 60784-2010-SI). San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Echeverría, S. 2011. Contaminación en ríos por cultivos de piña del Caribe. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Echeverría, S. et al. 2010. Métodos biológicos para evaluar el estado ecológico de las comunidades ribereñas en zonas piñeras del Caribe de Costa Rica. Informe final de proyecto. Heredia, IRET-UNA.
- Erhart, N. y Fitchett, M. 2008. Evaluación de la pesca deportiva de picudos en Costa Rica. Miami, Escuela Rosenstiel de Ciencias Marinas y Atmosféricas, Universidad de Miami.
- Ezzati, M. et al. (eds.). 2004. Comparative quantification of health risks: global and regional burden of disease attributable to selected major risk factors. Ginebra, OMS.
- Feutry, P. et al. 2010. "Preliminary analysis of the fish species of the Pacific Central American Mangrove of Zancudo, Golfo Dulce, Costa Rica", en *Wetlands Ecology and Management*, vol. 18, nº 6. Springer.
- Flores, R. et al. 2010. El impacto económico de los eventos naturales y antrópicos extremos en Costa Rica 1988-2009. San José, Mideplan.
- FMAM. 2005. Overview of Costa Rica's protected areas system in overcoming barriers to sustainability of Costa Rica's protected areas system (proyecto 2773). Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
- Fonseca, A. 2011a. Gestión marino-costera. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2011b. MarViva y las iniciativas de buenas prácticas ambientales. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Franceschi, H. 2002. Acciones colectivas de la sociedad civil, hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Fundación Neotrópica. 2011. Programas educativos. Sitio oficial, en <http://www.neotropica.org/indice.php/67>. San José, Fundación Neotrópica.
- García, E. 2011. "Juan Viñas es ejemplo en manejo de desechos", en *Semanario Universidad*. San José, 19 de julio, en <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/noticias/universitarias/4145-juan-vinas-es-ejemplo-en-manejo-de-desechos-.html>.
- Gómez, A. 2010. "Plantas emergentes y flotantes en la dieta del manatí (familia: *Trichechidae*: *Trichechus manatus*) en el Caribe de Costa Rica", en *Revista Ciencias Marinas y Costeras*, vol. 2. Heredia, EUNA.
- Guerrero, M. y Vargas, I. 2011. Programa de educación ambiental de Fundecor. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Harvey, C. et al. 2005. "Contribution of live fences to the ecological integrity of agricultural landscapes", en *Agriculture, Ecosystems & Environment*, vol. 111, no 1-4. Elsevier.
- Herrera, Á. et al. 2009. "Acuicultura de pargo la mancha *Lutjanus guttatus* (Steindachner, 1869) en Costa Rica dentro de un enfoque ecosistémico", en *Revista Ciencias Marinas y Costeras*, vol. 1. Heredia, EUNA.

- Herrera, J. 2011. Tendencias de la contaminación del aire y agua superficial de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: 2006-2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ICAA. 2010. Modelo de atención integral de entes operadores (informe interno). San José, UEN de Gestión Asada, Subgerencia de Gestión de Sistemas Comunes, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- \_\_\_\_\_. 2011. Memoria Anual 2010-2011. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- ICE. 2006. Plan de Expansión de la Generación Eléctrica: período 2006-2025. San José, Proceso Expansión Integrada, Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.
- \_\_\_\_\_. 2007. Plan de Expansión de la Generación Eléctrica: período 2008-2021. San José, Proceso Expansión Integrada, Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.
- IMN y CRRH. 2008. Clima, variabilidad y cambio climático en Costa Rica. Cambio climático: segunda comunicación nacional. San José, Instituto Meteorológico Nacional y Comité Regional de Recursos Hídricos del Istmo Centroamericano.
- INEC. 2007. Censo Cafetalero: Turrialba y Coto Brus 2003, Valle Central y Valle Central Occidental 2004, y Pérez Zeledón, Tarrazú y Zona Norte 2006: principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos e Instituto del Café de Costa Rica.
- Iniciativa de la Carta de la Tierra. 2011. Sitio oficial, en <http://earthcharterinaction.org/contenido/>.
