

Breve Perfil

El Programa Estado de la Nación (PEN) nació en 1994 como una iniciativa independiente, con el propósito de mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público.

Tras 16 años de trabajo hoy es un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible que brinda información relevante para la formulación de políticas públicas y opinión crítica de la ciudadanía sobre temas estratégicos para el desarrollo humano sostenible, tanto en Costa Rica como en Centroamérica.

Opera bajo el marco institucional del Consejo Nacional de Rectores que reúne a las cuatro universidades públicas y la Defensoría de los Habitantes de la República con el apoyo de varios auspiciadores.

Entre los estudios que ofrece está el informe Estado de la Nación que constituye un sistema de seguimiento y evaluación anual de Costa Rica en desarrollo humano sostenible en aspectos sociales, económicos, ambientales y políticos principalmente.

En esa misma línea un informe centroamericano el **Estado de la Región** que se publica cada tres o cuatro años y uno especializado en educación costarricense, el **Estado de la Educación** que se divulga de forma bianual.

Además el PEN ha desarrollado un conjunto amplio de acciones y asesorías en procesos de diálogo social y concertación en torno a variados temas del desarrollo nacional así como en la formulación de políticas públicas.

Para suplir las necesidades de los usuarios el Programa puso en línea, desde junio de este año, un nuevo diseño de su página en Internet, **www.estadonacion.or.cr**, con una estructura sencilla para ubicar las diferentes publicaciones.

En el menú principal el visitante encontrará siete secciones: apoyo a toma de decisiones, investigación académica, estadísticas, apoyo educativo, recursos para capacitación, sala de prensa y biblioteca virtual con acceso a más de 500 documentos entre informes, estudios específicos (ponencias) y publicaciones didácticas. Los visitantes del sitio también tienen a su disposición publicaciones didácticas -conocidas como "módulos"- que motivan al lector a informarse y a crear una mediación pedagógica. Además los comunicadores pueden encontrar las últimas noticias del PEN, estadísticas, carpetas con los principales hallazgos de los Informes y materiales audiovisuales.

A continuación encontrará una síntesis de la valoración general del Decimosexto Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible así como los principales avances y áreas críticas que tiene Costa Rica según los capítulos de dicho documento. Además los datos de contacto de especialistas que pueden ayudarle a profundizar en los temas que le sean de su interés para su trabajo periodístico.

En términos generales, la estructura del Informe es la siguiente:

Capítulo 1 Sinopsis

Brinda una guía de aproximación a los análisis más amplios y detallados que se desarrollan a lo largo de sus capítulos del documento. Ofrece una síntesis de las valoraciones y principales hallazgos del Informe. Puede descargarla también en nuestra página de internet www.estadonacion.or.cr

I Parte Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible

Capítulo 2 Equidad e Integración Social

Capítulo 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Capítulo 4 Armonía con la Naturaleza

Capítulo 5 Fortalecimiento de la Democracia

Parte II “Debates para el Desarrollo”

Se incluye como contribución especial un análisis de algunas opciones que tiene Costa Rica para mejorar su matriz energética, con un enfoque de largo plazo, centrado en el horizonte de arranque para lograr cambios rápidos y significativos.

Parte III Anexo Metodológico

En esta sección se encuentra el Compendio Estadístico que reúne más de 248 variables –series históricas de los últimos diez años- e indicadores internacionales que ayudan a ubicar a Costa Rica en el contexto regional y mundial. Puede descargar también en línea dicho compendio en:

<http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas/costa-rica/compendio-estadistico>

El cierre de la primera década del presente siglo desafió pronósticos sobre la evolución del país.

- **La crisis económica internacional** de 2007 y 2008 **no tuvo los efectos traumáticos** que se previeron, aunque ocasionó aumentos en el desempleo como resultado de una contracción en la agricultura, la construcción y el turismo. Sin embargo, aún la crisis ocupa un lugar en las discusiones y acciones políticas de los países.
- La entrada en vigencia del **Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no llevó a la sociedad y la institucionalidad costarricense al despeñadero** pero tampoco trajo los beneficios prometidos. Genera incertidumbre la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros.
- **La dinámica política de la última década se difuminó en un proceso electoral calmo** y la **crisis del sistema de partidos** desembocó en la reconstitución del **Partido Liberación Nacional como el pivote de la política nacional** pues ganó cómodamente la elección a presidente.

Estos imprevistos desenlaces se dan en marco de tendencias a largo plazo identificadas en informes anteriores se reiteraron sin grandes sobresaltos en los campos:

Económico

- El motor del crecimiento económico fue la diversificación del mercado externo, pero sirvió poco en recesión internacional.
- El mercado interno, mercado centroamericano e inversión pública social contrarrestaron la caída.

Social

- Sigue aumentando la desigualdad en la distribución del ingreso
- Mejoras en educación y salud, pero son insuficientes ante la transición demográfica y epidemiológica.

Ambiente

- Aumenta huella ecológica, muestra patrones insostenibles en uso de recursos naturales y tensiones entre actividad económica y conservación.

Político

- Se mantiene la desalineación partidaria de la ciudadanía.

Una parte importante entre lo previsto y lo ocurrido en 2009 tiene que ver con eventos inesperados. Dos contribuyeron a la evolución no prevista durante el período analizado:

- La crisis financiera y efectos depresivos en economía que contrarrestó altos precios en petróleo y alimentos, y frenó la inflación. La recesión no coincidió con una espiral inflacionaria y gracias a ello mejoraron los ingresos reales de la población y se amplió la capacidad de consumo.
- La polarización política no evolucionó hacia la conformación de un fuerte bloque político que incidiera en las pasadas elecciones.

Esta discrepancia entre lo previsto y lo ocurrido obliga a reevaluar temas y nuevos estudios

- La estructura productiva del país logra adaptarse y salir adelante frente a choques económicos internacionales, gracias a un dinámico y diverso sector externo que ha sido inducido por políticas comerciales, de atracción de inversiones, fiscales, monetarias y crediticias.
- La existencia de capacidades y recursos para formular respuestas de política pública ante condiciones difíciles como resultado de procesos de largo plazo en la construcción institucional del Estado costarricense
- Una mejora en los últimos años de las finanzas públicas, derivada de un esfuerzo por incrementar la recaudación tributaria y aplicar medidas de ingeniería de la deuda política. Un mayor gasto y una fuerte expansión del empleo público fueron utilizados por el gobierno tanto para compensar la caída en la demanda agregada por cálculo político, en una estrategia asociada al ciclo electoral.

- Una agresiva política exterior en comercio y ambiente le ha permitido al país diversificar los riesgos, evitar la dependencia excesiva de pocos mercados y, de paso, emerger como un actor internacional con una influencia mayor a la esperada por su tamaño.

Finalmente, nuevos estudios ayudan a conocer mejor la evolución reciente del país y forjan nueva capacidad para entender, actuar y prever. El Decimosexto Informe aporta por ejemplo:

- Análisis de la distribución y los impactos de la inversión social pública: quiénes y cómo se benefician.

El principal hallazgo es que el efecto distributivo es mayor que hace 10 años pero insuficiente para reducir la desigualdad que emerge de la economía del mercado. Los niveles de ingreso y desempleo variaron de modos muy distintos para los hogares según su distribución por deciles, y los cambios fueron mayores en los extremos. Por ejemplo, la caída del empleo registrada en el 2009 afectó con más fuerza a los hogares pobres, en una proporción varias veces superior a la que experimentaron los de mayores ingresos.

El estilo de desarrollo del país tiene debilidades

Al final de la primera década del siglo XXI Costa Rica posee un estilo de desarrollo que le ha permitido mantener rangos modestos de crecimiento económico, efectuar una importante transformación productiva, continuar mejorando de manera paulatina los indicadores sociales agregados y sortear difíciles *shocks* generados por la economía internacional.

Sin embargo, ese estilo se caracteriza por la precariedad de encadenamientos sociales, productivos y fiscales entre sectores más dinámicos y el resto de la economía.

Además el sistema político ha sido incapaz de actuar sobre debilidades que más bien se han acentuado:

- **La desigualdad aumentó** en medio de la crisis, asociada a la distancia entre la nueva y vieja economía y el acceso a oportunidades entre los calificados y no calificados.
- **La fragmentación y debilidad de los partidos** ha llevado a una hegemonía electoral pero los fundamentos del sistema político han sido endeblados.
- **Inacción en áreas estratégicas ambientales.** Aumenta la huella ecológica, el marco institucional y jurídico es débil, disperso y desorganizado. Quizá el problema más severo es que, en la actualidad, la competencia y los conflictos han empezado a trasladarse a zonas protegidas. En los últimos años ante situaciones conflictivas por el uso de recursos, las autoridades políticas se han decantado a favor de la actividad económica, en detrimento de la conservación.

Tres nuevos desafíos

A estas debilidades que se venían arrastrando se agregan tres nuevos desafíos estratégicos sobre los cuales la sociedad costarricense apenas ha articulado respuestas parciales e incompletas. Estas son:

- **Cambio demográfico:** envejecimiento de la población y aprovechamiento del bono demográfico. Reconvertir la vieja economía.
- **Patrones insostenibles de consumo:** huella de carbono y dependencia energética de combustibles fósiles. La construcción de hidroeléctricas se ha estancado.
- **Entorno internacional impone amenazas:** narcotráfico, extorsión y negocios ilícitos. La no atención a la exclusión y desigualdad crea condiciones propicias para la delincuencia. La precariedad de estados de derecho en Centroamérica crea un escenario de inestabilidad política.

Enfrentar estas debilidades estratégicas y nuevos desafíos es clave para el progreso en desarrollo humano del país

Estas debilidades y desafíos tienen la capacidad de comprometer en el mediano y largo plazo, la senda de progreso en desarrollo humano e incluso revertirla.

Se une un **contexto internacional imprevisible** que no parece ser favorable. Una nueva recesión internacional encontraría al país con un margen de maniobra mucho más estrecho por el deterioro de la situación fiscal en el primer semestre del 2010 ocasionado por el agotamiento de los instrumentos de política monetaria, debilidad de las expectativas empresariales y fragilidad del crecimiento económico.

Y, además Costa Rica aún enfrenta también **problemas institucionales para ejecutar acciones de política pública** que acrecienten el desarrollo humano de la población. El desafío sigue: mejorar la operatividad institucional y la efectividad en la acción del Gobierno

Capítulo 2

Equidad e integración social

Balance general de la situación social del país	Pág.
Avances	
Ligeras mejoras en la asistencia a educación y en la retención de estudiantes	5
A pesar del estancamiento en la pobreza, hay mejoras notables	11
Áreas críticas	
Retrocesos en acceso a seguridad ciudadana	8
Balance negativo en desigualdad, pobreza y exclusión social	9
Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso	9
Cambios en la estructura de los hogares plantean desafíos en el tema de cuidado	17
Otros	
Acumulación de capacidades con matices importantes	3
Resultados dispares en acceso a un ingreso digno	6

Personas de contacto

Natalia Morales, investigadora, Programa Estado de la Nación
nataliamorales@estadonacion.or.cr

Tatiana López, Area de Difusión
tlopez@estadonacion.or.cr

Arlene Méndez, Area de Difusión
arlenemendez@estadonacion.or.cr

Teléfonos: 2519-5863, 2519-5845

Balance General

Situación social del país

La crisis económica que vivió Costa Rica en 2008 y 2009 no modificó las tendencias que el *Informe Estado de la Nación* ha venido documentando en materia de equidad e integración social. Por una parte se constata que el país vive una época de ampliación de capacidades, pues continuó la mejora en los indicadores de educación y salud. Pero a la vez ese proceso ha convergido con aumentos significativos en la desigualdad social y con una incapacidad para efectuar avances sustantivos en el abatimiento de la pobreza.

El país mejora en educación y salud, pero aumentan la desigualdad social y la incidencia delictiva.

Paralelamente, la incidencia delictiva ha tendido a agravarse de tal modo que, desde un punto de vista comparativo, puede decirse que Costa Rica ha dejado de ser una sociedad con bajos niveles de violencia.

Como resultado de estas contrastantes tendencias, en 2009 el país mostró una notable capacidad para mitigar los efectos sociales de los choques económicos internacionales (no se experimentó un deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población), al tiempo que la desigualdad en la distribución de los ingresos registró el mayor incremento anual de la última década y las amenazas a la seguridad ciudadana se tornaron más peligrosas.

Costa Rica con capacidad para mitigar efectos sociales de crisis económica.

El capítulo 2 también documenta que, en comparación con lo que sucedía veinte años atrás, el impacto redistributivo de la inversión social pública (ISP) es significativo y creciente y que, por tanto, no puede atribuirse el aumento de la desigualdad a un debilitamiento de la acción pública.

En efecto, cuando se considera la ISP como un ingreso en especie de los hogares, para así obtener el ingreso familiar disponible, el indicador de desigualdad para el 2009 se reduce en casi trece puntos porcentuales, en contraste con una

Desigualdad social no puede atribuirse a un debilitamiento de la acción pública.

disminución de seis puntos en 1990 y de nueve puntos en 2002. No obstante, mientras el menor efecto redistributivo de la ISP del 2002 alcanzó a revertir el incremento de desigualdad en ese año, el mayor efecto redistributivo del 2009 no fue suficiente para lograr el mismo resultado. En síntesis, la economía real provoca desigualdades cada vez más amplias, que los mayores niveles de inversión social no logran revertir.

La información disponible ayuda a explicar un resultado aparentemente paradójico observado en el 2009. Por una parte, el ingreso promedio de los hogares creció un 7,7% en términos reales, los salarios mínimos mostraron un incremento real importante y la proporción de trabajadores que perciben remuneraciones por debajo de este mínimo disminuyó; por otra parte, la desigualdad y la pobreza aumentaron (aunque a distintas velocidades). Un enfoque de economía política ayuda a esclarecer la paradoja.

