

CAPÍTULO

6

Veinte años después:

El desarrollo humano de Costa Rica
en perspectiva comparada (1994-2013)

1994
2013

CUADRO 6.1

Resumen de indicadores de desarrollo humano. 1990-2013

Indicador	1990 ^{a/}	2000	2010	2013	Cambio ^{b/} 1990-2013
Índice de desarrollo humano (índice)	0,663	0,705	0,768	0,763	1,2
Demografía					
Población (miles de personas)	3.029	3.872	4.534	4.713	1,6
Menores de 15 años (%)	35,9	31,8	25,2	23,8	0,7
De 15 a 64 años (%)	59,4	62,8	68,4	69,3	1,2
Mayores de 64 años (%)	4,7	5,3	6,5	7,0	1,5
Tasa bruta de natalidad (por 1.000 habitantes)	27,0	20,2	15,6	15,0	0,6
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	3,2	2,4	1,8	1,8	0,6
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	78,0	79,0	79,2	1,0
Mortalidad infantil (por mil nacidos)	15,0	11,4	9,5	8,7	0,6
Tamaño promedio del hogar (personas)	4,4	4,1	3,5	3,4	0,8
Educación					
Tasa neta de escolaridad					
Preescolar (%)		44,1	72,9	72,7	1,6
I ciclo (%)		97,2	97,0	94,7	1,0
II ciclo (%)		79,7	85,8	85,1	1,1
III ciclo (%)		53,8	69,6	71,1	1,3
Educación diversificada (%)		27,3	38,8	39,7	1,5
Escolaridad de la población de 25 a 64 años de edad (años promedio)	7,1	7,9	8,7	9,0	1,3
Diplomas universitarios otorgados (total)					
Universidades públicas (%)	72,54	26.469	38.163	46.347	6,4
Universidades privadas (%)	22,4	63,8	68,7	68,5	3,1
Mercado laboral					
Población ocupada (miles de personas)					
Proporción en actividades agrícolas (%)	989	1.441	1.902	2.022	2,0
Proporción en actividades industriales (%)	25,0	16,9	15,1	12,7	0,5
Proporción en actividades de servicios (%)	20,3	15,8	19,6	19,0	0,9
Proporción en actividades de servicios (%)	54,8	67,2	65,3	68,3	1,2
Tasa de desempleo abierto (%)	4,3	5,0	7,3	8,5	2,0
Pobreza y desigualdad					
Hogares en pobreza					
	131.981	165.709	274.616	285.467	2,2
Incidencia de la pobreza (% de hogares)					
	27,1	20,6	21,3	20,7	0,8
Hogares en pobreza extrema					
	44.559	48.815	77.365	88.557	2,0
Incidencia de la pobreza extrema (% de hogares)					
	9,1	6,1	6,0	6,4	0,7
Coefficiente de Gini (índice)	0,374	0,412	0,508	0,524	1,4
Género					
Participación femenina en la PEA (%)					
	28,7	33,4	38,2	39,4	1,4
Mujeres en la Asamblea Legislativa (% del total de escaños)					
	14,0	19,3	38,6	33,3	2,4
Salud y convivencia humana					
Cobertura de población en la seguridad social (%)					
	85,6	87,9	91,9	94,4	1,1
Tasa de mortalidad por suicidio (por 100.000 habitantes)					
	4,8	6,5	11,6	8,7	1,8
Tasa de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)					
	4,6	6,1	11,3	8,7	1,9
Homicidios por arma de fuego (%)					
	37,7	52,2	66,2	67,9	1,8
Tasa de delitos sexuales (por 100.000 habitantes)					
	52,3	94,1	143,6	146,9	2,8
Población con agua domiciliaria (%)					
	91,3	92,3	96,8	97,1	1,1
Gasto social					
Gasto social real per cápita total (miles de colones del 2013)					
Salud	951,7	1.067,0	1.169,9	1.203,4	1,3
Educación	232,0	309,1	337,4	344,2	1,5
Seguridad y protección social	307,3	289,8	374,1	382,0	1,2
Vivienda	290,8	367,4	337,4	356,8	1,2
Cultura y recreación	111,2	91,9	111,3	108,8	1,0
	10,5	8,9	9,8	11,6	1,1

CUADRO 6.1

Resumen de indicadores de desarrollo humano. 1990-2013

Indicador	1990 ^{a/}	2000	2010	2013	Cambio ^{b/} 1990-2013
Producción					
PIB nominal (millones de dólares)	7.182	15.946	36.298	49.621	6,9
PIB per cápita en dólares (dólares por persona)	2.316	4.118,03	8.006	10.528	4,5
PIB real en colones (miles de millones de colones de 1991)	877	1.423	2.179	2.478	2,8
Sector agrícola (% del PIB)	12,4	10,7	9,2	8,6	0,7
Sector industrial (% del PIB)	21,1	24,2	21,1	21,2	1,0
Sector servicios (% del PIB)	60,2	58,3	60,1	61,2	1,0
Comercio exterior					
Exportaciones (millones de dólares)	1.899	5.850	9.448	11.603	6,1
Tradicional (%)	39,7	15,0	11,4	11,1	0,3
No tradicionales (%)	60,3	85,0	88,6	88,9	1,5
Por sector					
Industriales (%)	27,3	18,6	22,5	21,9	0,8
Agrícolas (%)	51,0	24,0	23,2	21,7	0,4
Zonas francas (%)	7,6	50,5	52,5	54,4	7,2
Perfeccionamiento activo (%)	14,0	6,8	1,9	2,0	0,1
Importaciones (millones de dólares)	2.346	6.389	13.570	18.014	7,7
Finanzas					
Deuda pública total (% del PIB)	66,2	57,4	43,1	54,6	0,8
Deuda pública externa (% del PIB)	45,6	19,8	10,5	12,1	0,3
Deuda pública interna (% del PIB)	23,6	37,8	32,5	42,6	1,8
Déficit/superávit Gobierno Central (% del PIB)	-2,4	-3,0	-5,3	-5,4	2,2
Ingresos tributarios (% del PIB)	11,0	11,9	13,1	13,3	1,2
Turismo					
Número de turistas que ingresaron (miles)	505	1.088	2.100	2.428	4,8
Ingreso de divisas por concepto de turismo (millones de dólares)	331	1.248	1.870	2.364	7,2
Energía y conservación					
Población cubierta por el servicio eléctrico (%)	90,0	97,1	99,1	99,1	1,1
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kWh, miles de habitantes)	512	639	736	735	1,4
Vehículos (por cada 100 habitantes)	9,8	17,5	25,6	28,2	2,9
Total de gases de efecto invernadero (miles de toneladas equivalentes de carbono)	4.704	6.760	10.572	11.117	2,4
Hidrocarburos (%)	56,4	68,0	54,3	56,2	1,0
Biomasa comercial (%)	14,2	14,1	13,9	13,8	1,0
Generación eléctrica (%)	2,3	1,5	12,6	10,0	4,3
Carbón y coque (%)	0,0	0,0	4,9	4,9	
Leña (%)	27,0	16,3	14,3	15,2	0,6
Cobertura forestal (% del territorio)	21,0	47,0	52,3	52,3	2,5
Área terrestre y marina protegida (hectáreas) ^{f/}	1.036	1.796	1.874	2.834	2,7
Políticos					
Número efectivo de partidos parlamentarios ^{d/}	2,2	2,6	3,9	4,9	2,2
Participación electoral ^{e/}	81,8	68,8	69,1	68,2	0,8
Simpatía partidaria PLN+PUSC ^{e/}	93,9	70,3	38,8	34,5	0,4
Apoyo promedio al sistema político ^{f/}		75,6	67,8	67,7	0,9
Acciones colectivas (promedio anual)	236	613	340	480	2,0

a/ Para algunos indicadores no se tiene el dato de 1990, por lo que se presenta la cifra del dato del año más cercano disponible.

b/ Indica la proporción del cambio en el indicador en 2013 (o el año más reciente disponible) con respecto al año base (1990 o alguno cercano). Cifras menores a 1 advierten que en 2013 el indicador fue menor que en 1990 y cifras mayores a 1 señalan lo contrario. Las fuentes de las variables se pueden consultar en el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

c/ La cifra del 2000 es una estimación, ya que no se contaba con el dato exacto del área marina protegida para ese momento.

d/ Los datos registrados para 2000 y 2013 corresponden a 2002 y 2014.

e/ Los datos registrados para 1990 y 2000 corresponden a 1993 y 2001.

f/ Los datos registrados para 2000 y 2013 corresponden a 2004 y 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de varias ediciones del Compendio Estadístico del Informe Estado de la Nación, basado a su vez en cifras de diversas fuentes.

Introducción

INDICE

Introducción	289
Panorama comparativo:	
Costa Rica entre 1994 y 2013	290
La década de 1980: la crisis que marcó una época	291
Costa Rica en 1994: el advenimiento de un nuevo estilo de desarrollo	293
Costa Rica en 2013: la erosión de las apuestas del desarrollo	295
Comparación internacional revela modesto desempeño en desarrollo humano	299
Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano	301
Introducción	301
Ampliación de las capacidades de las personas: cambios en la formación de la población trabajadora	303
La protección de las personas: evolución general del seguro de salud	313
El sustento económico del desarrollo humano: evolución de las finanzas públicas	319
La libertad de las personas: las reglas para la participación ciudadana	329
La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía	339

En veinte años, Costa Rica experimentó profundos cambios en muchas características de su población y sociedad, su estructura productiva, su gestión ambiental y su vida política. En 1994 había pocos teléfonos celulares y computadoras, y circulaba una cantidad mucho menor de vehículos particulares. El café y el banano eran todavía los principales productos de exportación; la inflación se situaba cerca del 15% anual y aún estaba fresco en la memoria el difícil trance vivido en la década de los ochenta, a causa de la crisis económica y las repercusiones de las guerras civiles en Centroamérica. La escena política era dominada por dos partidos, con poca oposición de las fuerzas de izquierda, debilitadas por una reciente división. Las universidades demandaban presupuesto y hacía poco una movilización por ese motivo había derribado a un ministro de Hacienda. No se conocían los Ebais ni buena parte de los programas sociales hoy extendidos en los ámbitos de la educación y la salud. La ciudadanía nunca había participado en un referendo nacional, y apenas comenzaba a calar la idea de que era fundamental mejorar las reglas para la equidad de género en el acceso a la política. A mediados de la década se crearon y reformaron leyes e instituciones enfocadas en la gestión del medio ambiente, se reforzó la conservación de ecosistemas y se mantuvo una generación eléctrica mayoritariamente limpia.

Costa Rica, sin embargo, había empezado a cambiar. En 1994 quebró el

tercer banco más grande del país, y ese acontecimiento fue seguido en 1995 por la ruptura del monopolio de los bancos estatales sobre los depósitos en cuenta corriente, uno de los principales legados del reformismo que se impuso tras la guerra civil de 1948. Un emergente sector exportador ligado a las zonas francas se preparaba para transformar, en pocos años y en forma radical, el perfil y volumen de la oferta exportadora. Se incubaba, además, el evento más fuerte de protesta social en décadas, la huelga magisterial de 1995, que erosionó los tradicionales vínculos orgánicos entre el Partido Liberación Nacional y los sindicatos del sector. En esa época la población dejó ya de ser mayoritariamente rural, y se transitaba por el llamado “bono demográfico”, que no se volverá a presentar.

Cuando en 1994 se publicó el primer *Informe Estado de la Nación*, el país iniciaba una etapa de replanteamiento de las apuestas que habían orientado sus esfuerzos de progreso entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX. El cambio impulsado a partir de entonces apostó por la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa, la expansión de la inversión social pública –sobre todo en educación–, el refuerzo de la conservación ambiental, el posicionamiento internacional como “país ecológico” y la ampliación de los derechos y libertades de las personas. Estos caminos permitieron subsanar parte del retroceso sufrido con la crisis económica de la

década de los ochenta, y configuraron una hoja de ruta hacia la aspiración de que Costa Rica sea el primer país desarrollado de América Latina al cumplirse el bicentenario de su independencia.

Dos décadas después, este Vigésimo Informe dedica el presente capítulo especial al examen de esa época con una visión de conjunto, para contrastarla con la situación actual. Más allá de la identificación de obvias diferencias, el propósito es retratar la era que han documentado las sucesivas ediciones del *Estado de la Nación*. Esta entrega pretende describir el cambio experimentado por el país en estos veinte años, a partir de las siguientes preguntas:

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

Enfocándose en algunos temas ilustrativos (dada la amplitud de tópicos que el Informe ha tratado a lo largo de los años), el capítulo examina el desempeño nacional durante las dos últimas décadas y lo compara con el de países que a inicios de los años noventa tenían un nivel de desarrollo humano similar. Esto permite poner en contexto los cambios observados y constatar que Costa Rica ha avanzado a un ritmo más lento que algunos de sus “vecinos” de aquella época. Esto le ha hecho perder parte de la ventaja y la “excepcionalidad” que ostentó entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, cuando logró conjugar crecimiento económico, acelerado progreso social y estabilidad democrática. Veinte años después, este resultado lleva a una conclusión

evidente: en términos de desarrollo humano, las apuestas forjadas hace dos décadas no fueron suficientes ni generarán logros mayores a los ya registrados. Mantener el rumbo seguido hasta ahora no conducirá a una nueva fase de avances más significativos hacia un desarrollo inclusivo y sostenible. Esta y otras conclusiones del presente capítulo se exponen en la valoración general de la “Sinopsis” de este Informe.

El capítulo se organiza en dos grandes secciones. En la primera se delinea un panorama general de la Costa Rica de 2013, en contraste con la de 1994. El análisis de los cambios en los principales indicadores de desarrollo humano se complementa con una comparación internacional, centrada en los países que muestran situaciones o niveles de desarrollo similares a los de Costa Rica. La segunda sección ofrece una serie de “miradas en profundidad” sobre la evolución de dimensiones específicas del desarrollo humano en estos veinte años, con base en las preguntas antes enunciadas y también observando el desempeño de otras naciones. Si bien no se abarcan todos los temas posibles, se hace una aproximación a partir del comportamiento de asuntos relevantes: la formación de la fuerza laboral, el seguro de salud, la situación fiscal, las reglas para la participación ciudadana en la vida política y la sostenibilidad energética.

Panorama comparativo: Costa Rica entre 1994 y 2013

En 1994 no solamente nacía el *Informe Estado de la Nación*; también se iniciaba la recuperación económica del país. Como la mayoría de las naciones latinoamericanas, Costa Rica perdió varios años de crecimiento a raíz de la crisis de 1980-1982, que causó una profunda disrupción en su progreso social y económico. No fue sino hasta principios de los noventa cuando el PIB per cápita superó el nivel que se había alcanzado en 1979. Por ello, aunque el propósito de esta sección es analizar continuidades y cambios entre 1994 y 2013, es relevante abordar el tema de la crisis de los ochenta, ya que es un punto de inflexión en el desarrollo nacional,

cuyos efectos fueron sentidos en el corto y el largo plazos.

Esta sección compara la situación del país en el primero y el último de los años del período durante el cual el Programa Estado de la Nación ha dado seguimiento al desempeño nacional en materia de desarrollo humano (recuadro 6.1), con el fin de trazar un panorama general de la época. La comparación se realiza en dos planos: i) el contraste de los indicadores de 1994 con los de 2013 (o años cercanos, según la información disponible) y ii) el contraste de la posición nacional en el índice de desarrollo humano con respecto a un grupo de países que en la década de los noventa mostraban resultados similares.

A nivel mundial ha sido llamativo que un país pequeño y de medianos ingresos, como Costa Rica, haya sido capaz de brindar altos niveles de bienestar y seguridad a sus habitantes (Lehoucq, 2012a). No son muchas las naciones que comenzaron el siglo XX como exportadoras de productos agrícolas (como café y banano) y lo terminaron exportando bienes de medio y alto contenido tecnológico. Tampoco las que construyen una democracia paulatinamente, mientras desarrollan un Estado que mejora las condiciones de vida de su población. Sin embargo, los indudables logros en todos esos ámbitos, reportados en las distintas ediciones de este Informe, no garantizan éxitos futuros.

Al comparar indicadores de inicios y finales de estos veinte años, se observa que fue una época en la que convergieron importantes cambios económicos, sociales, ambientales y políticos. El país vivió una transición demográfica que aumentó sustantivamente la proporción de personas en edad de trabajar (una oportunidad) pero envejeció a la población (un desafío). La sociedad se hizo más urbana, más violenta, la economía se abrió al mundo y a la tecnología, y se hizo un notable esfuerzo de protección y conservación ambiental. En promedio, la mayoría de los hogares mejoró sus condiciones de vida e ingresos, en virtud de una combinación de crecimiento económico y mayor inversión social pública, en un marco de ampliación

RECUADRO 6.1

Sobre las fuentes de información para el panorama comparativo

Este breve panorama comparativo de veinte años se basa en estadísticas descriptivas sociales, económicas, ambientales y políticas. Cuando ha sido posible se han empleado datos provenientes del “Compendio Estadístico” de las distintas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, así como el índice de desarrollo humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pese a sus limitaciones, el IDH permite complementar el análisis del PIB con otras variables, incluyendo la esperanza de vida y los niveles de educación de una sociedad. El hecho de que existe información del IDH para todos los países y para más de tres décadas también facilita el análisis con perspectiva internacional. Para valorar el desempeño de Costa Rica, se compara su IDH con el de las veinte naciones del grupo de “alto desarrollo humano”, según la clasificación del PNUD. Son aquellas que en

1990 se encontraban en las diez posiciones superiores y las diez inferiores a Costa Rica en el puntaje del IDH.

Además se aprovechan insumos de veinte años de producción científica del Programa Estado de la Nación, una vertiente de reflexión que se inicia con Rodrigo Facio y pasa por muchos otros observadores del desarrollo nacional. Es importante señalar que la bibliografía empleada es bastante más extensa que la que se cita en el capítulo. El lector interesado en las fuentes documentales puede consultar los textos de base y sus referencias. Con el propósito de obtener un texto más fluido, solo se han incluido las referencias mínimas indispensables para explicitar la fuente de un dato o sustentar una afirmación.

Fuente: Elaboración propia con información de Lehoucq, 2014.

de sus libertades y derechos. Ese aumento de capacidades, sin embargo, fue acompañado por resultados distributivos decepcionantes, que profundizaron la desigualdad, estancaron la incidencia de la pobreza y generaron una segmentación del mercado laboral. Se agravó la insostenibilidad en los patrones de uso de los recursos naturales, especialmente de la energía, y el sistema político vio cómo se erosionaban el apoyo y la confianza ciudadana. Ha sido, pues, una época de grandes contradicciones, en que las apuestas del desarrollo fueron insuficientes.

Como se mencionó, la comparación planteada para este capítulo no es completa si no se toma en cuenta la crisis económica que el país sufrió a inicios de los años ochenta, pues esa coyuntura marcó profundamente la evolución del desarrollo humano en los años siguientes. Buena parte de los esfuerzos desplegados en las décadas de los ochenta y noventa tuvo apenas el propósito de recobrar lo perdido en términos de crecimiento económico y bienestar social.

La inversión pública en salud, educación e infraestructura física no se recuperó sino a finales de la década de los noventa o principios del presente siglo (en el caso de la infraestructura no llegó a restablecer los niveles previos). El abrupto descenso en la inversión social que produjo aquella crisis ocurrió en el momento más inoportuno: cuando el país iniciaba la transición demográfica y el disfrute del llamado “bono demográfico” (la mayor proporción de gente en edad de trabajar de la historia). Los recortes en la inversión social y el retroceso en las oportunidades laborales y educativas crearon una desventaja que afectó a la generación de jóvenes más numerosa que ha conocido el país.

Por otra parte, contrastar a Costa Rica con naciones similares permite arribar a varias conclusiones. La primera es que, a nivel mundial, el país se mantuvo en el segmento de “alto desarrollo humano”, pero sin acercarse al selecto grupo de “muy alto desarrollo humano”, meta que sí alcanzaron naciones que estaban cercanas a Costa Rica

en 1990, como se verá más adelante. Las comparaciones indican que la educación es una debilidad del país: actualmente, el promedio de escolaridad de los adultos es casi dos años menor que la secundaria completa (véase el capítulo 2 de este Informe). Para Costa Rica ha sido más fácil aumentar el PIB y brindar servicios de salud, que educar a su población.

Desde la perspectiva del IDH, el desempeño nacional en el período analizado fue modesto. Ciertamente su nivel siguió mejorando, pero a un ritmo lento. El comportamiento en las dos últimas décadas fue similar al promedio del grupo cercano en 1990, debido sobre todo a los escasos logros en educación¹. Sin embargo, se ampliaron las distancias con respecto a los “viejos vecinos” de mejor desempeño, como Chile, Letonia y Argentina, y Costa Rica fue rebasada por varios países sobre los que antes tenía ventaja. Este letargo contrasta con lo ocurrido entre 1950 y 1980, cuando el rápido crecimiento económico y el avance social hicieron de Costa Rica un caso excepcional en América Latina. Es relevante notar que, de los veinte países que en 1990 se encontraban próximos a Costa Rica en el grupo de “alto desarrollo humano”, para el 2013 seis habían dado el salto al grupo de “muy alto de desarrollo humano”. Tres de ellos son de la región: Chile, Argentina y Cuba. Costa Rica se mantiene a la mitad de la tabla en el grupo de alto desarrollo humano, básicamente en la misma situación de 1990.

La década de 1980: la crisis que marcó una época

En 1994 los indicadores del desarrollo humano, vistos en su conjunto, señalaban que los avances logrados desde 1980 habían sido escasos. En algunas áreas en las que ya se tenían progresos sustanciales, como en la esperanza de vida, el aumento fue más limitado (de 74,3 años a 76,3). El PIB per cápita (5.407 dólares) era apenas mayor que el de 1980 (4.902 dólares). Por su parte, la inversión social pública por persona, un indicador clave para mejorar las capacidades de la población, era inferior a la cifra registrada catorce años antes.

Es decir, el panorama de Costa Rica en 1994 era básicamente el mismo que en 1980, fecha que marcó el final de treinta años de notable desarrollo. Estos datos constatan que la profunda crisis económica de 1980-1982 tuvo consecuencias desestabilizadoras, a las cuales se sumaron los efectos de los conflictos político-militares que azotaron a Centroamérica (un mercado importante para el país) durante la década de los ochenta².

En 1980 Costa Rica se distinguía por tener una democracia estable, en una región de dictaduras militares. Esa democracia, como sistema político en que todas las fuerzas pueden competir para ocupar puestos de elección popular y toda la población adulta tiene derecho a votar, data de fines de los años cincuenta, cuando los grupos derrotados en la guerra civil de 1948 regresaron del exilio y comenzaron nuevamente a disputarse los cargos públicos por medio de las urnas (Bowman et al., 2005). Una excepción fue la proscripción de los partidos “antidemocráticos”, que mantuvo a Vanguardia Popular (el partido comunista) marginado de la vida política hasta 1975, cuando la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esa prohibición. Al iniciar la década de los ochenta, el país había realizado ya seis procesos electorales consecutivos, competitivos y programados cada cuatro años, desde que en 1958 el saliente Partido Liberación Nacional reconoció su derrota en los comicios presidenciales de aquella fecha (Bowman, 2003).

En enero de 1980 el país culminaba un largo período de rápido crecimiento económico, progreso social y democratización. Bértola y Ocampo (2012) estiman que el PIB per cápita (en dólares de 1990) había pasado de 1.930 dólares en 1950, a 4.902 en 1980, un avance proporcionalmente superior al del resto de América Latina. En esos años la esperanza de vida se incrementó en casi un 30% y el alfabetismo aumentó del 79% al 90% en la población mayor de 12 años. La tasa de escolaridad (de la población de 25 años y más) casi se duplicó, al pasar 3,1 años en 1950, a 5,9 en 1980. Y en un salto que no se ha vuelto a repetir, la incidencia de la pobreza

bajó del 50% al 19% de los hogares. En treinta años, el nivel de desarrollo humano de Costa Rica había mejorado de manera sustancial.

Doce meses después, el país estaba sumido en una profunda crisis, la más grave desde que el mundo entero fue afectado por la Gran Depresión de 1929, que se prolongó por varios años más. En 1981 el Gobierno dejó de pagar la deuda externa y la inflación se acercó al 90%, un nivel desconocido en la historia nacional. En ese mismo año se redujo la inversión en los programas de salud, educación y otras prestaciones sociales. La cobertura de la enseñanza secundaria retrocedió sustantivamente en solo dos años. En 1983, el PIB per cápita era un 16% menor que el de 1979, el último año de crecimiento económico.

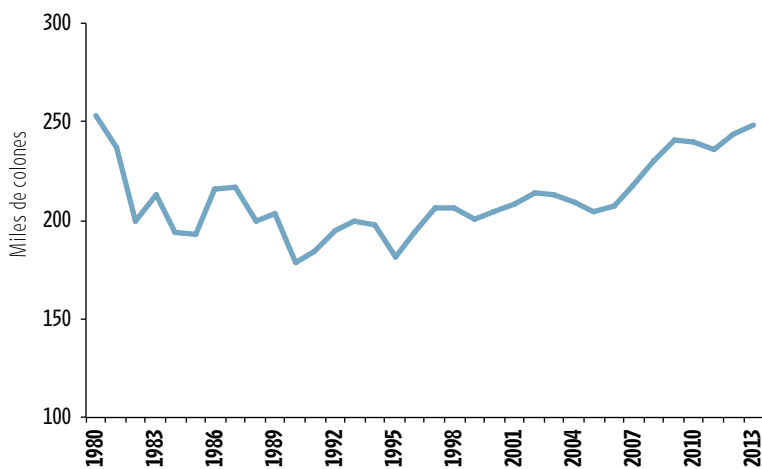
Los sucesivos gobiernos recortaron gastos y destinaron fondos a pagar la deuda externa, a fin de tener acceso a préstamos para resolver el problema de liquidez y reactivar la economía. Sin embargo, la inversión social no recuperó el nivel que tenía antes de la crisis, ni lo haría en las décadas siguientes (gráfico 6.1). La inversión en infraestructura también registró un fuerte descenso. Rodríguez-Clare et al. (2004)

afirman que esa caída contribuyó a la desaceleración de la productividad de la economía nacional en las últimas dos décadas del siglo XX; esto, a su vez, disminuyó el ritmo del progreso social (Lehoucq, 2014). En el año 2000 la inversión pública en infraestructura no llegaba a la mitad de lo que había sido antes de la crisis.

La crisis fue producto de una combinación de factores económicos y políticos de distinta naturaleza. En primer lugar, el estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, que se había adoptado en los años sesenta, tenía varios frentes de vulnerabilidad. A pesar de la industrialización, la economía seguía dependiendo de unos pocos productos tradicionales de agroexportación. La nueva industria era un sector fuertemente protegido, subsidiado y poco competitivo. Cuando, a partir de 1979, los conflictos político-militares en Centroamérica paralizaron el Mercado Común Centroamericano, clave de la industria costarricense, las fuentes de empleo e ingreso de miles de personas fueron afectadas de manera profunda. Por otra parte, la crónica escasez de capital para inversión en infraestructura debió ser remediada

GRAFICO 6.1

Inversión social pública per cápita
(miles de colones del año 2000)^{a/}



a/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

Fuente: Elaboración propia con datos de Trejos, 2014.

con endeudamiento externo, lo que expuso al país a las fluctuaciones del sistema financiero global. Cuando la crisis petrolera de 1979 restringió el acceso a ese financiamiento y provocó un alza generalizada en las tasas internacionales de interés, la economía costarricense sufrió un *shock* externo, debido a su elevada exposición.

Ya en 1979 y 1980 el déficit en la cuenta corriente se había “disparado” hasta un 10,5% del PIB, desde un promedio de 6,6% en los años previos (Mesa-Lago, 2000). A su vez, los flujos de capital privado habían disminuido a solo 57 millones de dólares en 1979, en comparación con el promedio de 134 millones anuales en el quinquenio anterior (González Vega, 1984). Si no aumentaba la inversión extranjera o el valor de las exportaciones sería necesario, tarde o temprano, devaluar la moneda nacional.

En este escenario, no se realizaron ajustes de fondo en la política macroeconómica. Tanto González Vega (1984) como Lizano (1999) señalan que la respuesta de las autoridades a la crisis fue lenta: pese a reiteradas advertencias de economistas nacionales y extranjeros (Lizano, 1999), el Gobierno intentó defender la moneda nacional. Ello propició una masiva conversión de colones a dólares estadounidenses y una rápida caída de las reservas de divisas, que empeoraron la situación. La adhesión a una política cambiaria proteccionista y la ausencia de ajustes fiscales causó una expansión de la deuda pública, que pasó de 56,2% a 125,2% del PIB entre 1980 y 1981 (Mesa-Lago, 2000). Este manejo del *shock* externo produjo un desajuste en la balanza de pagos que se transformó en una severa crisis económica, cuyas secuelas dejarían una honda huella.

En suma, luego de una era de casi tres décadas de acelerado progreso social, institucional y productivo, a inicios de los años ochenta Costa Rica experimentó una crisis económica cuyo manejo tuvo, en el corto y el largo plazos, consecuencias muy significativas para su ritmo de desarrollo humano y que desembocó, a la larga, en un cambio en su estilo de desarrollo.

Costa Rica en 1994: el advenimiento de un nuevo estilo de desarrollo

A seis años del nuevo milenio, el desarrollo humano de Costa Rica tenía dos rostros. En varios indicadores clave su nivel era similar al de las sociedades más avanzadas del mundo. La población vivía, en promedio, 76,3 años y el 94% sabía leer y escribir. En otros aspectos se parecía a un país en vías de desarrollo. En 1994, su PIB per cápita, en dólares de 1990, era de 5.407 (Bértola y Ocampo, 2012), aproximadamente un 30% de las cifras reportadas en Europa Occidental. Asimismo, el promedio de educación formal era de 6,9 años, muy por debajo de los 12 años de cualquier caso europeo.