- Jiménez, C. et al. 2010. "Characterization of the coral communities and reefs of two previously undescribed locations in the upwelling region of Gulf of Papagayo (Costa Rica)", en *Revista Ciencias Marinas y Costeras*, vol. 2. Heredia, EUNA.
- Komar, O. 2006. "Priority contribution: ecology and conservation of birds in coffee plantations: a critical review", en *Bird Conservation International*, vol. 16, no 1. Cambridge, Cambridge University Press para BirdLife International.
- Lanusse, J. 2011. "«Sin ingredientes artificiales», ¿pero con piña transgénica?", en *La Nación*. San José, 24 de febrero, en <http://www.nacion.com/2011-02-24/Opinion/Foro/Opinion2694046.aspx>.
- Lemus, G. 2008. Análisis de productividad de pasturas en sistemas silvopastoriles en fincas ganaderas de doble propósito en Esparza, Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Agroforestería Tropical. Turrialba, Catie.
- López, A. et al. 2009. "Análisis de las capturas de tiburones y rayas en las pesquerías artesanales de Tárcoles, Pacífico central de Costa Rica", en *Revista Ciencias Marinas y Costeras*, vol. 1. Heredia, EUNA.
- MAG. 2008. Buenas prácticas agropecuarias. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Marín, R. 2011. Evolución y beneficios del proyecto de Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos Comunes: Unaguas-Coforsa. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Martínez, D. et al. 2011. "Cetáceos de las aguas costeras del Pacífico norte y sur de Costa Rica", en *Revista de Biología Tropical*, vol. 59, no 1. San José, UCR.
- Martínez, F. 2011. El sector energía: su desempeño en 2010 y sus retos de infraestructura a corto y mediano plazo. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MarViva. 2010. Guía de buenas prácticas para la construcción y operación de marinas turísticas en Costa Rica. San José, Fundación MarViva y Cimat.
- Matamoras, R. 2010. Evaluación hidrogeológica del acuífero Parrita, Pacífico Central de Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Geología. San José, UCR.
- MEP. 2010a. Educando en tiempos de cambio: Memoria Institucional 2006-2010. San José, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Referente teórico conceptual y operativo. San José, Departamento de Educación en Salud y Ambiente, Dirección de Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación Pública.
- MEP et al. 2011. Programa Bandera Azul Ecológica para Centros Educativos (documento oficial). San José, Departamento de Educación en Salud y Ambiente, Dirección de Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación Pública.
- Merino, L. 2011. Políticas y estrategias nacionales y regionales de adaptación y mitigación frente al cambio climático. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Minae. 2001. Política de Humedales de Costa Rica. San José, Programa Nacional de Humedales, del Ministerio de Ambiente y Energía, y UICN.
- Montagnini, F. et al. 1992. Sistemas agroforestales: principios y aplicaciones en los trópicos. San José, OET.
- Montero-Arguedas, J. 2011. Propuesta de factores para el cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero del sistema eléctrico nacional y su aplicación a un inventario del año 2010. San José, Proceso de Planeamiento Ambiental, Centro Nacional de Planificación Eléctrica, ICE.
- Montero-Campos, V. 2011. Charla técnica sobre el hallazgo de la bacteria *Helicobacter pylori* realizada en mayo en el ITCR. Cartago, ITCR.
- Mora, D. et al. 2011. Acceso a agua para consumo humano y saneamiento: evolución en el periodo 1990-2010 en Costa Rica. San José, ICAA.
- Moreno, M. et al. 2011. Protected areas -not just for biodiversity conservation: the contributions of protected areas to the economic and social development in Bhutan, Costa Rica and Benin. Heredia, Cinpe-UNA, Cebedes, NCD y Zeta Servicios Gráficos S.A.
- Muñoz, A. y Naranjo, J. 2010. Análisis de la base de datos de actividades pesqueras de CoopeTárcoles R.L. para el año 2009. San José, CoopeSoliDar R.L.
- Oirsa. 2005. Inventario de cuerpos de agua continentales de Costa Rica con énfasis en la pesca y la acuicultura. San José, Plan Regional de Pesca y Acuicultura Continental (Prepac), Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria.
