

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	35
Dictamen del año	35
Veinte años después	36
Fin de una época	38
Resumen de los capítulos de seguimiento	43
Equidad e integración social en 2013	43
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2013	51
Armonía con la naturaleza en 2013	57
Fortalecimiento de la democracia en 2013	65
Debates para el desarrollo	73
Veinte años después: el desarrollo humano de Costa Rica en perspectiva comparada (1994-2013)	73

VALORACIÓN GENERAL

Luego de veinte años de seguir el pulso al desarrollo humano del país, este *Vigésimo Informe Estado de la Nación* valora un año y una época. Los principales indicadores señalan que, pese a una aparente normalidad, en 2013 e inicios del 2014 se registraron cambios de profundo calado en diversos ámbitos de la vida social y política de Costa Rica. Esos cambios son señales claras de un severo desgaste en los fundamentos mismos del estilo de desarrollo que se implantó en los años noventa. Aunque alimentó aceleradas transformaciones en muchos campos, ese estilo no logró impulsar una era de rápido progreso y, desde el punto de vista internacional, generó un desempeño poco destacable en materia de desarrollo humano.

El Informe argumenta que ha finalizado una época histórica en el país, pues se han cumplido dos condiciones. En primer lugar, hay suficiente evidencia de que el costo de seguir con el estilo de desarrollo actual es superior a las ventajas que se derivan de mantenerlo. En segundo lugar, entre la ciudadanía se ha desvanecido la convicción de que con ese estilo el país va por el rumbo deseado. Por eso este Informe plantea que Costa Rica inició una nueva era, en la que se reformularán las apuestas de progreso. La naturaleza de estas, y la forma en que se implanten, dependerán del manejo que se dé en cada caso a las transiciones y, en especial, de la manera en que se distribuyan los beneficios y los sacrificios entre la población.

Es vital no descuidar las fortalezas. La plataforma de activos sociales e ins-

titucionales con que cuenta el país, forjada a lo largo del tiempo, ofrece un punto de partida favorable. Sin embargo, todavía no se han construido los acuerdos necesarios para relanzar el desarrollo humano y, por el contrario, se está configurando un escenario complejo. El desafío del sistema político es conducir democráticamente, con el mínimo de confrontaciones y costos para los más débiles, las inevitables transiciones y ajustes que ocurrirán en los próximos años.

Dictamen del año

El 2013, en apariencia, fue un año similar a los inmediatamente anteriores. La economía creció a un ritmo moderado, con "miniciclos" de aceleración y desaceleración, en un contexto de baja inflación. Este crecimiento fue acompañado por fallas en el mercado de trabajo: un nivel de desempleo relativamente alto (8,5%), mayor dinamismo en la creación de puestos informales y elevada desprotección de amplios grupos de la fuerza laboral. Los indicadores de salud, educación y acceso a servicios públicos siguieron mejorando, así como los ingresos medios de las familias. Sin embargo, la pobreza se mantuvo estancada en cerca del 20% (285.467 hogares), y la desigualdad volvió a aumentar (solo los tres deciles más ricos percibieron mayores ingresos, en especial el décimo). Por su parte, la huella ecológica siguió siendo negativa, disminuyó la importancia de las fuentes limpias en la producción de electricidad (el uso de hidrocarburos

VALORACIÓN GENERAL » CONTINUACIÓN

creció un 44,6% y provocó el encarecimiento del servicio) y persistió una alta conflictividad por asuntos ambientales. Y en el plano político, el país celebró elecciones democráticas libres y limpias por decimosexta vez consecutiva, la secuencia más larga en América Latina, aunque en un ambiente de intensa conflictividad social. A primera vista no hubo mayores novedades en el período bajo análisis.

No obstante, en el 2013 e inicios del 2014 ocurrieron cambios importantes. En el plano económico, hubo una fuerte y convergente erosión de las bases de las oportunidades, la estabilidad y la solvencia. Los puestos de trabajo generados fueron insuficientes para atender el aumento de la población en edad laboral. Los altos costos internos afectaron el dinamismo del sector exportador, clave para la economía del país (sin considerar, aún, los probables efectos del cierre parcial de las operaciones de Intel). El déficit del Gobierno Central fue el más alto de los últimos diez años (5,4% del PIB), situación especialmente grave debido a que su principal “disparador” son los gastos recurrentes, no la inversión. En 2014 emergieron presiones inflacionarias y la volatilidad del tipo de cambio forzó la migración a un régimen de flotación administrada. En ese contexto no hay capacidad para sostener el aumento de la inversión social pública que se logró en los últimos años. El Gobierno tiene un margen casi nulo para enfrentar la crítica situación fiscal, pues el 95% de sus gastos son inflexibles, el perfil más rígido en América Latina. El debilitamiento del sector externo y la crisis fiscal obligan a introducir profundas modificaciones en las políticas económicas para el desarrollo, con el fin de propiciar una era de rápido progreso.

En el plano político, por primera vez una fuerza electoral no heredera directa de los contendientes de la guerra civil de 1948 se hizo con el control del Ejecutivo, en el marco de un intenso clima “anticontinuista”. El PAC ganó las elecciones con una base de apoyo mayo-

ritariamente urbana, de clase media y alta, concentrada en el Valle Central. El resultado interrumpió la hegemonía del PLN como partido dominante e inauguró una situación en la que ya no hay “partido grande”, sino una plétora de organizaciones de tamaño mediano y pequeño. El país evolucionó hacia un multipartidismo fragmentado en el marco de una democracia presidencialista, fórmula proclive a recurrentes conflictos entre los poderes de Estado y a dificultades para armar coaliciones. Por último, también por primera vez la campaña política coincidió con un prolongado episodio de conflictividad social: el 2013 fue el año electoral con mayor número de acciones colectivas en los veinte años sobre los que se tiene registro.

En síntesis, pese a una aparente normalidad, en el 2013 (e inicios del 2014) ocurrieron eventos que implican quiebres con respecto al estado de cosas predominante en las dos últimas décadas.

Veinte años después

Además de valorar el año e identificar nuevos desafíos, este *Vigésimo Informe Estado de la Nación* realiza un balance de época sobre el desempeño del país. La experiencia acumulada en el seguimiento del pulso nacional, y la complejidad de la situación actual, hicieron inevitable formular una pregunta: en estas dos décadas, ¿cuánto avanzó Costa Rica en los temas clave del desarrollo humano que analiza el Informe?