Al iniciar la década de los noventa, Costa Rica tenía una economía abierta, en la que el comercio exterior era fundamental. En 1994 las exportaciones e importaciones representaban el 83% del PIB anual. No obstante, se trataba de una economía en la que el café, el banano y otros productos agrícolas eran la fuente principal de la creación de riqueza y de la oferta exportable, lo mismo que la maquila textil. Hasta 1995, tres cuartas partes del valor de las exportaciones correspondían a productos típicos de las regiones tropicales, situación que se modificaría con gran

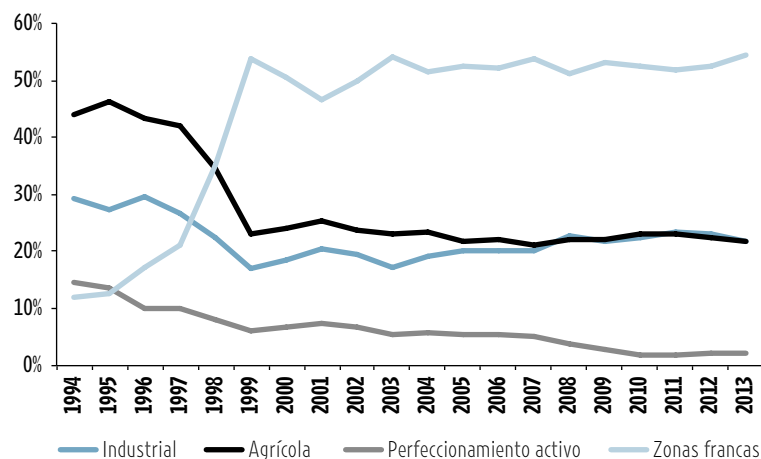
rapidez en los años inmediatamente posteriores (gráfico 6.2); en 1994 se estaba incubando un profundo cambio en el aparato productivo costarricense y en los patrones de vinculación con la economía internacional.

En 1994 los habitantes rurales y urbanos estaban por primera vez casi en el mismo nivel. La principal aglomeración urbana era la Gran Área Metropolitana, que ya había desbordado los límites de la ciudad de San José (Rosero Bixby, 2002). Pese a esa expansión, mediante el transporte público y privado la población de las principales zonas urbanas podía desplazarse con relativa agilidad. Ese factor, central en el mundo urbano, tanto para la calidad de la vida como para la eficiencia de la actividad comercial, se debía en realidad a una flota vehicular aún pequeña. Había 418.000 automóviles (cerca de la tercera parte de los que existen veinte años después), la mitad de ellos particulares; más de una cuarta parte eran camiones y otro 15% eran motocicletas. En 1994 había 136 vehículos automotores por mil habitantes.

En aquel año la población de Costa Rica estaba conformada aproximadamente por tres millones de personas. El país ya había iniciado una fase de crecimiento demográfico más lento, cercano

GRAFICO 6.2

Composición de las exportaciones totales, por sector



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

al 2% anual, y llevaba diez años adentrado en el “bono demográfico”. La tasa de mortalidad infantil, de trece por mil nacidos vivos, era diez puntos mayor que la de una sociedad desarrollada, pero apenas un tercio del promedio de la región latinoamericana. La tasa de fecundidad global era de 2,9 hijos por mujer, superior a la tasa de reemplazo (2,1).

El Estado tenía una importancia medular en la vida social y económica. El aparato estatal en su conjunto, incluyendo al sector descentralizado, gastaba casi un tercio del PIB. En 1994 el Gobierno Central recaudaba apenas el 12% del PIB por medio de impuestos, pero sus gastos eran del orden de 17% del PIB (recuadro 6.2 y gráfico 6.3).

Esta situación no impidió que el Estado efectuara importantes inversiones públicas para atender la salud, las pensiones para las personas de la tercera edad y las actividades electorales, tareas que fueron confiadas a agencias independientes, cuyos presupuestos no propone el Poder Ejecutivo ni aprueba el Legislativo, un rasgo sobresaliente del país. Muchas instituciones autónomas tienen sus propios ingresos y recursos generados por el cobro de sus servicios (las cuotas de la CCSS y las tarifas de agua y electricidad, por ejemplo). Solamente la Controlaría General de la República verifica los gastos de un sector descentralizado que para mediados de los noventa estaba conformado por más de cincuenta instituciones.

El Estado costarricense llegó a tener una importante capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población. En 1994 una quinta parte de los hogares vivía en la pobreza, una cifra que, si bien duplicaba las tasas de las naciones desarrolladas, también era menos de la mitad de la que registraban otras sociedades en vías de desarrollo. Por otro lado, la desigualdad en la distribución del ingreso era notablemente baja. Según datos de Cepal (2014a), Costa Rica era el país menos desigual de la región latinoamericana: en 1994 su coeficiente de Gini era de 0,387, versus 0,500 en los demás países. Los hogares del decil superior recibían un 26% del ingreso nacional, una proporción

RECUADRO 6.2

Manejo del déficit fiscal en 1994

La estructura dual del aparato estatal costarricense explica dos incógnitas sobre sus finanzas públicas. La primera es cómo un Estado que recaudaba poco en impuestos (12% del PIB en 1994, sin considerar la seguridad social, y poco más de 17% incluyendo las cargas sociales) tenía un nivel de gasto tan alto, superior al 30% del PIB. La respuesta es que la mayor parte de los ingresos no provenía de los impuestos (poco más de la mitad, si se toman en cuenta las cargas sociales) sino del pago de los servicios públicos que prestan las instituciones descentralizadas.

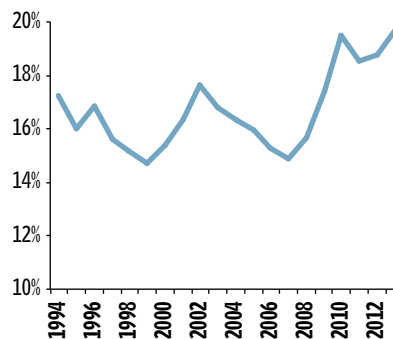
La segunda incógnita es cómo hacía el Gobierno Central para resolver su déficit fiscal: en 1994 gastó un 17% del PIB, cinco puntos porcentuales más que sus ingresos. La respuesta fue, antes y ahora, el

endeudamiento público. Ya en esa época debía destinar un tercio de sus gastos a pagar los intereses de la deuda pública (Gutiérrez Saxe, 2004). Sin embargo, en 1994, se obtenían fondos del sector descentralizado, que en esos años era superavitario. Los superávits de la CCSS y el ICE se invertían en bonos de gobierno, a costa de las inversiones requeridas en sus respectivos ámbitos de acción. En lugar de ofrecer todos los bonos con un valor flotante en el exterior, el Gobierno Central vendió títulos en la economía nacional (en promedio, la deuda interna representó un 28,8% de la deuda pública entre 1984 y 2005).

Fuente: Lehoucq, 2014.

GRAFICO 6.3

Gasto del Gobierno Central como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

semejante a la que recibía el 50% de los hogares menos favorecidos (recuadro 6.3).

Por otra parte, en 1994 la criminalidad no era una preocupación pública de primer orden, como lo ha sido en tiempos más recientes, aunque sí se manifestaba como un problema cotidiano, sobre todo en las zonas urbanas. Se registraban 975 casos por 100.000 habitantes en 1994 por delitos contra la vida, contra la propiedad y por infracción

a la ley de psicotrópicos, categorías que incluyen robos, hurtos, agresión, tráfico de drogas y lavado de dinero, entre otros. Los homicidios eran relativamente pocos: cerca de 200 al año en 1994, lo que equivale a una tasa de 5,5 por 100.000 habitantes, comparable a la de Estados Unidos (el menos pacífico de los países desarrollados) y el doble de la cifra de una nación europea.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE COSTA RICA ENTRE 1994 Y 2013, véase Lehoucq, 2014, en www.estadonacion.or.cr

En el ámbito político, estaba en apogeo el sistema bipartidista³: el PLN y el PUSC se llevaron el 97,3% de los votos válidos en las elecciones presidenciales de 1994. Sin embargo, no era un sistema bipartidista clásico. Se había inaugurado la fase de gobiernos divididos, que prevaleció en las décadas siguientes y se ha consolidado recientemente, en el que el partido que gana las elecciones presidenciales no logra el control del Congreso. Solo con el apoyo de

RECUADRO 6.3

Precisiones sobre los niveles de desigualdad en 1994

El coeficiente de Gini de 0,387 reportado para Costa Rica en 1994 corresponde al nivel de desigualdad originado en la economía real, sin considerar el cobro de impuestos y las transferencias de recursos a la población. Según las estimaciones realizadas por Trejos (2011) para el *Décimo Informe Estado de la Nación*, en 1990 el impacto de los programas sociales reducía el coeficiente de 0,374 a 0,313. Aunque estas cifras no se parecen a las de los países escandinavos (0,190 en las décadas de 1970 y 1980), la distribución del ingreso resultante era más igualitaria que la de los Estados Unidos, cuyo Gobierno logró bajar el coeficiente de Gini de 0,477 a 0,361 en 1995 (según datos de la OCDE).

Además, estos datos refieren a la distribución de ingresos reportados en las encuestas de hogares. Estas últimas se basan en una muestra de la población nacional y no plantean muchas preguntas detalladas acerca de los ingresos. Tienden a subestimar los ingresos del 10% de los hogares más ricos, ya que por diversas razones (muestrales y de trabajo de campo) no se entrevista a un número suficiente de ellos para obtener la información necesaria para elaborar un retrato comprensivo de la distribución del ingreso. Las encuestas de ingresos tampoco recogen datos de la renta de capitales, ya sea tierras, empresas o instrumentos financieros.

Fuente: Lehoucq, 2014.

agrupaciones pequeñas representadas en la Asamblea Legislativa el oficialismo conseguía formar mayorías parlamentarias. En 1994, el índice de partidos políticos efectivos en el Congreso era de 2,3 (véase el capítulo 5), luego de que en las décadas anteriores había oscilado entre 2,0 en 1953 y 3,1 en 1974.

La ciudadanía estaba relativamente satisfecha con la democracia y había un alto apoyo al sistema. La crisis económica de 1980-1982 no resultó en inestabilidad política: las tensiones se resolvieron por la vía electoral (Seligson y Gómez, 1987). La gran mayoría de las y los ciudadanos votaba: en 1994 su participación fue de las más altas en varias décadas (84%). De hecho, entre 1949 y 2002 un promedio superior al 77% de la población adulta acudía a las urnas en los comicios generales. Tres cuartas partes apoyaban el sistema político y toleraban opiniones distintas a las suyas, según el índice de estabilidad democrática (Seligson, 2002). Aunque las fuentes arrojan cifras diversas, coinciden en señalar que la mayor parte del electorado tenía simpatías partidarias y que éstas se repartían entre el PLN y el PUSC (para ver la evolución de esas simpatías, véase el capítulo 5).

En suma, exportando café y banano, la economía y el Estado costarricenses habían generado un nivel de desarrollo relativamente satisfactorio, aun con modestas inversiones en la industria manufacturera. Costa Rica era una sociedad que, luego de la guerra civil de 1948, había logrado construir acuerdos políticos y un Estado capaz de brindar a la mayoría de sus habitantes servicios de salud y educación para poder vivir una vida larga y digna. A pesar de las dificultades de los años ochenta, en 1994 el país estaba listo para iniciar una nueva época en su desarrollo humano.

Costa Rica en 2013: la erosión de las apuestas del desarrollo

Al avanzar la segunda década del siglo XXI, la sociedad costarricense es notablemente más grande, urbana y envejecida que veinte años atrás. La población se acerca a los cinco millones de personas, 1,5 millones más que en 1990, y el tamaño de los hogares (3,4 personas) es menor. La tasa bruta de natalidad siguió descendiendo –hoy es un 40% más baja que en 1994–, lo mismo que la cantidad de niños y niñas

como porcentaje de la población total. En cambio, como resultado del “bono demográfico”, la proporción de personas en edad de trabajar se incrementó de manera importante, una gran oportunidad para impulsar la productividad y el crecimiento económico. Con todo, el sector que aumentó más rápidamente fue el de los adultos mayores (gráfico 6.4).

Esta sociedad más urbana y envejecida vive una época de profunda transformación económica. En 2013 el país había logrado elevar su PIB per cápita, multiplicar más de seis veces sus exportaciones de bienes y servicios en relación con 1990 y más de cuatro veces el ingreso de turistas (gráfico 6.4). Ello fue resultado de un nuevo estilo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones y la exitosa promoción de una “marca país” asociada a la paz, la conservación de la biodiversidad y favorables condiciones para la inversión extranjera. Pese a estas mejoras, es menester recalcar que en estos años no se cerró la brecha entre el PIB per cápita de Costa Rica y el de las naciones más desarrolladas del mundo. En 2014 ese indicador sigue representando el 30% del valor promedio que registran las economías más avanzadas de Europa. Además, la apertura no logró reducir el crónico desbalance en la balanza comercial, que más bien se agravó durante el período analizado.

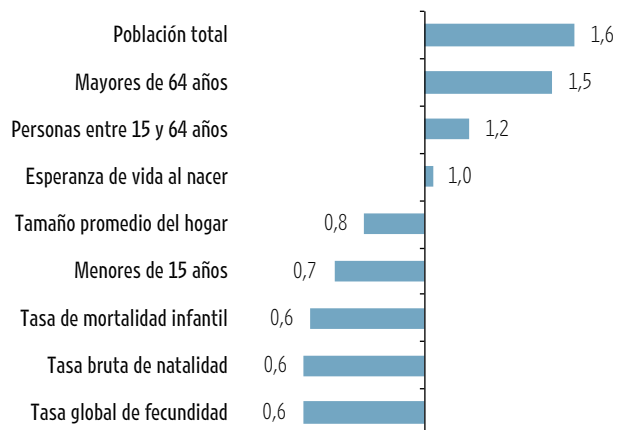
El peso del Estado en la economía no cambió en veinte años. El gasto del Gobierno Central y el sector descentralizado absorbió un 37% del PIB en 2012, una cifra similar a la de 1994. La carga tributaria varió poco en este período, en consonancia con los reiterados y fallidos intentos de reformar el sistema impositivo, y además, pese a mejoras pasajeras, la situación fiscal empeoró. En 2012 el déficit del Gobierno Central como proporción del PIB era muy superior que el de 1990, aunque el nivel de endeudamiento público (uno de los “disparadores” de la crisis de los años ochenta) había descendido.

No obstante la negativa evolución en materia fiscal, las entidades públicas proliferaron. De 1994 a la fecha se ha creado más de una centena de agencias estatales (recuadro 6.4), casi todas

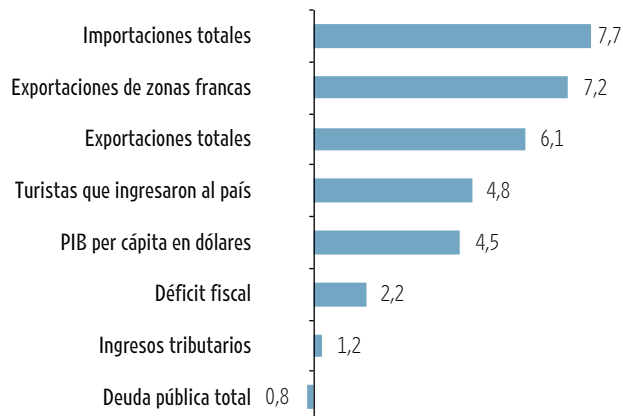
GRAFICO 6.4

Magnitud del cambio en indicadores seleccionados entre 1990 y 2013 por área temática^{a/}

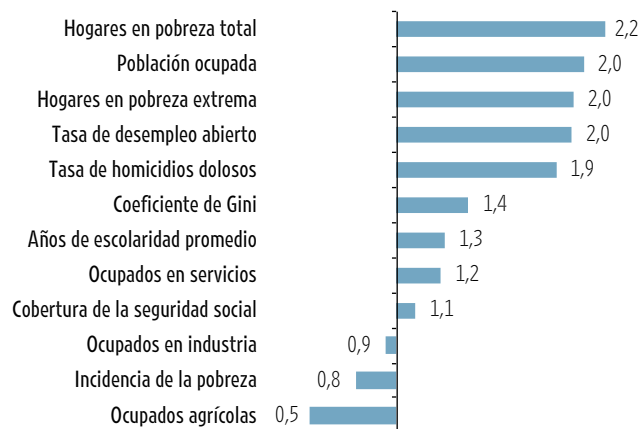
Demográficos



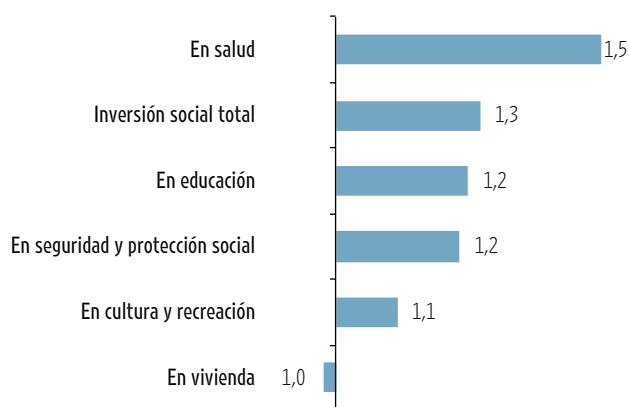
Económicos



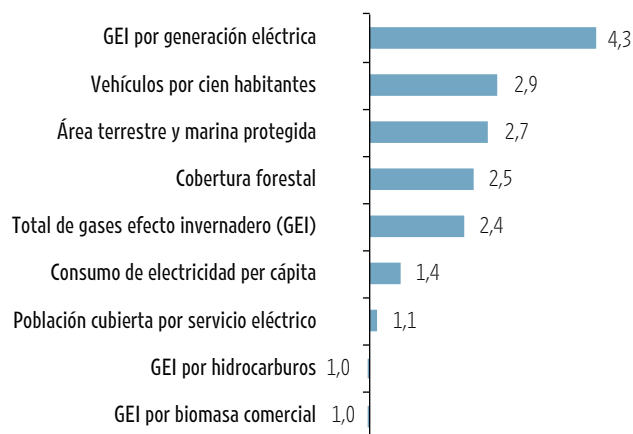
Sociales



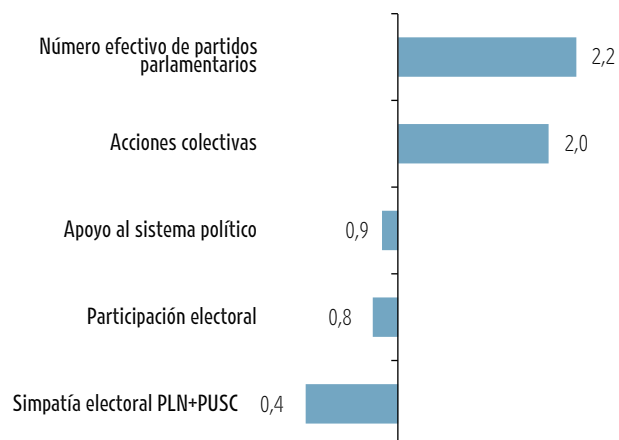
Inversión social pública por persona



Ambientales



Políticos



a/ La escala muestra la proporción del cambio en el indicador en 2013 (o el año más reciente disponible) con respecto al año base (1990 o alguno cercano). La línea vertical (del eje) indica el valor en 1990. Cifras menores a 1 denotan que en 2013 el indicador era menor que en 1990 y cifras mayores a 1 señalan lo contrario. El detalle de los indicadores y las unidades de medición, pueden consultarse en el cuadro 6.1.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 6.1.

RECUADRO 6.4

Evolución de la institucionalidad pública costarricense en veinte años

La organización del sector público es la plataforma material con que cuentan los Estados para alcanzar sus fines. El Estado costarricense es el más grande de Centroamérica. En 2011 se componía de 276 entidades (sin contar municipios) y era seguido por El Salvador, con 162. Este tamaño es moderado si se compara con países de desarrollo humano alto, como Chile, que contabiliza 577 entes públicos. Las instituciones de Costa Rica se distribuyen de la siguiente manera: 6 poderes u órganos constitucionales, 19 ministerios o comisiones del Poder Ejecutivo, 102 agencias adscritas a otras entidades, 81 entes descentralizados, 45 entes públicos no estatales y 23 entes particulares.

El tamaño, la forma de organización, la distribución de poderes y el alcance de esta institucionalidad han cambiado sustantivamente con los años. En las dos últimas décadas se crearon más entes públicos que en todo el período 1950-1979. Entre 1990 y 2009 se fundaron o reestructuraron 118 de ellos (un 43% del total). Sin embargo, la naturaleza de las nuevas instituciones de ambos períodos es muy distinta. Las más recientes son pequeñas y focalizadas en temas específicos: más de la mitad son órganos desconcentrados de los ministerios que han asumido, pero con mayor énfasis, tareas que estos ya tenían. En cambio, los órganos establecidos en los años sesenta y setenta tenían tamaños y funciones más amplias, e inauguraban nuevas líneas de trabajo para el Estado (Fodesaf, IMAS, ITCR, Ministerio de Cultura y Juventud y Deportes, entre otros).

Mención especial merecen dos sectores que fueron desarrollados en los últimos veinte años. El primero de ellos es el ambiental, cuyo marco institucional se consolidó en la década de los noventa, a partir de las leyes Orgánica del Ambiente, de Biodiversidad y Forestal. Las funciones que ya existían en estas materias estaban distribuidas entre el IDA, el MAG y el MEIC, y fue en esos años que se estructuraron

como entidades individuales y se le asignó al Estado la tarea de garantizar un ambiente saludable (artículo 50 de la Constitución Política, reformado en 1994).

El segundo sector es el de regulación o supervisión del Estado, que también tuvo un fuerte desarrollo en los años noventa. Esto implicó el remozamiento de instituciones de control horizontal que existían desde mucho antes, como la Contraloría y la Procuraduría General de la República, además del establecimiento de un conjunto de instancias nuevas. Esta ola inició en 1989 con la creación de la Sala Constitucional, las superintendencias encargadas de regular actividades que se abrieron a la competencia (servicios públicos, pensiones, entidades financieras, seguros, telecomunicaciones, valores), la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría de la Ética Pública (Villarreal, 2011).

En Costa Rica el Poder Ejecutivo debe lidiar con un aparato institucional en el cual numerosas entidades tienen amplios márgenes de independencia presupuestaria y administrativa, ya que están protegidas, legal y constitucionalmente, de las interferencias políticas o los cambios de gobierno. Este sector descentralizado se consolidó entre 1949 y 1975 y ejecuta alrededor del 60% del gasto público. Sus presupuestos son aprobados directamente por la Contraloría General de la República, fuera del Presupuesto Nacional del Gobierno Central. En contraste, casi todas las entidades creadas en los últimos veinte años son órganos desconcentrados de los ministerios, que pertenecen al Poder Ejecutivo y cuyo financiamiento depende total o mayoritariamente del Presupuesto Nacional.

Existen al menos dos fenómenos que limitan la capacidad del Ejecutivo para controlar la nueva institucionalidad. En primer lugar, el 69% de las 117 entidades creadas en estas dos décadas es administrado por juntas directivas cuyos miembros son nombrados de diversas formas, y solo en veinticinco casos por designación del Presidente de la República. Otras modalidades incluyen decisiones de la Asamblea Legislativa, concursos

internos o externos y la participación de otros entes públicos y privados. La mitad de las instituciones establecidas en este período reciente (59) cuenta con representantes de organizaciones ciudadanas en sus juntas directivas, en su mayoría de asociaciones de empresarios y de trabajadores, y también empiezan a aparecer en estos órganos delegados de grupos ambientalistas, de mujeres y de vecinos.

El segundo fenómeno que limita el control del Ejecutivo es la independencia financiera de las instituciones, pues si bien muchos de los órganos creados en años recientes pertenecen al Gobierno Central, sus leyes constitutivas les asignan fuentes específicas de recursos o son autosuficientes porque cobran por los servicios que prestan. Por ejemplo, el Conavi se financia con el impuesto a los combustibles, el Sinac con el timbre de parques nacionales y las tarifas de ingreso de visitantes a las áreas protegidas. Otros sectores tienen porcentajes fijos mínimos asignados constitucionalmente, como el Poder Judicial y el Ministerio de Educación.

Según el índice de concentración del poder en el Ejecutivo, que combina dos variables: la naturaleza jurídica de las instituciones y su fuente de ingresos (independencia de *iure* e independencia material), Costa Rica es el país que más bajo puntúa en Centroamérica (42,7 en una escala de 0 a 100). Ello refleja que buena parte de su aparato público tiene protección legal e independencia material frente a la política partidista. En este caso, el problema no es tanto la presencia de un actor dominante, como en el resto de la región, sino lo contrario: la presencia de múltiples y poderosos actores institucionales con capacidad de veto, que complican la gestión pública (Gutiérrez Saxe y Straface, 2009).

Fuente: Villarreal, 2014, con información de la base de datos de entidades públicas de Centroamérica del PEN, Ramírez et al., 2011 y PEN, 2011a.

adscritas a ministerios, con algún grado de desconcentración administrativa y dependientes del Presupuesto Nacional (salvo entidades como el Consejo Nacional de Vialidad, cuya fundación estuvo asociada a un nuevo impuesto). La tendencia legislativa de crear instituciones y asignar más tareas al Estado, pero sin la debida dotación de recursos,

aumentó las presiones sobre el aparato público, como se ha señalado en varias etapas de este Informe.

Una sociedad más urbana, con una economía abierta y dinámica, expandió con fuerza la inversión social pública. Aunque en 2013 la inversión per cápita no había alcanzado los niveles de treinta años antes, en los rubros de educación y

salud mostraba un notable crecimiento con respecto a 1990 (gráfico 6.4). Sin duda el estilo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa estuvo asociado a un esfuerzo por recuperar la inversión social que había sido drásticamente afectada por la crisis de 1980-1982.

Como resultado de la modernización económica y los mayores niveles de inversión social, en 2013 los hogares de Costa Rica disfrutaban mejores condiciones de vida que en 1990. Las coberturas de los servicios de agua y electricidad habían superado el 90% de la población y la escolaridad promedio avanzó, aunque poco. Además, según datos de los censos nacionales, solo entre 2000 y 2011 la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas se redujo del 36% al 24% del total, según lo reportó el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*.

Sin embargo, en comparación con lo ocurrido entre 1950 y 1980, los resultados distributivos fueron decepcionantes. La tasa de desempleo de 2013 fue el doble de la de 1990 y una de las más altas desde la crisis de los años ochenta. La incidencia de la pobreza por ingresos solo disminuyó sensiblemente en el primer quinquenio de los noventa (un 24%), pero a partir de 1994 se estancó en alrededor del 20% de los hogares y, con ligeras y efímeras variaciones, así se mantiene hasta la fecha. La falta de avances en esta materia (pobreza general y extrema) hizo que, en virtud del crecimiento de la población, la cantidad de hogares pobres se duplicara entre 1990 y 2013, hasta llegar a casi 300.000 (gráfico 6.4).

Es claro, entonces, que los beneficios del crecimiento económico experimentado desde 1994 no han sido compartidos por toda la sociedad costarricense. En consecuencia, en 2013 la desigualdad en la distribución de los ingresos era casi un 40% superior a la que prevalecía en 1990 y mayor al promedio latinoamericano, una situación inversa a la existente en 1990 (ver capítulo 2). Mientras que aquí aumentaba la desigualdad (y alcanzaba sus máximos niveles históricos), en el resto de América Latina disminuía (Lehoucq, 2012b; Gindling y Trejos, 2014; PEN, 2013b). Dos datos adicionales ilustran con toda claridad el cambio en la brecha social: mientras en 1990 el ingreso del 2% más rico de la población era 29,8 veces el ingreso del 10% más pobre; en 2013 esa relación fue de 48,4 veces.

En la actualidad, el coeficiente de

Gini de Costa Rica es mayor que el de Estados Unidos, lo cual implica un retroceso en la situación imperante hace veinte años, cuando la desigualdad de ingresos en Costa Rica era parecida a la de algunos Estados de bienestar del primer mundo. Hoy se asemeja a los patrones típicos de los países en vías de desarrollo y va a contrapelo de la tendencia latinoamericana. Según datos de la OCDE, en 2010 el coeficiente del Gini de Estados Unidos era de 0,499 y las transferencias sociales y los impuestos lo reducían a 0,380. Una estimación similar para Costa Rica data del 2009 e indica que la inversión social pública baja el coeficiente de Gini de 0,452 a 0,323. Ello demuestra que la inversión social logra disminuir la desigualdad de ingresos surgida de la economía real, pero no logra contrarrestar las brechas generadas por el funcionamiento de los mercados laborales. Tales cifras llevan a Thomas Piketty (2014) a calificar a las sociedades que muestran situaciones parecidas a la de Costa Rica, como “altamente desiguales” o “muy altamente desiguales”.

En otro orden de ideas, hoy en día el país es sensiblemente más violento que hace veinte años. Las tasas de homicidios dolosos y con arma de fuego de 2013 casi duplicaron las de 1990. La tasa de robos y hurtos con y sin violencia creció aun más, lo mismo que los delitos sexuales (aunque en este último caso el aumento se debe en parte al incremento de las denuncias y la atención de este tipo de hechos). Como resultado de la mayor violencia delictiva, también creció la percepción de inseguridad entre la ciudadanía. Según datos de la encuesta Lapop, en 1995 la delincuencia ocupaba el segundo lugar entre los problemas nacionales (un 14% de las personas consultadas opinaba que era el principal), muy lejos de la inflación, que era la mayor preocupación ciudadana de entonces (según un 29% de los entrevistados). En 2008 y 2012 la delincuencia había pasado al primer lugar (así lo consideraban el 41% y el 35% de la población, respectivamente) y triplicaba en importancia a las dificultades económicas (Lehoucq, 2014). Junto al crecimiento de los homi-

cidios (sobre todo entre hombres, como analiza un estudio especial en el capítulo 2), también aumentó la tasa de suicidios, que en 2012 fue casi un 40% mayor que en 1990.

Ahora bien, pese a la situación descrita es importante recalcar que, durante el período de estudio, Costa Rica se mantuvo como un país comparativamente menos violento de acuerdo con parámetros internacionales. Además, logró evitar la evolución de procesos como los ocurridos en el norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde las tasas de homicidios se “dispararon” cerca o por encima de 60 por 100.000 habitantes (aunque no en Nicaragua, donde la tasa era parecida a la nacional; Cruz, 2011). También vale la pena mencionar que desde 2010 la tasa de homicidios por 100.000 habitantes inició una tendencia decreciente, y pasó de 11,3 en 2009 a 8,7 en 2013.

En forma paralela, esta sociedad más compleja, abierta, urbana y envejecida no pudo convertirse en una comunidad más sostenible. Sin duda, entre 1990 y 2013 el país logró importantes avances en conservación ambiental y más que duplicó su cobertura forestal (del 21% a 52% del territorio), un resultado no solo muy favorable, sino inédito en la mayor parte del mundo. La generación eléctrica aumentó cinco veces, la mayoría proveniente de fuentes limpias, lo que permitió ampliar la cobertura y satisfacer un creciente consumo (gráfico 6.4). No obstante, mientras estas mejoras ocurrían, también se consolidaban patrones insostenibles de uso de los recursos naturales. La brecha entre la huella ecológica y la biocapacidad del territorio se incrementó de tres a cuatro veces en una década (como se estudia en el capítulo 4), debido principalmente al nulo progreso en reducir la dependencia de los combustibles fósiles (como se verá en la segunda sección de este capítulo) y al aumento en las emisiones de gases de efecto invernadero, originadas a su vez por la multiplicación del parque automotor. Así, durante los últimos años Costa Rica se asentó sobre una paradoja: más conservación, pero menos sostenibilidad ambiental.