- Opresko, D. y Breedy, O. 2010. "A new species of antipatharian coral (Cnidaria: Anthozoa: Antipatharia: Schizopathidae) from the Pacific coast of Costa Rica", en *Proceedings of the Biological Society of Washington*, vol. 123, no 3. Washington, Sociedad Biológica de Washington y Allen Press, Inc.
- Otoya, M. et al. 2010. Análisis de las contribuciones socioeconómicas del Parque Nacional Corcovado y la Reserva Biológica Isla del Caño: la riqueza biológica, arqueológica y cultural de la Costa Sur mediada por el dinamismo de sus pobladores. Heredia, Cinpe-UNA.
- Palacios, J.D. 2009. "First record of the dwarf sperm whale (*Kogia sima*) in Caribbean waters of Costa Rica", en *The Latin American Journal of Aquatic Mammals*, vol. 7, no 1-2. Río de Janeiro, Sociedad Latinoamericana de Especialistas en Mamíferos Acuáticos y Sociedad Mexicana de Mastozoología Marina.

- Pearce, D. 2001. "The economic value of forest ecosystems", en *Ecosystem Health*, vol. 7, n° 4. John Wiley & Sons, Inc.
- Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020. 2011. San José, Sinac-Minaet, ONF, Fonaffo, CIAgro, CCF, Junaforca y Fundecor.
- PNUD. 2010. Informe sobre Desarrollo Humano 2010: "La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano". Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pretoma. 2010. Se encuentran 15 tortugas Carey viviendo en Punta Coyote, Guanacaste (comunicado de prensa). San José, Programa de Restauración de Tortugas Marinas.
- 2011. Reducirán impacto de flota extranjera atunera aumentando la protección alrededor de la Isla del Coco (comunicado de prensa). San José, Programa de Restauración de Tortugas Marinas.
- Procomer. 2011. Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica 2010. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- ProGAI-UCR. 2011. Sitio oficial, en <http://www.progai.ucr.ac.cr/>. San José, Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral, Universidad de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa UNA-Campus Sostenible. 2010. Informe Anual de Labores 2010. Heredia, Programa UNA-Campus Sostenible, Universidad Nacional.
- Protti, M. et al. 2010. Tectónica, nivel del mar y ciclo sísmico en playa Junquillal y el Pacífico norte costarricense. San José, WWF y Ovsicori.
- Raine, C. 2011. Ejemplos de buenas prácticas ambientales (BPA) desde el sector empresarial: Nature Air. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- 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. 2011. Importación de plaguicidas en Costa Rica: período 2006-2010 (Serie Técnica del IRET, en preparación). Heredia, UNA.
- Ramírez, P. y Arias, M. 2010. Informe de avance del proyecto "Estudio hidrogeológico y manejo de recursos hídricos en el distrito de Cervantes, Cartago" (informe interno). San José, UCR.
- Ramírez-Alfaro, P. 2011. Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1997-2010). Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez-Guier, E. 2011. El valor de la pesca deportivoturística en Costa Rica. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramsar. 2011. Misión Ramsar de asesoramiento n° 69: humedal de importancia internacional Caribe Noreste, Costa Rica: informe final. San José, Convención Ramsar sobre los Humedales.
- RAS. 2011. Módulo clima de la RAS: criterios para la mitigación y adaptación al cambio climático. San José, Red de Agricultura Sostenible.
- Red Costarricense de Reservas Naturales. 2011. Sitio oficial, en <http://reservasprivadascr.org/>. San José, Red Costarricense de Reservas Naturales.
- Ríos, J. et al. 2007. "Escorrentía superficial e infiltración en sistemas silvopastoriles en el trópico subhúmedo de Costa Rica y Nicaragua", en *Revista Agroforestería en las Américas*, n° 45. Turrialba, Catie.
- Riteve SyC. 2011. Anuario 2010. San José, Riteve SyC.
- Rodríguez-Rodríguez, C. et al. 2007. "Flora bacteriana de la cavidad oral del mono tití (*Saimiri oerstedii*) y su perfil de sensibilidad a antibióticos", en *Neotropical Primates*, vol. 14, n° 3. Arlington, Grupo de Especialistas en Primates, Comisión de Supervivencia de Especies, UICN.