En pocas palabras, la expansión real de los ingresos no se distribuyó de manera equitativa. Los hogares más ricos - pertenecientes a la clase alta y la de medianos empresarios y expertos- experimentaron un crecimiento real del 11,6% en sus ingresos, en tanto que los hogares más pobres (constituidos por obreros agrícolas y trabajadores de servicios domésticos, principalmente) más bien sufrieron una caída de 6,9%. Esta situación explica el incremento en la desigualdad en la distribución de los ingresos, que en el 2009 alcanzó el valor más alto de la última década en el coeficiente de Gini: 0,437.

Acumulación de capacidades con matices importantes

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

Elevada esperanza de vida y mortalidad infantil más baja

Se mantienen logros importantes en la aspiración de una vida larga y sana, los cuales se reflejan en una elevada **esperanza de vida** y en reiteradas disminuciones en la **mortalidad infantil**, cuya tasa del 2009 es la más baja hasta la fecha (8,8 por mil nacidos vivos). Este último indicador es el único que ostenta el doble mérito de un nivel alto en el contexto internacional y una mejoría en la tendencia nacional.

Mortalidad infantil de 2009 fue la más baja hasta la fecha.

Atención al estado nutricional de la niñez

Medir el crecimiento de los niños y niñas es una de las formas más simples y efectivas de valorar el estado nutricional y de salud de una población. La primera **encuesta de nutrición** realizada en el país data de 1966, y en ella se encontró que el 57,4% de los niños en edad preescolar presentaba algún grado de **déficit de peso**. La medición de 2008-2009 muestra una realidad muy distinta, al indicar que ahora la prevalencia es de 16,3%.

La desnutrición puede ocasionar también un retardo en el crecimiento lineal, medido como **rezago en talla**, cuyos resultados para el 2008-2009 revelan que prácticamente uno de cada tres niños está en esta condición, situación que se relaciona con el valor nutritivo de los alimentos que consumen los hogares, con un patrón deficiente en vegetales, frutas y granos integrales y, a la vez, alto en calorías, azúcares y otros carbohidratos simples, grasas y sal.

Una medición efectuada en 1978 situó en 12,9% el sobrepeso en niños y niñas preescolares (según peso para edad) y por primera vez puso el tema de la obesidad -a tan temprana edad- en el panorama de salud pública. Datos preliminares del período 2008-2009 muestran una prevalencia de **sobrepeso y obesidad** de un 21,4% (índice de masa corporal) en la población de 5 a 12 años.

Ligeras mejoras en la asistencia a educación y en la retención de estudiantes

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

Los indicadores para monitorear la escolaridad de la población y el logro educativo exhiben una situación "sin cambios" a través de la década, con aumentos cercanos a los promedios del período. La **escolaridad promedio** de la población de 18 a 64 años llega hasta el noveno año de educación y solo el 37,7% de sus integrantes logra **completar la secundaria**.

El indicador de **desescolarización** de los alumnos, vía deserción interanual, muestra ligeras mejoras en los últimos años. Con respecto al 2008, un total de 3.076 estudiantes menos abandonaron la secundaria sin finalizar el ciclo lectivo del 2009, luego de la tendencia creciente que se mantuvo entre 2004 y 2006.

Menos deserción en secundaria.

El **porcentaje de deserción** en secundaria disminuyó de 12,1% en 2008 a 10,9% en 2009, con lo cual se acercó a una de las cifras más bajas reportadas desde 1995, como fue la del 2003, cuando se obtuvo la menor tasa: 10,4%. Hay regiones educativas que reportaron altos porcentajes de deserción en séptimo año, entre las que destacan Sarapiquí, Aguirre, Cañas, Coto, Grande de Térraba, Guápiles y Limón, lugares en los que se plantea el desafío de redoblar los esfuerzos para combatir la desescolarización.

Resultados dispares en acceso a un ingreso digno

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

Las cifras de **desempleo** mostraron una desmejora importante. Las mujeres fueron las más perjudicadas, pues su tasa de desempleo ascendió a 9,9% y superó el máximo alcanzado en el 2005 (9,6%). No obstante, la tasa masculina también aumentó significativamente, al 6,6%. Las mayores tasas corresponden a las mujeres que residen en las regiones Brunca y Chorotega, con niveles superiores al 10%.

Mejora índice de salarios mínimos reales.

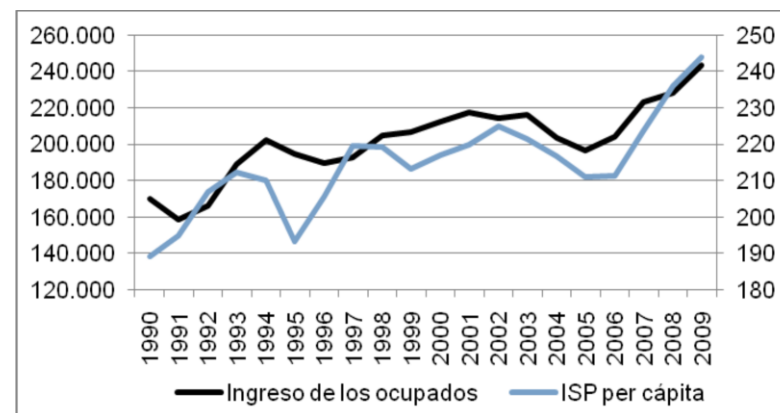
Por efecto de la baja inflación que se registró durante el 2009, situación que no fue prevista en las políticas de fijación de salarios para ese año, se revirtió el estancamiento que mostraba el **índice de salarios mínimos reales** desde 1999, al crecer 4,5 puntos porcentuales, la cifra más alta desde 1987.

Además, los ocupados vieron incrementado su **ingreso promedio real** en un 7%, muy superior al 2,5% del año anterior (gráfico1). El **ingreso total de los hogares** aumentó en términos reales en 7,7% con respecto al 2008, y el **ingreso per cápita** en 8,2%. En 2008 el ingreso se había reducido en 0,3% y el per cápita había crecido apenas un 1,7%.

Gráfico 1

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

(ingresos en colones de julio de 2006 e ISP en miles de colones del 2000)



Sin embargo, el crecimiento en el ingreso laboral no fue uniforme entre sectores de ocupación, ni por calificación. Mientras el ingreso promedio en el **sector formal** aumentó 7,5% en términos reales, el de los **ocupados agropecuarios** lo hizo en 2,1%, y el de los **ocupados informales** cayó en -0,1%.

Crecimiento salarial no es igual para todos los sectores.

Buena parte del incremento en los ingresos laborales del sector formal se originó en los empleados públicos, cuyos ingresos crecieron un 9%, en tanto que para los privados el aumento fue de 5,6%. Según calificación, el ingreso laboral de los **trabajadores calificados** (con secundaria completa o más) se incrementó en 8%, en tanto que el de los **no calificados** (secundaria incompleta o menos) se redujo en -0,1%.

Un área que exhibió mejoras en el 2009 fue la **ISP**, que tuvo un crecimiento real de 4,9% con respecto al 2008, y aunque esta cifra es menor que la de los dos años previos (7%), sigue siendo significativa.

Se mantuvo el aumento en la inversión social pública.

Retrocesos en el acceso a seguridad ciudadana

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

Crecientes tasas de homicidios y femicidios.

Ediciones anteriores de este Informe han reportado una importante brecha entre la **percepción de inseguridad ciudadana** que tienen las y los costarricenses en el plano nacional y la que predomina en el plano local. A partir de las encuestas del *Barómetro de las Américas*, aplicadas cada dos años por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, es posible construir una serie comparable de percepciones de inseguridad ciudadana desde 2004.

La proporción de personas que sentían al país amenazado por la delincuencia y, al mismo tiempo, percibían sus barrios como inseguros, se incrementó en casi diez puntos porcentuales entre 2004 y 2006, hasta representar casi la mitad de la población. No obstante, en 2008 y 2010 esta situación se revirtió, y en el último año ese grupo descendió al 22,3%.

Mayor percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros).

En forma paralela ha aumentado el número de personas que tienen una percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros). Mientras en el 2006 prácticamente los dos grupos tenían el mismo tamaño, en el 2010 hay 44 puntos de distancia entre ellos. La percepción de inseguridad es siempre más extendida entre los habitantes de la Gran Área Metropolitana que en la zona rural.

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

Balance negativo en desigualdad, pobreza y exclusión social

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

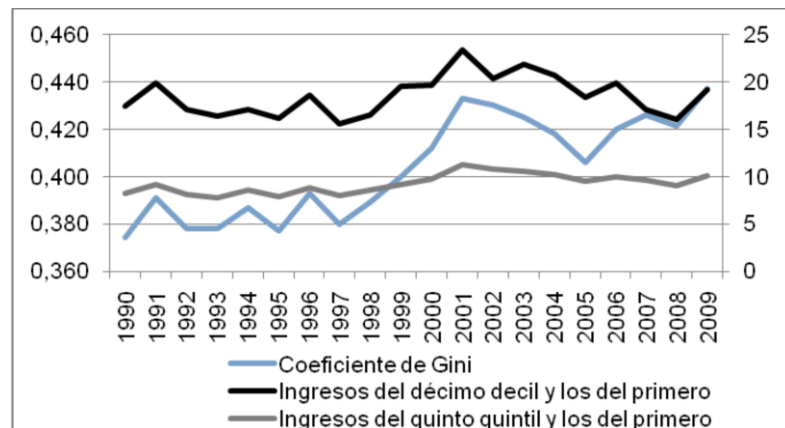
Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso

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

Diferencias de ingresos entre hogares ricos y pobres aumentó de 16 a 19,2 veces entre 2008 y 2009.

Gráfico 2

Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso^{a/}



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

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

Los **ingresos promedio de los hogares** del primer decil experimentaron una severa caída (-6,9%), mientras que en los hogares más ricos, es decir, en el décimo decil, se incrementaron de manera notable (11,6%). El aumento de la desigualdad en el 2009 refleja cómo la crisis económica se ensañó sobre todo con los más pobres, pero además cómo algunos de los más ricos obtuvieron ventaja de ella.

Los hogares del segundo decil también mostraron una pequeña caída en su ingreso promedio (-0,3%) y, además, el aumento del ingreso promedio de los deciles tercero a quinto fue inferior al promedio general, lo que significa que la participación de estos grupos dentro del ingreso total disminuyó con respecto al año anterior. Así, mientras en el 2008 la mitad de los hogares del país percibía el 21,5% del ingreso nacional, en el 2009 su participación conjunta se redujo al 20,3%. En cambio, en el extremo superior, la participación del décimo decil pasó de 32,9% en 2008, a 34,1% en 2009.

Este año el *Informe Estado de la Nación* avanza en el análisis de la **desigualdad según clase social** y su participación en el ingreso. En el 2009, el 3,6% de los hogares que conforman la clase alta percibió el 10,9% del ingreso familiar total. La otra clase social con una significativa participación en el ingreso total es la de medianos

empresarios y expertos, que si bien representa un 10,7% del total de hogares, recibe un 24,6% del ingreso total.

El otro grupo cuya participación dentro del ingreso total supera su peso relativo es el de las clases intermedias. Los hogares de pequeños propietarios reciben un 14% del total de ingresos, y representan un 18% del total de hogares. Las demás clases sociales tienen participaciones muy reducidas, independientemente de su proporción numérica dentro del total de hogares.

A pesar del estancamiento en la pobreza, hay mejoras notables

El análisis de pobreza en el Decimosexto Informe muestra que, bajo la tendencia al estancamiento de la pobreza (medida por ingresos), han ocurrido cambios, menos visibles pero sumamente importantes, que indican que las condiciones en que viven las personas pobres se han modificado durante la presente década. Se observa que la pobreza, medida por las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el método integrado (que combina las mediciones por ingresos y por NBI), ha disminuido de manera significativa.

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

En las dos últimas décadas, la incidencia entre los residentes del área rural había sido mayor que en los urbanos (7 puntos porcentuales en promedio); sin embargo, en el 2009 la diferencia entre ambos grupos fue de apenas 1,2 puntos. En ese mismo año la pobreza total aumentó en cuatro de las seis regiones del país: Pacífico Central, Huetar Norte, Central y Brunca. La incidencia se redujo en la Huetar Atlántica (-3,1 puntos porcentuales) y en la Chorotega (-1,9 puntos).

Brechas entre pobreza rural y urbana han disminuido significativamente.

Diferencias en distribución de inversión social pública por clase social y edad

Desde la óptica de las **clases sociales**, la incidencia de la pobreza por ingresos es mayor en los hogares de inactivos, así como en los hogares de la categoría “otros trabajadores” y de los obreros agrícolas, con 38%, 34,2% y 29,8%, respectivamente. Un 22,6% de los pequeños propietarios es pobre. Los obreros industriales y los obreros en servicios tienen incidencias de 17,5% y 16,7% en cada caso, menores que la incidencia nacional (18,5%), lo cual sugiere que se encuentran en una situación ligeramente más favorable. Como se esperaba, las clases intermedias, de medianos empresarios y expertos y alta, muestran incidencias de la pobreza muy bajas, sobre todo las dos últimas.

Otra dimensión relevante es la **intensidad (o brecha) de la pobreza**, que se refiere a si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza. Luego de haber alcanzado en el 2007 su mínimo valor desde 1990, este indicador aumentó en el 2008 y en 2009, aunque se mantiene por debajo de las cifras observadas entre 1990 y 2006, lo cual es un resultado muy favorable, pues significa que los ingresos per cápita de los hogares pobres se encuentran más cerca de la línea de pobreza, es decir, son menos pobres que en el pasado reciente.