En esta entrega todos los capítulos habituales incluyen reflexiones en ese sentido y uno especial, titulado “Veinte años después”, se dedica enteramente al tema. La principal constatación es que estas dos décadas enmarcan un período de profundas transformaciones, en el cual se produjo una fuerte desconexión entre capacidades, oportunidades y resultados, que creó paradojas en el desarrollo humano del país ya descritas en varias ediciones de este Informe. Ese período concuerda con la plena implantación de un estilo de desarrollo sustentado en cuatro apuestas de prosperidad, que se analizan en este acápite.

La Costa Rica de 2014 es muy diferente a la de 1994, debido a la convergencia de

transformaciones demográficas, económicas, sociales, ambientales y políticas que cambiaron para siempre su rostro. En veinte años la población aumentó en más de un millón y medio de habitantes. El país avanzó en una transición demográfica que elevó significativamente la proporción de personas en edad de trabajar (una oportunidad) pero también envejeció a la población (un desafío). La sociedad se hizo más urbana, violenta, con una economía moderna y vibrante, más abierta al mundo y a la tecnología; el comercio internacional se multiplicó y se desplegó un esfuerzo de protección y conservación ambiental cuyos logros notables revirtieron, en parte, la deprecación forestal que predominó durante el siglo XX. La mayoría de los hogares mejoró sus condiciones de vida, gracias a la combinación de crecimiento económico y mayor inversión social pública. Los ingresos se elevaron de manera general, en un marco de ampliación de libertades y derechos, y de mayor tutela de los mismos. En resumen, hubo desarrollo económico, más protección ambiental, progreso social y “democratización de la democracia”.

Estos avances, sin embargo, no produjeron una era de rápido progreso. Es cierto que el país creó una plataforma más amplia y diversa de capacidades económicas y sociales para el desarrollo humano, que subsanó los retrocesos de los años ochenta. Pero el asentamiento de esas bases fue acompañado por resultados decepcionantes en temas clave: la desigualdad en los ingresos creció, la pobreza no se redujo, persistieron amplias fallas en los mercados laborales y la insostenibilidad ambiental se acrecentó. Visto en su conjunto, este panorama refleja una característica medular del período: la desconexión entre capacidades, oportunidades y resultados que generó paradojas en el proceso de desarrollo: modernización productiva con más desigualdad; más conservación con más insostenibilidad; más democracia con decisiones menos representativas y más difíciles de tomar.

VALORACIÓN GENERAL » CONTINUACIÓN

La modernización generó dos tipos de economía segmentados y divergentes en su dinamismo y productividad (la “nueva” y “vieja” economías que este Informe ha venido analizando), que alimentaron crecientes desigualdades. Una alta y sostenida inversión social en educación y salud impidió que las inequidades aumentaran mucho más, pero los efectos redistributivos no pudieron compensar las repercusiones de las cada vez mayores brechas de productividad entre ambos tipos de economía. Además, los logros educativos no alcanzaron para revertir el predominio de una fuerza de trabajo poco calificada. Los patrones insostenibles de uso de los recursos naturales acrecentaron la vulnerabilidad y los conflictos, y la confianza ciudadana en el sistema político se erosionó hasta niveles sin precedentes, en el contexto de una gestión pública entrabada. En resumen, hubo más desigualdad, insostenibilidad ambiental y un deterioro de la democracia como mecanismo legítimo para el gobierno de la sociedad.

Las transformaciones y resultados de los últimos veinte años fueron alimentados por un estilo de desarrollo que se implantó, de manera discontinua pero firme, a lo largo de la década de los noventa. Ese cambio de rumbo fue una respuesta a la crisis de los años ochenta, a la imposibilidad de continuar con la vieja economía agroexportadora como pilar del desarrollo nacional y a una adaptación a las nuevas oportunidades que emergían en el escenario internacional. Su implantación fue discontinua porque no se basó en un “plan maestro” que definiera una secuencia ordenada de acciones. Por el contrario, fue producto de una etapa de tensos forcejeos y negociaciones sociales y políticas, en la cual ningún grupo tuvo el poder suficiente para imponerse en todos los campos. Ello explica los ritmos desiguales con que se tomaron las decisiones. Y la implantación del nuevo estilo fue firme porque, pese a las divergencias, se logró establecer coaliciones con el poder necesario para impulsar acciones de amplio calado que implicaron, en ciertas áreas clave, verdaderas apuestas de

progreso, vectores del desarrollo nacional que se mantienen hasta el presente.

El resultado global del período de transición entre los ochenta y los noventa fue un estilo de desarrollo heterodoxo, apoyado en cuatro apuestas de progreso que –se suponía– permitirían superar el legado de la crisis y convertir a Costa Rica en el primer país desarrollado de América Latina, al cumplirse el bicentenario de su vida independiente. Esas apuestas fueron:

- La promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, como método para desencadenar rápidos y generalizados incrementos en la productividad y en los ingresos de la población (la apuesta económica).
- La expansión de la inversión social pública, especialmente en educación, como método para mejorar las condiciones de vida de la población, disminuir la pobreza y generar mayor equidad (la apuesta social).
- El fortalecimiento de la conservación, como método para lograr la sostenibilidad ambiental y el posicionamiento de una “marca” distintiva para el país (la apuesta ambiental).
- La “democratización de la democracia”, la ampliación de derechos y libertades, como método para perfeccionar el sistema de gobierno (la apuesta política).

Estas fórmulas alcanzaron para superar el retroceso de los años ochenta, pero no para acercar a Costa Rica al objetivo del desarrollo. Hoy se sabe que el país no está en ruta de lograr la meta planteada con miras al bicentenario. Cada apuesta tuvo “puntos ciegos” que mermaron su potencial para impulsar una era de acelerado desarrollo humano.

La apuesta económica descuidó la creación de encadenamientos sociales, productivos y fiscales entre la “nueva” y la “vieja economía”, lo que impidió generalizar las mejoras en productividad e ingresos. La política pública fue segmentada: de alta calidad para los sectores de punta, y de baja

calidad para las demás actividades, que más bien sufrieron el desmantelamiento de las capacidades para su fomento. Además, la inversión pública en infraestructura, una variable clave para el desarrollo, fue contenida por largo tiempo.

La apuesta social no fue acompañada por mejoras en los ingresos fiscales y en la eficiencia institucional que le habrían dado sostenibilidad, por lo que hoy el régimen de bienestar social es vulnerable. Y tampoco se impulsaron políticas de generación de empleo de calidad y de tutela de derechos laborales, lo que impidió corregir las fallas y las crecientes desigualdades en los mercados de trabajo.