- Rodríguez-Sánchez, C. et al. 2006. "Lettuce for human consumption collected in Costa Rica contains complex communities of culturable Oxytetracycline and Gentamicin resistant bacteria", en *Applied and Environmental Microbiology*, vol. 72, n° 9. Washington, Sociedad Estadounidense de Microbiología.
- Ross, E. 2011. Gestión de la pesca de arrastre: una actividad conectada a soporte vital. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ruepert, C. 2011. Plaguicidas y otros contaminantes. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sagot, A. 2011. Expertos señalan algunas lecciones aprendidas del caso de la minería en Crucitas. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Salmerón, X. 2011. Ambiente y educación. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sancho, T. 2010. "Las organizaciones y asociaciones ciudadanas y el agua", en *Ingeniería y Territorio*, n° 91. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Sepsa. 2011. Boletín Estadístico Agropecuario n° 21. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- Sepúlveda, C. 2011. Beneficios de la ganadería sostenible en Costa Rica. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sinac-Minae. 2003. Informe Nacional sobre el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Sinac-Minae y UICN. 1998. Inventario de los humedales de Costa Rica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, del Ministerio de Ambiente y Energía, y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Sinac-Minae. 2009. Cuarto Informe de País al Convenio sobre la Diversidad Biológica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- 2010. Informe Nacional sobre el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica: período 2006-2009. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- 2011a. Informe Anual de Estadísticas Semec-2010: Sinac en números. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- 2011b. Informe de Logros de 2010. San José, Programa Nacional de Corredores Biológicos, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

- \_\_\_\_\_. 2011c. Informe de visita a las áreas silvestres protegidas: año 2009. San José, Gerencia de Áreas Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Smith, D. 2011. Gestión del riesgo y cambio climático. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solano, M. y Peralta, L. 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.
- Solís, V. et al. 2010. Tárcoles+5: línea de base de la comunidad de Tárcoles. San José, CoopeSoliDar R.L.
- Solorio, F. et al. 2009. Potencial de los sistemas silvopastoriles en México, en [http://201.120.157.239/comunidades/download/Sistemas%20silvopastoriles%20en%20Mexico\\_F%20%20Solorio.pdf](http://201.120.157.239/comunidades/download/Sistemas%20silvopastoriles%20en%20Mexico_F%20%20Solorio.pdf). Documento preparado para el Segundo Congreso sobre Sistemas Silvopastoriles Intensivos, efectuado en Michoacán del 3 al 5 de noviembre.
- Soto, S. 2011. Residuos sólidos. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- TAA-Minaet. 2010. Humedal de Caño Negro bajo seria amenaza ambiental (comunicado de prensa del 28 de octubre). San José, Tribunal Ambiental Administrativo, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- \_\_\_\_\_. 2011. Tribunal Ambiental cierra piñeras en la Zona Norte (noticia de prensa del 17 de mayo). San José, Tribunal Ambiental Administrativo, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Tobar, D. et al. 2007. "Diversidad de mariposas en un paisaje agropecuario del Pacífico Central de Costa Rica", en Revista Agroforestería en las Américas, no 45. Turrialba, Catie.
- Trujillo, P. et al. 2011. Reconstruction of Costa Rica's marine fisheries catches, 1950-2008 (en preparación). Vancouver, inédito.
- IUCN. 2011. The IUCN Red List of Threatened Species. Sitio oficial, en <http://www.iucnredlist.org/>. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- UNA. 2011. Plan Global Institucional 2004-2011. Heredia, Universidad Nacional.
- Varela, I. 2010. Uso eficiente del agua en la Municipalidad de Cartago: creación de un modelo reproducible. San José, Escuela de Química, UCR.
- Vargas, G. 2009. Geografía de Costa Rica. San José, Euned.
- Vargas, M. 2011. "Arrocera nacional logra compensar emisión de 36.000 toneladas de CO<sub>2</sub>", en La Nación. San José, 19 de febrero, en <http://www.nacion.com/2011-02-19/AldeaGlobal/NotasSecundarias/AldeaGlobal2688651.aspx>.