En este Informe se actualizó la **medición de la pobreza por el método de las necesidades básicas insatisfechas**. El principal hallazgo es una importante disminución en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, pues pasó de 26,7% en 2000, a 25,5% en 2004 y a 21,6% en 2009. La calidad de la vivienda se mantuvo como el principal problema, seguido por el aseguramiento de los jefes de hogar, el hacinamiento, el agua potable y el acceso a los demás servicios.

Disminuyen hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha. Centroamérica.

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

Menos hogares en pobreza

El *Decimosexto Informe Estado de la Nación* analizó la distribución de la ISP entre grupos de personas beneficiarias, y según clases sociales, grupos de edad, sexo y lugar de residencia.

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

- **Programas universales**, que cubren a la totalidad de la población y corresponden principalmente a los servicios educativos y de salud. Estos representaron el 57% de la ISP total en el 2009.
- **Programas restrictivos**, que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos previos (educación superior) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos). Los recursos destinados a este grupo en 2009 fueron limitados: un décimo de la ISP total.
- **Programas contributivos**, que corresponden a los regímenes de pensiones contributivas y captaron algo más de una quinta parte de la ISP total en 2009.
- **Programas selectivos**, que se dirigen a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación. Recibieron el 11,5% de la ISP total en el año de estudio.

Una vez cuantificada la ISP para el 2009 y desagregada por programas, es posible avanzar en el análisis de la asignación final entre los distintos beneficiarios.

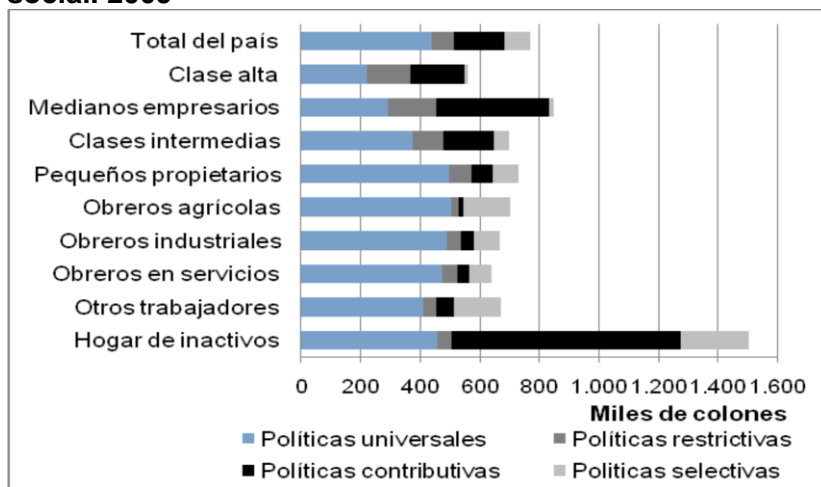
Diferencias por clase social

Eliminado el grupo marginal de “hogares no clasificados” (1,4% de la población), solo hay dos clases sociales con una inversión por habitante por encima de la media: los hogares de inactivos y los hogares de medianos empresarios y expertos. En los primeros, la inversión per cápita casi duplica la media nacional y en los segundos resulta un 10% superior.

Las clases intermedias y la de pequeños propietarios muestran una ISP per cápita inferior al promedio nacional (entre el 91% y el 95%), pero superior a las prestaciones que reciben las clases obreras. Estas últimas son las que menos reciben las prestaciones de la inversión social (entre el 83% y el 91% de la media nacional). Tienen en común que los programas universales son su principal vía de acceso a la ISP: cerca de tres de cada cuatro colones captados proviene de esa fuente. Por último, los “otros trabajadores” también reciben por debajo de la media nacional y comparten con los obreros el gran peso de los programas universales (gráfico 3).

Hogares de inactivos y de medianos empresarios y expertos con inversión social per cápita superior a la media nacional. Las clases de obreros reciben la ISP menor.

Gráfico 3
Inversión social pública por habitante, según clase social. 2009



Fuente: Trejos, 2010.

Diferencias por grupos de edad

Los resultados de la distribución de la ISP según el **ciclo de edad** de las personas muestra que dicha inversión no se distribuye de manera sistemática en contra de los sectores que, en principio, pueden catalogarse como “débiles”. Ciertamente, la primera infancia (niños menores de 6 años) recibe una ISP por persona que apenas equivale a tres cuartas partes de la que obtiene la población total como promedio. Esa inversión se concentra en los servicios de salud y, en menor medida, en la educación preescolar (programas universales). Sin embargo, los niños de 6 a 11 años captan una ISP per cápita que resulta un 39% superior al promedio, mientras la correspondiente a los jóvenes de 12 a 17 años supera el promedio nacional en un 25%; en estos casos la inversión proviene sobre todo de los servicios educativos y los programas universales.

Niños de 6 a 11 años y adultos mayores captan ISP per cápita superior al promedio nacional.

Los adultos en edades entre 18 y 49 años, en principio los más involucrados en la vida política del país y los plenamente activos desde el punto de vista económico, son los que reciben una menor ISP por persona: cerca de dos tercios del promedio nacional. En cambio, los adultos de mayor edad (50 o más años), son los que obtienen una mayor ISP por persona (63% por encima del promedio) debido a la concentración en este grupo etario de los pagos de las pensiones contributivas, aunque también captan recursos de los programas de salud. Esto plantea un problema distributivo y muestra la fuerte presión que sobre los recursos públicos, y sobre la equidad, generará en el futuro el rápido proceso de envejecimiento de la población que vive el país.

ISP tiene notable efecto redistributivo en la población, pero no alcanza a revertir el aumento de la desigualdad social.

El estudio de la distribución de la ISP entre los hogares sugiere que, desde 1990, esta inversión ha tenido un significativo y creciente impacto redistributivo en la sociedad costarricense. Ese efecto logró revertir el aumento de la desigualdad observado entre 2002 y 2009 en el ingreso disponible de los hogares, aunque esa desigualdad se mantuvo por encima de la existente en 1990. En conclusión, en Costa Rica la inversión social pública, basada fundamentalmente en programas de carácter universal, tiene un notable efecto redistributivo en la población, el cual ha crecido de modo sustancial en las últimas décadas, pero no alcanza a revertir el aumento de las desigualdades que se generan en la economía real.

Transferencias del régimen no contributivo de pensiones y “Avancemos” alivian pobreza

En el 2009 las **pensiones del régimen no contributivo (RNC)** redujeron la pobreza total en -1,9 puntos porcentuales, magnitud igual a la de 2008. En el caso de la pobreza extrema el impacto fue aún mayor, de -2,3 puntos porcentuales, y superior al reportado en 2008, cuando la caída fue de -2 puntos porcentuales. El impacto fue más notable en el área rural que en la urbana. Por regiones, el mayor efecto se presentó en la Choroteга, seguida por la Pacífico Central y la Brunca. El menor impacto se dio en la región Central, seguida por la Huetar Atlántica.

El otro programa de transferencias que se examina es “**Avancemos**”, creado en 2006 para promover la universalización de la educación secundaria, y que en el 2009 logró una reducción de -0,4 puntos porcentuales en la pobreza, un impacto mayor en 0,2 y 0,1 puntos porcentuales que el de los años previos, respectivamente. En cambio, el impacto sobre la pobreza extrema se mantuvo en -0,2 puntos porcentuales.

Impacto del RNC en pobreza extrema fue mayor que en el 2008: 2,3 puntos porcentuales *versus* 2,0.

En el 2009 “Avancemos” logró una reducción de -0,4 puntos porcentuales en la pobreza.

En lo que concierne a la distribución de los beneficiarios por deciles de ingreso familiar per cápita, sin considerar el monto de la transferencia, en el 2009 se repitió la situación de años anteriores: cerca de la mitad de los becados pertenecían a hogares pobres y alrededor de un 15% a hogares vulnerables (tercer decil). Sin embargo, el porcentaje de beneficiarios provenientes de hogares de los deciles cuarto a décimo siguió aumentando, y en el 2009 uno de cada tres becados (33,9%) era miembro de esos hogares. Este es un hecho que merece especial atención de las autoridades del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

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

En los últimos veinte años se han dado transformaciones importantes en la dinámica de los hogares, asociados a la creciente participación laboral femenina, la transición demográfica que vive el país y el cambio en la composición de los hogares. Sin embargo, esto no ha sido acompañado por un cambio en la división sexual del trabajo al interior de los hogares, lo que genera tensiones crecientes entre las esferas laboral y familiar.

Más hogares con doble proveedor y monoparentales con jefatura femenina hacen que el tema del cuidado cobre relevancia.

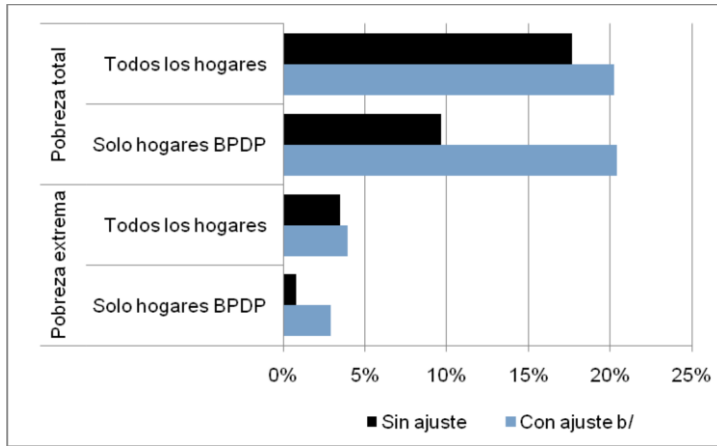
La **estructura familiar** se ha modificado significativamente. Costa Rica se aleja del esquema tradicional de hogares biparentales con hombre proveedor y mujer ama de casa (BPHP), y son más bien los hogares biparentales con doble proveedor de ingresos (BPDP), así como los monoparentales con jefatura femenina (MPJF), los que muestran el mayor crecimiento.

Los hogares BPDP tienen los mayores ingresos del hogar, en comparación con los BPHP o los MPJF. Además, la pobreza en los BPDP es significativamente menor (10%) que en los otros tipos de hogar (donde la incidencia va del 23% al 25%). Si a los hogares con doble proveedor se les quitara el ingreso en la ocupación principal de las mujeres, la pobreza total del país aumentaría en 2,6 puntos porcentuales (de 17,7% a 20,2%).

Si solo se consideran los hogares con doble proveedor, la pobreza total en este grupo se duplicaría, de 9,7% a 20,4%, es decir, aumentaría en 10,7 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema afectaría al 2,9% de los hogares BPDP.

Gráfico 4

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



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

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

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

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

Capítulo 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Balance general de la situación económica del país	Pág.
Avances	
Crecimiento real de los salarios frenó caída en el consumo de los hogares	4
Empresas del sector servicios muestran buen desempeño	5
Áreas críticas	
Exportaciones e inversión, los más afectados por la crisis	5
Crisis afectó más a mano de obra menos calificada	7
Disminución de la inflación es poco sostenible	9
Política comercial con problemas de coordinación interinstitucional	11
Mipyme exportadoras tienen vida corta y no impactan oferta exportable	12
Estrecho margen de acción del Gobierno para contener crecimiento de gastos	14

Personas de contacto

Miguel Gutiérrez Saxe, Director, Programa Estado de la Nación
programa@estadonacion.or.cr

Karla Meneses, investigadora, Programa Estado de la Nación
kmeneses@estadonacion.or.cr

Tatiana López, Área de Difusión
tlopez@estadonacion.or.cr

Arlene Méndez, Área de Difusión,
arlenemendez@estadonacion.or.c

Teléfonos: 2519-5863, 2519-5845

Balance General

Situación económica del país

En el 2009 el país vivió, por segunda vez, un año de contrastes. La economía experimentó una importante contracción en la primera mitad del año y signos de recuperación en la segunda. En el balance anual de 2009, el efecto de la crisis económica internacional en el crecimiento fue menor que el previsto y se prolongó por menos tiempo del esperado.

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

La importante diversificación que ha tenido la economía costarricense en las últimas décadas ha dado paso a la “nueva economía”, que ofrece mayores oportunidades en términos de empleo e ingresos a sus ocupados, en relación con otras actividades ubicadas en la “vieja economía”

Además, esas oportunidades favorecen sobre todo a la mano de obra más calificada, en tanto que los ocupados con menores niveles de escolaridad y un ingreso relativo más bajo, no tienen acceso a ellas. Estos últimos en su mayoría se ubican en las actividades tradicionales, que tienden a ser menos dinámicas. En consecuencia, este tipo de mano de obra presenta una escasa movilidad y tiende a ser menos versátil.

Los beneficios de la recuperación económica también se encuentran distantes para la mayoría de las pequeñas empresas. Si bien las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) exportadoras han crecido en número, mantienen una reducida importancia relativa en las exportaciones totales y constituyen la mayoría de las firmas exportadoras que surgen y desaparecen cada año.

Efecto de la crisis internacional fue menor que el previsto.

La “nueva economía”, asociada al dinamismo exportador de productos no tradicionales, zonas francas y nuevos servicios como los *call centers*, favorece a la mano de obra más calificada.

Balance General

Situación económica del país

En materia de estabilidad y solvencia, el análisis del 2009 muestra una significativa expansión del gasto público, que respondió en buena parte al ciclo político-electoral y favoreció de manera notable rubros que son inflexibles a la baja, como los salarios.

Los buenos resultados tributarios de los años previos a la crisis dieron al Gobierno holgura suficiente para incrementar el gasto, pero esos tiempos de bonanza no fueron aprovechados para mejorar integralmente el sistema tributario. Esta omisión podría tener serias repercusiones para el país en los próximos años. Las presiones que generan los gastos permanentes plantean el dilema de cómo atender el creciente deterioro fiscal, sin afectar la inversión pública y social. Para el 2010 los empréstitos externos parecen ofrecer alivio, pero hacia adelante la situación es compleja.