La apuesta ambiental descuidó el uso sostenible de los recursos naturales más allá de las áreas protegidas. El país renunció no solo a implementar políticas de ordenamiento territorial, sino incluso a cumplir con los requerimientos legales mínimos para hacer gestión ambiental. Adicionalmente, se mantuvo una matriz energética que cada vez es más dependiente de los combustibles fósiles, debido al crecimiento del traslado individual de personas como principal medio de transporte y a la falta de reformas en el sector eléctrico.

La apuesta política por la profundización de la democracia no fue complementada con el fortalecimiento de los presupuestos públicos, la eficiencia institucional o los mecanismos de rendición de cuentas. Se generó así una promesa democrática sistemáticamente incumplida, que dio lugar a un creciente malestar ciudadano y al debilitamiento de los partidos. La ampliación de derechos y libertades no destrabó el sistema político, porque no conllevó acuerdos sobre nuevas reglas de distribución de los beneficios del desarrollo. Los grupos más favorecidos, en la economía y en el Estado, han bloqueado hasta el momento las oportunidades de reforma política.

La magnitud de los “puntos ciegos” hace difícil sostener la tesis de que estas cuatro apuestas, con pequeños ajustes, terminarán propiciando un rápido

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

desarrollo humano. Los insuficientes y contradictorios resultados que las sucesivas ediciones de este Informe han documentado sugieren la necesidad de revisar estas fórmulas, si se desea obtener logros mayores.

Una comparación internacional de largo plazo refuerza este punto. Cuando se contrasta a Costa Rica con un conjunto de naciones que a inicios de los años noventa tenían niveles parecidos de desarrollo humano, su evolución es poco destacable. El país siguió mejorando, pero lentamente, luego de que entre los años cincuenta y ochenta había tenido un progreso vertiginoso. Sigue siendo, al igual que hace veinte años, una nación de “ingresos medios” y, según la clasificación del PNUD, de “alto desarrollo humano”. Sin embargo, no ha logrado su aspiración de acercarse al selecto grupo de “más alto desarrollo humano”, como sí lo hicieron “viejos vecinos” que en la década de los noventa ocupaban posiciones similares a la costarricense, como Chile, Argentina y Cuba. Las comparaciones indican que la educación es una debilidad que lastra el desarrollo nacional. Para Costa Rica ha sido menos complicado aumentar el PIB y brindar servicios de salud a toda la población, que educar a sus habitantes.

En resumen, un estilo de desarrollo heterodoxo, basado en cuatro apuestas de progreso, dominó las dos últimas décadas. Produjo resultados paradójicos y un lento y poco destacable progreso en el plano internacional. En años recientes, además, el país se ha revelado como crecientemente incapaz de enfrentar nuevos y viejos desafíos. Una posibilidad que debe ser analizada es que Costa Rica haya caído en la llamada “trampa de los ingresos medios”, que aparece cuando un país, una vez concluida una etapa de ganancias fáciles de desarrollo, ve debilitadas sus fuentes de crecimiento.

Fin de una época

La situación actual no puede calificarse simplemente como la continuación de una era de logros insuficientes en

desarrollo humano. En los últimos años, y en particular en 2013 e inicios de 2014, ha ocurrido una serie de eventos que reflejan la inviabilidad de las apuestas de progreso que se hicieron en la década de los noventa. Indican que hoy el problema principal ya no es determinar si estas fórmulas producen o no resultados satisfactorios, sino que insistir en ellas puede generar súbitos retrocesos. Esos eventos son señales claras de un severo desgaste en los fundamentos mismos del estilo de desarrollo. Son también una advertencia de que posponer decisiones correctivas implica acumular riesgos sistémicos, como sucede en los siguientes casos:

- una progresiva pérdida de dinamismo de la “nueva economía” sugiere la erosión de la competitividad de los sectores de punta;
- una crítica situación fiscal impide seguir expandiendo la inversión social y, de no ser adecuadamente manejada, puede detonar una crisis económica y política;
- un aumento en la insostenibilidad y las tensiones por el uso de la energía, el agua y el territorio aumentan la ya alta conflictividad ambiental;
- un sistema multipartidista fragmentado, compuesto por débiles organizaciones partidarias con endeble bases electorales, abre perspectivas de conflictos endémicos entre poderes del Estado y de una trayectoria errática del sistema político.

Una época termina cuando hay datos objetivos que demuestran que los beneficios de seguir con las viejas fórmulas son menores que los costos de mantenerlas o, en otras palabras, cuando los costos adquieren tal magnitud que la insistencia en un curso de acción no solo anula los beneficios que éste genera, sino que pone en riesgo las ventajas logradas. Aun cuando las apuestas de progreso pudieran sostener, en el mediano plazo, el lento ritmo de desarrollo humano observado en los últimos años (un escenario optimista dada la situación antes descrita), el Informe aporta amplia eviden-

cia de que su desgaste está erosionando con rapidez la estabilidad económica, social, ambiental y política del país, y aumentando, correlativamente, las amenazas de retroceso a corto plazo.

Hay una segunda condición que debe cumplirse para afirmar que una época ha terminado: cuando en las mayorías ciudadanas se desvanece la convicción de que, con el estilo de desarrollo vigente, el país va por el rumbo deseado. Ese escepticismo anida hoy en casi todos los estratos y sectores de la población, aun entre aquellos que defienden ideologías contrapuestas. En sentido metafórico puede decirse que la historia alcanzó a Costa Rica: las dos condiciones se han cumplido.

Se ha iniciado, pues, una nueva época. En ella se reformularán las apuestas de progreso de las que emergerá un nuevo estilo de desarrollo. La naturaleza de estas fórmulas, y su modo de ejecutarse, dependerán del manejo que se dé en cada caso a los procesos de transición. Además, siendo Costa Rica un país pequeño, los factores internacionales incidirán con fuerza. Una economía abierta y de tamaño reducido no tiene capacidad para influir sobre los mercados mundiales y es muy sensible a los vaivenes del entorno. Adicionalmente, al pertenecer a la región tropical más vulnerable del planeta a los efectos del cambio climático, requerirá intensos esfuerzos de mitigación y adaptación para evitar altos costos económicos, ambientales y sociales derivados de ese fenómeno.