- Vega, L. 2010. "Evaluación poblacional del stock explotable del complejo *Opisthonema* (Pisces: Clupeidae) en el golfo de Nicoya, Costa Rica", en Revista Ciencias Marinas y Costeras, vol. 2. Heredia, EUNA.
- Villalobos, R. 2011. Vulnerabilidad y adaptación del sistema hídrico al cambio climático en Costa Rica. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Villalta, J. 2011. Acción de inconstitucionalidad ante los decretos ejecutivos 35884-Minaet, 35882-Minaet y 35870-S-Minaet. Expediente 11-3730 (informe interno). San José, Asamblea Legislativa.
- Wehrmann, I. et al. 2010. "Squat lobsters (Decapoda: Anomura: Galatheididae) from deepwater Pacific Costa Rica: species diversity, spatial and bathymetric distribution", en *Nauplius*, vol. 18, no 1. Porto Alegre, Sociedad Brasileña de Carcinología.
- World Agroforestry Center. 2011. Sitio oficial, en [www.worldagroforestry.org/](http://www.worldagroforestry.org/). Nairobi, World Agroforestry Centre.
- WRI. 2011. Pesticide use by country, en [http://www.nationmaster.com/graph/agr\\_pes\\_use-agriculture-pesticide-use](http://www.nationmaster.com/graph/agr_pes_use-agriculture-pesticide-use).
- WWN. 2010. Premios para los humedales: Globo Gris 2010, en <http://www.worldwetnet.org/es/awards/results/grey-globe-award/>. World Wetland Network.
- Zanella, I. et al. 2009. "Caracterización de la pesca del tiburón martillo, *Sphyrna lewini*, en la parte externa del golfo de Nicoya, Costa Rica", en Revista Ciencias Marinas y Costeras, vol. 1. Heredia, EUNA.
- Zúñiga, C. et al. 2008. Conversatorio sobre políticas ambientales en las universidades estatales de Costa Rica. San José, CIEA, Conare.
- Araya, H. 2010. Jefe, Departamento de Investigación, Incopesca.
- Barboza, R. 2011. Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, ICAA.
- Boeglin, N. 2011. Profesor, Cátedra de Derecho, UCR.
- Chaverri, F. 2011. Coordinador, áreas de Alternativas y de Diagnóstico, IRET, UNA.
- Cordero, G. 2011. Director, Recurso Hídrico, Municipalidad de La Unión.
- Guerrero, M. 2011. Coordinador General, Departamento de Educación Ambiental, Fundecor.
- Gutiérrez, R. 2011. Director, Área de Conservación Cordillera Volcánica Central, Sinac, Minaet.
- López-Chávez, A. 2011. Director, Certificación para la Sostenibilidad Turística, Departamento de Programas de Sostenibilidad, ICT.
- López-Cordero, J. 2011. Gerente Administrativa y de Sostenibilidad, Mapache Rent a Car.
- Martínez, D. 2010. Director Ejecutivo, Fundación Keto.
- Murillo, W. 2011. Director, Dirección de Planificación Institucional, Senara.
- Otárola, A. 2011. Encargado, Departamento de Acuicultura, Incopesca.
- Pérez, E. 2011. Investigador, ProDUS, UCR.
- Retana, J. 2011. Director, Departamento de Gestión de Desarrollo, IMN.
- Romero, C. 2011. Director, Dirección de Investigación y Gestión Hídrica, Senara.
- Sánchez, F. 2011. Experto marino, TNC.
- Sánchez, P. 2011. Jefe del Departamento de Control de Residuos de Plaguicidas y Buenas Prácticas Agrícolas, SFE.
- Vargas, I. 2011. Directora, Departamento de Educación Ambiental, Fundecor.
- Zeledón, J.M. 2011. Director, Dirección de Agua, IMN.

#### Entrevistas

Acuña, O. 2011. Coordinador, Programa de Agricultura Orgánica, UCR.

**FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

- Abellán, M. 2011. Análisis del financiamiento de partidos políticos en la campaña electoral del 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alfaro-Redondo, 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.