Por otra parte, la aspiración de tener una inflación menor de dos dígitos enfrenta importantes riesgos en el mediano plazo. Los principales factores que ayudaron a su reducción en el 2009, como la desaceleración del crédito y la caída en los precios internacionales de los alimentos y el petróleo, se revertirán tarde o temprano, a medida que la recuperación económica internacional se vaya fortaleciendo.

Urge reforma tributaria.

Aspiración de inflación menor de dos dígitos enfrenta riesgos en el mediano plazo.

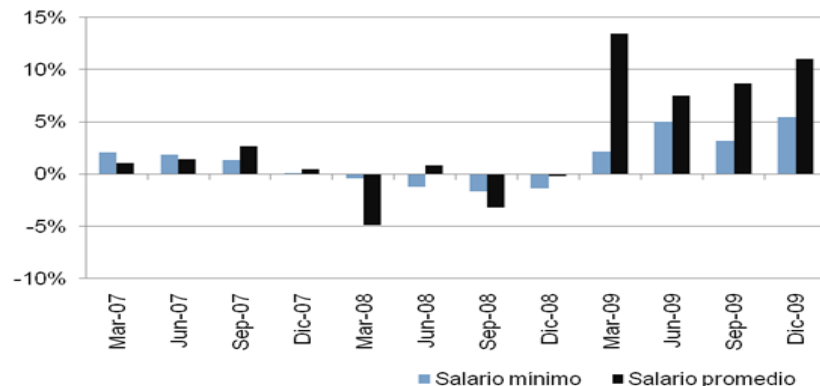
Crecimiento real de los salarios frenó caída en consumo de los hogares

El consumo privado se desaceleró, pero no se contrajo, e incluso mostró un comportamiento más favorable que el registrado durante la crisis del 2001. En esta oportunidad creció más (1,6% en 2009 *versus* 1,2% en 2001) pese a que, a diferencia de lo ocurrido en los inicios de la década, la producción decreció.

Uno de los factores que ayudaron a mitigar el efecto de la crisis sobre el consumo de las familias fue la mejora que experimentaron los salarios reales (gráfico 1), como resultado de la imprevista reducción en la inflación y el rezago con que se ajustan los salarios nominales en el país.

El otro factor que ayudó a amortiguar el efecto de la crisis sobre la producción nacional fue la mayor actividad del Gobierno (contratación e inversión en infraestructura). Éste muestra un dinamismo creciente desde el 2008, y en el 2009 alcanzó un nivel que sobrepasó el observado en los últimos diez años.

Gráfico 1
Crecimiento real de los salarios mínimo y promedio, por trimestres



Fuente: Rosales, 2010, con datos de la CCSS.

Empresas del sector servicios muestran buen desempeño

La crisis fue más severa para la agricultura, la industria, la construcción, el comercio y el turismo. La contracción en estos sectores generó un significativo aumento en el desempleo, sobre todo en la construcción, que perdió 24.059 puestos de

Sin embargo, algunas actividades de servicios locales e internacionales ayudaron a que el impacto fuera menor, toda vez que mostraron un buen desempeño.

Por el contrario, en ambos años los sectores relacionados con los servicios financieros, inmobiliarios, transporte, administración pública y servicios empresariales, mantuvieron tasas de crecimiento positivas y en su mayoría superiores al 4%.

Sector servicios mantuvo tasas de crecimiento mayores al 4%.

Exportaciones e inversión, los más afectados por la crisis

En la economía costarricense, los efectos más directos y profundos de la crisis internacional se reflejaron en las exportaciones y la inversión.

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

Áreas más afectadas por la crisis, exportaciones e inversión, explican contracción en la producción nacional.

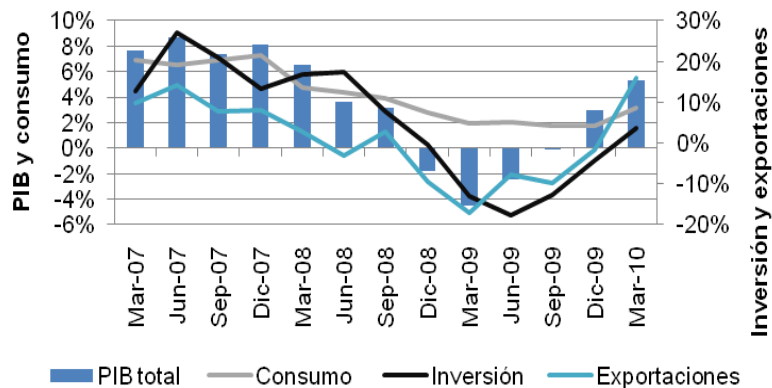
Un resultado que cabe destacar es que, si bien las exportaciones disminuyeron considerablemente, las importaciones lo hicieron aun más, lo que generó un efecto fuerte y positivo en la balanza comercial, cuyo déficit se redujo en 2.986,7 millones de dólares entre 2008 y 2009.

Esta notable mejora cubrió la caída, equivalente al 5,5% del PIB, que se dio entre estos años en los flujos de capitales privados y permitió un aumento del 0,9% del PIB en las reservas monetarias internacionales. De este modo, pese al severo *shock* externo, la economía recibió más divisas que las que tuvo que erogar.

En buena medida el fuerte descenso de la inversión estuvo asociado a los menores flujos de inversión extranjera directa, los cuales pasaron de 2.078,2 millones de dólares en el 2008, a 1.346,5 millones en el 2009, es decir, cayeron un 35,2%. En términos del PIB se contrajeron 2,4 puntos porcentuales, de 7% a 4,6% de la producción.

En el primer trimestre de 2010 se registraron tasas de crecimiento positivas en comparación con el mismo periodo del año anterior, de 3,7% en el caso de la inversión y de 16% en las exportaciones. Asimismo, el consumo aumentó en 3,1% (gráfico 2).

Gráfico 2
Crecimiento del PIB, consumo, inversión y exportaciones, por trimestres



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Crisis económica afectó más a mano de obra menos calificada

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

Empleos no calificados se reducen y calificados aumentan.

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

Si se emplean como categorías laborales las clases sociales (según el marco teórico propuesto en el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*), se corrobora que el efecto de la crisis fue mayor para la mano de obra menos calificada, específicamente para los obreros industriales. El 57% de la reducción del empleo en este grupo se presentó en la construcción. También se identifican resultados negativos en la industria tradicional (12,6%) y las zonas francas (12,6%)

Por el contrario, se observa un aumento significativo del empleo en las clases intermedias, donde se ubican técnicos, jefes de departamento sin bachillerado universitario, empleados de comercio y los funcionarios administrativos y de atención al público del Gobierno. Casi el 40% de las nuevas contrataciones tuvo lugar en el sector público y un tercio en el sector comercio. Estos dos sectores también explican la mayor parte del incremento en el empleo de los obreros de servicios.

Aumenta empleo en clases intermedias. Más del 40% de las nuevas contrataciones se dio en el sector público.

Hay una notable disparidad entre clases sociales en los ingresos percibidos. Por ejemplo, en el 2009 las clases intermedias y de medianos propietarios obtuvieron casi el doble del ingreso promedio nacional, mientras que los obreros agrícolas y los pequeños propietarios solo alcanzaron un 0,5 y un 0,7 de este promedio, respectivamente. Además, en la “nueva economía” las categorías con un mayor ingreso relativo representan más del doble que en la economía tradicional (35,5% *versus* 14,9%).

Otro dato de interés es que la mejora que se dio en los salarios reales, asociada a la reducción que experimentó la inflación en el 2009, fue más favorable en las categorías laborales de medianos empresarios y expertos y en las clases intermedias. Debido a la mayor participación que tienen estos dos grupos en la “nueva economía”, el ingreso real de sus ocupados aumentó en promedio un 7,1%, el doble de la expansión que registraron los ocupados de la “vieja economía” (3,5%).

Significativas brechas salariales y de escolaridad entre clases sociales.

La escolaridad de los ocupados en la “nueva economía” es de 9 años (promedio de la última década), casi 2,5 años superior a la de los ocupados en la “vieja economía”. Esta brecha ha sido constante en los últimos diez años y está asociada en gran medida a las diferencias salariales que separan a ambos grupos (cuadro 1)

Cuadro 1

Años de educación promedio de los ocupados, por tipo de economía, según clase social. 2009

Clases sociales	Vieja economía	Nueva economía
Medianos empresarios y expertos	13,5	15,2
Clases intermedias	9,8	11,5
Pequeños propietarios	6,2	7,7
Obreros agrícolas	5,1	5,1
Obreros industriales	7,0	7,9
Obreros en servicios	6,6	7,5

Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

Disminución en inflación es poco sostenible

En el 2009 la inflación en Costa Rica fue de 4%, un nivel inesperadamente menor al promedio histórico. La crisis repercutió en la inflación a escala mundial por canales comerciales y financieros. Factores como la caída en los precios internacionales de diversos alimentos y el petróleo, la desaceleración del crédito, la mayor disponibilidad de inventarios y la existencia de holguras en la capacidad instalada de las empresas, contribuyeron a la disminución de las presiones inflacionarias en todas las latitudes.

Baja inflación de 2009 se debió a contracción en precios de alimentos y transporte.

En Costa Rica, al observar los componentes del índice de precios al consumidor, se nota que la caída que experimentó la inflación provino sobre todo de la contracción en los precios de los alimentos y el transporte, ambos relacionados precisamente con los precios internacionales de las materias primas y el petróleo. La variación de los precios de los alimentos a diciembre del 2009 fue negativa (-1,5) y el crecimiento del grupo de transporte fue el segundo más bajo.

Otro factor positivo fue que en la segunda mitad del año el dólar tendió a perder valor con respecto al colón, lo cual favoreció una menor inflación importada.

De igual forma, la aplicación de una política monetaria restrictiva contribuyó a la caída que experimentaron los precios en el 2009. Las tasas de interés reales en colones mostraron una marcada tendencia al alza en el primer semestre del año. En el segundo semestre, por el contrario, tendieron a la baja, en virtud de que las tasas de interés nominales se ajustaron a las menores expectativas de inflación, pero también en respuesta a la desaceleración del crédito y debido a la tendencia de los ahorrantes a mantener sus depósitos en el corto plazo, dadas las fluctuaciones cambiarias.

Si bien los factores antes indicados ayudaron a reducir la inflación, su evolución tenderá a cambiar conforme la economía mundial se vaya fortaleciendo.

Otra de las dificultades para mantener la inflación en niveles bajos proviene de la reactivación del crédito al sector privado, así como de la apreciación del colón y su efecto en la inflación, vía menores precios de los bienes importados. El tipo de cambio está muy influenciado por factores que van más allá de los elementos fundamentales que determinan la oferta y demanda de divisas. En consecuencia, es más susceptible a oscilaciones.

Apreciación cambiaria puede revertirse en cualquier momento y, con ello, presionar los precios al alza.

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

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

En adición a lo anterior, el sistema monetario costarricense tiene dos características estructurales que afectan la reducción de la inflación. La primera es la descapitalización o pérdidas cuasi fiscales del Banco Central y la segunda se relaciona con la dualidad monetaria que surge de la convivencia del colón y el dólar como monedas sustitutas entre sí.

Política comercial con problemas de coordinación interinstitucional

El esfuerzo por impulsar tratados de libre comercio (TLC) que emprendió Costa Rica hace alrededor de quince años, ha permitido que, a la fecha, una vez concluidas las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el tratado con China, alrededor del 90% de su comercio internacional se encuentre bajo esta modalidad.

Sin embargo, en algunos casos los beneficios de los TLC han sido limitados, principalmente en lo que concierne a la oferta exportable. Uno de los factores que explican esta situación son los problemas de coordinación interinstitucional. Los esfuerzos de mejora que realizados en este ámbito han sido insuficientes, pues persisten problemas en algunas entidades que no conocen o no comprenden los compromisos adquiridos y sus alcances, o simplemente hacen caso omiso de ellos, anteponiendo otros criterios y afectando así la fluidez del comercio internacional. También influyen las deficiencias institucionales y la escasez de recursos financieros.

Algunas instituciones desconocen o no comprenden los compromisos adquiridos y los alcances de los TLC.

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

Además hay falta de competitividad empresarial.

Mipyme exportadoras tienen vida corta y no impactan la oferta exportable

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

En este contexto, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) exportadoras han crecido en número, pero mantienen una baja importancia relativa en las exportaciones totales de bienes. Esto sugiere que son las compañías grandes las que han logrado superar las barreras de entrada a los mercados internacionales y posicionarse competitivamente en el largo plazo.

Mipyme enfrentan diversos obstáculos para su internacionalización, entre ellos: rezagos tecnológicos, falta de acceso al crédito y debilidades administrativas y regulatorias.

Esto también sucede en otros países desarrollados y en vías de desarrollo, donde la oferta exportable tiende a depender de un reducido grupo de empresas que son responsables de su dinamismo. No obstante, en Costa Rica la escasa participación de las Mipyme exportadoras responde más a diversos obstáculos que impiden su internacionalización. Entre ellos se identifican los rezagos tecnológicos, la falta de innovación y de acceso al crédito, las debilidades administrativas y regulatorias, de capacidades del recurso humano, de logística de transporte y distribución, de calidad y de aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación.

Además, cuando estas firmas realizan esfuerzos para exportar, muestran una limitada capacidad negociadora, bajos estándares de calidad frente a los competidores y poco conocimiento sobre los cambios en los negocios internacionales.

Si se analizan las empresas que continúan siendo exitosas, según su permanencia en los mercados internacionales, se observa que su número se ha venido reduciendo en el tiempo, pues pasaron de 2.403 a 732 entre los años 1998 y 2008.