Finalmente, el período 1994-2014 fue

uno de profundización de la democracia costarricense. En la actualidad la ciudadanía tiene un conjunto de derechos y libertades más amplio que dos décadas atrás, más oportunidades de participación en la vida política, electoral y no electoral, y sus derechos están más tutelados (como se analiza en la segunda parte de este capítulo). Fueron veinte años de estabilidad política, en los que imperó la capacidad del Estado para asegurar el orden público. Estabilidad, sin embargo, no significó ausencia de conflicto, pues durante el período se registraron 8.415 acciones colectivas (véase el capítulo 5). Pese a ello, los momentos más intensos de protesta social, como los “picos conflictivos” de la huelga magisterial (1995), el “Combo del ICE” (2000), la oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular (2004), el TLC con Estados Unidos (2006-2007) y el prolongado episodio de conflictividad iniciado en 2011, no pusieron en peligro las bases de esa estabilidad y fueron ejercicios de libertad ciudadana con mínimos reportes de violencia.

Junto a la profundización democrática con estabilidad, sucedieron cambios fundamentales en el escenario político (gráfico 6.4). Distintas mediciones concuerdan en señalar un marcado deterioro en el apoyo a la democracia. En 2014 la preferencia por esta forma de gobierno era un 6% inferior a la de 1995. Colapsó el bipartidismo que había caracterizado la vida política del país en las décadas anteriores y dio paso a un modelo multipartidista: el número de partidos efectivos en la Asamblea Legislativa pasó de 2,3 a 4,9 entre las elecciones de 1994 y 2014 (véase el capítulo 5). La transformación del sistema de partidos fue acompañada por un aumento en la dificultad de los actores políticos para lograr acuerdos en el Congreso y por un sensible incremento en el abstencionismo, en una sociedad cuya participación electoral fue muy alta a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (por encima del 80% del padrón). Asimismo, la conflictividad social se intensificó. Hacia el final del período bajo análisis (particularmente entre 2011 y 2013) la protesta ciudadana

se mantuvo en niveles altos con mayor frecuencia que en los años previos.

Cabe señalar que no necesariamente un sistema multipartidista es un retroceso. La gran mayoría de las democracias de alta calidad los tienen (Colomer, 2001). Sin embargo, como se ha dicho, la ampliación del número de partidos no ha sido acompañada por la capacidad de lograr acuerdos a favor del desarrollo humano, lo que ha llevado a la ciudadanía a distanciarse de los políticos y de sus agrupaciones.

En resumen, como se dijo al inicio del capítulo, las apuestas de progreso forjadas hace dos décadas se dieron en un marco de cambios estructurales de la sociedad costarricense, y fueron insuficientes para conducir a una nueva fase de rápidos avances hacia un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

Comparación internacional revela modesto desempeño en desarrollo humano

Los cambios ocurridos en Costa Rica en las dos últimas décadas son profundos e innegables. La mejora en las condiciones de vida de la población permiten concluir que hoy el país tiene un mejor nivel de desarrollo humano que a inicios de los años noventa, y que ha realizado esfuerzos institucionales de diverso calado para incrementar la capacidades de las personas. Sin embargo, ¿permiten esas mejoras hablar de un buen desempeño en desarrollo humano? Para responder a esta interrogante no basta examinar los cambios internos. Es necesario observar lo que hicieron otros países, para determinar cuál fue el ritmo de Costa Rica en relación con las naciones que en los años noventa se encontraban en situaciones similares.

En 1990 Costa Rica se ubicaba entre los países de “alto desarrollo humano”, según la medición de IDH que realiza el PNUD. Veintitrés años después se mantenía en una situación similar, ligeramente más favorable pero sin el dinamismo mostrado por otras naciones. ¿Cuáles eran los “vecinos” de Costa Rica en el IDH de cada período? ¿Qué luz brindan estas comparaciones acerca del desarrollo nacional?

El cuadro 6.2 presenta los veinte países de la franja de “alto desarrollo humano” a la cual pertenecía Costa Rica en 1990 (los diez por encima y los diez por debajo), y los cambios que mostraron esos mismos “vecinos” en la medición del 2013. Son un grupo diverso, de distintos continentes. Se analiza el IDH de 1990 pues no existen datos de 1994 a nivel mundial⁴. Cabe aclarar, sin embargo, que las cifras de Costa Rica varían poco entre 1990 y 1994. Hay seis naciones que acompañan a Costa Rica en el período bajo análisis, pero en la medición más reciente aparecen nuevos “vecinos”. Asimismo, en estos veinte años la posición nacional en el IDH con respecto a Latinoamérica no ha variado sustancialmente. En 2013 el país ocupó el noveno lugar (era séptimo en 1990) detrás de Chile, Cuba, Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago, Panamá, Barbados y Venezuela⁵. Es decir, no hubo avances ni retrocesos significativos en la posición relativa en el IDH.

Pero la comparación más reveladora tiene que ver con la trayectoria de Costa Rica y los países que en 1990 tenían niveles similares en el IDH (tomando, como se dijo, los diez superiores y los diez inferiores en la clasificación de ese año) y la situación de esas mismas naciones en la medición de 2013. En general se observa que Costa Rica tuvo un avance muy semejante al promedio del grupo (gráfico 6.5), contrario al excepcional progreso que registró entre 1950 y 1980. Además resalta el hecho de que Costa Rica no logró alcanzar a ninguno de los diez países que al inicio del período estaban en mejores posiciones (aunque en algunos casos acortó distancias), pero sí fue sobrepasado por varios de los que estaban por debajo (Venezuela, Arabia Saudita y Malasia). Como se dijo al inicio de este capítulo, de las veinte naciones que se encontraban más cerca de Costa Rica en el segmento de “alto desarrollo humano” en 1990, para el 2013 seis habían dado el salto al grupo de “muy alto desarrollo humano”. Tres de ellas son de América Latina: Chile, Argentina y Cuba. Costa Rica se mantiene en la mitad de la tabla, en el grupo de alto desarrollo humano, que es básicamente la misma situación de 1990.

CUADRO 6.2

IDH en países con niveles de desarrollo humano similares al de Costa Rica. 1990 y 2013

Ranking 1990		Ranking 2013 ^{a/}	
País	IDH	País	IDH
Kuwait	0,712	Bulgaria	0,777
Rumania	0,706	Barbados	0,776
Bulgaria	0,704	Palaos	0,775
Chile	0,702	Antigua y Barbuda	0,774
Argentina	0,701	Malasia	0,773
Letonia	0,699	Mauricio	0,771
Uruguay	0,693	Trinidad y Tobago	0,766
Trinidad y Tobago	0,685	Líbano	0,765
Cuba	0,681	Panamá	0,765
Panamá	0,666	Venezuela	0,764
Costa Rica	0,663	Costa Rica	0,763
Albania	0,661	Turquía	0,759
Tonga	0,656	Kazajistán	0,757
México	0,654	México	0,756
Arabia Saudita	0,653	Seychelles	0,756
Belice	0,653	San Cristóbal y Nieves	0,750
República de Moldavia	0,650	Sri Lanka	0,750
Jamaica	0,642	Irán	0,749
Malasia	0,635	Azerbaiyán	0,747
Venezuela	0,635	Jordania	0,745
Ecuador	0,635	Serbia	0,745

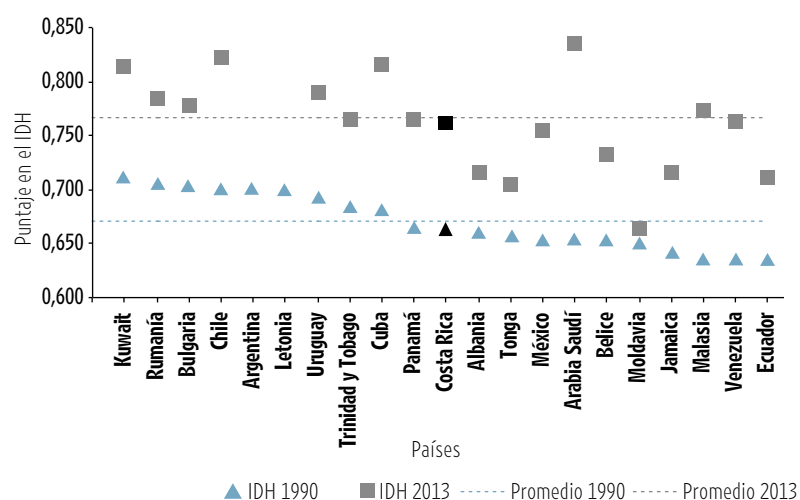
a/ Los países destacados con fondo gris son los que, tanto en 1990 como en 2013, se mantuvieron en el nivel de desarrollo humano de Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Desde una perspectiva comparada y con estos indicadores globales, se concluye que entre 1990 y 2013 el desempeño del país en desarrollo humano fue modesto. Ciertamente su nivel siguió mejorando, pero a un ritmo lento, en especial por los insuficientes logros en educación. Esta lentitud de las últimas décadas contrasta con lo sucedido entre 1950 y 1980, cuando el rápido crecimiento económico y el avance social hicieron de Costa Rica un caso excepcional en América Latina. Con los datos más recientes, y otros hallazgos de este Informe, se puede afirmar que los logros (innegables) de estos veinte años, no alcanzan para calificar el período analizado como una etapa de progreso acelerado. Para profundizar, la siguiente sección presenta un panorama (no exhaustivo) sobre algunos temas específicos, desde esa perspectiva comparada.

GRAFICO 6.5

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



a/ Las líneas punteadas indican el promedio del IDH en los países seleccionados.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano

Introducción

A partir del marco comparativo general expuesto en la primera sección, este apartado profundiza en el desempeño nacional en distintos ámbitos del desarrollo humano. Interesa examinar en qué medida las capacidades y libertades de las personas para vivir un vida digna y autónoma han evolucionado en las dos últimas décadas y si en ese período se han logrado crear mejores bases para la equidad intergeneracional, asegurando la sostenibilidad de las actividades económicas y sociales. El análisis se enfoca en cinco asuntos clave:

- El perfil educativo de la población trabajadora, que permite observar las capacidades de las personas para generar un ingreso digno.
- El seguro de salud, que muestra la robustez del sistema de protección al que tienen acceso las personas de cualquier grupo etario en caso de enfermedad.
- Las finanzas públicas, cuya solidez determina el sustento económico del desarrollo humano.
- Las normas que regulan la participación ciudadana, de cuya aplicación dependen las oportunidades que amplían (o no) las libertades ciudadanas.
- La producción y el uso de la energía, que refieren a la sostenibilidad futura del desarrollo del país.

En cada tema se analizan en detalle los cambios ocurridos en los últimos veinte años, y se comparan con los registrados en países similares a Costa Rica, sea por su nivel de desarrollo humano o bien por características específicas de los diversos tópicos de interés. A estos ejercicios se les denomina “miradas en profundidad” porque van más allá de las generalidades reseñadas en la sección anterior. Cada acápite sintetiza una investigación más extensa,

que puede consultarse en el sitio *web* del Programa Estado de la Nación. Cabe señalar que estos acercamientos, aunque trazan los relieves particulares de cada tema, no pretenden ser un examen exhaustivo del panorama internacional respectivo. Su propósito es brindar herramientas para entender el desempeño nacional en un contexto más amplio y, en algunos casos, a la luz de las experiencias de otros países en los ámbitos estudiados.

En esta sección se utiliza un formato distinto al acostumbrado en la ubicación de las figuras que ilustran la información estadística. Con el objetivo de dar fluidez al texto y, paralelamente, ofrecer al lector un conjunto de datos diversos sobre los temas tratados con perspectiva de veinte años, los gráficos se localizan como un anexo al final de cada uno de los cinco apartados.

Ampliación de las capacidades de las personas: cambios en la formación de la población trabajadora

Panorama general

La educación es un factor central en la acumulación de capacidades de las personas. De ella depende la calidad de la inserción en el mercado laboral, la cual a su vez determina, en gran medida, los ingresos que generan los hogares, la productividad de la economía y, en última instancia, el desarrollo humano de una sociedad. Este apartado analiza la formación de la población trabajadora en Costa Rica y la compara con la de otros países de América Latina que tienen niveles similares en el índice de desarrollo humano (IDH), considerando el período 1994-2013.

En estos veinte años mejoraron las credenciales educativas de la población en edad laboral, pero los avances fueron lentos, desiguales e insuficientes para atender los desafíos del desarrollo humano. En ese período Costa Rica realizó un importante esfuerzo por recuperar la inversión en este rubro, que había disminuido de modo significativo en los años ochenta, lo que a su vez deterioró la posición nacional frente a otros países del área. De hecho, aunque el IDH costarricense sigue siendo medio-alto, en los últimos años perdió posiciones relativas, precisamente por el rezago educativo. El porcentaje de población de 20 a 24 años que tiene secundaria completa pasó de 30% en 1994, a 53% en el 2012, un resultado positivo, pero menor que el logrado por otras naciones latinoamericanas. Esto es grave, además, porque los bajos niveles de formación coinciden con el

llamado “bono demográfico”, esto es, el momento en que el país cuenta con la mayor proporción de personas en edad de trabajar de su historia.

Desde la perspectiva laboral, entre 1993 y 2013 la escolaridad promedio de la población económicamente activa (PEA⁶) pasó de 7,8 a 9,4 años (apenas sobrepasa el ciclo básico). Asimismo, la PEA con secundaria completa o más pasó de 28% a 44%, una proporción que sigue siendo insuficiente para un país que apuesta por el desarrollo tecnológico y la productividad. Además, los avances fueron desiguales: los trabajadores que viven en regiones periféricas y zonas rurales, así como los vinculados a las actividades de la “vieja economía”, presentan niveles de educación formal aun menores. Todo ello denota que la fuerza laboral costarricense tiene serios rezagos en su formación. Pese a las mejoras registradas en la población más joven (de 15 a 24 años), el perfil poco calificado de la mayor parte de la PEA no cambiará en la próxima década, a menos que se realicen esfuerzos mucho mayores para reentrenar a la población de entre 25 y 54 años.

Como se mencionó, existe una relación directa entre el logro académico y el ingreso de las personas y los hogares. El “premio salarial” por tener educación primaria (incompleta o completa) fue menor en 2013 que veinte años antes, y hoy en día la mayor ganancia se obtiene al contar con secundaria completa o más: pasar de no tener

educación formal a tener secundaria completa aumenta el ingreso promedio por hora en poco más del 50%. En el caso de la educación superior, el incremento pasó de 94,6% en 1993, a 105% en 2013. Paralelamente, el mejoramiento de la escolaridad genera un impacto significativo en la pobreza. Si todas las personas que en la actualidad tienen secundaria incompleta o menos completaran ese nivel, la incidencia de la pobreza extrema y no extrema se reduciría a la mitad.

En el contexto latinoamericano Costa Rica exhibe altos niveles de inversión pública en educación, pero a la vez muestra signos de rezago en los resultados. Los países que han logrado mayores progresos en los últimos veinte años han aplicado políticas con tres orientaciones principales: i) atacar las desigualdades internas de los sistemas educativos para nivelar a los grupos más rezagados, ii) apostar por la calidad mediante el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación del proceso de aprendizaje y iii) generar leyes a favor de la obligatoriedad de la secundaria, así como acuerdos nacionales para hacer cambios sustantivos en la educación media, con un horizonte de mediano y largo plazo.

Aumento de la inversión pública no evita rezago comparativo en educación

La experiencia internacional muestra que ningún país logra avances significativos y sostenidos en educación sin

una fuerte y continuada inversión pública. La mayoría de las naciones latinoamericanas ha realizado esfuerzos por aumentar los recursos destinados a este rubro, aunque hay diferencias notables, debido a factores como la riqueza, el grado de desarrollo, las cargas impositivas y los presupuestos públicos (Cepal, 2010).

Costa Rica se encuentra entre los países que más incrementaron su inversión educativa en las últimas décadas. En 1993 compartía con Argentina la característica de destinar a este fin poco más de un 4% del PIB y, en términos per cápita, entre 150 y 170 dólares, mientras que Ecuador y Colombia, por ejemplo, asignaban menos de un 3% del PIB y menos de 90 dólares por persona⁷. Tres lustros después, en 2009, las diferencias se ampliaron significativamente, pese a las mejoras experimentadas por varias naciones. Costa Rica, Argentina y Chile sobresalen por el notable aumento en su inversión per cápita (gráfico 6.6). Sin embargo, cuando se considera el gasto público por estudiante se observan grandes brechas en relación con el mundo desarrollado. Según datos de la OCDE (2013), en 2010, mientras Chile y México invertían menos de 2.500 dólares por estudiante, en Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia y Estados Unidos las cifras superaban los 10.000 dólares.

Aunque Costa Rica se distinguió en América Latina por el fuerte aumento (y alto nivel) de la inversión pública en educación, la mejora en los resultados fue comparativamente menor. En el IDH de 2010 se ubicó en la primera posición entre las dieciocho naciones latinoamericanas en esperanza de vida y en la séptima en el PIB per cápita, ajustado por paridad de poder adquisitivo. Sin embargo, ocupó los lugares octavo y decimoquinto en los años promedio de educación y en los años esperados de educación, respectivamente (en la medición anterior ocupaba los puestos cuarto y decimoquinto, en cada caso; Sauma, 2011)⁸. La variable educativa parece ser la principal debilidad en el puntaje que obtiene Costa Rica en el IDH, aunque los resultados deben tomarse con cierto cuidado debido a razones metodológicas que limitan las comparaciones entre países (recuadro 6.5).

RECUADRO 6.5

IDH y la situación comparada de Costa Rica en materia educativa

Históricamente, en la medición del IDH para América Latina, Costa Rica ha ocupado un lugar destacado en el grupo de alto desarrollo humano. Sin embargo, Sauma (2011) reporta dos cambios relevantes que han ocurrido en los últimos años: por un lado, la reducción de la brecha entre el país y el conjunto de naciones de menor IDH y, por otro, su desplazamiento de la posición de privilegio que ostentaba, primero por México y luego también por Panamá. Ambas situaciones se explican no solo por rezagos reales, sobre todo en educación, sino también, y principalmente, por razones de índole metodológica.

Específicamente en el ámbito educativo, la pérdida de dinamismo de Costa Rica se relaciona con los conocidos problemas de cobertura en la enseñanza secundaria,

pero también con la falta de información sobre la educación universitaria privada, que afecta el cálculo de la tasa de matrícula combinada en el IDH⁹, y con un “sobredimensionamiento” de la situación de algunos países, debido a que se usan tasas brutas en lugar de netas¹⁰. Por ejemplo Bolivia, una de las tres naciones más pobres de América Latina -junto con Honduras y Nicaragua-, exhibe una tasa de matrícula bruta combinada de 86%, muy superior a la de Costa Rica (73%). Por estas razones, al comparar los resultados de los distintos países en esta materia, se debe tener el cuidado de distinguir entre los rezagos reales y las posibles deficiencias de los datos.

Fuente: León et al., 2014, con base en Sauma, 2011.

Como se analizará más adelante, el contar con educación secundaria completa puede ser un factor decisivo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En términos de este indicador en la población de 20 a 24 años, los países latinoamericanos muestran resultados heterogéneos. En 1993 Chile ya tenía un nivel de logro de 58%, muy superior al que Costa Rica, México y Uruguay alcanzaron casi dos décadas después. Venezuela y Ecuador tuvieron importantes avances en el período 2004-2012, con mejoras de casi veinte puntos porcentuales. En Costa Rica se pasó de 30% en 1994 a 53% en 2012, un logro insuficiente de cara a la necesidad de una fuerza de trabajo más calificada, y con respecto a los progresos de otras naciones (gráfico 6.7).

Calificación de la PEA: situación nacional y buenas prácticas en Latinoamérica

En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica hizo una fuerte apuesta por la educación. Los recursos invertidos en este sector prácticamente se

duplicaron entre 1959 y 1979, y llegaron a representar el 6% del PIB en el último de esos años. Luego sobrevino la crisis económica de los años ochenta y la inversión sufrió un severo recorte, que a su vez generó un grave retroceso en la cobertura del sistema educativo, especialmente en secundaria. No fue sino hasta mediados de los años noventa que se comenzaron a recuperar los niveles de inversión y los indicadores de cobertura. Sin embargo este proceso, además de gradual, fue lento.

Desde entonces y hasta el 2013, la escolaridad promedio de la PEA pasó de 7,8 a 9,4 años, es decir, en dos décadas ganó apenas poco más de un año y medio (gráfico 6.8). La proporción de la PEA con secundaria completa o más aumentó de un 28% a un 44%, insuficiente para un país que a partir de los años noventa apostó por desarrollar una economía abierta basada en la incorporación de alta tecnología a los procesos productivos, para lo cual se requiere una fuerza laboral muy calificada.

Los avances de estas dos décadas

además han sido desiguales desde el punto de vista territorial. La PEA que vive en regiones periféricas y zonas rurales, así como la vinculada a la “vieja economía”, presenta menores niveles de escolaridad (cuadro 6.3). En 2013 la región Central registró un promedio de diez años de educación formal, dos más que las regiones más rezagadas en este indicador, la Huetar Norte y la Huetar Atlántica. Aunque la brecha entre la zona urbana y la rural cayó en el período considerado, aún hoy la PEA urbana tiene en promedio dos años y medio más de formación. En términos de clases sociales (según la clasificación propuesta por este Informe a partir de su decimoquinta edición), los obreros agrícolas, el grupo de “otros trabajadores” y los obreros industriales mostraron las escolaridades más bajas (menos de 7,5 años), situación que contrasta con la de la clase de medianos empresarios y expertos, que casi duplica esa cifra.

En 2013, un 44% de la PEA en edades de entre 25 y 64 años tenía secundaria completa o más. ¿Podrá Costa Rica mejorar significativamente esta situación en el corto plazo, de manera que más personas puedan insertarse en los sectores más dinámicos de la economía? Modificar la estructura de la PEA en la próxima década no es una tarea fácil, ya que en la actualidad cerca del 87% de la población de 15 a 64 años que forma parte del mercado laboral no asiste a la educación. Esto limita la posibilidad de mejorar su calificación, por lo que los avances más bien podrían depender del éxito que alcance la generación que hoy tiene entre 15 y 24 años.

Para entender cómo las mejoras educativas podrían impactar la estructura de la PEA, se construyeron cuatro escenarios prospectivos usando como punto de referencia la población que en 2013 tenía entre 15 y 24 años y teniendo como horizonte temporal el año 2023. Se plantearon varios supuestos: i) en 2023 el 78% de la población de 25 a 34 años estará integrada a la PEA, ii) la población de 35 a 64 años con secundaria completa representará un 41,6% de la PEA, el mismo porcentaje que en

CUADRO 6.3

Años de escolaridad promedio de la PEA^{a/}, según características

Características	1993	2003	2013
Región			
Central	8,4	9,4	10,0
Chorotega	6,9	7,9	8,7
Pacífico Central	6,9	7,2	8,7
Brunca	6,4	7,2	8,4
Huetar Norte	6,0	6,6	7,6
Huetar Atlántica	6,5	7,1	7,8
Zona			
Rural	6,4	7,0	7,8
Urbana	9,4	9,7	10,3
Tipo de economía			
Vieja economía		6,6	7,3
Nueva economía		8,9	9,7
Servicios de apoyo		9,7	10,3

a/ Considera a la población en edades de 15 a 64 años.

Fuente: León et al., 2014, con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

2013 correspondía a la población de 25 a 54, y iii) para este mismo grupo de edad, la tasa neta de participación será de 69,8% (promedio de los últimos diez años).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EDUCACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO,

véase León et al., 2014, en
www.estadonacion.or.cr

El primer escenario supone una situación pasiva entre 2013 y 2023, sin mejora en el porcentaje de población de 25 a 34 años que tiene secundaria completa (52,2% en ambos años). Bajo estas condiciones, la proporción de la PEA de 25 a 64 años con secundaria completa aumentaría de 44% a 45,1% en esa década, un avance modesto. En los escenarios 2 y 3 el grupo con secundaria completa ascendería a 60% y 70%, respectivamente, para la población de 25 a 34 años; de este modo, la estructura de la PEA con secundaria completa pasaría a 47,7% y 51,0%, en cada caso. El último escenario –el más optimista– supone que el 80% de la población de 25 a 34 años tendrá al menos secundaria completa en 2023. Esto representaría un incremento de 10,4 puntos

porcentuales en la PEA con ese nivel de escolaridad, que llegaría entonces al 54,4% (gráfico 6.9). Este sería sin duda un cambio sustantivo, pero lograr que el 80% de las personas de 25 a 34 años tenga ese nivel en el 2023 es poco probable, dado que en 2013 solo un 36,7% de ellas había terminado la secundaria y un 36% estaba asistiendo a la educación, regular o abierta. Aun suponiendo que este último grupo logra concluir la secundaria, la proporción alcanzaría un máximo de 72,7%.

Estos ejercicios muestran la magnitud del rezago nacional en la formación de la PEA, una situación grave si además se consideran las transformaciones que ha experimentado el perfil demográfico del país y que se analizaron en la primera parte de este capítulo. Ante la imposibilidad de generar cambios sustantivos en la población de 25 a 54 años, la probabilidad de aumentar el porcentaje de la PEA con secundaria completa a un 54% en los próximos diez años resulta difícil, aunque se realicen grandes avances en la población de 15 a 24 años que hoy asiste al sistema. El logro de ese objetivo demanda políticas más agresivas para mejorar las coberturas educativas, complementadas con acciones de más amplio espectro para

el reentrenamiento de la población de mayor edad.

En los últimos veinte años, varios países latinoamericanos han desarrollado experiencias exitosas para elevar las coberturas y los niveles de logro en los sistemas educativos. ¿Qué han hecho los que están mejor que Costa Rica en estas materias? Para responder esta pregunta se efectuó una amplia revisión de políticas y buenas prácticas, a fin de identificar líneas de acción que pueden

ser útiles para enriquecer el universo de opciones de política pública en el país.

Las naciones latinoamericanas que muestran mejores resultados que Costa Rica han promovido acciones y políticas en varios ejes. En primer lugar se distingue una serie de programas focalizados en los estudiantes o centros educativos más rezagados, con el fin de compensar las desigualdades (Chile, Uruguay, México, Venezuela y Panamá;

cuadro 6.4). En segundo lugar destacan esfuerzos por fortalecer los sistemas de evaluación de los resultados del aprendizaje (Chile, Uruguay, México y Venezuela; cuadro 6.5). Y por último se registran iniciativas que, por medio de cambios curriculares (cuadro 6.6) o de la legislación, buscan hacer obligatoria la secundaria, así como acuerdos nacionales para impulsar reformas sustantivas en ese nivel (cuadro 6.7).

CUADRO 6.4

Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: programas compensatorios y de equidad

País	Política	Descripción
Chile	Programa "Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación" (MECE)	Se desarrolla en todas las escuelas gratuitas del país. Distribuye insumos educativos y repara edificios para mejorar los procesos educativos.
	Programa de las 900 Escuelas (P-900)	Brinda un tratamiento intensivo al 10% de escuelas básicas con logros académicos más bajos en cada región. Canaliza apoyo técnico y recursos a las escuelas rurales, con énfasis en las que solo imparten hasta el sexto grado. Apoya a profesores y alumnos con material didáctico y bibliotecas de aula.
	Programa de educación rural	Integra a los docentes de zonas rurales en "microcentros" de coordinación pedagógica que dan seguimiento a la ejecución de innovaciones, como el uso de nuevas propuestas curriculares.
Uruguay	Escuelas de requerimiento prioritario y de contexto sociocultural crítico	Atienden las desigualdades de origen de los alumnos de primaria. Proveen formatos escolares específicos para el alumnado socialmente más vulnerable, sin dejar de lado la consecución de los objetivos universales definidos para primaria.
	Programa de maestros comunitarios (PMC)	Busca mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad e incrementar el tiempo pedagógico, a través del apoyo específico a los niños con bajo rendimiento escolar, problemas de asistencia o desertores de escuelas ubicadas en zonas carenciadas.
	Escuelas de tiempo completo	Funcionan con un horario escolar más extenso y constituyen el diseño escolar que más claramente minimiza el impacto del origen sociocultural del alumnado.
Argentina	Programa de ayuda a escuelas rurales y de frontera	Apoya con recursos materiales y estímulos a las escuelas rurales, en especial a las más alejadas de los grandes centros de población.
	Programa "Rehacer", de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba	Los educadores defienden la educación pública con proyectos alternos en beneficio de los sectores marginados, sin abandonar las reivindicaciones salariales y de condiciones de empleo.
México	Programa de educación comunitaria-Conafe	Pretende ampliar las oportunidades educativas de los habitantes de las zonas más alejadas y dispersas (comunidades de menos de cien habitantes). Busca incorporar a los niños a las escuelas, trata de evitar las desventajas de origen y mitigar las condiciones de pobreza.
	Programa para abatir el rezago educativo	Atendió a los cuatro estados que presentaban mayor marginalidad y rezago educativo: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Incluyó un sobresueldo para los maestros de escuelas aisladas y los respectivos supervisores, para cambiar la alta movilidad del personal docente.
Panamá	Escuela Nueva, Escuela Activa	Busca que los niños y las niñas de las escuelas rurales y urbano-marginales construyan una nueva relación con el centro educativo y con el conocimiento. Incluye capacitación de maestros, supervisores y facilitadores en el desarrollo de contenidos y actividades propuestas en las guías de formación docente.
Venezuela	Misiones educativas	Se dirige a los sectores más pobres, con el fin de atender la exclusión social en la educación. Existen tres misiones Robinson (I, II y III), que se ampliaron con las misiones Ribas y Sucre.

Fuente: León et al., 2014.

CUADRO 6.5

Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: sistemas de evaluación

País	Política	Descripción
Chile	Simce	Es un sistema nacional de evaluación de resultados del aprendizaje. Realiza evaluaciones anuales del aprendizaje de los alumnos de educación básica y media, seleccionando diferentes grados escolares para la medición de cada año.
Uruguay	Unidad de Medición de Resultados Educativos	Es la institución nacional responsable de la evaluación de la educación primaria.
Ecuador	Aprendo	Constituye el sistema nacional de medición de logros académicos.
México	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Mide el desempeño en el sistema educativo, aplica las pruebas de estándares nacionales y coopera en evaluaciones internacionales como PISA y TIMMS.
Venezuela	Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (Sinea)	Forma parte de la estructura interna del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. La política nacional de evaluación se inició con estudios oficiales para tres grados de educación básica.
Argentina	Red Federal de Información Educativa	Produce información cuantitativa del conjunto del sistema educativo. Creó indicadores unificados para toda la nación y estableció un instrumento anual de recolección de datos de todos los establecimientos del país.