- \_\_\_\_\_. 2011. Mapa de cambios en el partido ganador, según municipio, en las elecciones de alcaldes de 2006 y 2010 en Costa Rica. Contribución preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alfaro-Redondo, R. et al. 2010. Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2010: consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. San José, Programa Estado de la Nación y Lapop-Universidad de Vanderbilt.
- Alfaro-Redondo, R. y Murillo, J.G. 2011. Índice de riesgo electoral en las elecciones nacionales del 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Angulo, J. 2011. Situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Barahona, P. 2011. Los blindajes contra la corrupción y la legitimación de activos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoséptimo 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, nº 3. Washington, Asociación Estadounidense de Ciencia Política.
- Blanco, R. 2011. Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Brenes, A. 2011. Acciones tomadas por la Cancillería frente al conflicto Isla Portillos con Nicaragua. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Chavarría, J. 2011. El Ministerio Público costarricense: un modelo agotado. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press.
- Deloitte & Touche. 2010. Comportamiento de las reformas fiscales en Costa Rica: principales iniciativas (1987-2010). San José, Deloitte & Touche S.A.
- Feoli, L. 2011. Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fernández, D. y Chacón, L. 2011. Mercado político electoral en las elecciones presidenciales 2006 y 2010. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gómez, S. y Meneses, K. 2011. Mapeo político del plan fiscal 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Hernández, O. 2005. "Inconsistencias en el total de votos recibidos para presidente, diputados y municipales. Costa Rica: 1978-2002", en *Revista de Ciencias Sociales*, nº 109-110. San José, IIS-UCR.
- Hernández, O. y Garro, F. 2006. Inconsistencias en el conteo de votos recibidos para presidente y diputados en la elección nacional del 5 de febrero de 2006 en Costa Rica. San José, Escuela de Estadística, UCR.
- Lehoucq, F. 2007. "¿Qué es el fraude electoral?: su naturaleza, sus causas y consecuencias", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 69, no 1. Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Mata, E. 2011. "Diputados cierran año con deuda en tres prioridades del Gobierno", en *La Nación*. San José, 30 de abril, en <http://www.nacion.com/2011-04-30/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2762501.aspx>.
- Meneses, K. 2011. Análisis de ciclos políticos y económicos y acciones colectivas. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Molina, I. y Lehoucq, F. 1999. *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*. San José, EUCR.
- Mora, L.P. 2011. Discurso de apertura del año judicial 2011. San José, Corte Suprema de Justicia.
- Muñoz, M.I. 2011. Ventajas y desventajas de los tribunales de flagrancia. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Murillo, J.G. 2011. Cuadro resumen del proyecto de ley 17959, Ley de Solidaridad Tributaria: proyecto de ley original y texto sustitutivo. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial. 2011. Informe de Labores de la Administración de Justicia 2010. San José, Poder Judicial.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Noveno 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.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Sétimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ramírez, P. 2011. *Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social del país (1997-2010)*. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Schedler, A. 2007. "The mobilization of distrust", en *Journal of Democracy*, vol. 18, nº 1. Maryland, Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Inconsistencias contaminantes: gobernanación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México", en *América Latina Hoy*, no 51. Salamanca, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- Segura, L.D. et al. 2011. Promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos por medio de la política exterior costarricense. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, R. 2011a. Capacidades del Poder Judicial 2004-2010 y proyección al 2015. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- \_. 2011b. Procesamientos de la base de datos de sentencias de la Sala Cuarta al 26 de julio de 2011. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solana, E. 2011. Administración de la justicia en Costa Rica-2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solano, M. 2011. Corrupción y probidad: mecanismos de control y mapeo de expedientes ante los órganos de control de Costa Rica, 2004-2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Stagno, B. 2011. Análisis de la estrategia seguida por la administración Chinchilla Miranda frente a la agresión/invasión en Isla Portillos. Contribución realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- TSE. 2009. Manual didáctico para miembros de las juntas receptoras de votos. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- \_. 2010. Resolución n° 3671-E8-2010, del 13 de mayo. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Villalobos, C. 2011. "Inseguridad se dispara como principal problema en el país", en La Nación. San José, 4 de julio, en <http://www.nacion.com/2011-07-04/ElPais/inseguridad-se-dispara-como-principal-problema-en-el-pais.aspx>.