La reformulación de las apuestas implica, asimismo, una distribución de beneficios y sacrificios. Sobre estos aún no hay acuerdos sociales y sí múltiples conflictos (manifiestos o latentes). Aunque los costos pueden ser generales para toda la población, no puede descartarse la posibilidad de que se repita el error de cargarlos en forma desproporcionada sobre los más débiles y comprometer a las generaciones futuras, como ocurrió en la crisis de los años ochenta. El perfil de la nueva época dependerá, entonces, de la capacidad del país para

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

lograr, en pocos años, un delicado balance que resulte de la aplicación simultánea y convergente de importantes ajustes en todas las dimensiones de su estilo de desarrollo:

- Un ajuste en la producción que, sin debilitar al sector externo, fortalezca los escasos encadenamientos económicos, sociales y productivos entre la “nueva” y la “vieja economía”.
- Un ajuste fiscal que, sin debilitar la inversión pública y el régimen de bienestar social, combine eficiencia y control del gasto con un sistema tributario progresivo.
- Un ajuste de la política social que permita entregar, con una dotación similar de recursos, más y mejores prestaciones, adaptadas a los cambios demográficos.
- Un ajuste ambiental que imponga patrones más sostenibles en el uso de los recursos naturales, con mínimos impactos económicos y sociales.
- Un ajuste político que, sin sacrificar estabilidad, derechos y libertades, repare el entabado mecanismo de toma de decisiones públicas.

En los próximos años, la sociedad costarricense tendrá que resolver dos dilemas: ¿cómo introducir nuevas reglas de producción, distribución social y participación en la gestión pública sin perder dinamismo económico, afectar las condiciones de vida de la población y la estabilidad democrática? y ¿cómo hacerlo sin comprometer las fortalezas históricas que se ha logrado acumular?

La plataforma de desarrollo humano de Costa Rica posee fortalezas innegables, que permiten aspirar al mejor de los escenarios. En los años ochenta el país aprendió una dura lección: las crisis tienen consecuencias de largo plazo. Aun así, esta es una sociedad que tradicionalmente ha logrado salir de coyunturas complejas mejor que como entró. El reto de las generaciones contemporáneas, las mejor preparadas en la historia nacional, es legar una nueva época de progreso humano acelerado. En lo inmediato, el desafío del sistema político es conducir, con el mínimo de confrontaciones, los procesos de transición. Para ello se necesitan voces tranquilas, serenas, capaces de buscar y encontrar el rumbo en tiempos inciertos.

Nuevos temas desarrollados por este Informe

Como cada año, esta vigésima edición del Informe presenta una serie de investigaciones originales, que aportan nuevas perspectivas para el análisis de los grandes desafíos del desarrollo humano. La primera abordó un tema de actualidad: ¿cuán caro es vivir y producir en Costa Rica? Halló que el país es uno de los más caros de América Latina y que, en el ámbito productivo, el alto costo de la energía afecta, y mucho, al sector industrial.

Una segunda investigación analizó, una por una, las exoneraciones fiscales creadas desde 1953. Se encontró que el Poder Ejecutivo es corresponsable de que la mayoría de las 1.259 que hoy están vigentes no cumplan los requisitos mínimos establecidos por ley. Aun en años de crítica situación fiscal, el Congreso ha seguido aprobándolas. La información reunida para este trabajo puede ser útil para simplificar el régimen de exoneraciones y asegurar que las que se mantengan sean verdaderas herramientas de promoción del desarrollo o de protección social.

Otro estudio se enfocó en el “núcleo duro” de exclusión social: las personas que no reciben el salario mínimo de ley y no gozan de las garantías laborales básicas reconocidas en el Código de Trabajo. Este bolsón de exclusión refleja una profunda falla en los mercados laborales y en la supervisión a la que está obligado el Ministerio de Trabajo. También se exploraron diversas formas de exclusión educativa y laboral que afectan a un 41% de las y los jóvenes (entre 15 y 24 años). Además de los “ninis” (lo que no estudian ni trabajan, analizados en ediciones anteriores) ese grupo incluye a las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado (5,4%) y a los que solo trabajan (22,9%), que también son expulsados del sistema educativo.

En el tema ambiental, se comparó la huella ecológica con las de otras naciones de ingresos medios y con las del entorno geográfico inmediato. La principal conclusión es que la huella nacional es típica de estas franjas de países, pese a la mayor fortaleza de Costa Rica en conservación ambiental, lo que denota un uso insostenible de los recursos, especialmente fuera de las áreas protegidas. También se hizo un recuento de veinte años de acciones colectivas y conflictividad en esta materia.

Finalmente, utilizando la técnica de panel se dio seguimiento a un grupo de ciudadanos durante la campaña política, con el fin de entender la volatilidad de las preferencias electorales en un contexto de débiles lealtades partidarias. Este ejercicio permitió apreciar que el imprevisible resultado de los comicios de 2014 se gestó en el marco de un inesperado aumento del interés en la política. Se renovó la esperanza ciudadana en la capacidad del sistema político para señalar un nuevo rumbo al país. Un fracaso en el logro de ese cometido tendría efectos adversos para la democracia costarricense.

Estos novedosos análisis ponen de manifiesto rezagos o problemas del desarrollo que el país debe resolver. Los altos precios internos reducen la competitividad y deprimen las condiciones de vida; el desorden de las exoneraciones fiscales beneficia indebidamente a ciertos grupos; el “núcleo duro” de exclusión social atenta contra la dignidad humana de decenas de miles de personas; la huella ecológica subraya la importancia de modificar la matriz energética y el panel electoral, la frágil esperanza política que tienen las y los costarricenses.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Equidad e integración social en 2013

Síntesis del capítulo

Los resultados del 2013 en materia de equidad e integración social no se apartan de las tendencias reportadas en años anteriores. Los principales indicadores sociales progresan lentamente, la mayoría de ellos con mejoras inerciales, lo que ha permitido sostener los logros históricos que Costa Rica ostenta en diversos ámbitos del desarrollo humano. También continúa la fase expansiva de la inversión social pública. Sin embargo, el país sigue presentando un desempeño negativo en términos distributivos, que se refleja en el aumento de la desigualdad del ingreso, el estancamiento de la pobreza y el modesto avance en el cierre de brechas laborales, de género y territoriales, que este Informe ha venido documentando a lo largo de dos décadas.

A propósito de este Vigésimo Informe, se ha hecho el esfuerzo de poner los resultados del 2013 en el contexto de las transformaciones sociales que experimentó Costa Rica en los últimos veinte años. En ese período la población creció un 50% (pasó de 3 a 4,7 millones de personas) y se volvió más urbana, más diversa, con estructuras familiares muy distintas a las prevaletentes décadas atrás; hoy es una sociedad más envejecida y con una distribución diferente de los ocupados. En este marco, es preciso recordar que en la actualidad los habitantes del país viven, en general, mejor que hace dos décadas. Sin embargo, la transformación de las políticas sociales no fue suficiente para atender los desa-

fíos nuevos, ni para superar del todo los viejos. La velocidad y orientación del cambio social resultaron mayores que los ajustes en el aparato estatal.