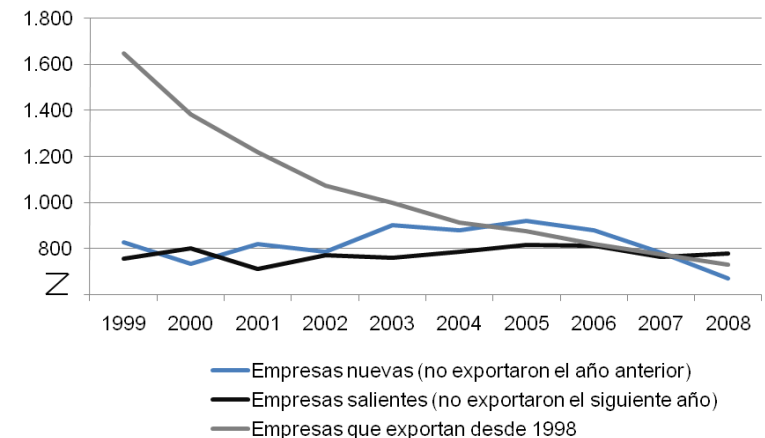
También requiere atención la marcada dinámica de surgimiento y desaparición de firmas exportadoras que se presenta cada año. Es decir, si bien anualmente nacen muchas empresas orientadas al comercio exterior, también un número alto de ellas deja de exportar en el período siguiente.

Al revisar las exportaciones promedio, se identifica que una cantidad importante de las empresas que surgen y desaparecen cada año son las más pequeñas, cuyas ventas al exterior están muy por debajo de los 500.000 dólares. Por el contrario, las compañías que se mantuvieron exportando a lo largo del período estudiado dan cuenta de las mayores exportaciones promedio, y cuadruplicaron sus ventas externas entre 1998 y 2008: de 2,1 a 8,1 millones de

Del total de empresas que exportaban en 1998, sobrevive el 30%.

Mayoría de empresas que dejan de exportar tiene menos de 30 empleados.

Cantidad de empresas exportadoras, según permanencia en el mercado exportador (Número de empresas)



Estrecho margen de acción del Gobierno para contener crecimiento de gastos

El 2009 fue el año en que la economía costarricense experimentó los efectos más severos de la crisis financiera internacional y, consecuentemente, una fuerte contracción de la recaudación tributaria. Los ingresos del Gobierno se redujeron en 1,7 puntos porcentuales del PIB, con lo cual se anuló casi la totalidad del incremento registrado en los años previos, que provocó una caída de 7,5% en las exportaciones del 2009.

Además se produjo una importante disminución de la carga tributaria, que pasó de representar el 15,3% del PIB en el 2008, al 13,5% en el 2009.

Fuerte contracción de la recaudación tributaria.

La notable reducción de los ingresos contrasta con el dinamismo que mostraron los gastos públicos en el 2009. Los egresos sin considerar intereses aumentaron un 1,8% del PIB. El 64,4% de este aumento provino del rubro de remuneraciones, que se incrementó en 1,2% del PIB y representó el 43,3% del total de los gastos sin intereses de Gobierno Central.

La política fiscal expansiva del 2009 estuvo asociada principalmente a un mayor gasto de tipo permanente. Por el contrario, los gastos de capital registraron una participación menor -respecto a los dos años anteriores- en el aumento que experimentaron los gastos totales sin intereses en el 2009. También las transferencias sociales, entre las que se contabilizan el programa "Avancemos" y las pensiones del régimen no contributivo, se vieron menos beneficiadas si se comparan con lo observado en 2008.

En 2010 hay margen para manejar desequilibrio fiscal.

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

Sin embargo, para los próximos años el panorama es muy distinto. Las presiones en las tasas de interés, por las mayores necesidades de financiamiento del Gobierno, y la reactivación del crédito al sector privado, así como una expansión de la economía menor a la observada en los años previos a la crisis, dinamizarán la deuda pública.

En este punto el imperativo de recortar gastos será evidente y, dado el crecimiento inercial de las remuneraciones y las pensiones, el "estrujamiento" del gasto social y la inversión pública aparecerá rápidamente.

En los próximos años el panorama será distinto. Diversos factores dinamizarán deuda pública.

Capítulo 4

Armonía con la naturaleza

Balance general de la situación ambiental del país	Pág.
Avances	
Avances en protección marina y conectividad entre ecosistemas	15
Nuevo marco legal para manejo de residuos sólidos	11
Nueva evidencia para conocer desafíos del cambio climático	7
Áreas críticas	
Crece huella de carbono y transporte sigue figurando como principal contaminador	5
Minería metálica y protección ambiental, una frontera conflictiva	12
Zonas costeras y áreas protegidas son espacios en disputa	17
Manejo de aguas subterráneas sobresale entre los desafíos hídricos	9
Débil infraestructura de saneamiento pone en riesgo fuentes de agua	10
Persiste dependencia de agroquímicos y baja la producción orgánica	14
Urgen políticas de ordenamiento territorial	18

Personas de contacto

Leonardo Merino, Investigador principal
leonardomerino@estadonacion.or.cr

Tatiana López, Área de Difusión
tlopez@estadonacion.or.cr

Arlene Méndez, Área de Difusión
arlenemendez@estadonacion.or.cr

Teléfonos: 2519-5863, 2519-5845

Balance General

Situación ambiental del país

El *Informe Estado de la Nación* ha señalado que en Costa Rica existe una frontera conflictiva entre las actividades productivas y la protección ambiental, como resultado de la competencia por el uso de la tierra y los recursos naturales. La evidencia recogida durante el 2009 y al cierre del Gobierno anterior indica que, ante ese dilema, las autoridades políticas priorizaron la actividad económica por encima de los requerimientos de la sostenibilidad y el cuidado de la riqueza natural del país.

Esta tendencia se refleja en:

- Decaimiento de algunos esfuerzos institucionales para el control ambiental.
- Intervención de los procesos de evaluación de impacto por entidades centradas en la competitividad.
- Débil y contradictoria actuación del Estado en controlar los daños causados al agua y el suelo por diversas actividades contaminantes.
- Apertura de portillos legales para el desarrollo de iniciativas de alto costo ecológico.
- Presiones para hacer aún más endeble la regulación territorial.
- Conflictos por el uso de tierras y proyectos para reducir los grados de protección de las áreas cubiertas por programas de conservación.
- Uso ilegal de zonas públicas y recursos naturales clave.

Tendencia a privilegiar la actividad económica por encima de sostenibilidad protegidas.

Una primera derivación de la tendencia a anteponer las consideraciones económicas a las ambientales, es la consolidación de patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales, un camino que conlleva impactos serios y a veces irreversibles sobre la calidad y la disponibilidad de los recursos, y que puede socavar la riqueza natural, pilar del desarrollo nacional y de la imagen de Costa Rica ante el mundo. Esos patrones se reflejan, por ejemplo, en los siguientes ámbitos:

Balance General

Situación ambiental del país

- La medición de la **huella de carbono** muestra que el país mantiene un balance negativo, derivado de su alta dependencia de los hidrocarburos, que tienen un fuerte impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Las **prácticas agrícolas** son cada vez más intensivas en el uso de agroquímicos. Pese a que el área dedicada a cultivos se ha mantenido estable desde los años setenta, la importación de plaguicidas creció un 170% en treinta años.
- Los **recursos hídricos** están desprotegidos y expuestos a la contaminación. El 96% de las aguas residuales domésticas se arroja sin tratamiento alguno a los ríos, la mayoría de las reservas de agua se explota ilegalmente y se gestiona en un marco de competencias traslapadas y falta de información básica para conocer y manejar este recurso.

En un país con logros inéditos en materia de conservación y aprovechamiento de su patrimonio natural -el que paralelamente se ha convertido en componente fundamental de su crecimiento económico- entender la protección ambiental como un obstáculo para la carrera productiva es un desacierto que puede comprometer la sostenibilidad del desarrollo humano.

Nuevas ventanas de riesgo

El segundo efecto de la preeminencia del interés económico sobre el ambiental, es un aumento de los riesgos para algunas áreas silvestres protegidas que se suponían estables y seguras.

La competencia por la tierra y los recursos se ha trasladado a los territorios protegidos, donde se registran crecientes presiones por variar su estatus legal, usurparlos y cambiar su uso, o realizar aprovechamientos incompatibles con la conservación.

Para que los logros y ventajas del país en esta materia se traduzcan en una gestión adecuada, es necesario que el ambiente sea un asunto prioritario de la agenda política nacional y que la acción estatal se apoye en un diálogo abierto y participativo con todos los grupos sociales.

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

Tareas prioritarias

*Modificar matriz energética.

*Política de ordenamiento territorial protegidas.

Crece huella de carbono y transporte sigue figurando como principal contaminador

Desde el Decimoquinto Informe, el capítulo “Armonía con la naturaleza” incluye la medición de la huella ecológica, un indicador que estima la demanda humana sobre los ecosistemas.

Según ese indicador, en 2009 el país mostraba una deuda ecológica: con el ritmo prevaleciente de uso de los recursos naturales, cada costarricense requería un 12% más del territorio disponible para satisfacer su consumo (biocapacidad). En el 2002 hacían falta 6,3 hectáreas globales por cada cien personas, y para el 2009 el déficit fue de 19,3 hectáreas.

En esta edición del Informe se profundizó el análisis con la medición de la “huella de carbono”, concepto asociado a las emisiones de carbono generadas por el consumo de combustibles fósiles, y a la cantidad de territorio que se requiere para absorberla

Al analizar la composición de esta huella se observa el peso del tema energético: en el conjunto de los demás usos del territorio, el indicador bajó ligeramente entre 2002 y 2009, pero la porción relativa a la absorción de las emisiones de carbono creció 25%. Los patrones de uso energético y las emisiones contaminantes parecen incompatibles con las características de una nación pequeña y ecológica, y sus impactos señalan un problema central: el transporte de mercancías y personas, indispensable para la actividad económica y social, es el mayor consumidor de energía y el principal contaminador.

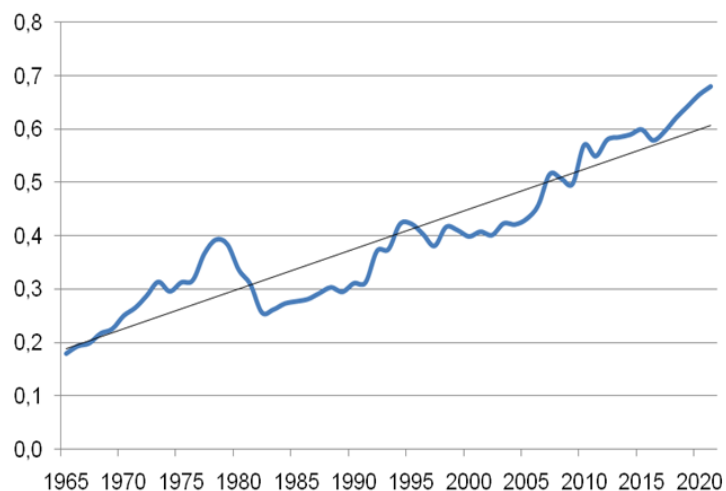
La deuda ecológica del país alcanza 19,3 hectáreas por cada 100 personas.

Huella de carbono al 2021: el país requerirá 47,2% del territorio disponible por persona para absorber el carbono.

Considerando que tres cuartas partes de toda la energía utilizada en el país provienen de hidrocarburos importados, y que más de la mitad de la energía comercial corresponde al sector transporte, es claro que tomar acciones en esta área es fundamental.

Una estimación de la huella de carbono al año 2021 muestra una tendencia al alza, no solo por el crecimiento de la población sino por una mayor emisión per cápita de carbono. De acuerdo con este análisis, en 2009 el país debió dedicar un 30,3% del territorio disponible por persona solo para absorber el carbono liberado a la atmósfera por el uso de combustibles fósiles y, de no tomarse medidas adecuadas en la próxima década, requerirá el 47,2% en 2021 (gráfico 1).

Gráfico 1
Estimación de la huella de carbono
(hectáreas globales por habitante)



Nota: Los datos de 1965 a 2009 corresponden a cifras estimadas sobre datos reales, en tanto que los de 2010 en adelante son proyecciones.
Fuente: Martínez, 2010, con datos de Molina, 2009.

Nueva evidencia identifica desafíos por cambio climático

En el país se ha generado nueva información en torno a las amenazas derivadas del cambio climático. Se han realizado proyecciones sobre su posible efecto en diversos ecosistemas y algunos sectores productivos, de las cuales se han obtenido importantes pistas sobre las políticas necesarias.

El cambio climático es cada vez más claramente un factor que debe tomarse en cuenta en la discusión nacional sobre el desarrollo, en íntima relación con la gestión del riesgo. Las evidencias reiteran la urgencia de acciones en la región centroamericana.

Para Costa Rica los escenarios revelan que la precipitación se reducirá al 50% entre los años 2071 y 2100 en el Pacífico Norte. La tasa de cambio en la temperatura sugiere que hacia el centro de Guanacaste se darán las mayores variaciones, con un máximo cercano a los 8°C de incremento para el mismo período.

Las zonas marino-costeras son particularmente vulnerables al cambio climático, ya que están más expuestas a las altas temperaturas y al efecto directo del aumento en el nivel del mar. Arrecifes coralinos, manglares, pastos marinos, tortugas y mamíferos marinos, tiburones y aves marinas verán afectados sus comportamientos, su diversidad, su distribución y sus migraciones debido a este fenómeno.

Los escenarios de cambio climático para Costa Rica plantean también un aumento de los incendios en zonas forestales y no forestales, como resultado del descenso en las precipitaciones y la elevación de las temperaturas. Ocurrirán cambios en la distribución espacial de dieciséis especies debido a variaciones en la precipitación anual y en las temperaturas mínima y máxima.

Entre los años 2020 y 2080 América Central experimentará fuertes aumentos de temperatura. Pasará de entre 0,4 y 1,1°C a 5°C en la estación seca.