- Entrevistas**
- Sterling, M. 2011. Tesorero, PAC.
- 
- DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**
- Alfaro, G. y Villegas, L.R. 2010. La educación científica en Costa Rica. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alonso, E. et al. 2011. Diagnóstico de la situación de la población joven. Consultoría realizada para la OIT para la formulación de un Plan Nacional de Empleo Juvenil. San José, Programa Estado de la Nación.
- Banco Mundial. 2011. Mejores empleos para Costa Rica: el rol del capital humano. Washington, Banco Mundial.
- Cruz, A. y Mora, A. 2010. Educación técnica-vocacional: buenas prácticas internacionales. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Francis, S. 2010. La estructura curricular en la secundaria costarricense (tercer ciclo y el ciclo diversificado): características principales y desafíos. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Guzmán, J. 2010. Desafíos de la educación técnica en Costa Rica para los próximos veinte años. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lebendiker, M. et al. 2011. Reporte Nacional 2010: la situación del emprendimiento en Costa Rica: una perspectiva local sobre emprendimientos, retos y crecimientos en Costa Rica. San José, Global Entrepreneurship Monitor.
- Micit. 2008. Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación: indicadores nacionales 2006-2007. San José, Dirección de Planificación, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- \_. 2011. Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación: indicadores nacionales 2009. San José, Dirección de Planificación, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Mideplan. 2010. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora". San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mora, R. 2008. Impacto de los colegios científicos de Costa Rica, el caso de Pérez Zeledón. Ponencia preparada para el Décimo Congreso Nacional de Ciencias y Estudios Sociales, efectuado del 28 al 30 de agosto en Pérez Zeledón. Pérez Zeledón, UNA.
- OCDE. 2006. Evolution of student interest in science and technology studies: policy report. París, Foro Mundial de la Ciencia, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- \_. 2009. Education at a Glance 2009: OECD indicators. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Orealc-Unesco. 2008. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago de Chile, Llece, Orealc, Unesco.
- Pollen. 2009. Overview of main activities and achievements 2006-2009. Barcelona, PAU Education.
- Programa Estado de la Nación. 2011. Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Retana, C. 2010. Currículo de la educación media costarricense de 1950 a 2010. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Román, M. 2010. Emprendimientos cooperativos: una opción de empleo para estudiantes y egresados(as) de la educación secundaria. Estudio realizado en el marco del Convenio con Infocoop. San José, Programa Estado de la Nación.
- Therese, J. 2011. Superar barreras de género en ciencia: hechos y cifras, en <http://www.scidev.net/es/features/superar-barreras-de-g-nero-en-ciencia-hechos-y-cifras.html>. Londres, SciDev.Net.
- Trejos, J.D. 2010. Indicadores sobre equidad en la educación para Costa Rica. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Uccaep. 2011. Pulso empresarial. Sitio oficial, en [http://www.uccaep.or.cr/pulso\\_empresarial.php](http://www.uccaep.or.cr/pulso_empresarial.php). San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado.
- Venegas, M.E. 2010. Retos y desafíos de Costa Rica en materia de actualización profesional de los docentes de primaria y secundaria. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Entrevistas**
- Alfaro, G. 2011. Investigador, CECC-SICA.
- Bogantes, F. 2011. Jefe, Departamento de Educación Técnica, MEP.
- Brito, L. 2011. Directora, División de Política Científica, Unesco.
- Fonseca, A. 2011. Investigadora, Sinaes.
- 
- SINOPSIS DEL CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN**
- Banco Mundial. 2011. Crime and violence in Central America: a development challenge. Departamento de Desarrollo Sostenible y Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial.

- Bonilla, R. 2011. Mapas realizados para el proyecto "Determinantes de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción". Contribución preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación, RUTA, FIDA y FAO.