Ante la interrogante de cómo mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes en una sociedad en la que se deteriora la equidad, se amplían las brechas y hay serios problemas distributivos, la respuesta no es sencilla. Apunta a resolver, al menos, dos problemas centrales del desarrollo reciente en Costa Rica. Primero, se debe incrementar la eficiencia de la política social. En segundo lugar, es necesario cerrar las brechas que surgen en la economía real. Comprender que el problema de la desigualdad se origina en el mercado laboral ayudaría a enfocar mejor la

política social, que debe estar vinculada a políticas de empleo, de fomento productivo y de una mayor calificación de la fuerza de trabajo, como herramientas para combatir efectivamente la pobreza.

Principales hallazgos

- Las actividades de agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Casi uno de cada cuatro es menor de 25 años. Además, entre ellos es mayor la incidencia de la pobreza.

CUADRO 1.1

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional^{a/}. 2013

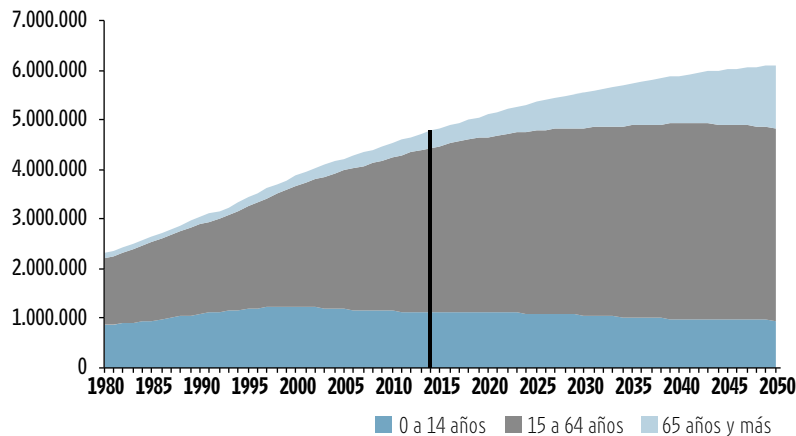
Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Coberturas de la PEA en la seguridad social ■ Ingreso promedio real del hogar ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Tasa neta de escolaridad en educación diversificada ■ Inversión social pública real per cápita ■ Población con secundaria completa o más 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Esperanza de vida ■ Tasa de mortalidad infantil ■ Incidencia de la pobreza ■ Coeficiente de Gini ■ Tasa de homicidios ■ Jóvenes que no estudian ni trabajan ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Salario mínimo real 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2013, con la tendencia observada en el período 2000-2012.

- Un 32,3% de las y los ocupados (395.295 personas) no recibe el salario mínimo. Un mayor cumplimiento de este derecho reduciría la pobreza y la desigualdad de ingresos.
 - A 102.380 personas asalariadas (un 6,7%) no se les reconoce un solo derecho laboral, 50.864 no tienen garantías laborales ni reciben el salario mínimo y 19.317 presentan un incumplimiento triple: ninguna garantía laboral, no pago del salario mínimo y jornadas de trabajo no apropiadas (subempleo o sobrecarga). La posibilidad de pertenecer a alguno de estos grupos se eleva si la persona está en extrema pobreza, es joven o es migrante.
 - Desempleo y baja escolaridad caracterizan a la población pobre. Escenarios simulados muestran que si se les imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, la pobreza se reduce en 4,3 puntos porcentuales. Asimismo, si a todos aquellos que no lograron concluir la educación secundaria se les asigna el ingreso promedio de quienes sí la completaron, la pobreza cae a la mitad.
 - Un 41,2% de los jóvenes de 15 a 24 años sufre algún tipo de exclusión socioeconómica: un 12,9% son “ninis” (no estudian ni trabajan), un 5,4% son mujeres dedicadas a labores domésticas no remuneradas y un 22,9% solo trabaja.
 - Las personas con discapacidad tienen baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo). De las que logran insertarse, muchas están en desventaja: tienen mayor inestabilidad laboral, jornadas parciales, ocupaciones de baja calificación y mayor incumplimiento de garantías laborales, que el resto de los ocupados.
 - La proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en veinticinco años: de un 17% en 1987 a un 36% en 2013. Actualmente una de cada tres personas vive en un hogar de este tipo.
 - Las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado: 6 horas por día, frente a 3,5 en el caso de los hombres. La participación en estas tareas aumenta con la edad y ocurre más rápido entre las mujeres, que asumen responsabilidades en el ámbito doméstico a edades más tempranas.
 - Por segundo año consecutivo la inversión social pública se expandió y, de este modo, logró compensar la contracción observada en 2011. Todas las áreas se recuperaron en el 2013, aunque el sector salud siguió siendo el menos dinámico.
 - Todos los programas sociales selectivos son progresivos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menor ingreso. Aquellos que transfieren dinero a los hogares logran reducir la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en 1,4 puntos porcentuales. El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos), pero sobre todo en la extrema, que disminuye en casi un tercio.
 - La mayoría de las víctimas de homicidio son hombres jóvenes y costarricenses. Más de la mitad de los casos se relaciona con la delincuencia (robos o tráfico de drogas) y un tercio con problemas de convivencia (conflictos personales o riñas). Más del 60% se comete con armas de fuego.
- Se reduce proporción de personas en edades más jóvenes y crece la población adulta**
- Desde su décima edición este Informe viene reportando el cambio en la dinámica demográfica del país, que ha implicado transformaciones en la estructura por edades de la población. La principal tiene que ver con una reducción de las personas más jóvenes y el consecuente aumento de las personas en edades avanzadas, como se observa en el gráfico 1.1.
- Uno de los efectos más importantes de esta transición es el denominado “bono” o “dividendo demográfico”. Este se origina en la disminución de la relación de dependencia demográfica¹, que ocurre cuando existe un amplio contingente de personas en edad de trabajar y que proporciona una ventaja aprovechable durante un período
- Se incluye un perfil de los trabajadores que poseen los porcentajes más bajos de afiliación contributiva a la seguridad social.
 - Se analizan las diversas formas de exclusión educativa y laboral que enfrenta la población joven.
 - Se aproxima el tiempo que dedican mujeres y hombres al trabajo remunerado y no remunerado.
 - Se estudia la progresividad de los principales programas sociales selectivos financiados por el Fodesaf, así como el efecto redistributivo de los que entregan recursos monetarios a los hogares.
 - Se ofrece un balance de los logros y retrocesos en materia de equidad e integración social que ha registrado el país en los últimos veinte años.
 - Se amplía el análisis de la equidad en el mercado de trabajo, tomando en cuenta el pago del salario mínimo, el cumplimiento de garantías y las jornadas laborales, así como las oportunidades de empleo para distintos grupos sociales.
- Se analizan las transformaciones en el perfil de los hogares con jefatura femenina en los últimos veinticinco años.
 - Se examina la situación laboral de las personas con discapacidad.
 - Se caracteriza a las personas víctimas de homicidios en la última década.