Fuente: León et al., 2014.

CUADRO 6.6

Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: cambios curriculares y fortalecimiento de nuevas habilidades

País	Política	Descripción
Chile	Programa "Enlaces"	Provee computadoras a todas las escuelas del sistema subvencionado.
	Consejo Superior de Educación/ Reforma curricular	Es la autoridad máxima en asuntos curriculares. Fue creada mediante la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos para el aprendizaje.
	Campaña de Lectoescritura y Matemáticas (LEM)	Es una estrategia de asesoría a las escuelas para el desarrollo de los programas de Lectoescritura y Matemáticas. Incluye un ajuste curricular, materiales para padres y apoyo tutorial a docentes.
México	Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación (Unete)	Impulsa la creación de "aulas de medios", a través de la donación de computadoras para escuelas públicas.

Fuente: León et al., 2014.

CUADRO 6.7

Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: legislación en favor de la obligatoriedad y acuerdos nacionales para la educación media

País	Política	Descripción
Uruguay	Programa de reforma de la educación pública	Busca mejorar la igualdad social, la formación y la función docente, la calidad de la educación y la capacidad institucional.
Chile	Reforma a la Constitución	Se declararon obligatorios y gratuitos doce años de educación para jóvenes de hasta 21 años.
Argentina	Plan Social Educativo	Es una política compensatoria destinada a la población pobre. Entrega recursos (libros y dinero para la compra de materiales didácticos) y construye o repara edificios escolares. Está compuesta por tres programas: i) Mejor Educación para Todos, ii) Mejoramiento de la Infraestructura Escolar y iii) Programa Nacional de Becas Estudiantiles.
	Ley Federal de Educación	Fue la primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo. Armonizó los niveles educativos entre todas las provincias. Extendió a diez años la obligatoriedad de la educación.
	Ley de Educación Nacional	Volvió a instaurar los niveles de educación primaria y secundaria (en lugar de la educación general básica y el nivel polimodal).
Ecuador	Reforma integral del sistema de educación básica	Se implementó un sistema de diez grados de educación básica, distribuidos en un año de preescolar, seis de primaria y los tres primeros años de secundaria. También se aprobó una reforma curricular para mejorar la enseñanza del Español y las Matemáticas, y se fortaleció la educación bilingüe para los grupos indígenas.
	Plan Decenal de Educación (2006-2015)	Dispuso un aumento anual del 0,5% del PIB en la inversión educativa, hasta el 2012 o hasta alcanzar al menos el 6%. Se universalizó la educación general básica y la educación inicial. Tiene entre sus objetivos lograr una cobertura de al menos el 75% de la matrícula en bachillerato, erradicar el analfabetismo e implementar la educación continua para adultos.
México	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	El Gobierno Federal preservó su carácter de rector de la educación, pero transfirió a cada uno de los estados la operación de sus respectivos centros de enseñanza.
	Ley General de Educación	El Gobierno Federal retuvo para sí las funciones de administrar y proveer educación básica en el Distrito Federal, emitir la normativa para el funcionamiento del sistema educativo nacional y elaborar los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal que se imparte en todo el país. Dejó un margen de autonomía a los estados, que pueden someter a la consideración del Gobierno Federal propuestas de contenidos regionales para la enseñanza.
	Programa sectorial de educación	Busca ampliar la cobertura mediante el mejoramiento del logro educativo, la reducción de desigualdades, el uso de TIC y la educación integral.
	Reforma integral de la educación media superior	Contempla cuatro ejes de acción: i) marco curricular común basado en competencias, ii) definición y regulación de modalidades de oferta, iii) mecanismos de gestión del centro y el recurso humano y iv) certificación nacional complementaria.
Panamá	Ley del 6 de julio de 1995	Sustituyó a la Ley Orgánica de Educación, de 1946. Permitió la creación de nuevas estructuras y mecanismos educativos. Estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación en los grados primero a noveno, en el primer nivel de enseñanza que comprende once grados.
Venezuela	Constitución de 1999	Dispone que la educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el medio diversificado. La enseñanza impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario.

Fuente: León et al., 2014.

La educación impacta los ingresos y reduce la pobreza

Lograr mayores grados de escolaridad mejora las condiciones de empleo e ingreso de las personas; en consecuencia, una fuerza de trabajo más calificada reduce la incidencia de la pobreza. Los estudios de Cepal en América Latina muestran que los beneficios comienzan a ser sustantivos si se alcanza la secundaria completa y unos años más¹¹, lo cual permite duplicar los ingresos con respecto a quien tiene menos de ese nivel. Esto se conoce como “rentabilidad de la educación” (recuadro 6.6).

Para conocer la situación nacional en este ámbito se realizó un análisis de la población ocupada con datos de los años 1993, 2003 y 2013. Se constató, en primer lugar, que los réditos de la educación crecen a medida que se incrementan los años de escolaridad, y alcanzan los valores más altos si se tiene secundaria completa y algún grado de formación superior. Pasar de no tener educación formal a tener secundaria completa aumenta el ingreso por hora en poco más del 50%, como promedio. En el caso de la educación superior el beneficio alcanzó un 94,6% en 1993 y un 105% en 2013 (gráfico 6.10). En los niveles menores, en 2013, el “premio salarial” por tener primaria completa se ubicó alrededor de un 13%, mientras que tener primaria incompleta representó apenas un 3,2%. Estas estimaciones son más bajas que las obtenidas en 1993 (20,7% y 13,0%). Sin embargo, se requerirían cálculos basados en la misma muestra de población a lo largo del tiempo, para poder afirmar con certeza que el rendimiento para estos niveles educativos ha descendido.

Los beneficios económicos de la educación varían entre distintos grupos. Las estimaciones sugieren menores ingresos por hora para las mujeres: en 2013, solo por ser hombre (todo lo demás constante) un individuo recibía en promedio un 6,4% más. Lo mismo sucede entre los empleados de los sectores público y privado (con una diferencia de alrededor de 36,5% en favor de los primeros) entre los residentes de la

RECUADRO 6.6

Metodología para estimar la rentabilidad de la educación

Para analizar la rentabilidad de la educación en Costa Rica se utilizó la metodología de Mincer, que consiste en estimar el logaritmo del ingreso por hora en función de los años de experiencia y la educación de los individuos. Dado que no se cuenta con el dato de los años de experiencia efectiva, se utilizó una aproximación a través de la variable experiencia potencial, la cual se calcula como la edad (e) menos los años de educación alcanzados por el individuo (a) menos la edad de ingreso al sistema educativo formal (s), es decir: $\text{experiencia} = e - a - s$.

Además, para mejorar la precisión del ejercicio se incluyeron variables como el

sexo, si la persona es jefe o jefa de hogar, si trabaja en el sector público y si vive en la zona urbana o en una región periférica. Las estimaciones se realizaron para la población ocupada asalariada que trabajó entre veinte y ochenta horas mensuales en 1993, 2003 y 2013, según datos de las EHPM y las Enaho para los años correspondientes. Sin embargo, debido a las diferencias metodológicas y muestrales entre ambas encuestas los resultados podrían no ser estrictamente comparables.

Fuente: León et al., 2014.

Región Central y los de regiones periféricas (6,5% menos para estos últimos) y entre los habitantes de zonas urbanas y rurales (5,1% menos para los segundos).

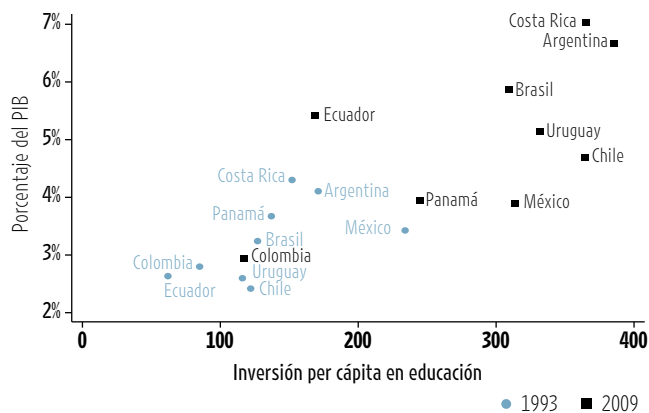
Por otra parte, el avance o rezago en la educación es uno de los factores que más inciden en el bienestar social. Trejos y Gindling mostraron cómo esa variable influyó en el aumento de la desigualdad en Costa Rica entre 1988 y 2004 (PEN, 2007) y para este Informe se buscó conocer su efecto en el comportamiento de la pobreza. Para ello, con datos de la Enaho 2103 se construyeron y analizaron tres escenarios prospectivos en los que se asignan ciertas características de la población ocupada con secundaria completa, a segmentos de niveles educativos menores (este tema se desarrolla también en el capítulo 2). Cada escenario supone un mercado laboral que absorbe a toda esa fuerza de trabajo, sin que ello implique una reducción en el ingreso promedio de la población que completó la secundaria.

En el primer escenario se le imputa a todas las personas que tienen secundaria incompleta o menos, el ingreso promedio que ganarían si hubiesen terminado la secundaria. En tal caso,

la pobreza extrema y la no extrema se reducirían a la mitad de los niveles actuales (3,2 y 7 puntos porcentuales, respectivamente). En las otras dos simulaciones los resultados son más modestos. En el escenario 2 se le imputa a todas las personas que tienen secundaria incompleta (pero no menos) el ingreso promedio de una persona que concluyó ese nivel (es decir, se asume que todas las personas que asistieron a la secundaria la finalizaron con éxito). Y en el escenario 3 se le imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen secundaria inconclusa, el ingreso promedio de una persona con secundaria completa, haciendo énfasis en la población que durante las tres últimas décadas asistió a la educación. En el primer caso la pobreza disminuiría 2,8 puntos porcentuales y en el segundo 1,6 puntos, con impactos mayores en la pobreza no extrema que en la extrema (gráfico 6.11). Los tres escenarios descritos muestran que, si en el pasado el logro educativo de la población hubiese sido mejor, el país tendría niveles de pobreza más bajos que los registrados en las dos últimas décadas.

GRAFICO 6.6

Inversión^{a/} en educación en países latinoamericanos con similar IDH.

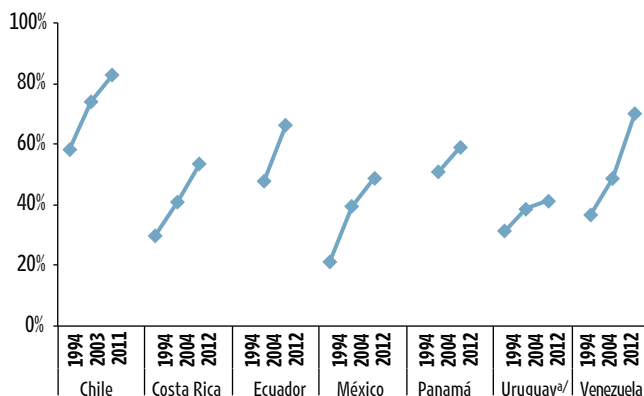


a/ Dólares a precios constantes de 2005.

Fuente: León et al., 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.7

Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa

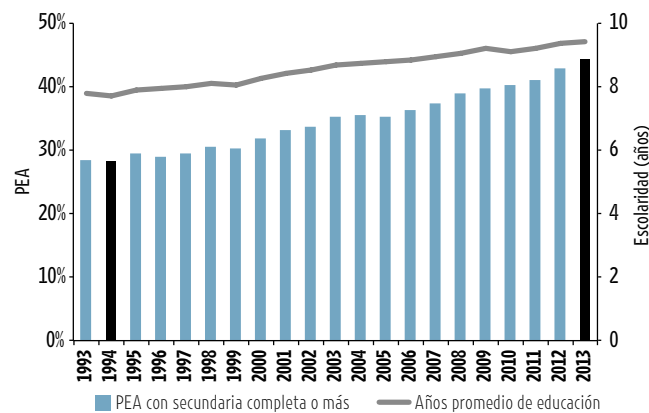


a/ Los datos se refieren a la zona urbana del país.

Fuente: León et al., 2014, con datos de Cepal.

GRAFICO 6.8

Porcentaje de la PEA^{a/} con secundaria completa o más y años de escolaridad promedio

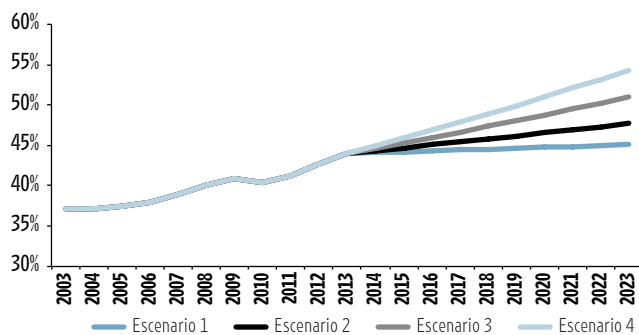


a/ Considera a la población en edades de 15 a 64 años.

Fuente: León, et al., 2014, con datos de las EHPM y las Enaho del INEC.

GRAFICO 6.9

Escenarios^{a/} de porcentaje de la PEA^{b/} con secundaria completa o más



a/ Escenario 1: considera para el 2023 un 52,2% de la PEA con secundaria completa en el grupo de 25 a 34 años de edad. Ese porcentaje es igual al alcanzado en 2013. Escenario 2: considera para el 2023 un 60% de la PEA con secundaria completa en el grupo de 25 a 34 años de edad.

Escenario 3: considera para el 2023 un 70% de la PEA con secundaria completa en el grupo de 25 a 34 años de edad.

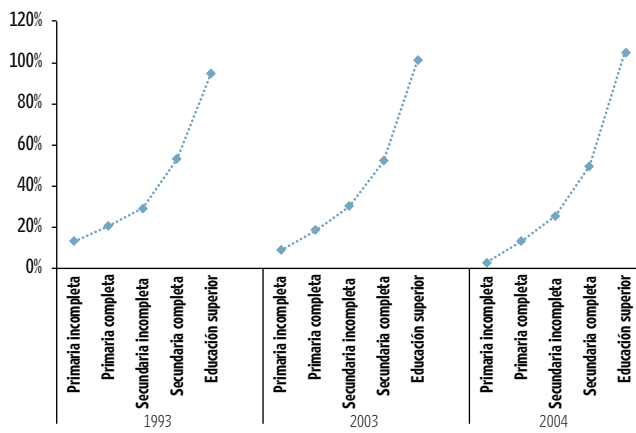
Escenario 4: considera para el 2023 un 80% de la PEA con secundaria completa en el grupo de 25 a 34 años de edad.

b/ Considera a la población de 25 a 64 años de edad.

Fuente: León et al., 2014, con datos de las EHPM y las Enaho del INEC.

GRAFICO 6.10

Rentabilidad de la educación^{a/}, según nivel educativo

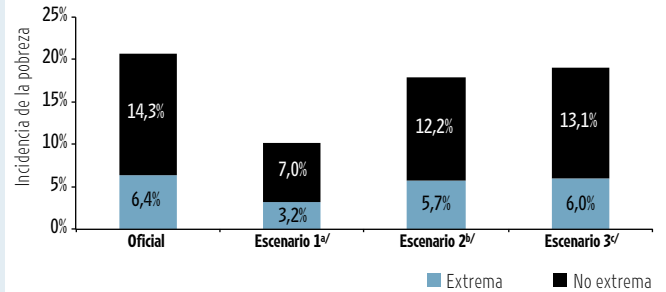


a/ Los porcentajes representan el aumento que genera cada nivel de instrucción, con respecto al rendimiento que obtiene una persona que carece de educación formal.

Fuente: León, et al., 2014, con datos de las EHPM y las Enaho del INEC.

GRAFICO 6.11

Escenarios simulados en la escolaridad de las personas y su efecto sobre la pobreza, total y extrema. 2013



a/ Escenario 1: se le imputa a todas las personas que tienen un nivel educativo menor al de secundaria completa (primaria o secundaria incompleta) el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica.

b/ Escenario 2: se le imputa a todas las personas que tienen algún año de secundaria, pero que no completaron ese nivel, el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

c/ Escenario 3: se le imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen secundaria incompleta, el ingreso promedio de una persona que finalizó la educación secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

Fuente: Segura, 2014.

La protección de las personas: evolución general del seguro de salud

Panorama general

La seguridad social, y particularmente el acceso a la salud, constituyen una de las mayores fortalezas del desarrollo humano en Costa Rica y han llevado al país a destacarse en el plano internacional en indicadores relacionados con la posibilidad de tener una vida larga y saludable. Hoy, cuando muchas naciones dentro y fuera de Latinoamérica aún no logran la cobertura universal de sus sistemas de salud, Costa Rica ya suma veinte años de estar muy cerca de ese objetivo.

El sistema de salud costarricense se caracteriza por su alta cobertura, tanto en términos de la población (más del 90% en 2012) como de servicios comprensivos¹², aunque con ciertas excepciones y una importante protección financiera. Sin embargo, también muestra “bolsas de exclusión” que no están plenamente identificadas. No existe una alternativa clara para la población no asegurada y sin capacidad de pago, salvo en casos de emergencia. En la actualidad el sistema enfrenta problemas complejos, como el endeudamiento del Estado con la CCSS y la falta de regulación del sector privado por parte del Ministerio de Salud. A ello se unen los nuevos perfiles de riesgo y las necesidades de atención originados en la transición demográfica y epidemiológica que ha experimentado el país en las últimas décadas. Todos estos son factores que a mediano y largo plazo pueden afectar la cobertura y la sostenibilidad financiera del sistema.

En materia de protección de las personas, Costa Rica afronta retos muy distintos de los que impulsaron la creación y desarrollo del seguro de salud en décadas pasadas, cuando el país fue pionero en buscar la universalización de su seguro social. Hoy en día el sistema se caracteriza por ser unificado en términos de servicios (hay una sola institución prestataria), pero fragmentado en su rectoría. Esta situación dificulta la implementación de las políticas y el logro de objetivos de eficiencia y calidad, factores de gran importancia para retener dentro del sistema a los grupos de mayores recursos económicos y, de este modo, asegurar su sostenibilidad financiera y política, la cual se vincula además, entre otras cosas, con la capacidad del Estado para impulsar la atención primaria, así como la prevención y la promoción de la salud.

En este apartado se analiza la evolución del seguro de salud en los últimos veinte años desde una perspectiva comparada, con el fin de poner en contexto los avances y retos en materia de cobertura y sostenibilidad. Para ello se buscaron países con similares índices de desarrollo humano (IDH) y de ingreso medio-alto según la clasificación del Banco Mundial (2014b), y que además tuvieran sistemas de seguridad social semejantes al de Costa Rica; los seleccionados fueron Panamá, México, Serbia¹³ y Holanda (este último es un país de ingresos elevados y un IDH más alto, pero comparte con Costa Rica algunas características en la organización de su sistema de salud).

Los cinco países analizados financian sus sistemas de salud con contribuciones sociales, complementadas con aportes del Estado para cubrir los gastos de la población que no tiene capacidad de pago. Todos tienen altas coberturas, un fuerte compromiso con la cobertura universal y han implementado reformas enfocadas en ese objetivo. El sistema costarricense tiene peculiaridades en aspectos como la fragmentación de la rectoría del sector y la ausencia de sistemas de monitoreo independiente de la calidad y oportunidad de los servicios.

Cambios progresivos en las últimas dos décadas

El seguro social de Costa Rica tiene su origen en las reformas sociales efectuadas en los años cuarenta del siglo XX. Nació en 1941 como un programa adscrito al Poder Ejecutivo y se incorporó como parte de las Garantías Sociales en la Constitución Política de 1943. Aunque en esta sección no se hace un repaso histórico exhaustivo (para ello puede consultarse Muiser, 2014), sí cabe recordar que el compromiso estatal con la universalización de los servicios data de 1961, cuando se ordenó a la CCSS extenderlos a toda la población nacional en un plazo de diez años (Miranda, 2006). El país adaptó experiencias de otros, como Inglaterra y Canadá, que ya contaban con sistemas universales de salud. Según Miranda (2006), la reforma de 1961 “colocó a nuestro país a la misma altura de Canadá y Chile, que eran los únicos países que tenían

una legislación de cobertura universal”. Pero además Costa Rica fue pionera en buscar la cobertura universal con base en el seguro social; Canadá e Inglaterra financiaban sus sistemas universales con impuestos generales y asignaciones del presupuesto nacional.

A partir de estas decisiones, Costa Rica se acercó rápidamente a la universalización: en un período de tres décadas, a finales de los años noventa, cubría al 87% de la población (Garnier, 2006). Este proceso se asentó sobre tres líneas estratégicas que buscaban extender la cobertura en términos de la población, los servicios y la estabilidad financiera (Muiser y Vargas, 2013). Sin embargo, en los últimos veinte años la expansión de las coberturas de la población fue más lenta (gráfico 6.12). Para 2013 la CCSS reportó un 94,4%. Valga decir que entre 2007 y 2011, aunque se registra un aumento en el gasto y en la cobertura de población en el seguro de salud, no se incrementó el volumen de servicios prestados (Muiser, 2014).

La tendencia de incremento gradual en el sistema costarricense difiere de otros casos en que se implementaron reformas radicales, como sucedió en Holanda en 2006 (recuadro 6.7). Por modalidad de aseguramiento, Costa Rica muestra un aumento continuo en la cobertura de los asegurados directos (salvo una disminución en 2001), aunque no al mismo ritmo en que lo han hecho las coberturas de familiares, pensionados y asegurados por cuenta del Estado a partir de 2009.

Es importante aclarar que no toda la población afiliada utiliza los servicios de salud. Esto sugiere un problema de insatisfacción o percepción negativa de los usuarios con respecto a la calidad de los servicios, lo que en el futuro puede afectar la sostenibilidad del sistema (Muiser, 2014). Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), en 2006 un 31,3% de los hogares reportó haber usado servicios de un prestador privado en un período de tres meses, y según una encuesta de la UCR, en 2007 solo un 44% de las personas consultadas no había pagado a un médico privado durante un año, incluyendo sectores de bajos ingresos (Muiser et al., 2008).

RECUADRO 6.7

Algunas características de la cobertura del seguro de salud en países seleccionados

Panamá. La cobertura de la Caja de Seguro Social (CSS) pasó de 67% en 2005 a 80% en 2011. De esta población, el 57% es dependiente, un 7% es cotizante activo pensionado y un 36% es asegurado cotizante activo. El Ministerio de Salud es el responsable de atender al 20% de la población que no está asegurada, pero además hay un grupo de asegurados de la CSS, equivalente a un 33% de la población, que acude a los establecimientos del Ministerio, de modo que éste atiende en total al 53% de la población (Ministerio de Salud de Panamá, 2013). Las “bolsas de exclusión” se deben principalmente a limitaciones de acceso geográfico y falta de infraestructura en ciertas zonas.

México. Según la Constitución Política, la protección de la salud es un derecho universal. Sin embargo, debido a la fragmentación histórica del sistema, existen diferentes modalidades de cobertura para distintos grupos de la población. Según Knaul et al. (2012), hoy en día el 98% de la población mexicana está afiliado a algún régimen de seguro social, incluyendo el Seguro Popular de Salud. No obstante, puede haber diferencias entre los diferentes paquetes garantizados y en la calidad de los servicios entre los diferentes esquemas. En Costa Rica, en cambio, el paquete de la CCSS cubre en principio a toda la población por igual y bajo las mismas condiciones.

Serbia. El seguro de salud es un derecho universal, aunque existe un período de espera; las personas afiliadas deben cotizar durante tres meses consecutivos antes de poder ejercer su derecho, o seis meses interrumpidos en un período de dieciocho meses como máximo. La Ley de Seguro de Salud define todos los grupos de la población que están obligados a afiliarse, así como otros grupos vulnerables cuya cobertura es financiada por el Estado, con recursos del presupuesto nacional. Los familiares de los asegurados directos también están asegurados. El riesgo de exclusión se presenta por limitaciones de acceso geográfico y la cantidad y calidad de los servicios que ofrece el sistema público.

Holanda. Antes de una profunda reforma realizada en 2006, la población cubierta por el seguro social se definía anualmente mediante un tope salarial. Los hogares con ingresos por debajo del tope estaban afiliados al sistema público, mientras que los ubicados por encima del tope debían comprar un seguro privado. Con la reforma la afiliación se hizo obligatoria para toda la población, de modo tal que la cobertura aumentó de golpe a casi el 100%. Aún hay “bolsas de exclusión” formadas por migrantes indocumentados, aunque existen organizaciones privadas que les proveen servicios médicos.

Fuente: Muiser, 2014.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **SEGURO DE SALUD**, véase Muiser, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Con respecto a la cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el seguro de salud, los datos de la CCSS muestran poco avance en los últimos veinte años, tanto en términos de la cobertura total como en la de los asalariados, además de una gran

variabilidad en la de los trabajadores no asalariados o independientes (gráfico 6.13). Estos últimos registran un fuerte crecimiento, posiblemente relacionado con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, que hizo obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al seguro de pensiones.

En todos los sistemas de salud, y en particular en los basados en el seguro social, siempre hay algunos grupos excluidos, que conforman las ya mencionadas “bolsas de exclusión”. Ello se

debe a barreras financieras, geográficas, culturales u otras, no atendidas apropiadamente, aunque cabe anotar que en Costa Rica las cifras son muy bajas. Según encuestas del Ministerio de Salud, en 2004 un 6% de la población reportó no haber recibido atención en un Ebais cuando buscó asistencia médica y un 1,9% dijo que fue rechazado por no tener seguro. En la Ensanut 2006, esas proporciones eran 3,5% y 0,2%, respectivamente (Muiser et al., 2008). Identificar estos grupos, buscar formas de incluirlos y dar seguimiento a su situación es particularmente importante para el país, puesto que la población no asegurada y sin capacidad de pago no tiene alternativas claras, salvo en casos de emergencia.

Gasto en salud enfrenta nuevos retos y tendencias

La atención de la salud tiene un peso muy importante en el gasto público de Costa Rica. El gráfico 6.14 muestra la distribución del gasto total en salud, público y privado, en varios países. En el sector público ese gasto corresponde al Estado/Ministerio de Salud por un lado, y el seguro social por otro, mientras que en el sector privado lo componen los seguros privados y el “gasto de bolsillo”, entendido como aquel en que incurren directamente los hogares para enfrentar problemas de salud de sus miembros. Se observa que en Costa Rica, Serbia y Holanda, el seguro social representa la mayor parte del gasto público y el gasto total en salud. En México y Serbia el gasto de bolsillo es el más alto, pero este también es elevado en Costa Rica y Panamá. En esta última nación el Estado/Ministerio de Salud es el que tiene el mayor peso relativo. Dadas estas diferencias, lógicamente los resultados y las eventuales reformas de los sistemas varían entre los países.

Costa Rica supera a las demás naciones analizadas en la proporción del gasto público social que se destina al sector salud. Este indicador ha mostrado una tendencia creciente que alcanzó su punto más alto, cercano al 30%, entre 2006 y 2010, aunque en los últimos años ha sido afectado por la crisis financiera de la CCSS (este tema se

desarrolló con amplitud en el capítulo 2 del *Decimotavo Informe Estado de la Nación*). En Panamá ha fluctuado entre 10% y 20% en los últimos veinte años. En México y Serbia se ha mantenido estable en alrededor del 15% y el 14%, en cada caso, y en Holanda aumentó a partir de 2004, de 13% a 20% (OMS, 2014). Estas cifras no necesariamente son comparables, pues en varios países incluyen tanto las transferencias al sector salud desde el presupuesto nacional, como las contribuciones sociales administradas por las respectivas instituciones de seguridad social. En este aspecto Costa Rica es particular, dado que la CCSS cuenta con autonomía administrativa.

En el caso específico del gasto en el seguro de salud, tal como ilustra el gráfico 6.15 Costa Rica tuvo un comportamiento estable entre 1995 y 2006, un fuerte incremento entre 2006 y 2010 –a más del 25% del gasto público total– y luego una tendencia a la baja. En México y Panamá, dadas las particularidades de sus esquemas institucionales –comentadas en el recuadro 6.7– las fluctuaciones están asociadas a las prioridades políticas de los gobiernos, dado que el indicador incluye los presupuestos de los ministerios de salud, mientras en Costa Rica se centra en los gastos de la CCSS. Es importante subrayar que el aumento observado en Costa Rica no responde a un crecimiento en la prestación de servicios médicos, sino a un mayor costo por unidad de producción y un incremento del costo real de los servicios prestados, lo cual puede deberse al cambio en el perfil epidemiológico de la población, o bien a una pérdida en la relación costo-eficiencia del sistema. La situación amerita un estudio más a fondo, en particular porque la tendencia difiere de la reportada por los otros países estudiados (Muiser, 2014).

En cuanto al gasto privado en salud, que está compuesto –como se dijo– por el seguro privado y el gasto de bolsillo, el gráfico 6.16 muestra un notable descenso en Holanda y una tendencia creciente en Costa Rica entre 2000 y 2007. Esto último posiblemente se relaciona con la ampliación y apertura de

hospitales privados, la promoción del turismo médico y la implementación de la figura de “compra a terceros” por parte de la CCSS. A partir de 2007 el indicador comienza a bajar de nuevo. México también tuvo una reducción del gasto privado en la última década, por efecto de la reforma del Seguro Popular, aunque muestra una proporción muy superior a las de los demás países analizados.

Las fluctuaciones en el gasto en salud (público versus privado) reflejan situaciones distintas en cada país. En México evidencian el aumento del gasto público para financiar el Seguro Popular; en Holanda muestran el impacto de la profunda reforma realizada en 2006¹⁴, y en Costa Rica dan cuenta de la implementación de políticas que resultan en la transferencia de gastos del seguro de salud al sector privado.

Por otra parte, el gasto de bolsillo es relevante porque se vincula con un riesgo más elevado de que los hogares incurran en “gastos catastróficos” o “empobrecedores”¹⁵. Como proporción del gasto total en salud, en México este indicador disminuyó luego del establecimiento del Seguro Popular, en 2004; sin embargo, es el más alto de todos los países estudiados (gráfico 6.17). En Costa Rica aumentó entre 1995 y 2007, y aunque ha ido bajando a partir de entonces, se mantiene en niveles superiores a los de veinte años atrás. En Serbia, el gasto de bolsillo creció, sobre todo, desde que se reformó el sector salud, probablemente porque se abrió espacio al sector privado.