Aumentarán incendios y cambiará distribución espacial de 16 especies.

Especies como el gorrión, el colibrí, el mono tití, la ardilla y ciertos tipos de ranas verían reducidas o en varios casos perderían la totalidad de las áreas aptas para su supervivencia.

El INBio estima que para el año 2030 los parques nacionales y reservas biológicas más afectados por estos cambios serán los ubicados en las partes altas del país.

Ya en la actualidad las amenazas a la biodiversidad por el cambio climático son cada vez más apreciables. Según diversos estudios, en los últimos años las poblaciones de anfibios y reptiles en los bosques de Monteverde y La Selva de Sarapiquí han perdido sus microhábitats, debido a cambios asociados a la temperatura promedio dentro del bosque, así como a un incremento en los ataques del hongo *Batrachochytrium dendrobatidis*.

Cuadro 1
Cambios esperados y extensión afectada en algunas áreas silvestres protegidas para el año 2030

Porcentaje de la extensión terrestre que sufrirá cambios en:

Área silvestre protegida a/	Precipitación anual	Temperatura mínima anual	Temperatura máxima anual
PN Volcán Turrialba	100,0	100,0	100,0
PN Volcán Tenorio	94,1	100,0	95,4
PN Volcán Poás	92,9	100,0	78,3
PN Rincón de la Vieja	53,8	100,0	100,0
PN Arenal	100,0	42,0	99,8
RB Santuario Los Cusings	97,0	44,3	100,0
PN Braulio Carrillo	81,3	76,2	79,4
PN Barbilla	74,5	86,7	74,7
PN Chirripó	74,3	76,2	83,9
PN Guanacaste	71,6	85,7	60,6
RB Alberto Manuel Brenes	37,7	79,7	100,0
Parque Internacional La Amistad	75,0	67,8	70,9
RB Cerro Las Vueltas	26,9	100,0	84,3
PN Tortuguero	95,9	0,0	99,7
PN Barra Honda	95,3	0,0	100,0
PN Los Quetzales	8,2	99,0	84,2
RB Hitoy Cerere	59,3	31,4	96,3

PN: Parque Nacional RB: Reserva Biológica

a/ Ver cuadro completo en Decimosexto Informe Estado de la Nación, pág. 126

Fuente: INBio. 2009

Manejo de aguas subterráneas sobresale entre los desafíos hídricos

Aunque se reportan avances relativos en algunos aspectos, la disponibilidad, aprovechamiento y contaminación del agua se han convertido en fuentes de conflicto. No se ha logrado la aprobación de una nueva ley en esta materia, y a la fecha hay tres proyectos en trámite, tal como sucede desde el año 2000. Se han creado nuevas instancias, pero persisten los choques institucionales y las visiones contrapuestas sobre el manejo del recurso. Uno de los principales desafíos en este ámbito es la gestión de las aguas subterráneas.

El manejo de aguas subterráneas, en especial en acuíferos costeros, es motivo de conflictos locales e institucionales, particularmente por la falta de información y estudios técnicos. En el 2009, la Contraloría General de la República (CGR) analizó la gestión del Ministerio Nacional de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA), y el *Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados* (ICAA) en el otorgamiento, control y seguimiento de los permisos para la perforación de pozos, las concesiones de agua y el cobro del canon de aprovechamiento, así como su apego a la normativa técnica y jurídica, en proyectos turísticos e inmobiliarios en las costas del país.

Desarticulada gestión de aguas subterráneas.

El 96% de los pozos evaluados por el ente contralor en esas zonas no cuenta con la concesión respectiva, lo cual significa que el recurso se aprovecha ilegalmente y sin pago del canon establecido

Para la CGR, la gestión de las aguas subterráneas en esos sitios es una muestra de la desarticulación y las diferencias de criterio entre las entidades públicas, así como de la falta de definición de las competencias institucionales y del carácter vinculante de las medidas administrativas dictadas para la perforación de pozos en áreas vulnerables.

Débil infraestructura de saneamiento pone en riesgo fuentes de agua

Según estudios del Laboratorio Nacional de Aguas, en los últimos años el país ha mejorado en cobertura de agua potable. En el 2009, en particular, la cobertura pasó de 83,4% a 87,3%, un valor histórico que pone a Costa Rica en la primera posición en el contexto latinoamericano en este indicador. Sin embargo, en cuanto a la disposición de aguas residuales el país mantiene deudas sustantivas: solo un 25,6% de la población está cubierto por alcantarillado sanitario, el 70,9% posee tanque séptico y un 3,5% usa otros sistemas (sobre todo pozo negro o letrina).

De la proporción que cuenta con alcantarillado sanitario, solo un 3,5% está conectado a una planta de tratamiento en operación. La baja cobertura de redes de alcantarillado sanitario, unida al uso de agroquímicos en las áreas de recarga y producción de aguas subterráneas, es un factor de alto riesgo ambiental.

Esta situación es crítica en las partes norte y este de la cuenca del río Virilla, donde se encuentran los acuíferos Barva y Colima. El ritmo de aumento de las concentraciones de nitratos en las aguas del acuífero Colima Superior implica que esta fuente se podría perder en quince años. Esto compromete el suministro actual y futuro de aproximadamente un millón de personas.

El 96,5% de las aguas residuales urbanas recolectadas por los alcantarillados sanitarios desemboca en los ríos, sin ningún tratamiento. Las cuencas del Tárcoles y el Reventazón, donde se asienta casi el 70% de la población nacional, reciben las aguas residuales sin tratar de las ciudades de San José, Heredia, Alajuela y Cartago.

96,5% de aguas residuales desemboca en los ríos, sin tratamiento. Tárcoles entre los ríos más contaminados de Centroamérica.

La carencia de infraestructura sanitaria ha hecho que muchos ríos se ubiquen entre los más contaminados de Centroamérica: el Grande de Tárcoles recibe 3,2 metros cúbicos por segundo de aguas residuales sin tratar, provenientes de solo una parte de la Gran Área Metropolitana. Todos estos factores generan una seria amenaza de contaminación de los acuíferos y las fuentes de abastecimiento de agua.

Se aprueba nuevo marco legal para manejo de residuos sólidos

A inicios del 2010 se aprobó la Ley de Gestión Integral del Manejo de Residuos Sólidos. En ella se designa al Ministerio de Salud como ente rector en la materia y se establece que las municipalidades están obligadas a contar con planes de manejo de estos residuos.

La Ley contiene disposiciones sobre acceso a la información, financiamiento de programas de recuperación de materiales y fomento del reciclaje, entre otras. El Ministerio de Salud tiene también la responsabilidad de fiscalizar el correcto funcionamiento de los rellenos sanitarios y vertederos mecanizados.

Según la nueva legislación, no es admisible que operen botaderos a cielo abierto y vertederos incontrolados. Sin embargo, se sabe que el uso de esos métodos está muy extendido. Aunque en los últimos años se han cursado órdenes de cierre de diversos botaderos municipales, el Ministerio ha tenido que ser flexible, brindando espacios de comunicación y diálogo, prórrogas y otros, para ayudar a que los gobiernos locales puedan resolver estos problemas.

El manejo de residuos sólidos es un ejemplo de la fragmentación institucional del país, las debilidades en los gobiernos locales y las conductas poco responsables de la población. Este tema está íntimamente relacionado con el sector municipal, en el cual existen notables brechas entre las capacidades que tienen algunos cantones de altos ingresos, y las de cantones rezagados en materia social y económica.

No obstante, en los últimos años se reportan logros como la consolidación, por fin, de un marco normativo, y la generación de planes nacionales y locales que parecen augurar una mejora a mediano plazo.

Un análisis realizado para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* cuantificó los ingresos que algunos gobiernos locales asignan a recolección de basura, aseo de vías y sitios públicos, depósito y tratamiento de residuos, protección del medioambiente, mejoras y construcción de rellenos sanitarios y compra de equipos para el manejo de la basura, entre otros.

Entre los cantones que depositan sus residuos sólidos en rellenos sanitarios sobresalen como los de mayor inversión San José, Belén, Montes de Oca, Moravia, Garabito, Escazú, Santa Ana, Tibás y Curridabat, con montos que oscilan entre 10.000 y 18.000 colones de inversión anual por habitante. En el otro extremo, Atenas aparece como el cantón con menor inversión por habitante (1.700 colones), seguido por Alajuelita, Santa Bárbara, Desamparados, La Unión, Poás, Paraíso y Oreamuno.

Entre los cantones que envían sus residuos sólidos a botaderos o vertederos controlados, la inversión es, en promedio, más baja. Los Chiles solo dedica 282 colones anuales por habitante para esta tarea, seguido por Guatuso, León Cortés y Turrubares (que no superan los mil colones). El único que utiliza esta modalidad de disposición y supera los 10.000 colones es Santa Cruz, con 18.070 colones anuales por habitante.

Minería metálica y protección ambiental, una frontera conflictiva

Los territorios continentales del país que muestran potencial de tener yacimientos minerales metálicos coinciden en un gran porcentaje con bosques, áreas silvestres protegidas, territorios indígenas y zonas de recarga acuifera (superficial y subterránea).

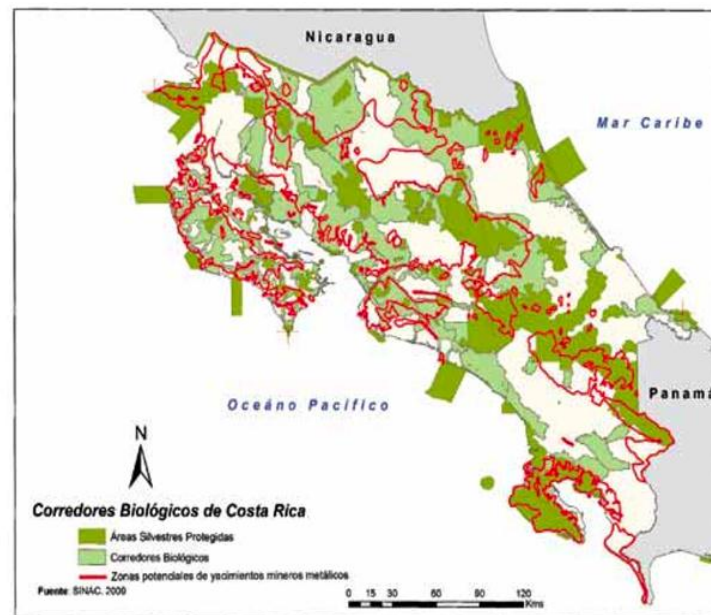
Según los mapas geológicos, esos territorios se encuentran en un 45% del área continental y se traslapan en cerca de un 60% con zonas de bosque natural (mapa 1), en un 90% con áreas silvestres protegidas, reservas indígenas y corredores biológicos y en un 60% se localizan sobre zonas de recarga acuifera de diversa magnitud. Por ser una superficie geológica originada por el choque de placas tectónicas, en buena parte de su extensión -continental y marina- hay presencia de rocas ígneas, muchas de origen volcánico, en las cuales podrían encontrarse minerales metálicos, entre ellos oro, plata, cobre y níquel.

Territorios con potenciales yacimientos mineros se traslapan en un 90% con áreas silvestres protegidas.

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

En los últimos años se ha dado un amplio debate sobre las implicaciones de la minería metálica en el país y la frontera conflictiva que representa la disyuntiva entre su desarrollo como actividad productiva y la protección ambiental. En ese contexto, son fundamentales el diálogo político, la información oportuna y la consideración de todas las dimensiones del desarrollo humano sostenible, en la toma de decisiones en torno a una actividad que -pese a la moratoria decretada para el caso del oro- sigue abierta en el marco normativo actual.

Mapa 1
Áreas protegidas, corredores biológicos y su relación con zonas de potencial minero



Fuente: Elaboración propia con base en el mapa del Sinac y Astorga, A., 2010b.

Persiste dependencia de agroquímicos y baja la producción orgánica

En los últimos tres años el sector agrícola no ha reducido significativamente el uso de fertilizantes y plaguicidas químicos, y tampoco se ha logrado reforzar la producción orgánica, una ventana de oportunidad hasta ahora desaprovechada. En el 2009 se consolidó la tendencia de debilitamiento que se ha venido observando en esa modalidad de cultivo, pues solo 8.052 hectáreas fueron certificadas como orgánicas; esto corresponde a un 1,74% del área de producción agrícola total y es menor a lo que existía en el año 2000.

Producción orgánica en descenso: pasó de 10.711 hectáreas en el 2006, a 8.052 en el 2009.

El crecimiento en las importaciones de plaguicidas se contrapone a los avances logrados en el ámbito de la tecnificación agrícola, como el desarrollo de nuevas moléculas y formulaciones, herramientas dosificadoras, técnicas de aplicación más precisas y adelantos científicos obtenidos en el área de la biotecnología.

2,9 kg de ingrediente activo de plaguicidas por persona.

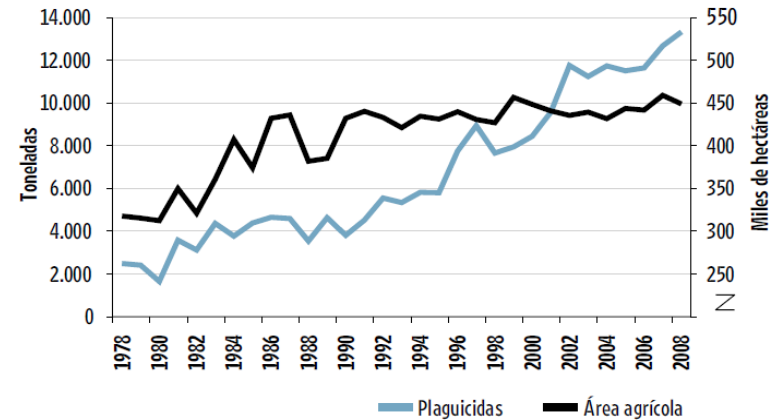
En el año 2008 Costa Rica aplicó 2,9 kilogramos de ingrediente activo (kg i.a.) de plaguicidas por persona. Cada hectárea de cultivo recibió en promedio 30 kg i.a. Cabe mencionar que este cálculo solo considera el ingrediente activo y no otros elementos, como coadyuvantes o sustancias inertes de las mezclas comerciales, que también pueden ser tóxicos.