GRAFICO 1.1

Proyecciones de población, por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del CCP-UCR.

determinado, que finaliza cuando la relación comienza a aumentar nuevamente. Desde inicios de la década de los noventa ha caído en forma acelerada la proporción de personas menores, pero esto ha sido compensado por el crecimiento de la población mayor. En la actualidad hay 44 dependientes por cada cien personas en edad activa (34 menores y 10 adultos mayores). Se proyecta que esa relación llegará a su punto mínimo en 2017 (con 43,4) y a partir de entonces volverá a incrementarse, pero con una variación relevante: el aumento será impulsado por el crecimiento de los adultos mayores. Las estimaciones indican que alrededor de 2040 la dependencia se invertirá y empezarán a predominar las personas de 65 años y más.

Estos cambios inciden de manera directa en el mercado de trabajo. Hace varias décadas, al inicio del período de aumento de las personas en edad activa, el porcentaje de trabajadores más jóvenes era mayor, pero conforme pasan los años, una vez que se han incorporado las cohortes más numerosas, la población económicamente activa tiende a envejecer. Costa Rica ya pasó la etapa en que la mayoría de la población activa era joven². Los datos de las encuestas de hogares corroboran esta afirmación. En 1993 el 58% de la fuerza de trabajo –ocupados y desocupados– estaba en ese rango de edad, en

2003 la proporción había disminuido al 51% y en 2013 fue de 45%.

El aprovechamiento de los dividendos demográficos originados por los cambios en la estructura por edades de la población depende de la capacidad que tengan las instituciones y políticas públicas para convertirlos en progreso económico. Representan una “ventana de oportunidad”, no una garantía de mejora automática del bienestar del país. Se deben traducir en crecimiento económico, y según sea la forma en que se distribuyan sus beneficios, así será el desarrollo que generen.

Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente

Paradójicamente, la mayor desigualdad que ha caracterizado al país en este siglo XXI ocurre en un contexto de crecimiento real del ingreso de los hogares, que ya acumula cinco años consecutivos, aunque el aumento del 2013 fue el menor de ellos. En este año el ingreso neto promedio de los hogares ascendió a 979.292 colones, un 1,3% más que en 2012, pero se repitió la tendencia del último quinquenio, esto es, que los beneficios se concentraron en algunos grupos, mientras que otros, entre ellos los más pobres, vieron deteriorada su situación. Esto se comprueba al analizar los datos por quintiles: los ingresos se redujeron un 3,4% en los hogares del primer quintil (los más

pobres) y se incrementaron un 3,7% en los del quinto (los más ricos).

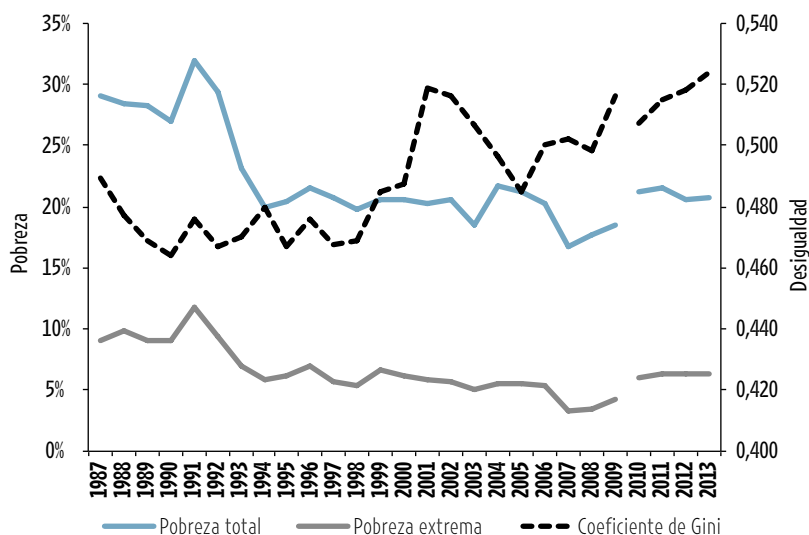
La desigualdad también es evidente en el porcentaje de los ingresos que acumula cada decil. Mientras los hogares del primero concentran apenas el 1,3%, los del décimo decil acumulan un tercio (34,7%). Otro ejemplo es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% de los ingresos totales, en tanto que el 20% de mayores ingresos (quinto quintil) absorbe la mitad.

El indicador más utilizado para monitorear la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini³. Su evolución muestra que, luego de un comportamiento relativamente estable desde 1987 y durante la década de los noventa, entre 1999 y 2001 experimentó una aceleración que elevó la cifra del indicador hasta 0,519 en el último de esos años. Luego disminuyó hasta 2005, y a partir de entonces retomó la tendencia de crecimiento hasta registrar en 2013 el valor más alto de todo el período de análisis: 0,524 (gráfico 1.2).

Como reportó el Decimonoveno Informe, el coeficiente de Gini no refleja brechas significativas por zona de residencia (0,508 en la urbana y 0,490 en la rural), pero por regiones sí hay algunas diferencias. En general, tres de ellas registran cifras similares entre sí e inferiores al promedio nacional: Central, Chorotega y Pacífico Central. La Huetar Atlántica se mantiene como la menos desigual, seguida por la Huetar Norte, y en el extremo opuesto se ubica la Brunca. La tendencia del trienio 2010-2013 muestra un ligero incremento de la desigualdad en la región Central y leves reducciones en la Chorotega, la Brunca, la Huetar Norte y la Huetar Atlántica. La Pacífico Central exhibe un comportamiento más estable.

Otros indicadores utilizados para dar seguimiento a la desigualdad, y que confirman la tendencia creciente de los últimos años, es la relación entre los ingresos de los grupos extremos de la distribución. En 2013, los ingresos promedio del 20% de hogares más ricos (quinto quintil) fueron trece veces mayores que los del 20% más pobre

GRAFICO 1.2

Evolución de la incidencia de la pobreza y el coeficiente de Gini^{a/}

a/ Para el período 1987-2009 se utiliza el ingreso promedio total de los hogares con ingreso conocido. A partir del 2010, con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), se utiliza el ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. Por lo tanto, las cifras no son comparables.