Para completar el análisis del gasto de bolsillo es preciso ahondar en el tema de los gastos catastróficos. La proporción de hogares que, en un año dado, enfrentan una situación de ese tipo tiende a ser muy reducida. En Costa Rica representó el 0,1% de los hogares en 1992 (Xu et al., 2003) y en 2004 subió a 0,3% aproximadamente, con variaciones entre 0,5% y 0,2% entre el quintil más pobre y el quintil más rico de la población (Vargas et al., 2007). Esta es la estimación más reciente de ese indicador. En México, según Knaul et al. (2012) la reforma que estableció el Seguro Popular tenía

como objetivo explícito disminuir el gasto de bolsillo y controlar el riesgo de los hogares no asegurados a sufrir gastos catastróficos. Como resultado, estos bajaron de un 2,8% de los hogares en 1992, a un 2,0% en 2010. En Holanda el gasto catastrófico se da en alrededor de un 0,5% de la población en la actualidad (Thomson, 2014). De Panamá y Serbia no se encontraron datos sobre este tema.

El gasto de bolsillo se relaciona con la evolución en el uso de los servicios públicos de salud. En Costa Rica, como se dijo antes, el aumento registrado en el gasto de la CCSS no corresponde a un incremento fuerte en la utilización de esos servicios. Por ejemplo, tal como muestra el gráfico 6.18, la hospitalización por cien habitantes disminuyó entre 1986 y 2010, pero no debido a un transvase de población a otros servicios: en este período la atención de urgencias y consultas externas por habitante tuvo un crecimiento muy leve¹⁶. Esto indica que el gasto del seguro de salud podría haberse reducido, a menos de que se haya aumentado, de manera temporal, el costo por unidad de producción, como también se indicó anteriormente.

Por último, el gasto de los sistemas de salud enfrenta el reto que impone el nuevo perfil epidemiológico de la población, tema que ha sido analizado en profundidad en ediciones anteriores de este Informe. En Costa Rica la tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas no ha mostrado variaciones sustanciales en estos veinte años, pues la transición epidemiológica ya estaba en pleno desarrollo desde finales de la década de los ochenta (Jaramillo, 1993; Miranda, 1994). No obstante, ya se cuenta con estimaciones sobre los cambios que ocurrirán en las principales enfermedades que deberá atender el sistema (véase el capítulo 2 del Decimonoveno Informe).

Una reforma institucional aún no evaluada

Las transiciones demográficas y epidemiológicas obligan a ajustar la organización institucional de los sistemas de salud. Una población más vieja implica

no solo que las personas viven más años, sino que aumenta el desafío de tener que atender enfermedades crónicas. También hay retos derivados de las tendencias a la obesidad en el mundo, entre otros problemas. Ante esta realidad, los organismos internacionales promueven la transformación de los sistemas de salud, pasando de un enfoque curativo a uno preventivo y de promoción de la salud. Pero además hay otras causas de cambios institucionales: coyunturas de crisis económica o el surgimiento de una industria privada de atención de la salud pueden ser poderosos motivos.

En los últimos veinte años Costa Rica introdujo importantes modificaciones en la organización institucional de su sistema de salud, especialmente en los años noventa, cuando implementó una reforma con el objetivo explícito de mejorar la capacidad para atender las nuevas demandas surgidas de los cambios demográficos y epidemiológicos (Muiser, 2014). Sin embargo, esa no fue la única razón en juego. La crisis económica de 1980-1982 redujo el financiamiento de los programas de salud rural y comunitaria del Ministerio de Salud (Minsa) y desde entonces la CCSS comenzó a asumir el liderazgo en la formulación de la política en este campo (Güendel y Trejos, 1994). De hecho, al definir los términos del préstamo que se obtuvo para llevar adelante la reforma, se dejó el control de los fondos en manos de la CCSS, no del Minsa, supuesto rector formal del sector. De esta manera los servicios del primer nivel de atención quedaron definitivamente dentro de la estructura de la CCSS, y hacia esta se trasladaron las instalaciones y recursos del Minsa relacionados con esa actividad. También se inició en ese período el establecimiento de los Ebais, con el fin de ampliar el acceso a los servicios, su equidad y la eficiencia del sistema en general. En 2012 existían 1.014 Ebais (CCSS, 2012).

La reforma también incluyó otras medidas. En 1998 la Asamblea Legislativa promulgó la “Ley de Desconcentración de los Hospitales y las Clínicas de la CCSS”, que estableció

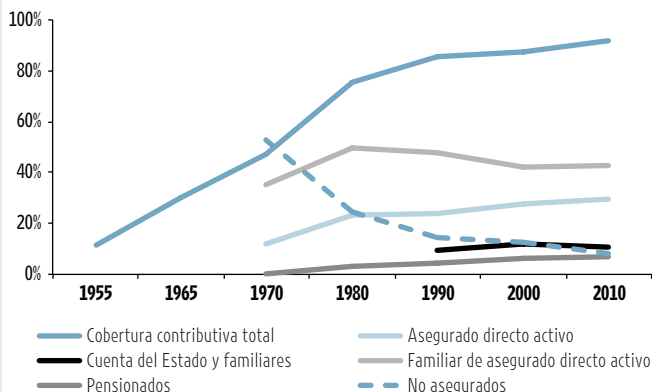
un esquema de pagos por resultados, basado en contratos o compromisos de gestión. La meta era incentivar el logro de objetivos medibles, aunque la fiscalización de los procesos recayó sobre la misma CCSS y posteriormente sobre la Contraloría General de la República (CGR), aunque esta solo aprueba el presupuesto anual de la institución, no interviene en su gestión interna (Muiser, 2014).

Asimismo, en la década de los noventa la CCSS comenzó a comprar servicios al sector privado, pero la falta de instrumentos de control externo generó problemas y al menos un caso de corrupción en 2004, que provocó la destitución de la Junta Directiva de la institución y diversos procesos legales. Después de este episodio, la CGR emitió un informe en el que puso en duda la constitucionalidad de la figura de contratación a terceros y la potestad de la CCSS para aplicarla (CGR, 2004). En consecuencia, la implementación de la Ley de Desconcentración se paralizó.

Pese a su importancia, a la fecha no existe una evaluación comprensiva de las fortalezas y debilidades de la reforma ejecutada en los años noventa (Muiser, 2014). En perspectiva comparada, en las dos últimas décadas todos los países estudiados realizaron cambios para lograr o sostener la cobertura universal de sus sistemas de salud, así como mejorar su equidad y eficiencia (Muiser, 2014). En Costa Rica, los Ebais han sido calificados como un instrumento exitoso para mejorar la equidad en el acceso a los servicios de salud (Rosero Bixby, 2004). En Panamá, la integración de los servicios del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social también tuvo el objetivo de mejorar la equidad, lo mismo que el establecimiento del Seguro Popular en México y las reformas más radicales efectuadas en Serbia y Holanda. Incrementar la eficiencia ha sido más difícil y el paso a esquemas basados en la prevención y la promoción de la salud ha sido lento, pese a que en la mayoría de las naciones del grupo de referencia el gasto en salud sigue creciendo.

GRAFICO 6.12

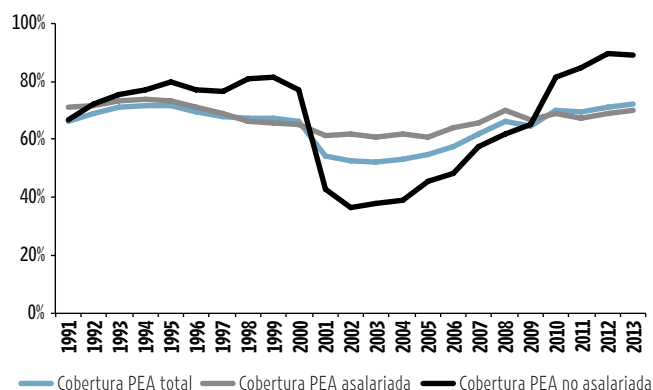
Cobertura de la población en el seguro de salud



Fuentes: Muiser, 2014, con datos de Garnier, 2006 y CCSS, 2012.

GRAFICO 6.13

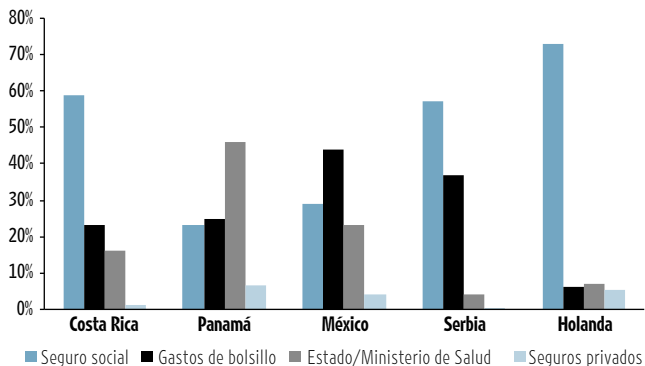
Porcentaje de la PEA cubierta por el seguro de salud



Fuente: Muiser, 2014, con datos de la CCSS.

GRAFICO 6.14

Países seleccionados: distribución del gasto en salud^{a/}. 2012

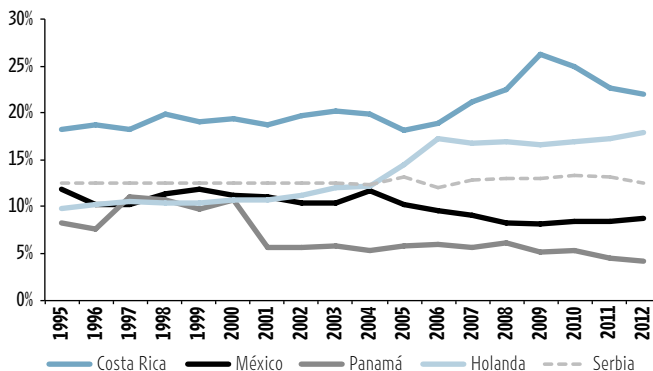


a/ Los datos de Holanda solo representan el 90% del gasto total en salud, debido a un error en la base de datos de la OMS (Muiser, 2014).

Fuente: Muiser, 2014, con datos de OMS, 2014.

GRAFICO 6.15

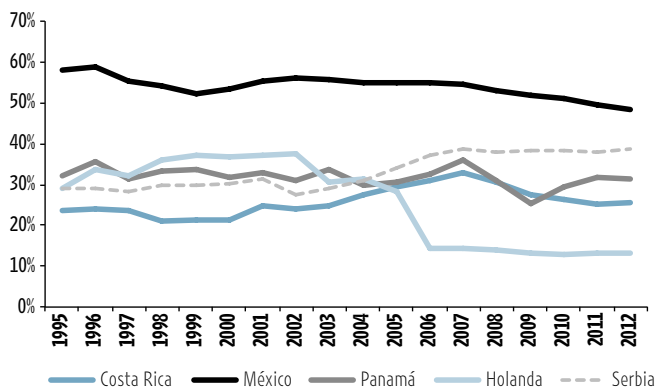
Países seleccionados: gasto en el seguro de salud como porcentaje del gasto público total



Fuente: Muiser, 2014, con datos de OMS, 2014.

GRAFICO 6.16

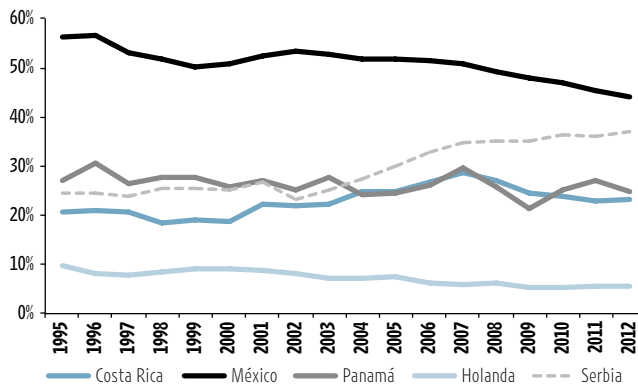
Países seleccionados: gasto privado en salud como porcentaje del gasto total en salud



Fuente: Muiser, 2014, con datos de OMS, 2014.

GRAFICO 6.17

Países seleccionados: gasto de bolsillo^{a/} como porcentaje de gasto total en salud

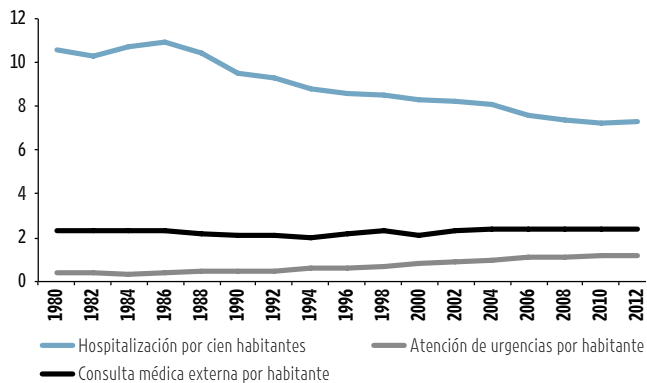


a/ El gasto de bolsillo es parte del gasto privado en salud. Corresponde a los gastos en que incurren los hogares directamente, para enfrentar problemas de salud de sus miembros.

Fuentes: Muiser, 2014, con datos de OMS 2014.

GRAFICO 6.18

Indicadores seleccionados sobre utilización de servicios de salud de la CCSS



Fuente: Muiser, 2014, con datos de CCSS, 2012.

El sustento económico del desarrollo humano: evolución de las finanzas públicas

Panorama general

Las finanzas públicas son un factor clave, aunque no único, en la capacidad del Estado para atender los requerimientos de gestión e inversión orientados a sostener y ampliar la fortalezas en el desarrollo humano de un país. En ediciones anteriores este Informe ha llamado la atención sobre el hecho de que Costa Rica ha conseguido avances en desarrollo humano con recursos financieros más limitados que otras naciones de similar logro.

Asimismo, las finanzas públicas constituyen un sustento fundamental de los gobiernos para alcanzar los objetivos que la sociedad les ha encargado. Como instrumento de política económica, se orientan a conseguir mayores tasas de crecimiento o propiciar la estabilidad económica. Como instrumento de política social, redistribuyen la riqueza y mejoran la calidad de vida a través de la provisión de bienes y servicios públicos. Aunque existe una correlación entre riqueza material de la economía y bienestar de las personas, esta no se cumple para todos los países (PNUD, 2014). Esto ha ocurrido principalmente porque algunas naciones han colocado en el centro de sus estrategias de desarrollo el crecimiento económico o la acumulación de riqueza, por encima del interés de mejorar el bienestar de su población.

Este apartado analiza las finanzas públicas de Costa Rica entre 1994 y 2012 y las contrasta con las de otras naciones latinoamericanas de similar

desarrollo humano. En este caso se trata de Argentina, Chile, Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. En concreto se abordan los desafíos para mejorar y ampliar la recaudación tributaria, así como el manejo de la estructura inflexible del gasto del Gobierno Central. La principal conclusión, tanto si se examina el caso costarricense en particular, como en comparación con los países seleccionados, es que hoy en día la capacidad de la economía fiscal para dar sustento al desarrollo humano es más vulnerable que hace veinte años. Ciertamente hubo mejoras recaudatorias y una reducción del endeudamiento público, y hasta se experimentó un superávit fiscal durante un período de gran dinamismo económico (2007-2008). Sin embargo, en los últimos años se registra un rápido incremento del déficit fiscal, un nuevo ciclo de acelerado endeudamiento y alto e inflexible gasto público (véase el capítulo 3 de este Informe).

Los países latinoamericanos que se mantuvieron en un mismo grupo en el IDH mostraron trayectorias distintas en el período analizado. Todos tienen en común una fuerte dependencia de los impuestos indirectos –específicamente el de ventas–, pero sus esfuerzos para incrementar el peso de los tributos directos, y en especial el de la renta, son muy disímiles, aunque todos han logrado avances. Por el lado de los gastos, es común un alto peso de los rubros inflexibles a la baja (como salarios e intereses), lo mismo que la contención

de rubros estratégicos para el desarrollo humano, como la inversión social y en infraestructura, en momentos de deterioro fiscal.

Se observan grandes diferencias en la evolución de los ingresos y los gastos públicos, así como en las políticas fiscales seguidas por los países. Argentina y Ecuador destacan por haber logrado los mayores incrementos en la recaudación tributaria. Panamá exhibe la tasa más baja de crecimiento anual de gastos e ingresos, cercana al 12%. En contraste, en Venezuela ambos rubros han aumentado a tasas promedio de 51,4% y 32,2% por año, respectivamente. Chile mantuvo durante el período un saldo público superavitario equivalente a 1,4% del PIB, mientras que Costa Rica ha mostrado un promedio deficitario de 2,9%.

Costa Rica se ubica en una posición favorable gracias a la recaudación de las cargas sociales; sin embargo, si este rubro se excluye del análisis, cae en el grupo de países de menor avance y con un déficit crónico en sus finanzas públicas (salvo por un par de años de los últimos veinte). Costa Rica presenta tres particularidades que ejercen presión y dificultan el manejo de las finanzas:

- pertenece al grupo de naciones con menor porcentaje de gastos de capital;
- a diferencia de los demás países analizados, su gasto en remuneraciones se incrementó considerablemente tras la crisis de 2008-2009, y

- tiene la estructura con mayor peso de los gastos inflexibles (cuadro 6.8).

A partir del cálculo de coeficientes de correlación parcial (Meneses y Chaves, 2014) es posible aproximar la relación entre variables “macrofiscales” y el desempeño en desarrollo humano, medido a través de las diferencias promedio en el IDH. En primer lugar, el aumento cuantitativo e indiscriminado de los ingresos y gastos no se asocia en forma directa a un mayor bienestar: las naciones que mostraron incrementos moderados en sus ingresos y gastos totales tuvieron un mejor desempeño en desarrollo humano, y las que más deterioraron su posición relativa en el IDH registraron mayores tasas de crecimiento anual de ingresos y gastos¹⁷. En segundo lugar, conforme aumentaba la magnitud del déficit fiscal promedio del período, mayores fueron las caídas en el IDH. Y por último, tasas de crecimiento más altas están medianamente correlacionadas con la ganancia de puestos en el IDH¹⁸.

En resumen, en veinte años Costa

Rica no logró mejoras significativas en su economía fiscal. Su precaria situación actual (que se analiza en el capítulo 3) es el resultado del arrastre de serias deficiencias que, en una perspectiva comparada, hacen del país un caso particularmente vulnerable en la región.

Pocos avances hacia una estructura de ingresos públicos más progresiva

En el grupo de referencia, Costa Rica es el país en el que los impuestos representan la mayor proporción de los ingresos del gobierno central (94,2%), situación que no cambió en los últimos veinte años. Por ello, en su caso, la relevancia de una buena o mala recaudación tributaria es aun mayor. Ciertamente en todas las naciones consideradas los ingresos corrientes tienen una participación alta (gráfico 6.19), pero con pesos diferentes: este rubro también supera el 80% de los ingresos en Chile, Argentina y Uruguay, mientras que en Panamá, México, Venezuela y Ecuador los ingresos no tributarios tienen una importancia mayor. Los ingresos del

petróleo y el canal de Panamá explican en parte esta diferencia.

Entre 1994 y 2012, la estructura de ingresos experimentó cambios pequeños y en sentidos opuestos entre los países. El peso de los ingresos tributarios en los ingresos totales del gobierno central aumentó entre los que lograron mejorar (Panamá) o tuvieron el menor deterioro en el IDH (Argentina, Ecuador, Chile y México), con excepción de México. Por el contrario, en las naciones que perdieron más posiciones en el índice de desarrollo humano la proporción se redujo (salvo en Uruguay). Costa Rica está en el segundo grupo.

Al analizar la evolución de los ingresos tributarios con respecto al PIB, se observa que en Costa Rica esa relación ha variado poco. El comportamiento es similar si se consideran los ingresos tributarios y cargas sociales del gobierno general, o solo los primeros, aunque las diferencias de partida son mayores. En cualquier caso, Argentina y Ecuador han logrado los mayores incrementos en su carga tributaria (gráfico 6.20)

CUADRO 6.8

Principales avances en materia de finanzas públicas, Costa Rica y países seleccionados

Área	Trayectoria de Costa Rica en veinte años	Principales avances en países comparados	Medidas tomadas en el grupo
Ingresos tributarios	Pérdida de participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales. Aumento de la carga tributaria, manteniendo la posición intermedia en el grupo. Incremento moderado en la participación de los impuestos directos. Aumento de las contribuciones sociales. Reducción de la dependencia de los impuestos indirectos. Estancamiento en la recaudación per cápita.	Incremento de la participación de los ingresos tributarios en la mayoría de los países. Aumento de la carga tributaria. Incrementos acelerados en la participación de los impuestos directos. Innovación en la recaudación de impuestos indirectos (IVA). Mejora en la recaudación per cápita.	Consolidación del impuesto al valor agregado. Implementación del impuesto dual sobre la renta. Control y fiscalización. Reducción del mínimo exento para el impuesto sobre la renta. Reducción de las exoneraciones del impuesto de ventas. Fortalecimiento de los impuestos ambientales. Implementación o modificaciones en el impuesto selectivo de consumo.
Gastos	Estancamiento en el peso relativo de los gastos inflexibles a la baja. Incremento del peso de las remuneraciones en los gastos totales.	Reducción del peso relativo de los gastos inflexibles a la baja. Aumento de las inversiones de capital.	Reducción del peso de los gastos en remuneraciones. Inversión pública en infraestructura. Divulgación y transparencia en el manejo de las reglas fiscales. Creación de fondos anticíclicos.

Fuente: Meneses y Chaves, 2014.

y Argentina, además, lidera el grupo con el mayor peso en este indicador (del sector público general con cargas sociales), el cual fue de 37% del PIB en 2012; le siguen Costa Rica (22%), Chile y Panamá (18% aproximadamente). México es el último del grupo. No se contó con datos actualizados de Ecuador y Uruguay.

No obstante, en Costa Rica y en la mayoría de los países del grupo (con excepción de Venezuela), el peso de la carga tributaria aumentó en los últimos años. Según la Cepal (2013), entre 2000 y 2011 en promedio pasó de 12,7% a 15,7%. Solo Chile y Uruguay superan ese promedio. Los principales factores que explican el incremento, aunque con impactos distintos, son:

- Cambios estructurales derivados de la consolidación del impuesto al valor agregado (en los países que lo han adoptado).
- Una mejora significativa de la participación de los impuestos directos, como se analizará más adelante.
- Crecimiento de la economía mundial.
- Sostenido aumento de los precios de los productos básicos.
- Contexto macroeconómico favorable, con excepción de la crisis de 2008-2009.
- Nuevos tributos, como los impuestos a las transacciones financieras.
- Reducción de exoneraciones.
- Mejoras en la administración tributaria.
- Incremento del consumo (Cepal, 2013).

Aunque en Costa Rica la carga tributaria del gobierno central ha crecido, la crisis de 2008-2009 tuvo un fuerte impacto. Provocó una baja en los ingresos que interrumpió el sendero de expansión y, una vez superada,

estos no recobraron el ritmo ascendente que traían desde principios de siglo. Con ello, el país perdió la ventaja que tenía sobre Argentina, Chile y Panamá a inicios de la década de los noventa. En 2012 una recuperación parcial le permitió igualar a los dos últimos, pero siempre quedó muy por debajo de los aumentos logrados por Uruguay y Argentina (gráfico 6.21). Para Costa Rica esta situación implica un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas del gobierno central por dos razones: por una parte, como fue visto, su estructura de ingresos depende casi por completo de los ingresos tributarios (la proporción más alta del grupo analizado) y, por otra, algunos gastos han tenido un crecimiento mayor que en las demás naciones (como se verá más adelante). En cuanto a los ingresos no tributarios, Costa Rica muestra el mayor incremento en su peso relativo, producto de las transferencias devueltas por Fodesaf, en cumplimiento de la Ley 8783¹⁹ (Angulo, 2011).

Costa Rica está entre los tres países con menor peso de los impuestos directos en su estructura tributaria pero, al igual que el resto del grupo, ha logrado aumentar su importancia. La mejora no ha implicado cambios drásticos: los impuestos directos pasaron de 23,1% a 35,0%²⁰ como proporción de los ingresos totales y de 2,6% a 4,6% como porcentaje del PIB. En contraste, Chile, Argentina, Ecuador y Uruguay muestran incrementos sustanciales, que superan los tres puntos del PIB (gráfico 6.22). Esta acelerada transformación les ha permitido avanzar hacia una estructura tributaria más progresiva y cada vez menos dependiente de los impuestos indirectos.

Los esfuerzos para reducir la dependencia de los tributos indirectos tienen una estrecha relación con cambios efectuados en la recaudación del impuesto sobre la renta. Las principales transformaciones realizadas en América Latina combinan cambios en la tasa, reducción del mínimo exento y un mejor control y fiscalización de los contribuyentes. En Uruguay destaca la implementación del impuesto dual, que consiste en gravar por separado las rentas del trabajo y

las de capital. Modificaciones similares fueron aplicadas en la mayor parte de Centroamérica (con excepción de Costa Rica), donde se establecieron “alícuotas uniformes para gravar las rentas de capital, combinadas con tasas mayores para las utilidades empresariales y tasas progresivas para la renta del trabajo” (Cepal, 2013). En esta materia, Costa Rica no introdujo innovaciones importantes (Meneses y Chaves, 2014).

Las modificaciones permitieron que el impuesto sobre la renta se convirtiera en la segunda fuente de ingresos tributarios. Durante la última década, en América Latina su peso relativo pasó de 3,2% a 4,9% del PIB. En el grupo analizado, el cambio en el mismo período fue de 3,3% a 4,9% del PIB, con diferencias entre países. En todos los casos (con excepción de Venezuela) se realizaron reformas del impuesto (más detalles en Meneses y Chaves, 2014). En Costa Rica, según el Ministerio de Hacienda (DGT-640-014), en años recientes destacan las variaciones efectuadas en los tramos de ingresos brutos sobre los cuales se calcula el impuesto de renta y la firma de convenios internacionales de intercambio de información²¹. Por su parte, Rosales y Sánchez (2009) identificaron varias reformas que han buscado ampliar y simplificar la base del impuesto, revisar las tasas impositivas y reducir la evasión.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANZAS PÚBLICAS,

véase Meneses y Chaves, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Uno de los ingresos fiscales más importantes es el originado en las cargas sociales. Según Gómez y Morán (2013), las contribuciones individuales a la seguridad social introducen grandes diferencias entre los sistemas tributarios de la región. En esta materia Costa Rica destaca en el grupo de referencia. Después de Uruguay y Argentina, es el país donde el peso de este rubro con respecto al PIB es mayor (cerca del 8%). No solo ha mantenido esta posición en los últimos veinte años, sino que es una de las tres naciones (con

Argentina y Ecuador) que han logrado incrementar esa participación (gráfico 6.23). Los ingresos por contribuciones sociales han actuado como una herramienta fundamental de la política social y constituyen uno de los logros que internacionalmente se le reconocen a Costa Rica, puesto que han hecho posible una amplia cobertura de su sistema de seguridad social.

Impuestos indirectos mantienen su hegemonía

Si bien los impuestos directos han ganado importancia en la estructura tributaria de Costa Rica, los indirectos siguen siendo la principal fuente de ingresos del gobierno central, en sintonía con el resto de países estudiados. En ese sentido Costa Rica muestra lo que Gómez y Morán (2013) denominan “debilidad estructural de las estructuras tributarias”: el sesgo hacia la tributación indirecta y la baja participación de la renta personal.

En el grupo de referencia, los impuestos indirectos representan en promedio el 58,8% de los ingresos totales, cinco puntos menos que hace veinte años. A lo largo del período, los impuestos a los bienes y servicios siguieron teniendo el mayor peso (40,4%) e incluso

incrementaron su participación (cuadro 6.9). Según Cepal (2013 y 2014b), entre 2000 y 2011 se registró una tendencia al fortalecimiento de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), como resultado de su extensión a los servicios intermedios y finales, así como a un progresivo aumento de la tasa general del impuesto y a la reducción de las exoneraciones. Esto último no ha ocurrido en Costa Rica, donde más bien se ha seguido expandiendo el régimen de exoneraciones (véanse los capítulos 3 y 5 de este Informe). Además, la Cepal destaca dos innovaciones: la primera se llevó a cabo en Uruguay, donde se eliminó la exención a los bienes y servicios básicos, y se compensó a los hogares afectados con una transferencia electrónica mediante el uso de tarjetas de crédito. La segunda innovación, aplicada en Ecuador²², es el reforzamiento de los gravámenes relacionados con el ambiente, como los impuestos selectivos de consumo sobre los vehículos, los plásticos y los combustibles. Costa Rica fue un innovador temprano en esta materia. En términos generales, la reducción del peso de los tributos indirectos responde a los rubros de comercio y selectivos de consumo.

Costa Rica es una de las naciones

que tienen la mayor cantidad de bienes exentos del impuesto de ventas. El gasto tributario asociado a ello representa 3,6 puntos del PIB (Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda, 2011). Además, la tasa es menor a la que se cobra en la mayoría de los países estudiados. Adicionalmente, todos, salvo Costa Rica y Panamá, han transformado el impuesto de ventas sobre productos finales en uno al valor agregado. Según Sáenz (2014), ese cambio no solo ayuda a incrementar la recaudación, sino que permitiría mejorar la fiscalización, al incentivar a las empresas a solicitar facturas a sus proveedores de bienes y servicios (véase el capítulo 3 del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*).

Varios estudios concluyen que el aumento y las mejoras orientadas a la recaudación directa no logran compensar la regresividad creada por los impuestos indirectos (Barreix et al., 2006 y 2009; Gómez et al., 2011; Cepal, 2013). Según esas fuentes, Chile es el país que ha conseguido el mayor impacto del impuesto sobre la renta en la equidad, pues logró reducir el coeficiente de Gini en un 3,5%. Para Costa Rica la disminución es de 1,4%.