- Brenes, W. y Vanegas, J.C. 2010. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica: el caso del programa Avancemos en Costa Rica. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Castro, G.F. y Bermeo, D. (coords.). 2009. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal): proyecto de investigación "Justicia militar, códigos disciplinarios y reglamentos generales internos": informe final, en [http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/1721.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1721.pdf).
- Cathalac et al. 2008. Fomento de las capacidades para la etapa II de adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba: síntesis regional. Ciudad de Panamá, Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y El Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe (Cuadernos de la Cepal, nº 95). Cepal y ASDI.
- Cefemina. 2010. No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006. San José, Asociación Centro Feminista de Información y Acción.
- Celade-Cepal. 2004. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050 (Boletín Demográfico, vol. 37, no 73). Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2009. Proyección de población (Observatorio Demográfico, año 4, nº 7). Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIDH. 2009. Honduras: derechos humanos y golpe de Estado. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.
- Cuevas, F. y Demombynes, G. 2009. Drug trafficking, civil war, and drivers of crime in Central America. Inédito.
- Granados, J. 2010. Comercio intra-regional: situación y desafíos, en [http://www.bcie.org/spanish/documentos/BID\\_Jaime\\_Granados.pdf](http://www.bcie.org/spanish/documentos/BID_Jaime_Granados.pdf). Presentación realizada en el taller "Avances y desafíos de la integración centroamericana: una revisión a 50 años de historia", efectuado en Tegucigalpa los días 23 y 24 de septiembre.
- Iepades y Flacco. 2006. Armas pequeñas y livianas: informe subregional Centroamérica y Panamá. San José, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible y la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Lavell, A. y Lavell, C. 2010. Riesgo, desastre y gestión del riesgo en Centroamérica 1999 a 2010. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- O'Donnell, G. 2010. Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Obando, L. 2010. Democratización en el acceso al poder en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ocampo, J. 2011. "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", en Revista Cepal, nº 104. Santiago de Chile, Cepal.
- Olinto, P. 2010. Impact of the crisis on MDGs in Central America, en [http://www.bcie.org/spanish/agenda/documentos/Banco\\_Mundial\\_Pedro\\_Olinto.pdf](http://www.bcie.org/spanish/agenda/documentos/Banco_Mundial_Pedro_Olinto.pdf). Presentación realizada en el Diálogo Estratégico "Centroamérica ante el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)", efectuado el 17 de junio.
- ONU. 2011. Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en su relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales, en [http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/special/2011\\_report\\_guatemala\\_advanced\\_version\\_sp.pdf](http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/special/2011_report_guatemala_advanced_version_sp.pdf). Adición al Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Inédito.
- Pérez-Sáinz, J.P. et al. 2010. Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2010. América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño productivo y del sector externo en la última década. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- SELA. 2011. Infraestructura física para la integración en América Latina y el Caribe. Caracas, Secretaría Permanente, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- Slater, D. 2010. Ordering power: contentious politics and authoritarian leviathans in Southeast Asia. Cambridge, Cambridge University Press.
- Small Arms Survey-Graduate Institute of International and Development Studies. 2011. Small Arms Survey 2011: states of security. Ginebra, The Graduate Institute.
- Taleb, N. 2007. The black swan: the impact of the highly improbable. Nueva York, Random House.
- Tetlock, P. et al. (eds.). 2006. Unmaking the West: "what if?" scenarios that rewrite world history. Michigan, University of Michigan Press.
- Trejos, J.D. 2011. Evolución de los mercados laborales en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Unimer. 2010a. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Caso: El Salvador. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Caso: Guatemala. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Whyte, E. 2010. El capital humano y la infraestructura productiva en Centroamérica: evaluación de la situación actual y desafíos pendientes, en [http://www.bcie.org/spanish/documentos/Proyecto\\_Mesoamerica\\_Elayne\\_White.pdf](http://www.bcie.org/spanish/documentos/Proyecto_Mesoamerica_Elayne_White.pdf). Presentación realizada en el taller del BCIE "Avances y desafíos de la integración centroamericana: una revisión a 50 años de historia", efectuado en Tegucigalpa los días 23 y 24 de septiembre.



CON EL APOYO DE