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

(primer quintil), un punto más que en 2012 y más de dos puntos por encima de la proporción registrada en 2010. El ingreso del 10% de hogares más ricos⁴ (décimo decil) es veintisiete veces mayor que el del 10% más pobre (primer decil). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos según las encuestas de hogares (aunque esté subestimado) y se contrasta con el de los hogares del primer decil, el indicador para el 2013 asciende a 48 veces y representa un aumento de 4,1 puntos con respecto al 2012.

Sin cambios en la situación de pobreza

En 2013 nuevamente la pobreza por ingresos afectó a uno de cada cinco hogares, aunque cada año esa proporción significa más hogares y personas en esa condición. Los problemas de acceso a empleos de calidad, evidenciados por una alta tasa de desempleo, así como los exiguos niveles educativos que muestran amplios sectores de la población (baja calificación), los condenan a ser pobres e imponen barreras sólidas para que la política social logre reducciones sostenidas en ese flagelo.

Para el 2013 se estima que la pobreza alcanzó a un 20,7% de los hogares, de los cuales el 6,4% eran pobres extremos (gráfico 1.2). Estas cifras no variaron con respecto al año anterior⁵ (el cambio no es estadísticamente significativo). En términos absolutos, la cantidad de hogares pobres estimada para el 2013 asciende a 285.467, de los cuales 88.557 están en extrema pobreza. En número de personas, estas cifras equivalen a 1.096.512 pobres totales y 339.772 pobres extremos.

Un hallazgo relevante que documentó el Decimonoveno Informe es que el estancamiento en la incidencia de la pobreza por ingresos no significa que este sea un fenómeno estático, pues del total de hogares pobres en 2012, solo el 57,5% estaba en esa situación desde el año anterior; los demás no eran pobres. El principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo. Su actualización para el presente Informe arroja que del total de hogares pobres en 2013, el 58% estaba en esa condición desde el año previo, mientras que el restante 42% no era pobre en 2012.

Tampoco las características de los hogares en condición de pobreza muestran cambios relevantes en los últimos años. Estos se distinguen por tener mayor relación de dependencia demográfica, una tasa de desempleo más de cuatro veces superior a la de los hogares no pobres (23,9% versus 5,7%) que se agrava en los hogares en pobreza extrema (38%), tienen menor escolaridad, más miembros por hogar, menor número de ocupados y mayor peso de jefaturas femeninas.

Este Informe demuestra que los errores cometidos en la década de los ochenta, que llevaron a la caída de las coberturas educativas, todavía hoy repercuten en los niveles de pobreza que afectan a proporciones importantes de población, que no lograron completar la enseñanza secundaria y viven al margen de los beneficios del desarrollo. Escenarios simulados muestran que si se les imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, la pobreza se reduce en 4,3 puntos porcentuales. Asimismo, si a todos aquellos que no lograron concluir la educación secundaria se les asigna el ingreso promedio de quienes sí la completaron, la pobreza cae a la mitad. El análisis buscó evidenciar lo complicado que resulta, desde el punto de vista de la política social selectiva, propiciar mejoras en la escolaridad y el empleo, debido al peso relativo que tienen en la población pobre las personas adultas (mayores de 40 años) con bajos niveles educativos, a quienes se les hace difícil obtener puestos de trabajo decentes, que les permitan superar la pobreza por sus propios medios.

Pobres extremos, jóvenes e inmigrantes sufren mayor incumplimiento de garantías

El desempeño del mercado laboral se analiza desde la óptica de las brechas, tanto en el acceso (desempleo) como en la calidad del empleo (cumplimiento de garantías). Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2013 la tasa de desempleo abierto fue de un 8,5% de la fuerza de trabajo, con un incremento de 0,7 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Esto significa que cerca

de 19.000 personas adicionales buscaron empleo, pero no lo consiguieron. Prevalecen amplias brechas –estadísticamente significativas– por sexo, edad y condición migratoria. Las tasas más elevadas siguen siendo las de las personas en pobreza extrema, las mujeres y los jóvenes menores de 25 años.

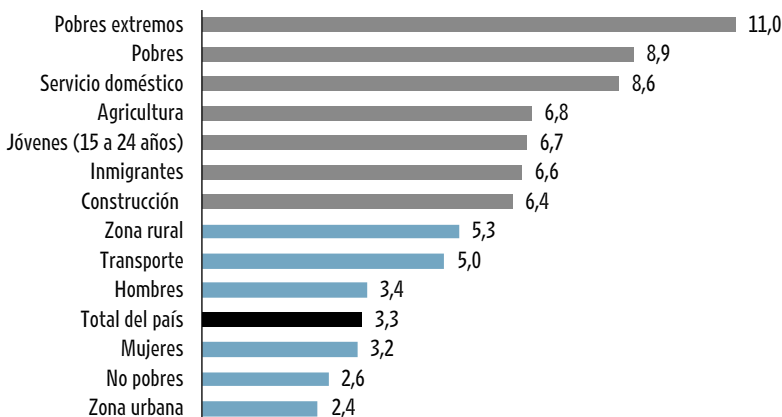
Los datos del 2013 muestran un débil progreso en el respeto de los derechos de los trabajadores. Se mantiene el incumplimiento del pago del salario mínimo por hora, que afecta a uno de cada tres ocupados (395.295 personas). Los más perjudicados siguen siendo los residentes rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como la población migrante y las mujeres. Además, no recibe este derecho laboral un 42,5% de las personas asalariadas que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales. Al simular un escenario de pleno cumplimiento de la ley, es decir, si se asume que el pago del salario mínimo se cumple para todos los trabajadores que hoy ganan menos, el coeficiente de Gini se reduce en 0,06 puntos porcentuales.

Para este Informe se estimaron escenarios de incumplimiento de varios derechos laborales, y se determinó que un 6,7% de los trabajadores asalariados no goza de una sola garantía (102.380 personas), un 3,3% no tiene garantías ni recibe el salario mínimo (50.864 personas) y aproximadamente un 1,3% presenta la triple condición de incumplimiento, al no recibir ninguna garantía laboral, ni el pago del salario mínimo y además trabajar jornadas no apropiadas (subempleo o sobrecarga). La posibilidad de pertenecer a alguno de estos grupos se eleva si la persona está en condición de pobreza, sobre todo extrema, tiene menos de 25 años, es migrante y labora en agricultura, construcción o servicio doméstico (gráfico 1.3).