El período 1990-2008 se caracterizó por el hecho de que el área agrícola se mantuvo constante (con disminución de cultivos para consumo nacional y aumento en las áreas de siembra de productos para exportación); sin embargo, en las tres últimas décadas la importación total de plaguicidas ha sido creciente (gráfico 2). Se estima que entre un 20% y un 25% de los plaguicidas importados no se usa en el país, sino que se reformula y exporta.

Importación de plaguicidas creciente en las tres últimas décadas.

Gráfico 2

Importación de plaguicidas y área agrícola total



Fuente: Ramírez et al., 2009.

Avances en protección marina y conectividad entre ecosistemas

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

En el 2009, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) experimentó un leve crecimiento, de 1.173 hectáreas, con respecto a 2008. Alcanzó así una cobertura del 26,28% del territorio continental, producto de la creación de dos nuevos refugios nacionales de vida silvestre (Conchal y Hacienda El Viejo).

Como se mencionó, el tema de la conectividad entre áreas protegidas ha adquirido una relevancia fundamental para la conservación. En el año 2006 se oficializó el Programa Nacional de Corredores Biológicos, cuyo objetivo es promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, desde una perspectiva ecosistémica.

Progreso en experiencias de gestión compartida y participación local en la conservación.

En el 2009 el país registraba 37 corredores oficializados a lo largo de 1.753.822 hectáreas, lo que representa un 34% de la superficie continental e incluye algunas zonas que son parte de ASP.

En estas áreas existen diversas experiencias de gestión compartida o de participación local, con acciones que se constituyen en una de las herramientas más valiosas para colaborar en la conectividad entre las ASP y llenar los vacíos de conservación identificados por el proyecto Grúas II.

Se ha observado que aproximadamente 61.000 hectáreas de bosques que deben ser conservados para garantizar la representatividad de diferentes ecosistemas, se encuentran dentro de territorios de corredores biológicos y son de propiedad privada.

Por su parte, el tema de la conservación marina ha ganado prioridad. Actualmente, el área marina protegida es del 17,2% de las aguas interiores y patrimoniales. Sin embargo, si se toma en cuenta la totalidad de la zona económica exclusiva, el área protegida representa el 3,2% de la superficie nacional (terrestre y marina). El Minaet reporta la existencia de veintiún áreas marino-costeras protegidas, de las cuales trece cuentan con planes de manejo y el resto los tienen en proceso de elaboración.

En el 2009 no aumentó la cobertura en este ámbito, pero fueron relevantes la formalización de dos nuevas categorías de conservación (reserva marina y área marina de manejo), la creación de dos nuevas instancias (la Dirección Marina en el Minaet y el Departamento Marino en el Sinac) y la conformación de la Comisión Nacional para el Corredor Marino del Pacífico Oriental.

Dos nuevas categorías de conservación marina.

Cabe destacar que con solo el 0,16% de la superficie de los océanos del planeta, Costa Rica posee 6.778 especies de flora y fauna, que representan un 3,5% de las reportadas a nivel global. De ellas, 85 son endémicas (en su mayoría para la Isla del Coco). La Costa Pacífica contiene 4.754 especies y la del Caribe 2.321.

En el año 2008 Costa Rica aplicó 2,9 kilogramos de ingrediente activo (kg i.a.) de plaguicidas por persona. Cada hectárea de cultivo recibió en promedio 30 kg i.a. Cabe mencionar que este cálculo solo considera el ingrediente activo y no otros elementos, como coadyuvantes o sustancias inertes de las mezclas comerciales, que también pueden ser tóxicos.

Zonas costeras y áreas protegidas son espacios en disputa

Como se ha mencionado, la gestión y el resguardo del patrimonio natural enfrentan inéditas expresiones de conflicto producto de la competencia por los recursos. Esa conflictividad parece mostrarse de manera más intensa que antes en áreas protegidas y zonas patrimoniales, así como en los territorios costeros, donde se combinan diversos tipos de estatus legal, y presiones nuevas y diversas por su uso.

Uno de los problemas que durante años se han dejado sin resolver es el hecho de que al menos 12.000 personas viven en las áreas silvestres protegidas; las ocuparon antes de su conformación, no tienen título de propiedad y enfrentan limitaciones de acceso a vivienda de interés social, construcción de pozos de agua potable y servicios básicos de salud. Esto ocurre en las áreas protegidas costeras de Baulas, Gandoca-Manzanillo, Barra del Colorado, Golfo Dulce, Tivives y Ostional.

Si se analizan algunos casos de conflicto que se presentaron o mantuvieron en el 2009, gran parte de ellos tiene que ver con esta tensión entre poblaciones o grupos afectados y los requerimientos de la conservación de los ecosistemas propiciada por el Estado y los grupos ambientalistas.

Están relacionados principalmente con problemas del estatus legal, la tenencia y comercialización de tierras, la ocupación y las presiones por el uso de zonas protegidas o con carácter de bienes demaniales, y la competencia por el uso de los recursos naturales. Estas situaciones se caracterizan por una amplia y activa participación de actores sociales y políticos, más allá del plano local.

Principales focos de conflicto relacionados con estatus legal de tierras, presiones por uso de áreas protegidas, entre otros.

Diversos estudios han señalado como sus principales problemas la ausencia de planificación integral y sostenible del uso del territorio, las dificultades para preservar las áreas de conservación, las ambigüedades institucionales en cuanto a funciones y competencias, y las deficiencias en los procesos, normas y procedimientos para su administración, uso, control y vigilancia.

El desarrollo inmobiliario y turístico, en un marco de escasa regulación del territorio, ha tenido implicaciones en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) y en general en las costas. El turismo residencial está modificando franjas del paisaje y desplazando o compitiendo por recursos con comunidades pesqueras, agrícolas y ganaderas. Esta nueva forma de desarrollo turístico -de gran escala y orientado hacia el mercado de masas- tiene el potencial de entrar en conflicto con la reputación internacional de Costa Rica por su turismo basado en la naturaleza.

Desde finales del 2008 el *boom* inmobiliario ha disminuido por efecto de la crisis económica. Este paréntesis, en un marco de cambio de gobierno, ofrece la oportunidad de evaluar el desarrollo del turismo costero y plantear nuevos caminos.

Urgen políticas de ordenamiento territorial

La elaboración e impulso de políticas de ordenamiento territorial es uno de los desafíos más claros y urgentes que el país debe enfrentar, a fin de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos y la sostenibilidad en el uso de su territorio.

En Costa Rica no hay un marco legal adecuado que permita identificar atribuciones claras, en un sector considerablemente poblado y difuso, que cuenta con un amplio marco jurídico y un complejo universo de entidades.

Al menos treinta entes públicos y unas setenta normas ejecutan funciones, regulan y administran, de forma directa o indirecta, total o parcial, este tema. Además, la perspectiva desde la cual trabaja cada entidad es variable.

Algunas instituciones planifican el territorio que les corresponde buscando la generación de beneficios económicos

Al menos 30 entes públicos y 70 normas tienen injerencia, directa o indirecta, en el ordenamiento territorial del país.

(turismo, urbanización, industrialización o desarrollo agrícola); como en los casos del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Otras administran el territorio para la conservación ambiental (Sinac) y otras se mueven en un punto intermedio entre protección y uso para fines públicos (por ejemplo el Minaet y el ICE).

El resultado es una aplicación caótica y conflictiva de la normativa sobre el uso del espacio. En la medida en que todas las entidades buscan afectar un mismo territorio, atendiendo prioridades distintas, se generan dos efectos conjuntos.

El primero es un efecto de fragmentación del ordenamiento territorial. Por ejemplo, hay cantones, cuencas o microcuencas hidrográficas, que cuentan con planes reguladores, que colindan con otros cantones y cuencas que no los tienen, por lo que se genera un planeamiento parcializado.

El segundo efecto es la duplicación de funciones y el conflicto institucional. Un caso ilustrativo es la tensión generada por la posibilidad de levantar construcciones en el anillo de protección de la Gran Área Metropolitana.

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

Capítulo 5

Fortalecimiento de la democracia

Balance general de la situación política del país	Pág.
Avances	
Buena aceptación del Código Electoral en elecciones de 2010	3
Proceso electoral con avances: disminuye abstencionismo, se elige primera Presidenta y mejora nacionalización partidaria	4
Política exterior con logros en discurso ambiental y comercio internacional	12
Áreas críticas	
Más de un tercio de los 81 cantones del país está subrepresentado en la Asamblea Legislativa	5
En duda capacidad financiera de algunos partidos políticos	6
Agenda legislativa cargada de asuntos secundarios	7
Aumenta brecha entre la oferta y la demanda legislativas	8
Legislación aprobada tiene errores	8
Cumplimiento de resoluciones de Sala Constitucional es muy bajo	11
Otros	
Aumenta inversión en el Poder Judicial, pero su rendimiento decrece	9

Personas de contacto

Jorge Vargas Cullell, Subdirector, Programa Estado de la Nación
programa@estadonacion.or.cr

Steffan Gómez, Investigador principal
sgomez@estadonacion.or.cr

Tatiana López, Área de Difusión tlopez@estadonacion.or.cr

Arlene Méndez, Área de Difusión arlenemendez@estadonacion.or.cr

Teléfonos: 2519-5863, 2519-5845

Balance General

Situación política del país

El capítulo 5 del *Informe Estado de la Nación* tiene como orientación básica las aspiraciones ciudadanas en materia de fortalecimiento democrático y su contribución al desarrollo humano del país. Desde esa perspectiva, y específicamente en el ámbito de la gestión de los asuntos políticos internos, el balance del 2009, en general, se muestra positivo, e incluso podría considerarse atípico para un año electoral, que además tuvo lugar en un contexto de crisis económica.

Se mantuvo la baja en los niveles de polarización política que se empezó a percibir en el Congreso desde el 2008, situación que facilitó la creación de acuerdos entre la oposición y el Poder Ejecutivo, al grado que durante la legislatura 2009-2010 se aprobó la mayor cantidad de leyes de los últimos ocho años.

Entre octubre de 2009 y febrero de 2010 se celebró la campaña electoral, que transcurrió sin sobresaltos y se dio bajo el mandato del nuevo Código Electoral, cuyas reglas fueron aplicadas y aceptadas sin mayores resistencias por los partidos políticos y la ciudadanía en general

En el plano internacional el balance también es positivo, particularmente, en el componente de desarrollo humano (medioambiente y comercio exterior). Con respecto a la promoción En el plano internacional el balance también es positivo, particularmente, en el componente de desarrollo humano (medioambiente y comercio exterior). Con respecto a la promoción.

Política exterior: balance positivo en comercio internacional y agenda ambiental.

No obstante, el sistema político costarricense aún presenta tareas pendientes que deben ser resueltas. Algunas son de tipo estructural, relacionadas con el funcionamiento y el desempeño de las instituciones del sistema democrático; otras están más relacionadas con la capacidad de liderazgos para alcanzar mayorías legislativas y aprobar legislación prioritaria para el país.

El agravante es que, en perspectiva, el escenario político del nuevo Gobierno pareciera más complejo: la bancada legislativa del oficialismo es más pequeña, el Congreso presenta mayores grados de fragmentación partidaria y en el plano económico la nueva Administración heredó una difícil situación fiscal. 2

Escenario del nuevo Gobierno es más complejo

Buena aceptación del Código Electoral en elecciones de 2010

Las elecciones de febrero de 2010 culminaron sin grandes confrontaciones entre los partidos ni impugnaciones significativas sobre los resultados, a diferencia de lo sucedido en el 2006, cuando hubo fuertes críticas a la validez de los resultados por parte de la segunda fuerza política del país. Este fue, además, un proceso marcado por la aplicación del nuevo Código Electoral, que se aplicó y aceptó sin serios cuestionamientos.

Tres son las áreas que se ven fortalecidas con el nuevo Código Electoral:

1. En el ámbito de los derechos fundamentales, se establecen el voto en el extranjero y el principio de paridad de género en la conformación de nóminas para candidaturas y estructuras de los partidos.
2. Se robustece la institucionalidad electoral y de los partidos políticos, mediante la inclusión del Capítulo de Justicia Electoral en el Código y las reformas dentro del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), entre las que destaca la ampliación de las atribuciones del Tribunal, la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos, encargada de manejar y coordinar todo lo referido al registro de partidos políticos, programas electorales y el financiamiento de los partidos, y la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).
3. Mejora el sistema de financiamiento político, con mayores controles y un régimen de sanciones más preciso y amplio, en el que se sientan responsabilidades directas para cada conducta ilícita detectada

Fortalezas del Código Electoral:

Voto en el extranjero.

Fortalecimiento de la institucionalidad electoral.

Mejoras en financiamiento político.

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

Aún con ciertas limitaciones en torno a: la equidad en acceso al financiamiento y compra de bonos de la deuda política para encubrir donaciones

Proceso electoral con avances: disminuye abstencionismo, se elige primera Presidenta y mejora nacionalización partidaria

El proceso electoral arrojó resultados positivos en tres áreas:

1. El **abstencionismo** se redujo con respecto a la elección de 2006, aunque siempre se mantuvo por encima del 30%.
2. Se eligió la **primera Presidenta de la República**, un hecho relevante en momentos en que el discurso sobre la participación femenina en la política se renueva y fortalece, con el enfoque de paridad incluido en el nuevo Código Electoral.
3. El **índice de nacionalización partidaria** mejoró levemente. Es decir, el apoyo que recibieron los partidos, tanto para presidente como para diputados, se distribuyó de manera más homogénea en todo el territorio nacional. Esto indica un avance en la fortaleza relativa de los partidos a nivel nacional, con respecto al proceso electoral del 2006.