Por último cabe mencionar que este

CUADRO 6.9

Países seleccionados: impuestos indirectos en relación con el total de ingresos tributarios, por tipo. 1994-2012
(porcentajes promedio)

País	Impuestos indirectos							
	Total		Generales sobre bienes y servicios		Específicos sobre bienes y servicios		Sobre el comercio y las transacciones internacionales	
	1994-1996	2010-2012	1994-1996	2010-2012	1994-1996	2010-2012	1994-1996	2010-2012
Chile	71,2	56,2	49,3	46,3	10,1	8,5	11,8	1,4
Argentina	70,4	60,9	45,8	29,3	13,9	5,5	10,7	26,1
Uruguay	80,6	63,8	49,7	46,3	23,1	11,3	23,1	11,3
Panamá	48,4	50,7	16,5	27,0	9,1	12,6	22,7	11,1
Costa Rica	75,0	64,7	38,2	37,2	15,7	21,2	21,1	6,4
México	51,2	39,2	28,8	41,9	15,4	-4,7	7,0	2,0
Venezuela	41,7	66,6	23,2	51,7	6,9	6,3	11,6	8,6
Ecuador	72,5	68,5	43,7	43,8	7,1	6,0	21,7	18,7
Promedio	63,9	58,8	36,9	40,4	12,7	8,3	16,2	10,7

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

Informe ha dado seguimiento a la evolución del impuesto per cápita, para analizar su correspondencia con las aspiraciones de cobertura y calidad de los servicios públicos. En 2007 el impuesto per cápita costarricense fue menor que el de los países con similar PIB per cápita: 1.529 versus 1.868 dólares, ajustados por la paridad del poder de compra. Y en contraste con el grupo de alto IDH, del cual Costa Rica forma parte, el indicador nacional fue 718 dólares inferior (2.310 dólares). De ahí que el Decimoséptimo Informe concluyera que las diferencias identificadas muestran “una inconsistencia entre la decisión que tomó el país hace casi medio siglo, de avanzar hacia un modelo de un Estado social de derecho, y la disposición para proveer los recursos que demanda el logro de este objetivo” (PEN, 2011b).

Luego de la crisis de 2008-2009 las brechas aumentaron, debido a la lenta recuperación de los ingresos. Ninguno de los rubros que los componen logró tasas de crecimiento cercanas a las reportadas antes de la crisis; la carga tributaria pasó de 15,3% en 2008 a 13,3% en 2012 y fue parecida en 2013. Costa Rica mantiene el quinto lugar

de recaudación por persona del grupo analizado, pero es la nación que menor incremento logró en los últimos veinte años (cuadro 6.10).

Costa Rica mantiene una estructura inflexible de gasto

Al igual que otros países de América Latina, en Costa Rica la estructura de gastos totales del gobierno central está dominada por las transferencias corrientes y las remuneraciones, que en conjunto representan más del 60%. Entre 1994 y 2012 las primeras aumentaron prácticamente en todos los casos,

con excepción de Ecuador y Panamá, que además tienen el menor peso de este rubro en sus estructuras de gasto. Esta situación no registró mayores cambios en veinte años (cuadro 6.11).

Costa Rica exhibe tres características que presionan el manejo de las finanzas. Primero, está en el grupo de países con menor porcentaje de gastos de capital y, al igual que Uruguay, ha reducido el peso de este rubro en las dos últimas décadas. Esto limita la capacidad de proveer la infraestructura necesaria para fomentar la competitividad, uno de los rezagos más serios del país.

CUADRO 6.10

Recaudación tributaria anual por persona en países de América Latina con similar IDH (dólares ajustados por PPA)

País	Promedio 1994-2002	Promedio 2002-2011	Diferencia
Chile	1.695	2.331	636
Uruguay	1.420	1.938	518
Panamá	1.308	1.379	71
Costa Rica	1.051	1.082	31
México	939	1.338	399
Venezuela	733	1.061	328
Ecuador	475	789	314

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat y Banco Mundial, 2014a.

CUADRO 6.11

Países seleccionados: estructura del gasto total del gobierno central, por rubro de gasto (porcentajes)

País	Períodos	Sueldos y salarios	Pagos de intereses	Subsidios y otras transferencias corrientes	Gastos de capital	Otros
Argentina	1994-1996	16,4	9,1	60,4	8,4	5,8
	2010-2012	11,0	8,3	64,4	12,1	4,2
Chile	1994-1996	18,8	8,6	46,8	15,7	10,1
	2010-2012	19,2	2,5	49,9	18,5	9,9
Costa Rica	1994-1996	26,5	24,4	35,9	9,5	3,7
	2010-2012	38,0	11,1	38,3	9,2	3,4
Ecuador	1994-1996	38,7	20,8	7,5	19,8	13,1
	2010-2012	35,6	3,6	6,4	42,3	12,1
México	1994-1996	11,7	16,3	52,1	12,1	7,7
	2010-2012	8,7	8,4	61,6	14,1	7,1
Panamá	1994-1996	34,4	20,8	25,4	11,2	8,1
	2010-2012	21,6	11,1	21,9	37,3	8,1
Uruguay	1994-1996	23,2	6,5	43,6	10,9	15,9
	2010-2012	21,1	11,0	45,3	7,1	15,6

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

Por el contrario, las otras naciones han logrado aumentar la proporción de los gastos de capital (gráfico 6.24). Hay casos excepcionales, como los de Panamá y Ecuador, en los que estos gastos no solo se han incrementado, sino que han llegado a ser el principal rubro, con un peso superior al 37%.

La segunda característica desfavorable es la evolución del gasto en remuneraciones, tema ampliamente analizado en diversas ediciones de este Informe, en las que se ha llamado la atención sobre el incremento desmedido de este rubro luego de la crisis de 2008-2009, como efecto combinado de más empleo público y aumentos salariales (PEN, 2011b, 2012 y 2013b). Esta situación genera un contexto de alta vulnerabilidad para la sostenibilidad financiera y no es compartida por ninguno de los países estudiados; en todos ellos este rubro bajó o se mantuvo estable. En todo el período, Costa Rica fue el país en el que las remuneraciones tuvieron el mayor peso en la estructura de gastos.

La tercera fuente de presión en el manejo de las finanzas públicas son los gastos inflexibles. Por efectos de la desagregación de los datos, en el presente análisis solo se consideran los pagos de salarios e intereses, ya que no es posible separar de las transferencias corrientes

los gastos en pensiones. Hoy en día Costa Rica tiene el mayor peso de estos rubros en su estructura de gastos totales. Además, comparte con Uruguay (por el pago de intereses) el rasgo de ser los únicos países en los que la importancia relativa de estos gastos casi no ha variado en los últimos veinte años; los demás la han reducido. A inicios del período (1994-1996) Ecuador, Panamá y Costa Rica tenían más del 50% de su estructura de gasto comprometida, el doble que el resto de las naciones consideradas. Para finales del período (2010-2012), Ecuador y Panamá habían logrado disminuir sustancialmente esa presión, mientras que Costa Rica la mantuvo (gráfico 6.25). En la actualidad, los gastos inflexibles del país son, en promedio, 1,93 veces superiores a los del grupo de referencia.

Diferencias en el manejo de las presiones fiscales

A lo largo de las últimas décadas Costa Rica tuvo, como la mayoría de las naciones de América Latina, recurrentes déficits fiscales. Son pocos los años en que se ha logrado reportar superávits y, cuando estos han ocurrido (en Costa Rica, entre 2007 y 2008), no se han sostenido en el tiempo. El déficit fiscal es, pues, un dato de partida

para el manejo de la política fiscal. Sin embargo, cada país ha enfrentado esta realidad de manera distinta. Este acápite busca determinar si las acciones adoptadas en Costa Rica en períodos de alto déficit fiscal han sido similares a las que han ejecutado otros países de la región. Para ello se compara la evolución de los gastos del gobierno central durante las etapas en que cada economía registró un déficit superior al promedio de los veinte años.

El cuadro 6.12 sistematiza el sentido de la variación promedio (en puntos porcentuales) que experimentó cada renglón de gasto en las circunstancias descritas. En la mayoría de los países, las medidas de contención se distribuyen entre varios rubros, e incluso se aplican políticas de control a las remuneraciones (Ecuador, Panamá, Uruguay y Argentina). Destacan los casos de Ecuador y Panamá, donde los episodios de presión fiscal no se tradujeron en recortes de las inversiones de capital. En Costa Rica, la respuesta usual ha sido la contención de las transferencias corrientes (que incluyen la inversión social en educación y vivienda), acompañada de reducciones en la inversión en infraestructura y en la adquisición de activos físicos.

Por el lado de los ingresos, en varios

CUADRO 6.12

Países seleccionados: variación de los gastos del gobierno central en escenarios de déficit fiscal por encima del promedio del período 1994-2012^{a/}, según rubro de gasto

País	Períodos	Sueldos y salarios	Pagos de intereses	Subsidios y otras transferencias corrientes	Gastos de capital	Otros
Costa Rica	+	+	+	-	+	-
Ecuador	-	+	+	-	-	+
Panamá	-	-	-	+	+	+
Uruguay	-	+	+	-	-	-
Chile	+	+	-	+	+	-
Argentina	-	-	+	-	+	-
México	+	-	-	+	-	+

a/ Los años de altos déficits son los siguientes para cada país: Argentina: 1995-2001 y 2011-2012; Chile: 1999-2003 y 2009-2010; Costa Rica: 1995-1997, 2000-2002 y 2009-2012; Ecuador: 1996, 1998-1999 y 2009-2012; México: 1998-1999, 2002 y 2006-2012; Panamá: 1998, 2003-2005 y 2010-2012; Uruguay: 1999-2000.

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

países los años de alto déficit fiscal han coincidido con caídas en la recaudación. En todos los casos se procuró atenuar la baja aumentando algunos impuestos. En Costa Rica, Ecuador y Panamá, esos episodios se acompañaron de incrementos en el peso de la recaudación de impuestos indirectos. Por el contrario, en Uruguay, Chile, Argentina y México los impuestos directos fueron los que actuaron como contrapeso para mejorar el balance fiscal (cuadro 6.13).

Uno de los mecanismos utilizados por Argentina, Chile, Uruguay y Ecuador es el establecimiento de reglas fiscales que buscan controlar el manejo de las finanzas públicas en procura de la estabilidad macroeconómica. Según Perry (2002), un tercio de la volatilidad económica de Latinoamérica se explica por la volatilidad de las políticas en este campo. Los resultados han sido diversos (véase Meneses y Chaves, 2014). Sin embargo, la valoración general no

es favorable, sobre todo por errores de diseño y aplicabilidad. Según Berganza (2003), el desafío principal es lograr un manejo contracíclico de las finanzas públicas, lo cual se dificulta por varios aspectos, como el ciclo político del gasto, la estructura de la deuda, la escasez y volatilidad de los ingresos públicos, una alta vulnerabilidad al comportamiento de los términos de intercambio y la rigidez de la estructura del gasto público.

CUADRO 6.13

Países seleccionados: variación de los ingresos tributarios del gobierno central en escenarios de déficit fiscal por encima del promedio del período 1994-2012^{a/}, según tipo de impuestos

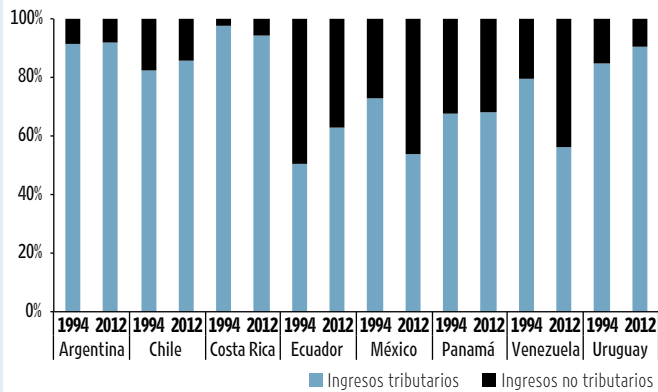
País	Ingresos directos	Impuesto sobre la renta	Impuesto sobre la propiedad	Ingresos indirectos	IVA o impuestos de ventas	Impuesto selectivo de consumo
Costa Rica	-	-	+	+	+	+
Ecuador	-	-	+	+	-	-
Panamá	-	-	+	+	+	+
Uruguay	+	+	+	-	-	-
Chile	+	+	-	-	+	+
Argentina	+	+	+	-	-	+
México	+	+	-	-	+	-

a/ Los años de altos déficits son los siguientes para cada país: Argentina: 1995-2001 y 2011-2012; Chile: 1999-2003 y 2009-2010; Costa Rica: 1995-1997, 2000-2002 y 2009-2012; Ecuador: 1996, 1998-1999 y 2009-2012; México: 1998-1999, 2002 y 2006-2012; Panamá: 1998, 2003-2005 y 2010-2012; Uruguay: 1999-2000.

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.19

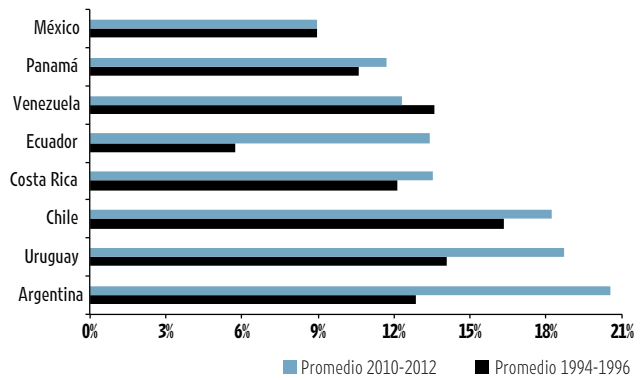
Países seleccionados: estructura de ingresos del gobierno central



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.20

Carga tributaria^{a/} de Costa Rica y países de América Latina con similar IDH



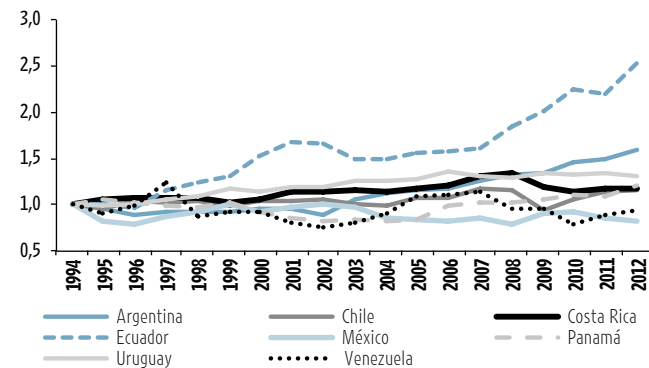
a/ Los ingresos corresponden al gobierno central de cada país.

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

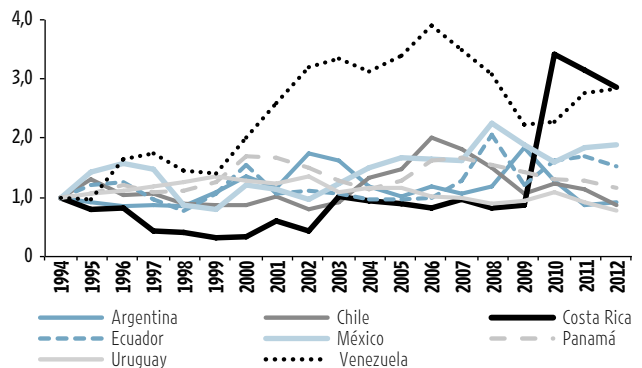
GRAFICO 6.21

Países seleccionados: índice de los ingresos tributarios y no tributarios como porcentaje del PIB (base 1994=100)

Ingresos tributarios



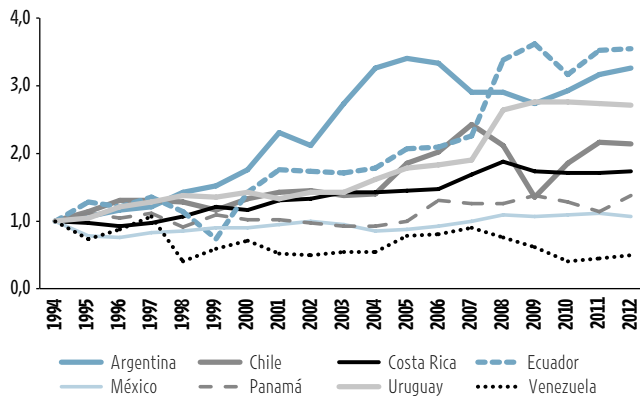
Ingresos no tributarios



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.22

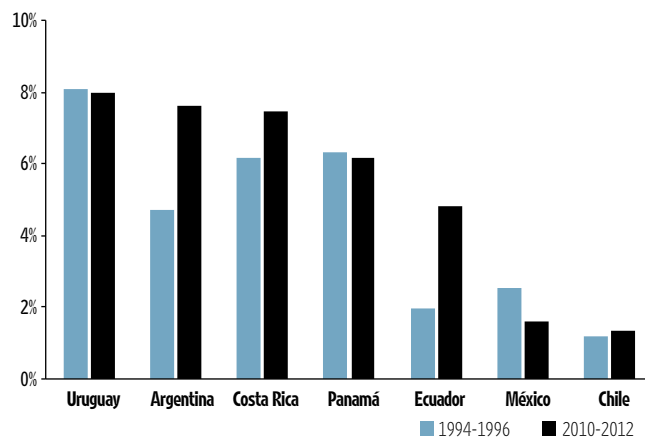
Países seleccionados: índice de los ingresos directos como porcentaje del PIB
(base 1994=100)



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.23

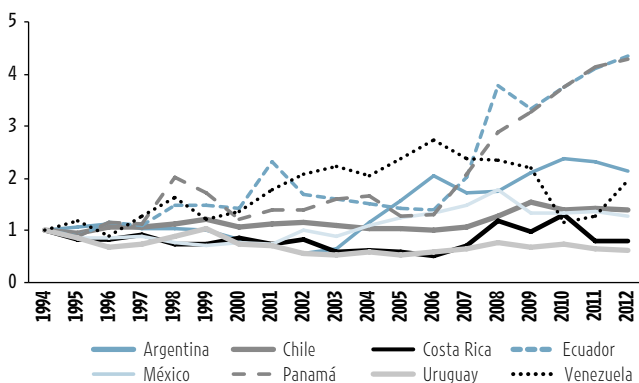
Países seleccionados: participación de los ingresos por cargas sociales como porcentaje del PIB



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.24

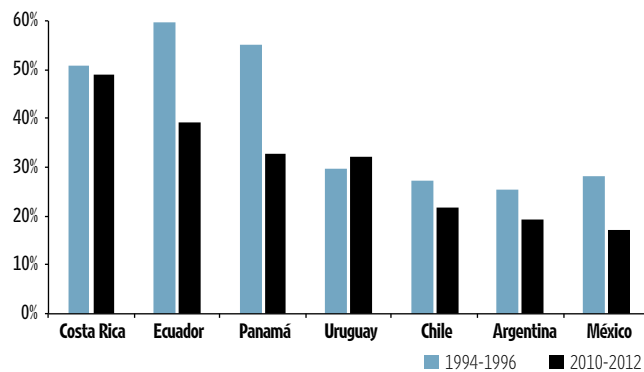
Países seleccionados: índice de los gastos de capital
(base 1994=100)



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.25

Países seleccionados: peso de los gastos inflexibles (salarios e intereses) en el gasto total del gobierno central
(porcentaje promedio)



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

La libertad de las personas: las reglas para la participación ciudadana

Panorama general

Costa Rica es una democracia madura. Pese a diversos problemas de gestión política (que analiza en detalle el capítulo 5 de este Informe), muestra una trayectoria sólida en la región latinoamericana, con dieciséis procesos electorales consecutivos sin ruptura del Estado de derecho. Sin embargo, al igual que otras democracias consolidadas, en las dos últimas décadas ha enfrentado presiones sociales para ampliar la gama de libertades y derechos de las personas, en procura de mayor equidad y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, más allá de lo estrictamente electoral. En el presente análisis, a ese proceso se le denomina “democratización de la democracia”.

Esta sección reseña los cambios en las reglas que norman la participación ciudadana en Costa Rica desde 1994, con una perspectiva comparada con tres países cercanos en desarrollo humano y reconocidos por sus exitosos procesos de democratización: Chile, Uruguay y Dinamarca (Vanhanen, 2000; Bowman et al., 2005; EIU, 2012). El análisis se centra en tres dimensiones: la elección de representantes, la participación en la formación de leyes y la participación en la gestión pública.

A grandes rasgos, el recuento lleva a dos conclusiones. Primero, desde 1994 Costa Rica ha tendido a abrir nuevos espacios de participación política, o hacer más equitativos los ya existentes. Segundo, no obstante los problemas de

representación política y gobernabilidad que enfrenta, ha realizado pocos cambios en las reglas para la organización de los partidos (excepto en materia de financiamiento) y en el sistema de elecciones presidenciales y parlamentarias (cuadro 6.14). Las escasas reformas en la legislación partidaria han buscado mantener o ampliar la libertad de constituir esas organizaciones, regular mejor sus estructuras internas y crear nuevas instancias de tutela de su democracia interna.

Las tendencias de cambio en Costa Rica son congruentes con las de los otros países estudiados. Se ha dado un considerable aumento en la participación femenina en cargos públicos, mediante el establecimiento de cuotas paritarias. También se modificó el sistema de elección en el ámbito municipal y se crearon mecanismos de democracia directa a escala local y nacional, que no se limitan a la escogencia de gobernantes sino que abren espacios de incidencia en la formación de leyes (como el referendo y la iniciativa popular) y en asuntos particulares de la gobernanza local, con instrumentos como los presupuestos participativos y los órganos de gestión ciudadana.

La apertura de espacios, sin embargo, trae consigo nuevos retos. Por ejemplo, la paridad de género real sigue siendo una meta por alcanzar y existen barreras que restringen un uso más extendido de los mecanismos de democracia directa, como sí lo han logrado Uruguay y Dinamarca; esto sucede

especialmente a nivel local, debido a la falta de recursos y competencias municipales.

Limitados cambios en las reglas para la elección de representantes políticos

En los aspectos fundamentales del régimen de elecciones presidenciales y legislativas, Costa Rica no ha cambiado mucho en los últimos veinte años²³, pese a que uno de los problemas más serios de su sistema político tiene que ver con la insuficiencia de las reglas y mecanismos de representación para atender las demandas e intereses sociales (PEN, 2001). Sin embargo, sí ocurrieron variaciones significativas en el plano municipal (recuadro 6.8). Esa tendencia no es exclusiva de Costa Rica. En Dinamarca, el régimen electoral –que goza de gran legitimidad ante las fuerzas partidarias y la ciudadanía– no ha mostrado signos importantes de reforma (Elklit, 2005). En Chile, pese a las críticas de que ha sido objeto su régimen binomial²⁴, tampoco se han realizado modificaciones sustantivas (Siavelis, 2005).

Uruguay es el único país que hizo reformas tangibles en esta materia. En 1996 se eliminó la acumulación de votos bajo el sistema de doble voto simultáneo (véase Ramírez y Villalobos, 2014), se introdujo la figura de las convenciones primarias partidistas en la elección presidencial y se adoptó un régimen de mayoría con umbral limitado (Carson, 2000). Se suprimieron ciertas barreras

CUADRO 6.14

Cambios en las reglas de elección de representantes, Costa Rica y países seleccionados. 1994-2014

Aspiraciones	Puntos de partida en Costa Rica	Principales avances en países comparados	Medidas tomadas por Costa Rica
Crear oportunidades de participación ciudadana	Aumento del abstencionismo electoral ^{a/} . Crecimiento de la movilización social ^{b/} . Incremento de la desconfianza hacia los partidos políticos ^{c/} .	Chile amplía los cargos públicos elegibles a nivel municipal. Uruguay dispone que ciertas autoridades locales sean electas popularmente y reforma el sistema de elecciones presidenciales y legislativas.	Crea nuevos cargos de elección popular a nivel local. Promulga mecanismos de democracia directa a nivel nacional y local. Establece el principio de paridad de género en la designación de candidatos.
Diseñar mecanismos transparentes de financiamiento partidario	Escándalos centran la atención en el financiamiento de los partidos. Escaso desarrollo de reglas sobre financiamiento privado.	Chile establece normas sobre financiamiento público y privado para partidos. Uruguay establece normas sobre financiamiento privado.	Regula el financiamiento privado con prohibiciones a contribuciones de extranjeros y personas jurídicas. Elimina algunas barreras al subsidio público de partidos.
Garantizar la designación y elección democrática de candidatos	Crecimiento de la desconfianza hacia los partidos y desalineamiento partidario ^{d/} . Los partidos muestran serias debilidades organizativas ^{e/} . Aumento del uso de mecanismos electorales internos para la designación de candidatos. Leve disminución en la confianza en el Tribunal Supremo de Elecciones ^{e/} .	Uruguay hace obligatoria la realización de convenciones partidarias para la designación de candidatos presidenciales.	Regula más estrictamente los requisitos de formación y organización interna de los partidos. Jurisprudencia establece democracia interna como requisito. Se refuerza el rol del Tribunal Supremo de Elecciones como juez electoral.

a/ El abstencionismo pasó de 19% en la elección de 1994 a 30% en la de 1998 y no ha disminuido desde entonces. Aunque el fenómeno tiene múltiples causas, muchos coinciden que la exclusión social y la desilusión ciudadana con el sistema político están entre las más relevantes (Raventós et al., 2005).

b/ La protesta social ha mostrado una gran intensidad desde 1998. Entre 2011 y 2012 tuvo lugar uno de los "picos" de mayor número de acciones colectivas de los últimos veinte años (PEN, 2013b).

c/ Los resultados de las encuestas del Latin American Public Opinion Project (Lapop) confirman que los partidos políticos son las instituciones en que menos confían los costarricenses entrevistados y, además, que ha disminuido la confianza expresada entre 2004 y 2012 (Alfaro Redondo y Seligson, 2012). Algunos autores consideran que esto es parte de un fenómeno más amplio de desalineamiento partidario (Rojas, 2007; Sánchez, 2007).

d/ Véase Gómez Campos et al., 2013.

e/ Aunque el Tribunal Supremo de Elecciones sigue siendo una de las entidades que gozan de la mayor confianza entre la ciudadanía, los resultados de las encuestas de Lapop confirman un deterioro en esa situación (Alfaro Redondo y Seligson, 2012).

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014.

electorales a la participación de nuevos partidos políticos y a la mejora de la gobernabilidad, dado que el sistema anterior incentivaba la designación de presidentes con débiles mandatos electorales y legislativos (Alberts, 2008).

En cuanto a la formación de partidos políticos, en Costa Rica la ley impone pocas barreras desde antes del inicio del período de estudio (1994). Contempla requisitos relativamente fáciles de cumplir, como poseer actas constitutivas, estatutos, registros de representantes legales, la conformación de ciertas instancias partidarias, una lista de cien miembros (cincuenta en

1994) y de 3.000 adherentes. Las otras naciones concuerdan, en general, en estos sencillos requisitos, excepto en la cantidad de miembros y adhesiones. La normativa uruguaya es quizás la más laxa, dado que no tiene restricciones de este tipo (Gros Espiell, 2006). Dinamarca solicita la elaboración de estatutos y registros de representantes, pero no por obligación jurídica, dado que el ordenamiento brinda mayor libertad para la autorregulación. Eso sí, la ley danesa siempre demanda que las candidaturas sean apoyadas por al menos un 0,006% del padrón electoral. Chile es un poco más estricto que

Costa Rica, pues demanda adhesiones de un 0,5% del padrón y la inscripción en al menos tres distritos electorales (García, 2006). En general, la regulación legal de partidos políticos muestra pocos cambios en el período analizado; es similar entre los países latinoamericanos comparados y muy distinta en el caso de Dinamarca (cuadro 6.15).

En este ámbito, muchas de las reformas que se han llevado a cabo han buscado fomentar estructuras partidarias internas más democráticas, transparentes y vinculadas con las bases sociales, en respuesta al desalineamiento electoral y a la incapacidad de las

RECUADRO 6.8

Cambios en los sistemas de elección a nivel municipal

En los últimos veinte años, varias naciones latinoamericanas han ampliado sus sistemas democráticos en el ámbito local. En Costa Rica hasta 1998 las elecciones en ese nivel se limitaban a escoger los concejos y síndicos municipales, y no existía la figura del alcalde, sino la del ejecutivo municipal, que era designado por el respectivo concejo (que funcionaba bajo un régimen parlamentarista). Con la aprobación de un nuevo Código Municipal en aquel año, se introdujeron nuevos cargos de elección popular: el alcalde (que sustituyó al ejecutivo municipal), el intendente (en lugar del síndico) y los concejales de distrito, que antes no eran nombrados por votación directa. Esto significó la ampliación en más de 4.000 nuevos puestos de

elección popular, en procura de lograr una incidencia más directa de los gobiernos locales en la vida cotidiana de las comunidades.

Reformas similares se han llevado a cabo en los países estudiados en el presente Informe. En 2009, Uruguay creó un nuevo nivel de gobernanza municipal -compuesto por alcaldías y juntas locales electas popularmente- para complementar el ya existente a escala departamental. Además, modificó el mecanismo de elección de intendentes y alcaldes, eliminando el doble voto simultáneo y reemplazándolo por un sistema de mayoría. Chile, por su parte, en 2000 eliminó los consejos de desarrollo comunal -que eran designados por organizaciones locales autorizadas- y estableció la elección democrática de las alcaldías y concejos municipa-

les. Posteriormente, una norma de 2009 también permitió que la escogencia de los consejos regionales (a escala departamental) fuera realizada mediante elecciones directas y populares, en lugar de indirectas y corporativas como se hacía desde 1988. Por último, en Dinamarca, los cambios fueron menos abruptos, pues ya se contaba con autoridades regionales y municipales designadas en comicios populares y abiertos. Allí la modificación consistió en reducir el número de regiones administrativas y municipales, y redistribuir sus competencias.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014.

CUADRO 6.15

Países seleccionados: características de las regulaciones sobre los partidos políticos. 1994 y 2014

Rubro	Chile		Costa Rica		Dinamarca		Uruguay	
	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
¿Están los partidos regulados constitucionalmente?	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
¿Hay leyes que regulan a los partidos políticos?	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Intensidad de la regulación sobre estructuras internas	Media	Media	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja
¿La ley regula la elección de candidatos?	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí
¿La ley regula la elección de autoridades internas?	No	No	Sí ^{a/}	Sí ^{a/}	No	No	No	Sí

a/ El Código Electoral regula la elección de los organismos deliberativos principales, pero no la de los órganos directivos o ejecutivos.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países.

agrupaciones políticas para canalizar las demandas ciudadanas (Rojas, 2007; PEN, 2013b). En Costa Rica se han creado leyes que obligan a establecer un complejo sistema de asambleas en cuatro niveles: distrital²⁵, cantonal, provincial y nacional; cada estrato elige a sus delegados para el nivel siguiente, con lo cual se procura una mayor representatividad en la asamblea nacional (el principal órgano deliberativo).

Costa Rica es el país con la mayor intensidad regulatoria sobre la organización interna de los partidos (cuadro

6.16). Desde los años noventa, algunas agrupaciones han buscado disminuir el peso político de las asambleas antes mencionadas, por lo general diseñando estructuras paralelas que definen de previo las agendas o multiplican la influencia de los caudillos o las tendencias electorales de turno (Gómez Campos et al., 2013). Para contrarrestar este efecto, la legislación ha reforzado el sistema de asambleas y limitado la cantidad de miembros de los órganos paralelos.