Más de un tercio de los 81 cantones del país está subrepresentado en la Asamblea Legislativa

Al analizar la representación geográfica de las y los diputados electos ante el Congreso, el Informe encontró que, en las últimas cinco legislaturas (1994-2014), más de un tercio de los 81 cantones del país (31) ha estado fuertemente subrepresentado y 23 nunca han obtenido un diputado, pese a que les habría correspondido elegir alguno de acuerdo con la población electoral de cada provincia. Es decir, son cantones que de manera sistemática quedaron fuera de la representación legislativa durante el período de estudio. La mayoría de ellos tiene un padrón promedio con menos de 20.000 electores y niveles de desarrollo social muy variados (cuadro 1).

Cantones que no han tenido representación en el Congreso en las últimas cinco legislaturas
(ordenados por promedio de electores)

Cantón	Provincia	Promedio de electores	Índice de desarrollo social cantonal
Aserrí	San José	29.153	38,6
San Rafael	Heredia	22.871	66,8
Naranjo	Alajuela	22.697	44,5
Santa Ana	San José	20.852	84,4
Coto Brus	Puntarenas	20.803	4,5
Puriscal	San José	20.315	48,3
Sarapiquí	Heredia	19.108	21,2
Upala	Alajuela	14.470	7,1
Poás	Alajuela	14.011	56,9
San Pablo	Heredia	13.376	71,9
Mora	San José	13.237	49,9
Talamanca	Limón	12.012	0,0
Acosta	San José	11.943	25,8
Flores	Heredia	10.343	83,5
Jiménez	Cartago	8.942	45,0
Tarrazú	San José	8.400	30,4
Parrita	Puntarenas	7.409	25,1
Guatuso	Alajuela	6.926	25,6
La Cruz	Guanacaste	6.912	18,7
León Cortés	San José	6.599	36,2
Nandayure	Guanacaste	6.336	37,5
Turubares	San José	3.475	51,3
San Mateo	Alajuela	3.203	61,05

En duda capacidad financiera de algunos partidos políticos

La comparación entre los gastos efectuados por los partidos políticos en la campaña electoral de 2010 y los ingresos que recibirían por concepto de financiamiento público y privado, deja dudas sobre las capacidades reales que tienen algunas agrupaciones para sufragar la totalidad de sus gastos, con las fuentes de financiamiento disponibles y a partir de las liquidaciones presentadas al TSE. Al menos dos agrupaciones (Movimiento Libertario y Partido Unidad Social Cristiana) muestran niveles de gasto superiores a sus ingresos (cuadro 2).

Esta situación deficitaria podría afectar a los cuatro partidos analizados (Movimiento Libertario, Acción Ciudadana, Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana) si, finalmente, el monto del financiamiento público que les reconoce el TSE para las últimas elecciones es similar, en cada uno de ellos, al porcentaje que obtuvo en el 2006. En tal caso, ningún partido podría hacer frente a sus obligaciones financieras, de acuerdo con la estimación de ingresos

realizado para este informe. Ingresos y gastos de los partidos políticos en la campaña electoral 2010 (millones de colones)

Rubro	Partido político				Razón de ingreso y gasto		
	PLN	ML	PAC	PUSC	PLN/ML	PLN/PAC	PLN/PUSC
Ingresos							
Financiamiento privado ^{a/}	1.730,1	187,1	482,3	35,2	9,2	3,6	49,2
Financiamiento público (esperado) ^{b/}	7.378,8	3.105,5	3.741,0	1.053,8	2,4	2,0	7,0
Financiamiento público (estimado) ^{c/}	4.796,2	1.863,3	1.159,7	800,9	2,6	4,1	6,0
Total ingreso esperado	9.108,9	3.292,6	4.223,3	1.089,0			
Total ingreso estimado	6.526,3	2.050,4	1.642,0	836,1			
Gastos							
Capacitación ^{d/}	91,8	240,1	31,9		0,4	2,9	
Organización ^{d/}	5.404,5	1.646,0	2.877,9	702,5	3,3	1,9	7,7
Publicidad ^{e/}	3.015,9	1.932,2	823,4	1.174,8	1,6	3,7	2,6
Total de gastos	8.512,2	3.818,3	3.733,2	1.877,3			
Porcentajes							
Capacitación /total de gastos	1,1	6,3	0,9	0,0			
Organización /total de gastos	63,5	43,1	77,1	37,4			
Publicidad /total de gastos	35,4	50,6	22,1	62,6			
Déficit/superávit (esperado)	596,7	-525,7	490,1	-788,3			
Déficit/superávit (estimado)	-1.985,9	-1.767,9	-2.091,2	-1.041,2			
Total de gasto/ingreso esperado	93	116	88	172			
Total de gasto/ingreso estimado	130	186	227	225			

a/ El monto de "financiamiento privado" es el reportado al TSE por los partidos políticos al 28 de febrero de 2010.

b/ El monto de "financiamiento público esperado" se calculó asumiendo que cada partido obtiene el 100% del monto al que tiene derecho por ley.

c/ El monto de "financiamiento público estimado", se calculó considerando que, para el proceso electoral de 2010, a cada partido se le reconoce el mismo porcentaje sobre el financiamiento público que lograron liquidar en el proceso electoral del 2006. Esto es: 65% en el PLN, 60% en el ML, 31% en el PAC y 76% en el PUSC.

d/ Los gastos de capacitación y organización fueron tomados de la liquidación que cada partido presentó al TSE.

e/ Los gastos de publicidad fueron calculados a precios de mercado por la empresa Media Gurú.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y de la empresa Media Gurú.

Agenda legislativa cargada de asuntos secundarios

Luego de casi tres años de alta polarización en el Congreso, en el que predominó una agenda monotemática en torno a la aprobación del TLC con Estados Unidos, la última legislatura se transcurrió en un clima de distensión, que permitió ampliar la agenda de discusión e incrementar la cantidad de leyes aprobadas.

Sin embargo, vale anotar que la Asamblea Legislativa aún destina una parte considerable de su agenda a asuntos de importancia secundaria. El 43% de la legislación aprobada en el período 2009-2010 refiere a asuntos poco relevantes para la gestión del Gobierno, como autorizaciones a entidades públicas para segregar bienes inmuebles, o a gobiernos municipales para el cobro de impuestos y otras actividades, o bien actos de tipo simbólico, como reconocimientos honoríficos y declaratorias de días festivos, (cuadro 3).

Cuadro 3

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en Feoli, 2010.

Aumenta brecha entre la oferta y la demanda legislativas

El análisis de la oferta y la demanda legislativas se reporta desde el Decimocuarto Informe (2008). En esta edición se hizo un balance general de los cuatro años de la Administración recién concluida, además de la evaluación del período de estudio (año legislativo 2009-2010).

El balance del cuatrienio (mayo de 2006-mayo de 2010) muestra que el 67% de la legislación aprobada por el Congreso (oferta legislativa) no coincidió con la agenda potencial de temas prioritarios para el país, definida por algunos de los principales editorialistas de la prensa escrita (demanda legislativa). Solo en el restante 33% hubo correspondencia entre ambos niveles de análisis.

El 67% de la legislación aprobada entre mayo de 2006 y mayo de 2010 no coincide con la agenda de temas prioritarios

Para el período 2009-2010 la brecha es algo mayor si se compara con el promedio de los cuatro años: en esta legislatura el 75% de las leyes promulgadas no correspondió a los temas de la agenda potencial. Ello indica una mayor distancia entre el quehacer del Congreso y los asuntos prioritarios señalados por algunos de los principales formadores de opinión del país, y plantea interrogantes sobre la relevancia de la legislación que se está aprobando.

Legislación aprobada tiene errores

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

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

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

Aumenta inversión en Poder Judicial, pero su rendimiento decrece

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

Pese a avances en inversión en la última década, no es clara la mejora en el desempeño del Poder Judicial.

No obstante, en los últimos dos años la mejora de los indicadores de desempeño no es tan clara y en algunos casos más bien se observa un deterioro.

En el 2009 se redujo la proporción de habitantes por juez, lo que en principio implicaría una menor carga de trabajo para cada operador judicial. Sería de esperar, entonces, que disminuyeran los tiempos de duración y, sobre todo, los casos no resueltos. Sin embargo, los avances son muy desiguales entre las diferentes áreas analizadas. En algunas se produjo una reducción en los tiempos de duración, pero en otras más bien hubo un incremento (cuadro 4). Además, la tasa de crecimiento real de casos pendientes por año aumentó en el último trienio, y de manera más pronunciada en el 2009, lo cual se tradujo en una mayor congestión dentro del sistema judicial. Ello a pesar de que durante el 2009 el Poder Judicial recibió la mayor inversión de recursos de toda la década.

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

Promedio de duración de los casos, según instancia y materia. 2000 y 2009

(casos fallados con sentencia o votos de fondo)

Instancia y materia	2000	2009	Resultado
Primera instancia			
Penal	18 meses 2 semanas	22 meses 0 semanas	Empeoró
Trabajo ^{a/}	30 meses 3 semanas	24 meses 0 semanas	Mejóro
Segunda instancia			
Familia	2 meses 0 semanas	1 mes 1 semana	Mejóro
Agraria	4 meses 0 semanas	6 meses 0 semanas	Empeoró
Contencioso	5 meses 0 semanas	10 meses 1 semana	Empeoró
Penal Juvenil	N. D.	2 semanas	
Casación			
Civil	10 meses 2 semanas	9 meses 2 semanas	Mejóro
Contencioso	13 meses 1 semana	7 meses 3 semanas	Mejóro
Agraria	8 meses 1 semana	7 meses 2 semanas	Mejóro
Trabajo	3 meses 1 semana	6 meses 2 semanas	Empeoró
Familia	4 meses 3 semanas	8 meses 3 semanas	Empeoró
Penal	4 meses 0 semanas	12 meses 0 semanas	Empeoró
Constitucional			
Hábeas corpus	17 días	20 días	Empeoró
Acciones de inconstitucionalidad	25 meses 1 semana	18 meses 0 semanas	Mejóro

a/ Corresponde a juicios ordinarios fallados por juzgados de mayor cuantía.

Fuente: Solana, 2010.

Cumplimiento de resoluciones de Sala Constitucional es muy bajo

En este Decimosexto Informe también se avanzó en exploraciones específicas sobre la aspiración de una justicia cumplida. Los hallazgos resultan preocupantes.

Uno de los temas investigados fue el cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta. Se encontró que, en general, éste es muy bajo, aunque con importantes diferencias según sean la institución o el ente recurrido y los plazos señalados para la ejecución de los fallos. Tal parece que cuanto menores sean los plazos fijados por el tribunal constitucional, mayores son los grados de cumplimiento.

Más del 80% de las sentencias se cumple cuando la orden emitida por la Sala es de acatamiento inmediato. Si el fallo contra una entidad contiene órdenes sin plazo temporal definido, no existe un estándar claro que incentive su ejecución expedita. En cambio, si las disposiciones son de carácter inmediato, hay un estímulo para cumplirlas, puesto que la falta de acatamiento es evidente y las personas responsables quedan expuestas a acciones por parte de la Sala.

Plazos influyen en cumplimiento de sentencias

Por otra parte, a mayor antigüedad del fallo, mayor es su nivel de cumplimiento. Sin embargo, este nivel cae muy rápidamente, de modo que en sentencias con seis meses de antigüedad es de apenas 50%, para las resoluciones cuyo plazo ya venció, y de 33% para aquellas cuyo plazo aún no ha expirado.

Con respecto a las diferencias entre instituciones, no hay un perfil definido. Instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Poder Judicial presentan un buen desempeño en este ámbito, otras, como el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), exhiben bajos niveles de cumplimiento de los fallos del tribunal constitucional.

Política exterior con logros en discurso ambiental y comercio internacional

En materia de política exterior se hizo un balance general del cuatrienio 2006-2010. Los principales logros identificados corresponden al ámbito de la promoción del desarrollo humano, específicamente en sus dimensiones ambiental y comercial.

En el primer caso, a lo largo de todo el cuatrienio se estructuró una propuesta coherente que buscó posicionar a Costa Rica como un actor líder en materia ambiental en el plano internacional. Los logros concretos aún son modestos, y están relacionados con la etapa de promoción de las iniciativas planteadas a nivel global, pero debe reconocerse el esfuerzo articulado que se realizó por primera vez desde la política exterior.

En el segundo caso, el país ejecutó una estrategia de tipo diplomático-comercial para ampliar el número de sus socios comerciales en zonas estratégicas, a través, fundamentalmente, de la suscripción de tratados de libre comercio.

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

Más modestos fueron los resultados en el componente de promoción y defensa de los derechos humanos y los valores democráticos. En el seno de la ONU ciertamente Costa Rica abogó por el respeto de los derechos humanos cuando tuvo que pronunciarse, pero aún son pocos los logros concretos de las “iniciativas macro” impulsadas durante la administración Arias (el Tratado Marco de Comercio de Armas, el Consenso de Costa Rica y la Iniciativa Paz con la Naturaleza).

En Centroamérica el desempeño tampoco fue sobresaliente, incluso en el contexto del golpe de Estado en Honduras. En ese caso, si bien el país tuvo un rol protagónico, a través del presidente Arias, en el proceso de mediación, lo cierto es que no se logró un acuerdo que condujera al restablecimiento del orden constitucional en aquella nación y colocara a Costa Rica en una posición de liderazgo en la región.