La legislación costarricense también

ha promovido una organización partidaria más transparente, mediante la creación de órganos internos de control y fiscalización, como tribunales de ética y fiscales que reportan directamente al Tribunal Supremo de Elecciones. Similares medidas se han aplicado en Chile, donde se han establecido directivas centrales ejecutivas, consejos deliberativos y un tribunal supremo interno para asuntos éticos y electorales (García, 2006). Uruguay es el único país que ha institucionalizado el uso de convenciones primarias

CUADRO 6.16

Países seleccionados: órganos internos exigidos por ley e intensidad regulatoria sobre los partidos políticos. 1994 y 2014

Rubro	Chile		Costa Rica		Dinamarca		Uruguay	
	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
Órganos deliberativos (asambleas)	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Órganos directivos centrales	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Tribunales de elecciones internas	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Tribunales de ética	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Fiscalizadores de partidos	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Intensidad de la regulación	Media	Media	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países.

para las elecciones presidenciales, como parte de las reformas constitucionales de 1996.

No obstante, en Costa Rica la democratización de las organizaciones partidarias como estrategia para lograr su fortalecimiento, por la vía de nuevos requisitos de gestión y transparencia, no ha dado los resultados esperados, pues veinte años después sus estructuras internas siguen siendo muy débiles en la mayoría de los casos (PEN, 2013b).

Equidad electoral: financiamiento partidario y paridad de género

La equidad en los procesos de elección de representantes refiere a temas como el financiamiento de los partidos políticos, la paridad de género y las facilidades para el ejercicio del voto, incluido el que se emite desde el extranjero. Algunos de ellos se analizan en el capítulo 5 de este Informe, para el caso de la elección de 2014.

En perspectiva de largo plazo, en Costa Rica el financiamiento partidario ha sido objeto de debate y algunos cambios significativos. En 1994, la regulación tenía varios rasgos que favorecían una competencia política dispareja. Primero, existía un subsidio público directo para actividades electorales, al que solo podían acceder los partidos que alcanzaran al menos un 5% de los votos válidos y hubiesen participado a nivel legislativo o presidencial. El subsidio contemplaba la posibilidad de otorgar los recursos en forma anticipada, según el resultado obtenido en los

comicios previos. Segundo, el modelo no contemplaba fuentes de financiamiento público indirecto, excepto por algunas exenciones fiscales²⁶ (Casas, 2003). Además había un enorme vacío legal para regular las contribuciones privadas, y los mecanismos de fiscalización del uso de los fondos, lo mismo que las sanciones, eran escasos y dependientes de la autorregulación de las agrupaciones políticas (Sobrado, 2011).

Desde mediados de aquella década se observa una tendencia a disminuir ligeramente las barreras a la ayuda estatal para sufragar los gastos de un grupo más amplio de partidos (Hernández, 2007). Una reforma constitucional de 1997 (Ley 7675) redujo el umbral de acceso a la contribución pública al 4% de los votos válidos, introdujo mayores controles y abrió la posibilidad de usar los recursos en actividades de organización y capacitación política. Más adelante, el Código Electoral de 2009 amplió el aporte estatal (equivalente a un 0,03% del PIB) a las contiendas municipales. No obstante, aún hay desventajas para obtener financiamiento anticipado equitativo y faltan subsidios indirectos, como por ejemplo la asignación de franjas publicitarias gratuitas en medios de comunicación colectiva (Sobrado, 2011).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **REGLAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**, véase Ramírez y Villalobos, 2014, en www.estadonacion.or.cr

En estos veinte años han aumentado de manera notable las normas para regular las contribuciones privadas. Las reformas de 1996 y el Código Electoral de 2009 prohibieron las donaciones de personas jurídicas y de personas físicas en el extranjero, y crearon mecanismos de identificación de contribuyentes y auditorías del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Solo se permiten contribuciones de personas físicas dentro del territorio nacional, sujetas a monitoreo trimestral de la autoridad electoral. Sin embargo, aún no se definen reglas sobre topes o límites a los montos percibidos (Sobrado y Picado, 2010).

Esta tendencia a democratizar el financiamiento de los partidos políticos, que Costa Rica comparte con los otros países analizados, no ha alcanzado para eliminar todas las barreras que afectan a las nuevas organizaciones y favorecen a las más tradicionales y consolidadas (cuadro 6.17). Dinamarca cuenta con un subsidio abierto a partidos y candidatos individuales en cualquier escala territorial y sin importar cuántos votos recibieron en la elección anterior. Sin embargo, ha definido a la vez otro subsidio que es exclusivo para los partidos que tienen fracciones parlamentarias (Greco, 2009). En Uruguay existe (desde antes de 1994) un subsidio abierto para todas las agrupaciones, pero también impone límites al acceso de nuevas fuerzas políticas, además de otras restricciones al financiamiento previo de acuerdo con los antecedentes electorales (Chasqueti, 2011).

Por otro lado, en Costa Rica, hay una barrera en materia de subsidios indirectos, a diferencia de Uruguay, Chile y Dinamarca, que han establecido regímenes de exoneraciones u otras ayudas estatales²⁷. En 2013, el 83% de las naciones de América Latina había aprobado medidas para dar a los partidos acceso a espacios gratuitos en medios de comunicación (Zovatto, 2013). Y en cuanto al financiamiento privado, se ha promulgado abundante legislación que ha variado las reglas imperantes en 1994. Solo Dinamarca se distingue por no restringir los montos o fuentes de recursos privados o anónimos (Greco, 2009).

En general, la normativa sobre el financiamiento político (público y privado) en América Latina se ha hecho más amplia y rigurosa. En Costa Rica hay requisitos de comprobación de gastos para poder recibir la contribución estatal y se debe enviar al TSE reportes trimestrales de los estados financieros del partido, certificaciones de gastos e informes de control interno de las finanzas partidarias. En Chile es obligatorio rendir informes al Servicio Electoral y se sancionan las violaciones al límite de gasto. Y en Uruguay existen comités de campaña responsables de velar por el control y regulación

financiera del partido (Ley 18485), se exige presentar declaraciones juradas sobre ingresos y gastos de campaña y se han definido sanciones para regular el proceso.

Un segundo aspecto importante en materia de equidad política son las garantías para la participación de grupos sociales históricamente marginados de las estructuras de poder democrático (Dahl, 1989). En el caso de las mujeres, ha habido un largo proceso de reivindicación, que incluye la aprobación de leyes a favor de su inclusión política (Htun y Piscopo, 2010). Un mecanismo clave en este sentido es el sistema de cuotas de acceso, que reserva a las mujeres un porcentaje predeterminado de puestos elegibles en las listas de candidatos propuestas por los partidos (Sagot, 2010).

En Costa Rica, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (n° 7142), de 1990, estableció en su artículo 5 la obligación de que los partidos diseñaran “mecanismos eficaces para asegurar el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres” en puestos políticos. No obstante, esto no se cumplió hasta que la reforma al Código Electoral de 1996 (Ley 7653) especificó que la cuota debería ser de al menos un 40% (Sagot, 2010). El nuevo

Código Electoral del 2009 (Ley 8765) amplió la disposición y adoptó el principio de paridad de género (participación femenina del 50%), con sanciones por incumplimiento (no inscripción de nóminas electorales, de los estatutos o de los partidos mismos). Eso ha llevado a un notable aumento del porcentaje de mujeres en cargos públicos (cuadro 6.18). Entre las naciones analizadas, Costa Rica (1996) y Uruguay (2009) son las que han definido, por ley, una cuota de género. Y aunque Dinamarca no la tiene, es el país que muestra los mayores porcentajes de participación femenina. El capítulo 5 analiza este tema para la última elección en Costa Rica.

En el plano internacional, esta “vía rápida” mediante sistemas de cuotas se ha convertido en el modelo más usual de reforma política y el caso costarricense es visto como uno de los más exitosos (Sagot, 2010). Ha predominado la idea de que el acceso inmediato a puestos de elección popular es el mejor medio para empoderar a las mujeres. Sin embargo, esa estrategia no es capaz de reducir todas las barreras existentes. Además, algunos grupos argumentan que la mayor presencia femenina en el Parlamento no garantiza una mejor representación de los intereses de las mujeres en la agenda pública (Sagot, 2010).

CUADRO 6.17

Países seleccionados: regulaciones sobre el financiamiento público, directo e indirecto, a los partidos políticos. 1994 y 2014

Rubro	Costa Rica		Uruguay		Chile		Dinamarca	
	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
Financiamiento para actividad electoral	X	X	X	X		X	X	X
Financiamiento para actividad partidaria		X	X	X		X	X	X
Financiamiento previo a la elección	X	X	X	X			X	X
Financiamiento previo definido por “pasado electoral”	X	X ^{a/}	X	X				
Financiamiento poselectoral	X	X	X	X		X	X	X
Financiamiento para nuevos partidos								
Acceso para partidos a nivel municipal		X	X	X		X	X	X
Umbral que limitan el acceso al subsidio	X	X						
Financiamiento para candidatos individuales							X	X
Acceso gratuito a medios de comunicación				X		X ^{b/}	X	X

a/ Solo para elecciones nacionales, no para comicios municipales.

b/ Solo hay acceso gratuito a televisión de señal abierta.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países; Chasquetti, 2011; Fuentes, 2011; Greco, 2009 y Sobrado, 2011.

CUADRO 6.18

Países seleccionados: mujeres electas en puestos legislativos. Últimas siete elecciones

País	Porcentaje de mujeres electas (totales y año) ^{a/}						
Costa Rica	12,3 (1990)	14,0 (1994)	19,3 (1998)	31,6 (2002)	38,6 (2006)	38,6 (2010)	33,3 (2014)
Uruguay			4,6 (1989)	6,9 (1994)	11,5 (1999)	11,5 (2004)	9,1 (2009)
Chile	6,0 (1989)	7,2 (1993)	8,9 (1997)	10,1 (2001)	11,9 (2005)	13,9 (2009)	16,5 (2013)
Dinamarca	33,0 (1990)	33,5 (1994)	37,4 (1998)	37,9 (2001)	36,9 (2005)	37,4 (2007)	39,1 (2011)

a/ En Uruguay y Chile el porcentaje refleja la cantidad de mujeres por el total de miembros de ambas cámaras legislativas.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en Htun y Piscopo, 2010; Hinojosa y Francescheti, 2011; Dahlerup y Freidenwall, 2005.

CUADRO 6.19

Países seleccionados: mecanismos de democracia directa. 1994 y 2014

País	Referendo mandatorio		Referendo opcional		Iniciativa legislativa popular		Revocatoria de mandato	
	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
Chile	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Costa Rica	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Dinamarca	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países y datos de IDEA, 2014.

Mayores espacios de participación en la formación de leyes

La democracia directa comprende los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía emite una opinión o toma una decisión, a través de las urnas, sobre asuntos relacionados con la gestión pública, y los que implican la movilización social para dictar o controlar la agenda legislativa. La creación de este tipo de instrumentos en Costa Rica es consistente con el proceso de apertura de espacios políticos anterior a la década de los noventa. No obstante, su integración real en la institucionalidad política ha tenido avances dispares. En los veinte años analizados el país incorporó dos mecanismos: el referendo opcional y la iniciativa popular legislativa (cuadro 6.19). Comparativamente, Uruguay posee más instrumentos y ha logrado integrarlos de mejor manera en su sistema político.

En 1994 en Costa Rica solo existían instrumentos de democracia directa a nivel municipal, pero carecían de reglas claras y rara vez se usaban. Esta situación cambió gradualmente. El Código Municipal de 1998 y el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”, del TSE, establecieron el plebiscito (para consultas no vinculantes y revocatorias de mandato) y el referendo (para aprobar o rechazar normativa municipal). Un año después, la Asamblea Legislativa creó la Oficina de Iniciativa Popular, y en 2002 una reforma constitucional (Ley 8281) estableció la figura del referendo a escala nacional, como mecanismo para aprobar reformas a las leyes y a la Constitución. Este proyecto encontró resistencia en varios sectores políticos, como demuestra su larga discusión, desde 1995 hasta su aprobación en 2002 (Arias, 2006). Pese a lo novedoso

del referendo en la institucionalidad costarricense, su empleo no ha sido frecuente. Hasta hoy, solo se usó una vez, para la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, en 2007. Todo lo contrario sucede en Uruguay y Dinamarca²⁸ (cuadro 6.20). En el primero, la consulta popular²⁹ fue establecida en 1917 y ha sido ampliamente utilizada (diez veces en los veinte años analizados), de modo que es un mecanismo considerado legítimo por los actores políticos.

Por su parte, la iniciativa popular legislativa es un instrumento de uso creciente por parte de la ciudadanía costarricense, como una forma de participar en la creación de leyes. El número de proyectos presentados a la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa aumentó considerablemente, de 21 en 2002, a 143 en 2011. Alcanzó

CUADRO 6.20

Países seleccionados: características y uso del referendo de nivel nacional. 2014

Características y uso	Chile	Costa Rica	Dinamarca	Uruguay
Uso (desde 1994)	0	1	6	10
¿Quién puede convocar?	Poder Ejecutivo	Ciudadanía y poderes Legislativo y Ejecutivo	Congreso	Ciudadanía, Congreso y Poder Ejecutivo
Umbral de convocatoria ciudadana	No existe	5% del padrón electoral	No existe	10% del padrón electoral ^{a/}
Temas restringidos	No hay restricciones	Política presupuestaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, de seguridad y de contratación administrativa	Política presupuestaria, fiscal, financiera, de contratación administrativa, migratoria y exterior ^{b/}	Política tributaria y fiscal ^{c/}
Obligatoriedad	No obligatorio	No obligatorio	Obligatorio solo para reformas constitucionales	No obligatorio
Efecto jurídico	Vinculante ^{d/}	Vinculante	Vinculante ^{d/}	Vinculante

a/ El umbral de convocatoria es de un 10% del padrón electoral para plebiscitos sobre reformas constitucionales y de 2% para referendos sobre legislación nacional.

b/ Se permite el uso del referendo sobre tratados internacionales que impliquen cesiones de soberanía y asuntos en torno a los cuales el Parlamento defina de previo la necesidad de ratificación mediante consulta popular.

c/ Esta limitación solo se aplica al referendo legislativo, no al plebiscito sobre reformas constitucionales.

d/ La legislación también establece la posibilidad de convocar consultas facultativas no vinculantes.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países y datos de IDEA, 2014.

su punto más alto en 2010, con 322 (PEN, 2013b). En 2012 se promulgó la primera legislación tramitada por esta vía (la Ley de Vida Silvestre) y durante el 2014 estaba en proceso de aprobación la Ley del Recurso Hídrico, gestionada de la misma forma. Este instrumento no existe en Chile ni en Dinamarca. En Costa Rica y Uruguay puede emplearse para generar legislación nacional y reformas constitucionales (con algunas restricciones en temas tributarios y fiscales) y en este último país los proyectos pueden ser convocados para aprobación directa en referendo o para discusión en el Congreso.

Incipientes espacios para la participación en la gestión pública

El tercer y último tema que analiza este apartado es el de las reglas para la participación en la gestión de políticas públicas, es decir, las oportunidades

que tiene la ciudadanía para intervenir en las discusiones, decisiones y acciones que lleva a cabo la administración pública (Gómez, 2007). Dado que existen muchos espacios de este tipo, aquí se examinan dos bastante innovadores: los instrumentos de participación directa local y los presupuestos participativos. En Ramírez y Villalobos (2014) se puede consultar también un análisis de las audiencias ciudadanas sobre la regulación de servicios públicos.

En Costa Rica el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”, de 1998, definió tres mecanismos de participación directa local: i) el plebiscito, como un pronunciamiento ciudadano en torno a asuntos de trascendencia regional y que también puede usarse para revocar el mandato del alcalde, ii) el referendo, cuyo fin es aprobar, modificar o derogar normativa muni-

cipal, y iii) el cabildo, que consiste en reuniones públicas de la población y el concejo municipal para discutir asuntos de importancia comunal. Estos mecanismos se han utilizado pocas veces desde la fecha de su creación.

En Chile el plebiscito está contemplado en la legislación municipal desde 2009, pero su aplicación depende de las regulaciones de cada concejo municipal, por lo que varía mucho entre comunas. En Uruguay el uso de este instrumento es muy restrictivo, con un umbral de convocatoria muy alto (20% del padrón local) y en circunscripciones geográficas muy grandes (los departamentos). Esto probablemente explique por qué el último plebiscito se efectuó en 1951. En cambio, en Dinamarca el referendo local es una figura bastante consolidada. Svensson (2011) estima que entre 1970 y finales de los años noventa se realizaron más de 150

consultas de ese tipo. En ninguno de los casos existe obligatoriedad de la consulta popular a nivel local (cuadro 6.21).

Por su parte, los presupuestos participativos implican la creación de potestades directas para asignar recursos públicos a la ciudadanía. Lo que se busca es abrir espacios para que la gente sopesa y negocie de manera informada y consciente sus demandas sobre los presupuestos, dotando así de una mayor legitimidad y profundidad democrática a la política local. En Costa Rica esta figura no existía

en 1994 y aún hoy es poco usual, en el contexto de las fuertes restricciones presupuestarias que sufren las municipalidades. Fue implementada en el cantón central de Alajuela en 2004. En general, es un modelo incipiente que se agrega a otros mecanismos para fomentar la participación, como juntas viales cantonales, comités cantonales de deportes, entre otros, por lo que sus alcances e incidencia podrían ser escasos (Gómez Campos et al., 2012). En los demás países analizados la aplicación de los presupuestos participa-

tivos ha sido limitada (cuadro 6.22), aunque cabe mencionar su amplio uso en Brasil y Argentina. En Chile, aunque se registran treinta experiencias de esta naturaleza desde 2001, solo trece municipios han logrado mantenerlas hasta el presente (Colina y Hoffmann, 2009). En Uruguay se reportan casos en cinco departamentos (25% del total), pese a que este instrumento se utiliza desde principios de los años noventa en Montevideo (Allegretti et al., 2008). Dinamarca es el único país estudiado en que no se emplea este mecanismo.

CUADRO 6.21

Países seleccionados: características y uso del referendo a nivel local. 2014

Características y uso	Chile	Costa Rica	Dinamarca	Uruguay
¿Quién puede convocar?	Ciudadanía, alcalde o Concejo Municipal	Concejo Municipal	Consejo Local	Ciudadanía
Umbral de convocatoria ciudadana	10% del padrón local	No existe	No existe	20% del padrón local
Temas permitidos	Proyectos de inversión, aprobación de planes comunales de desarrollo, modificación de planes reguladores urbanos	Asuntos actuales de competencia municipal, no reglados por ley y que generen actos administrativos válidos	Temas de interés local y que sean de jurisdicción del Consejo Local	Únicamente para derogar decretos o resoluciones de la Junta Departamental
Efecto jurídico	Vinculante	Vinculante ^{a/}	No vinculante	Vinculante
Revocatoria de mandato	No	Sí	No	No

a/ El ordenamiento plantea dos figuras: i) el plebiscito, que se puede emplear facultativamente para pronunciamientos de trascendencia cantonal y que solo tiene carácter vinculante cuando se usa para revocar el mandato del alcalde y ii) el referendo, cuyo objetivo es aprobar o rechazar normativa municipal.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países.

CUADRO 6.22

Países seleccionados: presencia y características de los presupuestos participativos. 2014

País	Experiencias registradas	Carácter normativo	Funciones municipales	Espacios de participación
Chile	Trece municipios lo aplican actualmente y se reportan diecisiete casos no exitosos	Iniciativa municipal no vinculante	Aproximadamente 20% del presupuesto de inversión en infraestructura	Consulta popular basada en alternativas planteadas por el alcalde
Costa Rica	Varias instancias a nivel local (juntas viales y comités de deportes, además de cinco municipios con presupuestos participativos)	Legislación nacional vinculante	Inversiones en caminos e infraestructura deportiva	Consulta no vinculante de organizaciones comunales
Uruguay	Cinco departamentos	Iniciativa departamental no vinculante	Entre el 3% y el 5% del presupuesto de los departamentos	Comités de vecinos con potestades de consulta vinculante

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en legislación de los países; Allegretti et al., 2008; Montecinos, 2006 y Solís, 2003.

La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía

Panorama general

Dotar a la sociedad de la energía que requiere para llevar a cabo sus actividades económicas y sociales es uno de los mayores retos de sostenibilidad que afrontan todas las naciones del mundo, en la medida en que se trata de un esfuerzo que tiene impactos ambientales y está asociado al cambio climático, la productividad y la competitividad, así como al nivel de vida de las personas. Desde esta perspectiva, Costa Rica enfrenta problemas para garantizar el abastecimiento (limpio y sostenido) de energía y para modificar su alta dependencia de los hidrocarburos. Aunque en algunas áreas (como la producción de electricidad con fuentes limpias) el país está en una posición comparativamente ventajosa, ha abierto nuevos frentes de vulnerabilidad.

Este apartado examina la situación energética de Costa Rica en las dos últimas décadas, desde la perspectiva de los patrones de producción y consumo, así como de sus implicaciones ambientales y económicas. En algunos temas se contrasta la realidad nacional con la de países latinoamericanos que en 1990 tenían similares niveles de desarrollo humano: Argentina, Belice, Chile, Cuba, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. En otros tópicos la comparación se realiza con un subconjunto de esas naciones o con Centroamérica, dada la escasez de información comparable. Un análisis detallado sobre la producción y uso de

energía más reciente se puede consultar en el capítulo 4 de este Informe.

Al evaluar la composición del consumo energético se confirma que cerca del 70% corresponde a derivados del petróleo, situación que no ha cambiado significativamente en los últimos veinte años. El sector transporte no solo es el principal usuario, sino además el mayor generador de emisiones contaminantes. Una tendencia más reciente, e igual de preocupante, es el notable aumento que ha venido mostrando Costa Rica en la generación eléctrica a partir de hidrocarburos, cuya proporción solo había superado el 10% en tres ocasiones en las dos décadas analizadas y hoy asciende a 11,8%. Esto se debe en parte a que el país no aprovecha su alto potencial de fuentes limpias para generar electricidad, que el ICE ha estimado en 9.051 megavatios. Hasta el 2012 la potencia efectiva aprovechada era de 2.147 megavatios, es decir, menos del 25%.

En perspectiva comparada, la dependencia del petróleo no es un rasgo exclusivo de Costa Rica. Sin embargo, pese a la necesidad de afrontar los desafíos derivados del agotamiento de ese recurso y de sus impactos ambientales, en el país el debate sobre cómo atender y “limpiar” la demanda energética está estancado desde hace varios años, sin alimentar políticas fuertes que busquen ese objetivo.

La alta dependencia de hidrocarburos y la vulnerabilidad de la matriz energética tienen efectos negativos en el ambiente y la economía. Además de su peso en la huella de carbono (31,1%),

la creciente emisión de gases de efecto invernadero afecta la calidad del aire y dificulta el logro de la “carbono-neutralidad” que el país se ha puesto como meta para el año 2021. Asimismo, el aumento en el uso de petróleo para generar electricidad encarece el servicio y agrava el impacto ambiental.

La comparación realizada para este Informe revela que los patrones de uso de la energía imperantes en Costa Rica son muy similares a las tendencias internacionales: dependencia de los hidrocarburos, crecimiento de la factura petrolera y aumento de las emisiones contaminantes. No obstante, en el campo de la electricidad el país exhibe ventajas comparativas: el índice más alto de electrificación (99,4%) y la mayor generación de electricidad a partir de fuentes limpias en Centroamérica. Además, en 2013 ocupó el puesto 21 entre las 129 naciones evaluadas en el índice de sostenibilidad energética y se ubicó entre los diez primeros lugares del índice de rendimiento de la arquitectura de energía global 2014, publicado por el Foro Económico Mundial.

En la actualidad Costa Rica enfrenta varios desafíos. Con respecto a veinte años atrás, ha logrado una extensa cobertura eléctrica de su territorio y un mayor aprovechamiento de la energía para producir cada unidad monetaria y, por tanto, una mayor eficiencia energética. Sin embargo, es preciso diversificar más la matriz, reduciendo la dependencia de los hidrocarburos y sus

altos costos de importación. Además es fundamental abrir espacios de diálogo entre los distintos sectores sociales, y alcanzar acuerdos para revertir las tendencias que comprometen la sostenibilidad ambiental del desarrollo humano. Para que su economía crezca, un país requiere energía, y la situación presente, muy parecida a la de hace dos décadas y difícilmente sostenible, puede limitar las oportunidades de mejorar las condiciones de vida de las y los costarricenses (PEN, 2008).

Situación energética de Costa Rica: entre la dependencia y la insostenibilidad

Como se ha dicho, en los últimos veinte años la matriz energética de Costa Rica ha mostrado una alta dependencia de los hidrocarburos, así como problemas para garantizar la disponibilidad de energía a partir de fuentes limpias, estables y de bajo impacto ambiental. La falta de ordenamiento del territorio y del transporte, la postergación de inversiones estratégicas, los fenómenos asociados al cambio climático y la poca diversificación de la oferta energética no solo tienen implicaciones ambientales, sino que además generan efectos económicos de gran alcance.

En el período de estudio, los derivados del petróleo y la electricidad aumentaron su participación en el consumo nacional (considerando energía primaria y secundaria), en detrimento de otras fuentes, sobre todo de la biomasa³⁰. El uso de hidrocarburos sigue siendo significativamente mayoritario. En 1994, el 60% de la energía consumida provenía de combustibles fósiles, un 18% de electricidad y un 22% de biomasa, mientras que en 2013 esas proporciones fueron, en el mismo orden, de 59%, 21% y 18% (gráfico 6.26). Al comparar estas cifras con las de países de similar desarrollo humano, se observa que esta composición no es exclusiva de Costa Rica. Por ejemplo, entre 1994 y 2011 el consumo de hidrocarburos en Cuba y Panamá pasó de 60,7% a 86,7% y de 66,6% a 79,7%, respectivamente (Banco Mundial, 2014a).

Por su parte, entre 1994 y 2012 el consumo de energía primaria³¹ en Costa

Rica pasó de 2.198 a 4.433 barriles equivalentes de petróleo, y el de energía secundaria³² de 11.737 a 22.016 barriles (Cepal, 2014a). La evolución del consumo de energía total muestra una tendencia similar a la del grupo de países usados como referencia en este estudio, y a partir de 2009 se estabilizó (gráfico 6.27).

Cuando se analiza el consumo final por sector económico, como ya se indicó el transporte resulta ser el mayor usuario del país. Entre 1994 y 2012 su participación se duplicó, al pasar de 38.168 a 73.511 terajulios. Otros sectores también tuvieron un alto crecimiento en ese período: el industrial pasó de 18.395 a 35.288 terajulios y el residencial de 15.589 a 26.671. El transporte se mantiene como el mayor consumidor: en 2012 usó el 59% de la energía total. Esto hace que la demanda de combustibles sea creciente y esté dominada por el diésel (gráfico 6.28), que en 2012 representó el 44,2% del total (Martínez, 2013).

Este crecimiento en el consumo de combustibles está asociado al marcado aumento de la flota vehicular, que pasó de 418.048 unidades en 1994 a 1.328.928 en 2013. En este sentido, cabe destacar la persistencia de un patrón de transporte privado casi unipersonal, aunque comparativamente Costa Rica no es uno de los países que tienen más automóviles por habitante entre los aquí analizados (gráfico 6.29). Existen iniciativas incipientes, como la reducción de impuestos para los vehículos híbridos-eléctricos y la oferta de créditos blandos para la modernización de las flotas de taxis y autobuses, así como el tren urbano, pero no hay logros significativos en el fomento de un sistema de transporte público limpio y eficiente.

La oferta energética renovable³³ se triplicó entre 1994 y 2012, al pasar de 6,2 a 18 millones de barriles equivalentes de petróleo. Las cifras de Costa Rica fueron mayores que las de Panamá, un país vecino de tamaño similar (su oferta pasó de 5.053 a 6.455 barriles en el mismo período; Cepal, 2014a). A nivel centroamericano, Costa Rica tiene la mayor proporción de oferta energética renovable (gráfico 6.30).

Si bien entre 1994 y 2004 el país realizó importantes esfuerzos para modificar la oferta de energía primaria mediante el aprovechamiento de fuentes alternativas de generación eléctrica, en la última década ha tenido dificultades para aumentar su capacidad instalada, como se verá más adelante. Entre otras razones, esto se debe a que no hay consenso en cuanto a las opciones: los proyectos de infraestructura hidroeléctrica, geotérmica y otros son motivo de fuertes conflictos sociales, como se analiza en el capítulo 4 y en anteriores ediciones de este Informe.

Sector eléctrico: una fortaleza tradicional que enfrenta nuevos desafíos

Aunque su uso energético general es dominado por los hidrocarburos, por varias décadas el país ha mantenido importantes fortalezas en materia de electricidad. En efecto, tanto en 1994 como en años más recientes la producción eléctrica ha estado concentrada en fuentes limpias. En 2013 el mayor aporte provino de fuentes hidroeléctricas (67,6%), seguidas por las geotérmicas (14,9%), las térmicas (11,8%), las eólicas (4,8%) y, en menores proporciones, el bagazo (0,8%) y la energía solar (0,01%). Si bien esta composición no ha cambiado sustancialmente en estos veinte años, es necesario reiterar que en los últimos años se ha registrado una preocupante tendencia al crecimiento de la producción con combustibles fósiles.

El aporte de las fuentes térmicas (en especial las que utilizan búnker) ha rondado las cifras más altas de todo el período (superadas solo en tres ocasiones a inicios de los años noventa). En los últimos tres años ha sido de entre 8% y 11,8%. Esto hace que la dependencia del petróleo vaya más allá del sector transporte, encarece el servicio y desaprovecha el potencial aún no explotado de fuentes limpias (pues, como ya se mencionó, actualmente el país aprovecha menos de una cuarta parte del potencial de 9.051 megavatios estimado por el ICE en 2012; véase el capítulo 4). Pese a esta situación, Costa Rica es el país centroamericano que más consume y produce energía eléctrica a partir de

fuentes limpias, mientras Nicaragua es el que muestra la situación más dependiente de los hidrocarburos, según datos de Cepal (gráfico 6.31).

El consumo per cápita de energía eléctrica es comparativamente alto en Costa Rica. En 2012 fue de 1.795 kilovatios hora (kWh), menor que el de Trinidad y Tobago (5.908 kWh por habitante), pero superior al registrado por las naciones centroamericanas, que se ubicaron en un rango de entre 462 y 1.654 kWh por persona (CIA, 2012). Por su parte, los países que reportan menor generación por habitante son los de menor índice de electrificación. En este indicador existe una brecha importante, que va del 75% de cobertura de la población en Nicaragua, al 99,4% en Costa Rica (PEN, 2013c).

En lo que respecta a la capacidad instalada³⁴ para generación eléctrica, en el período de estudio Costa Rica pasó de 1.098 a 2.723 megavatios (Cepal, 2014a). Solo entre 1994 y 2004 tuvo un crecimiento del 78,6%, superior al mostrado por Argentina y México (46,2% y 20,2%, en cada caso). La tendencia se siguió manifestando entre 2004 y 2012. Costa Rica experimentó un aumento de 38,8%, contra 24,3% y 14,1%, respectivamente (gráfico 6.32).

Uso energético tiene crecientes impactos ambientales, sociales y económicos

En las dos décadas analizadas, los patrones de uso energético del país han tenido fuertes y negativos impactos en el ambiente y la economía. Han contribuido tanto al aumento de las emisiones contaminantes, como al encarecimiento de la producción y el costo de la vida.

La contaminación, a su vez, tiene efectos en la calidad del aire y, sobre todo, en el proceso de cambio climático global. Desde los años noventa Costa Rica registra un notable incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En 1994 el carbono (CO₂) procedente de la combustión de petróleo ascendió a cuatro millones de toneladas métricas y en el 2011 llegó a 6,5 millones (EIA, 2014). Este comportamiento se refleja en la creciente hue-

lla de carbono, que aumentó un 43,2% entre 2002 y 2012. Este factor representa cerca del 31% de la huella ecológica nacional y es la causa principal de su crecimiento en esa década. Ello se deriva del uso intensivo de hidrocarburos para el transporte y, recientemente, para generar electricidad: en 2012, las plantas térmicas produjeron el 9% de la energía eléctrica, pero fueron responsables del 72% de las emisiones de GEI del sector (Montero, 2013; capítulo 4).

Cabe mencionar que, pese al crecimiento de las emisiones per cápita de CO₂ desde 1990, el aporte del país es relativamente pequeño si se compara con el de Trinidad y Tobago (38,2 toneladas métricas en 2010), México (3,7), Argentina (4,5) y Malasia (7,7). Costa Rica pasó de 1,6 a 1,7 toneladas métricas entre 1994 y 2010 (gráfico 6.33). Sin embargo, es muy significativo de cara a la meta de la “carbono-neutralidad”³⁵. Proyecciones realizadas con base en la demanda de combustibles y leña indican que, de mantenerse las tendencias actuales, las emisiones aumentarán; solo suelen mermar en forma ocasional, cuando ocurren crisis económicas que desalientan el consumo general de la población. Se estima que en el año 2021 las emisiones equivalentes de dióxido de carbono en Costa Rica rondarán los ocho millones de toneladas métricas. En este contexto, los esfuerzos por reducir emisiones siguen siendo modestos. En tanto no se minimice el impacto del transporte, las acciones emprendidas por otros sectores (como el forestal –con significativos logros– y más recientemente el ganadero) serán insuficientes.

Otra área en la que se perciben los efectos del alto e insostenible uso energético es, como se dijo, la calidad del aire. Además del seguimiento a las emisiones de GEI, desde 1971 en Costa Rica se realizan esfuerzos por medir el material particulado en suspensión, y en especial la fracción de partículas que se conoce como PM₁₀, en el aire de la ciudad de San José. Ciertamente, los niveles encontrados muestran una disminución después de 1998, cuando la concentración de este material era de alrededor de 55 µg/m³; en 2013 el

promedio anual de PM₁₀ fue de 25 µg/m³. Este es un logro importante, ya que se dio en una época de rápida expansión de la flota vehicular; es probable que haya sido impulsado, entre otros aspectos, por la mejora en la calidad de los combustibles (véase el capítulo 4). Sin embargo, las concentraciones reportadas en el 2013 sobrepasaron los valores de exposición crónica, de acuerdo con los parámetros establecidos por la OMS.

A nivel económico, los principales impactos del patrón de consumo energético se reflejan en la factura petrolera, el precio de la electricidad y el encarecimiento de los costos de producción del sector empresarial. Como resultado de las crecientes importaciones de hidrocarburos para el transporte y para satisfacer la demanda de electricidad, entre 1995 y 2013 la factura petrolera mostró una estrecha relación con los ciclos de actividad económica. Así, entre 1995 y 2008 pasó de 259 a 2.091 millones de dólares (su máximo nivel histórico), pero en 2009 más bien experimentó una reducción, debido al impacto de la crisis financiera internacional, y luego volvió a aumentar. No obstante, hay un dato relevante que conviene reseñar: en años recientes (del 2010 en adelante) el crecimiento económico no ha venido aparejado a un incremento en la factura petrolera como proporción del PIB, probablemente debido a los cambios en los precios internacionales del crudo (gráfico 6.34).

El volumen de importaciones de derivados de petróleo creció un 104% entre 1994 y 2010 (EIA, 2014). Esta tendencia no es exclusiva de Costa Rica. En 2006 Centroamérica importó 99,3 millones de barriles de estos productos. Además, en el período 2000-2010 el valor de las importaciones de hidrocarburos como porcentaje del PIB al menos se duplicó en todos los países del Istmo. El caso más crítico es el de El Salvador, donde pasó de 1,6% a 4,9%. No obstante, en Honduras y Nicaragua la presión es mayor: en 2011 destinaron más del 10% del PIB al pago de la factura petrolera, 11,5% y 13,5%, respectivamente (PEN, 2013b).

El comportamiento de la factura petrolera, unido al relativo

estancamiento en la capacidad instalada para la generación, ha afectado entre otros rubros el costo de la electricidad, tanto para el sector residencial como para el empresarial. Representantes de este último grupo han señalado el aumento como un factor que reduce la competitividad, eleva la inflación y ensancha el déficit comercial, y lo colocan como el principal “disparador” de los costos de producción (véase el capítulo 3 de este Informe). En cuanto al sector residencial, de acuerdo con los índices de precios de la electricidad estimados por el INEC, el servicio que los hogares costarricenses pagan cada

mes tuvo un crecimiento superior al de la inflación en los últimos seis años (Agüero y Leitón, 2012).

Pero no todo son malas noticias. En los últimos años la eficiencia en el uso energético ha mejorado sustancialmente en comparación con la década de los noventa. En términos de la intensidad energética, que representa la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria, el país no solo ha progresado, sino que tiene una buena posición entre los países latinoamericanos de similar desarrollo humano (gráfico 6.35). La reducción en este indicador refleja la transición de una

economía basada en la agricultura y la industria hacia una dominada por los servicios, con un menor consumo energético por unidad de valor. Esta tendencia aún debe profundizarse, de cara a la mitigación de las emisiones de GEI (Giro, 2014).

En respuesta a los desafíos de este sector, desde los años noventa Costa Rica ha establecido un complejo marco institucional y normativo (recuadro 6.9). Sobre esa base, hoy el país enfrenta el reto de propiciar un diálogo que permita llegar a acuerdos políticos para garantizar la sostenibilidad y el menor impacto ambiental de la energía que requiere para su desarrollo.

RECUADRO 6.9

El marco normativo e institucional de la energía

Costa Rica cuenta con diversas entidades e instrumentos de política para la atención del tema energético. En el campo de la electricidad, las principales instituciones públicas, el ICE y la CNFL, datan de los años cuarenta, y a partir de la década de los noventa se promulgó legislación que permitió que actores privados -empresas y cooperativas- se incorporaran al sector.

El primer *Plan Nacional de Energía 1986-2005* estableció los lineamientos que regirían la política pública en esta materia, introdujo el concepto de conservación de energía y realizó proyecciones sobre el crecimiento de la demanda. En su tercera versión, para el período 1998-2015, definió como objetivos el resguardo de la soberanía energética nacional y la reducción de la dependencia de los hidrocarburos. Actualmente el país tiene la quinta edición de ese Plan.

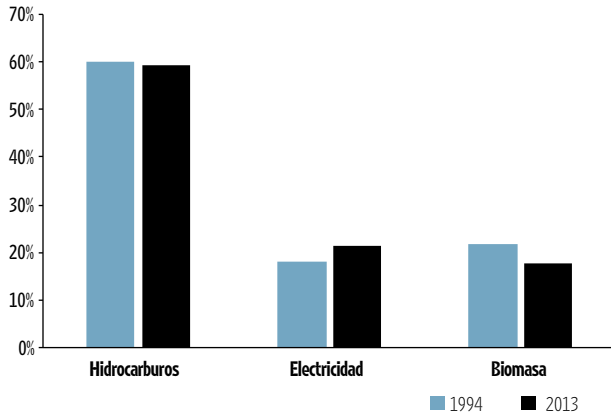
Además, en 1994 se aprobó la “Ley de regulación del uso racional de energía” (nº 7447), que convirtió a Costa Rica en uno de los primeros países en América Latina en contar con una normativa sobre eficiencia energética. Paralelamente se estableció el Programa Nacional de Conservación de Energía (Pronace), para supervisar y dar seguimiento a los proyectos en ese ámbito, así como coordinar el mercadeo y las campañas públicas sobre el tema. Dos años después, en 1996, se creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresp) como ente encargado de supervisar la fijación de precios en el sector, y en la misma época se promulgaron las leyes 7200 y 7508, que posibilitaron la cogeneración eléctrica con participación de productores privados. En el mismo año se aprobó el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, que abrió la posibilidad de que el ICE exportara electricidad.

Si bien los esfuerzos mencionados son importantes puntos de partida, en los últimos años no se ha avanzado en la aprobación de normativa para corregir el estancamiento en la capacidad instalada para generar electricidad a partir de fuentes limpias, reducir la dependencia del petróleo, lograr mayor eficiencia energética, resolver el ordenamiento urbano y modernizar los sistemas de transporte con nuevas tecnologías y mejores opciones de servicio público. Diversos proyectos de ley que buscan estos objetivos no han conseguido ser temas de diálogo y acuerdo político.

Fuente: Elaboración propia con base en Giro, 2014.

GRAFICO 6.26

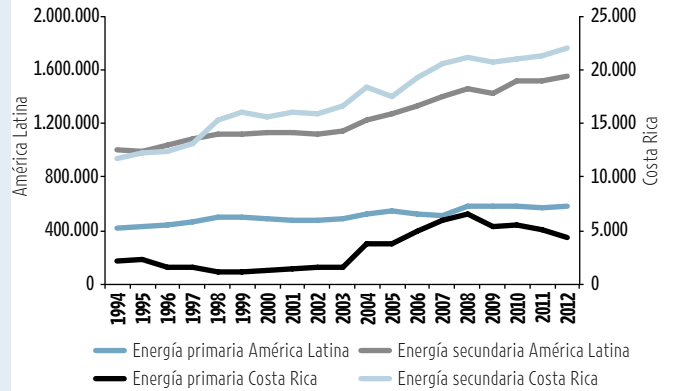
Estructura del consumo total de energía, por fuente



Fuente: Elaboración propia con datos de la DSE, 2014.

GRAFICO 6.27

Evolución del consumo de energía total para Costa Rica y América Latina^{a/}
(miles de barriles equivalentes de petróleo)

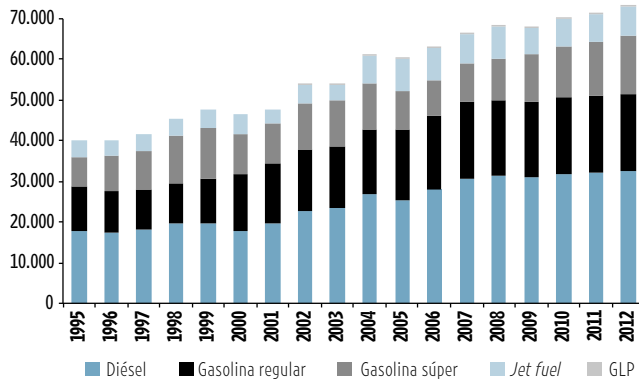


a/ Se consideran los países que en 1990 tenían un nivel de desarrollo humano similar al de Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2014a.

GRAFICO 6.28

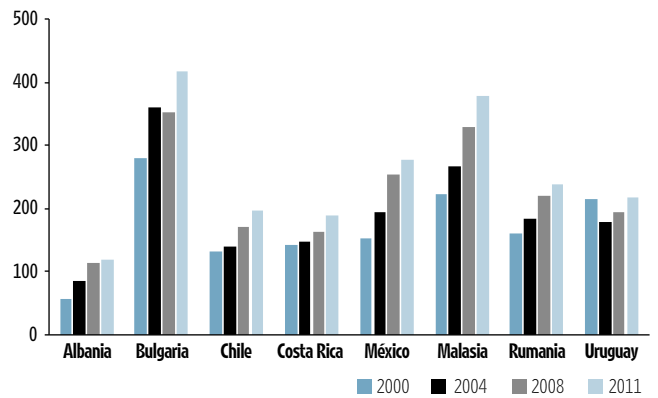
Consumo anual de energía del sector transporte, por tipo de fuente (terajulios)



Fuente: Martínez, 2013.

GRAFICO 6.29

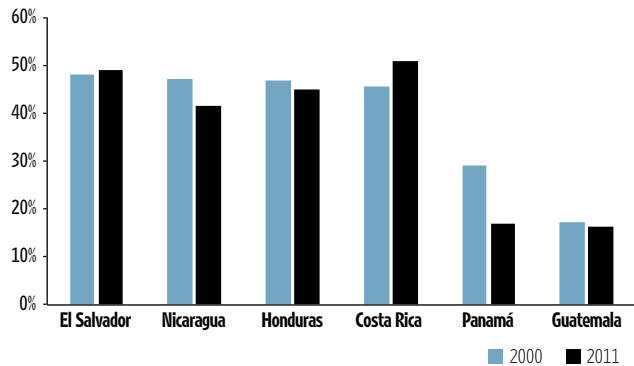
Países seleccionados: automóviles por cada mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial, 2014a.

GRAFICO 6.30

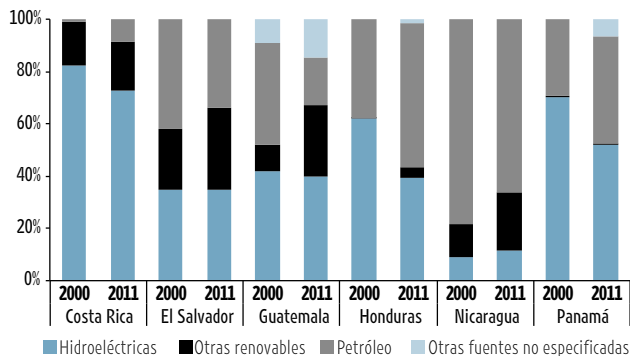
Centroamérica: proporción de la oferta energética renovable, por país. 2000 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2014a.

GRAFICO 6.31

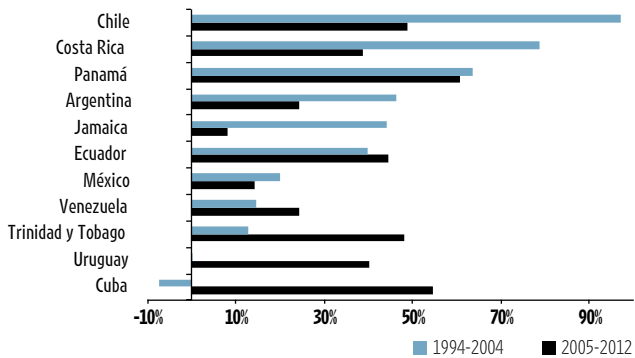
Centroamérica: composición de la producción de electricidad, por país, según fuente



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial, 2014a.

GRAFICO 6.32

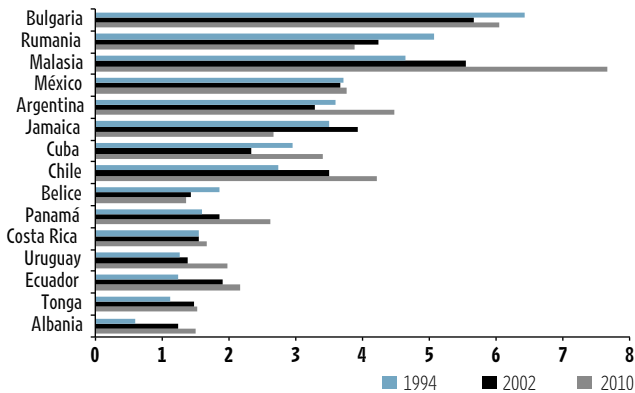
Países seleccionados: variación de la capacidad instalada para producir energía eléctrica



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2014a.

GRAFICO 6.33

Países seleccionados: emisiones de dióxido de carbono^{a/} (toneladas métricas per cápita)

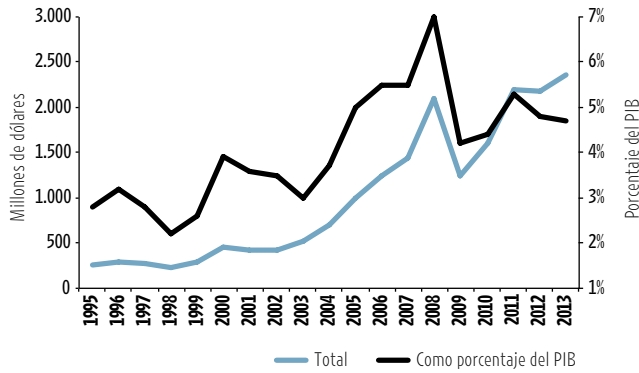


a/ Los datos de Trinidad y Tobago y Kuwait, significativamente más altos que los de todo el grupo, se omiten del gráfico para efectos de legibilidad.

Fuente: Banco Mundial, 2014a.

GRAFICO 6.34

Evolución de la factura petrolera^{a/}



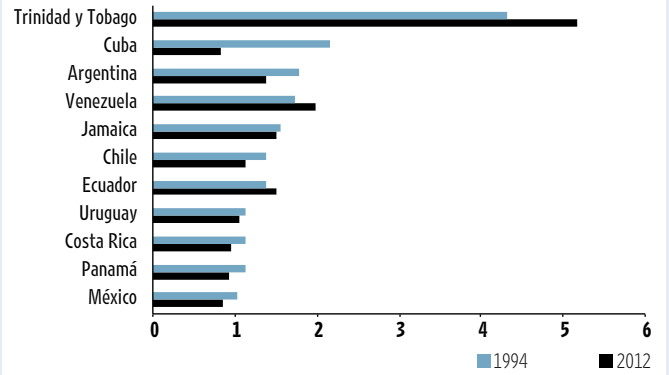
a/ Los datos del año 2013 son una estimación.

Fuente: Elaboración propia con datos de Dobrinescu, 2013.

GRAFICO 6.35

Países seleccionados: intensidad energética del producto interno bruto

(miles de barriles equivalentes de petróleo por millón de dólares a precios constantes de 2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2014a.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Leonardo Merino.

La edición técnica la efectuaron Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Fraya Corrales.

Se prepararon los siguientes insumos: *Costa Rica en veinte años en perspectiva comparada: finanzas públicas*, de Karla Meneses Bucheli y Manuel Chaves Núñez; *Veinte años no es poco: continuidades y cambios en Costa Rica, 1994-2014*, de Fabrice Lehoucq; *La seguridad social en Costa Rica en los últimos veinte años: comportamiento del seguro de salud en perspectiva comparada (1990-2010)*, de Jorine Muiser; *Democratización del sistema político en Costa Rica: una perspectiva comparada en veinte años*, de Alonso Ramírez Cover y María Lourdes Villalobos Álvarez; *Educación y mercado laboral en Costa Rica: tendencias, cambios y prospectiva desde una perspectiva comparada*, de Jennifer León, Dagoberto Murillo e Isabel Román (PEN). Karen Chacón (PEN) elaboró la sección "La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía, 2014".

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Costa Rica en veinte años: una perspectiva comparada en uso y producción de energía*, de Pascal Giro; *Evolución de la institucionalidad pública costarricense en veinte años*, de Evelyn Villareal (PEN).

Por su revisión, comentarios y aportes a los borradores del capítulo se agradece a Miguel Gutiérrez, Steffan Gómez, Natalia Morales, Pamela Jiménez e Isabel Román (PEN), así como a Marcela Román, Karla Meneses, Fraya Corrales y Alonso Ramírez.

Un agradecimiento especial a Natalia Morales, Antonella Mazzei, Diego Fernández y Rafael Segura (PEN) por la elaboración de gráficos, cuadros y análisis de indicadores varios, así como del índice de desarrollo humano. A Arturo Molina (DSE), por su apoyo en información sobre consumo energético.

Como **asistentes de investigación** colaboraron Jason Chaves y Fraya Corrales.

En el taller de consulta de la "Sinopsis" de este Informe se presentó la primera sección del capítulo ("Panorama comparativo: Costa Rica entre 1994 y 2013"), el día 23 de septiembre de 2014, con la participación de Rodrigo Aguilar, Margarita Bolaños, Rafael Carrillo, Rodrigo Gámez, Juan Huaylupo Alcázar, Ana Lorena Vargas y Joyce Zürcher.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Antonella Mazzei y Natalia Morales, con el apoyo de Dagoberto Murillo, Pamela Jiménez, Karen Chacón y Karla Meneses.

NOTAS

- 1** Cabe mencionar que en las comparaciones del IDH se deben tomar en cuenta factores relacionados con la metodología, la calidad de la información y el número de países incluidos en el análisis. Por eso este capítulo no examina las posiciones del país, sino el valor del índice y su comportamiento general. En el tema de educación esto es relevante, aunque no cambia las conclusiones generales, basadas en otros indicadores nacionales. Una descripción detallada de estas consideraciones se puede consultar en Sauma, 2011.
- 2** En este capítulo el análisis se centra en los factores internos del país.
- 3** Lehoucq (2014) prefiere utilizar el término "bipolar", tomado de Fernández (1991).
- 4** Los datos de 1994 sí existen para Costa Rica, pero no están disponibles para todos los países.
- 5** Este orden corresponde a las naciones que tenían medición del IDH en 1990. En 2013 se incorporaron nuevos países (por ejemplo Bahamas y Antigua y Barbuda), cuyos resultados llevan a Costa Rica al undécimo puesto.
- 6** Corresponde a la población de entre 15 y 64 años de edad.
- 7** Dólares a precios constantes del 2005.
- 8** En la medición publicada por el PNUD en 2014 (con datos de 2013), cerca de la fecha de cierre de esta edición, Costa Rica descendió al segundo lugar en esperanza de vida, por debajo de Chile. También perdió terreno en los indicadores de ingreso nacional bruto per cápita y años promedio de escolaridad, en los que se ocupó las posiciones octava y novena, respectivamente. Por el contrario, tuvo una mejoría en los años esperados de escolarización, al ubicarse en el sexto lugar.
- 9** Costa Rica muestra una situación de franco rezago en la tasa de matriculación combinada de educación primaria, secundaria y terciaria, con un valor que la ubica en la decimoquinta posición entre las dieciocho naciones latinoamericanas. En el *Informe de Desarrollo Humano* de 2009, para Costa Rica y cinco países más no hubo información sobre matrícula en la educación terciaria. Para los doce países restantes no se consignó la tasa como tal, pero sí las cifras de matrícula y población en las edades correspondientes a cada nivel educativo, lo que permitió calcular la tasa de la educación terciaria (Sauma, 2011).
- 10** Según Sauma (2011), dado que conceptualmente el desarrollo humano concierne a todos los habitantes de los países, lo más adecuado es usar las tasas de matrícula de toda la población, sin importar su edad. No obstante, si se utiliza como referencia para el cálculo de la tasa solo la población en edad de asistir a la educación, las tasas brutas incluyen entonces aspectos como la extraedad o la formación de adultos, que resultan en tasas brutas superiores al 100% y, por ende, en índices y niveles de desarrollo mayores. Emplear tasas netas -es decir, la población del rango de edad correspondiente al nivel educativo de que se trate, con respecto al total de población en ese rango de edad- limita conocer la situación educativa de otros grupos etarios. Sin embargo, se debe tener presente que el uso de dos indicadores en la dimensión de conocimiento (o educación) del IDH responde a la necesidad de captar la situación de los adultos, mediante la tasa de alfabetismo, y de los niños, niñas y adolescentes, mediante la matrícula. Por ello lo más adecuado es utilizar tasas netas de matrícula. Otra opción sería seguir usando las tasas brutas, pero con un valor máximo de 100%.
- 11** Aunque en esta sección no se desarrolla ampliamente, cabe mencionar que Costa Rica tiene logros en educación superior. Entre los censos de 1973 y 2011 la proporción de personas de 25 años y más con grado universitario se cuadruplicó. No obstante, debido a los cambios en la estructura por edades de la población ese grupo no llega a representar la cuarta parte (22,6%). El aumento más significativo fue el conseguido por las mujeres, cuya proporción se multiplicó 4,3 veces en esos cuarenta años (PEN, 2013a).
- 12** Se denomina "comprensivos" a los servicios que satisfacen en su totalidad las necesidades de la población en un contexto y un momento histórico determinados.
- 13** Con base en el segundo criterio los seleccionados habrían sido Panamá, México y Granada, pero el sistema de salud de este último se financia con impuestos generales, razón por la cual se buscó el siguiente país más cercano con un sistema de salud financiado con contribuciones sociales, que resultó ser Serbia.
- 14** La reforma de 2006 en Holanda estableció un seguro social universal y obligatorio. El Estado asumió la responsabilidad de cubrir los gastos de la población sin capacidad de pago. El seguro de salud ofrece un paquete de beneficios comprensivo para todos los usuarios, bajo las mismas condiciones. La ley también regula la provisión de servicios, las competencias del Ministerio de Salud, los sistemas de control, las sanciones y las normas de transparencia. Además se crearon nuevas instituciones para dirigir el proceso, que operan bajo la rectoría del Ministerio de Salud.
- 15** Gastos catastróficos y empobrecedores son, respectivamente, los que arruinan la economía de un hogar a causa de un evento de salud, o los que lo sumen (más) en la pobreza. Cuando en un país muchos hogares incurren en gastos catastróficos o empobrecedores, se dice que la protección financiera es baja (Muiser, 2014).
- 16** Con respecto a la consulta ambulatoria, los datos que aquí se presentan son un tanto diferentes de los de Garnier (2006), quien reporta un aumento un poco mayor entre 1995 y 2004, de 2,8 a 3,7 por habitante. Según la propuesta más reciente de la OMS, el número mínimo "ideal" de consultas externas, desde el punto de vista de lo que sería indicativo de la cobertura universal, sería cinco por habitante por año, y la cifra alta por cien habitantes sería diez por año (OMS, 2012). Desde esta perspectiva, en Costa Rica ambos indicadores son relativamente bajos.
- 17** Coeficientes de correlación de -0,8502 y -0,7387, respectivamente.
- 18** Coeficiente de correlación de 0,4399.
- 19** De conformidad con el principio de caja única del Estado, la Ley 8783 obliga a las instituciones a trasladar los recursos presupuestarios no ejecutados al Ministerio de Hacienda (Angulo, 2011).
- 20** Los datos corresponden a los promedios de 1994-1996 y 2010-2012.
- 21** Se han firmado convenios de este tipo con Argentina, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Groenlandia, Islandia, islas Feroe, México, Noruega, Países Bajos y Suecia.
- 22** En Ecuador se redujeron los gravámenes aplicados a los vehículos híbridos o eléctricos, se creó un impuesto por contaminación vehicular y se aumentó el que grava las botellas de plástico (Cepal, 2013).
- 23** Para elegir los diputados se sigue usando el sistema de representación proporcional en circunscripciones medianas, basado en listas cerradas y el cálculo de cocientes y residuos. Los presidentes se eligen con el mismo sistema de mayoría con umbral limitado (establecido en 1934), en el que gana quien recibe más votos, siempre y cuando supere el umbral establecido de votos válidos.
- 24** El sistema binomial chileno fue instaurado antes de la transición democrática y tiene como objetivo fomentar una mayor gobernabilidad a costa de la representación proporcional de las fuerzas políticas del país (Siavelis, 2005). Los comicios parlamentarios se realizan en circunscripciones electorales en las que se designan únicamente dos candidatos. El conteo de votos emplea una fórmula d'Hondt, en la que el partido ganador debe obtener el doble de los votos de su competidor para hacerse con los dos escaños por circunscripción. Esto define un umbral bastante alto de representación y prácticamente impone una barrera electoral que da el triunfo a las dos fuerzas políticas más grandes, en detrimento de cualquier otra (Navia, 2005). El efecto del sistema ha sido el estímulo a la formación de complejas coaliciones electorales que, en buena medida, han terminado perpetuando las dos fuerzas sociales involucradas en el referendo de 1988 (Siavelis, 2005).
- 25** En 2010 una resolución de la Sala Constitucional eliminó las asambleas distritales, en vista de los altos costos organizativos que estas suponían para los partidos.
- 26** A lo sumo, estos beneficios incluían algunas franquicias postales y el uso gratuito de ciertos edificios públicos para actividades partidarias (Casas, 2003).

27 En Uruguay existen distintas modalidades de financiamiento que, por la vía de ciertos portillos jurídicos, permiten el uso de fondos discrecionales de las fracciones legislativas para el pago de asesores de campaña y varias formas de exoneración de impuestos (Rial, 2004). En Dinamarca los partidos disfrutaban de algunas exenciones fiscales, aunque siempre deben pagar los impuestos de renta corporativos (Greco, 2009). Finalmente, en Chile las donaciones privadas están exentas de todo impuesto, lo que constituye un claro beneficio fiscal para los partidos (Fuentes, 2011).

28 Chile no se toma en cuenta en esta comparación porque allí el uso del referendo es muy restrictivo. La consulta popular solo se puede llamar en caso de conflictos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo sobre reformas constitucionales, e incluso así, es tan solo una salida opcional a los diferendos (Soto, 2012).

29 En Uruguay existen dos figuras de consulta popular: el plebiscito, que se usa exclusivamente para reformas constitucionales, y el referendo, para reformas legales.

30 Se consideran biomasa la leña, el bagazo de la caña de azúcar, los residuos orgánicos de la piña y el café, el carbón vegetal y otros.

31 La energía primaria corresponde a las siguientes fuentes energéticas: petróleo, gas natural, carbón mineral, hidroenergía, geotermia, nuclear, leña, productos de caña y otras (Cepal, 2014a).

32 Las fuentes de energía secundaria son: electricidad, gas licuado, gasolinas/alcohol, queroseno y turbo, *diesel oil, fuel oil*, coques, carbón vegetal, gases y otras (Cepal, 2014a).

33 La oferta total de energía se calcula sumando la producción total de energía primaria a las importaciones netas de energía primaria y secundaria, más o menos la variación de inventario total y menos la energía primaria y secundaria no aprovechada (Olade, 2011).

34 Capacidad máxima establecida de todos los generadores disponibles.

35 Ser "carbono-neutral" significa llegar a una situación en la que el resultado de las emisiones "antropogénicas" de CO₂ en el territorio nacional continental, menos la absorción y las emisiones evitadas, es cero.