También la población con discapacidad enfrenta grandes obstáculos para acceder a un trabajo decente. En general, este grupo tiene baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo) y muchas personas que logran insertarse lo hacen en condicio-

GRAFICO 1.3

Porcentaje de personas asalariadas a las que se les incumplen todas las garantías laborales y cuyo salario está por debajo del mínimo, según características. 2013



Fuente: Pacheco, 2014, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

nes de desventaja: la inestabilidad laboral, el subempleo, el trabajo por cuenta propia, la ocupación en actividades de baja productividad y el incumplimiento del salario mínimo las afectan en proporciones mucho mayores que al resto de los trabajadores.

Agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran trabajadores sin protección de la seguridad social

A pesar de las altas tasas de aseguramiento en la CCSS (superiores al 70% de la PEA), existe un grupo crítico de trabajadores cuyas tasas de desprotección duplican y hasta triplican el promedio nacional. Datos de la Enaho indican que en 2013, del total de personas ocupadas, 293.599 (un 14,5%) no estaban cubiertas por el seguro de salud de la CCSS⁶. El problema se concentra en cuatro ramas de actividad, agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico, que se caracterizan además por el elevado incumplimiento de otras garantías laborales. También preocupa que uno de cada cuatro trabajadores identificados en este “núcleo duro” de inseguridad social es menor de 25 años. La incidencia de la pobreza en los trabajadores sin seguridad social también está muy por encima del promedio nacional. Por ejemplo, mientras en el país un 12,9% de las personas ocupadas es pobre, entre los agricul-

tores sin seguro el porcentaje es tres veces mayor y en servicio doméstico es casi el doble.

La no afiliación a la seguridad social tiene implicaciones en distintos aspectos de la vida. Por ejemplo la vulnerabilidad a la enfermedad o la desprotección en la edad adulta mayor, entre otros, podrían ser muy nocivas para el bienestar de las personas y familias que se encuentran en esta situación. Los datos de la Enaho 2013 muestran que cerca de 232.000 hogares (16,8%) tienen personas ocupadas que no están inscritas en el seguro de salud de la CCSS (937.000 personas). Si se considera únicamente a los hogares cuyo jefe está ocupado, no tiene seguro social y debe velar por personas dependientes, el resultado totaliza 99.000 hogares (7,2%), conformados por 251.000 personas. Estos datos justifican una intervención pública, por cuanto la desprotección suele acompañarse de un deterioro de la calidad de vida, ya sea en sus condiciones actuales o en el futuro cercano.

Tiempo dedicado a la producción no remunerada revela amplias diferencias por sexo y edad

Las mediciones clásicas de la producción subvaloran el aporte de las mujeres a la economía, pues no consideran el trabajo no remunerado. Si este se cuantificara, se reduciría significativamente

la brecha de género que asigna valores más bajos a la participación femenina en el mercado laboral. Con el propósito de conocer la situación de Costa Rica desde este punto de vista, para esta edición del Informe se realizó un análisis del tiempo que destinan ambos sexos al trabajo, remunerado y no remunerado, utilizando la metodología del proyecto mundial National Transfer Accounts (ONU, 2013) y, como fuente de información, la “Encuesta de uso del tiempo en la Gran Área Metropolitana” (EUT-GAM) del 2011.

Las mujeres invierten más tiempo que los hombres en labores que no tienen retribución económica, a todas las edades. En promedio, ellas dedican 6 horas por día a esas actividades, y ellos solo 3,5. Aunque la producción no remunerada se incrementa con la edad para ambos sexos, la tasa de crecimiento es mayor para las mujeres; es decir, ellas asumen rápidamente el rol social de principales responsables de las tareas domésticas, mientras que los hombres lo hacen de modo más lento y sin llegar al mismo nivel.

La dedicación exclusiva al mercado laboral muestra también una amplia brecha por sexo, aunque en este caso son los hombres los que invierten más tiempo. A las edades productivas, entre 25 y 65 años, estos dedican al mercado 3 horas más que las mujeres, en promedio. Considerando el tiempo total destinado a algún tipo de producción, las mujeres dedican en promedio 8 horas diarias y los hombres 7,5. Esto evidencia una mayor carga global de trabajo para ellas (Jiménez, 2014).

Jóvenes enfrentan diversas formas de exclusión socioeconómica

En años recientes este Informe ha venido documentando la problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como “ninis”. Se trata de una población que, estando en edades clave para su desarrollo, experimenta una doble exclusión, pues no tiene acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. Además hay un grupo más amplio de personas excluidas en dos vías: la social, por la no asistencia a la educación,

o la económica, por estar fuera del mercado laboral. Estas condiciones no necesariamente deben ocurrir en forma simultánea para implicar vulnerabilidad social, pues existe una cantidad importante de jóvenes que, pese a estar incorporados en el mundo del trabajo, tienen bloqueada la vía social por haber sido excluidos del sistema educativo a edades muy tempranas, lo que los condena a mantener bajos niveles de escolaridad por el resto de sus vidas.

Se estima que un 41,2% de las personas en edades de entre 15 y 24 años sufre alguna forma de exclusión socioeconómica, ya sea porque son “ninis” (12,9%), porque solo trabajan (22,9%) o porque se dedican al trabajo doméstico no remunerado (5,4%).

El estado conyugal sobresale como una característica relevante entre los jóvenes excluidos, pues vivir en pareja se convierte en un predictor de exclusión. El 72% de las mujeres dedicadas al hogar vive en pareja, frente a un 22% de los jóvenes que solo trabajan y a un 3% de los que solo se dedican a estudiar. Un joven involucrado en una relación conyugal tiene seis veces más riesgo de estar excluido que uno que no vive en pareja.

Proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en los últimos veinticinco años

La estructura de los hogares costarricenses cambió notablemente en los últimos veinticinco años, y una de sus principales transformaciones es el aumento de la jefatura femenina⁷. En 1987, un 17% era encabezado por mujeres; en 2013 el porcentaje alcanzó el 36%. Actualmente una de cada tres personas vive en un hogar de este tipo.

Entre las principales características de este grupo destacan la mejora en su perfil educativo y su mayor participación laboral, pero también sus problemas de desempleo y su mayor peso relativo entre los hogares pobres. En 1987 el 16% de las jefas había completado la enseñanza secundaria, y para el 2013 esa proporción se duplicó. El grupo que más creció fue el de las mujeres con educación superior, que pasaron de un 7,6% a un 20,2%.

La participación laboral de las jefas de hogar es mayor que el promedio de todas las mujeres y además ha registrado un crecimiento notable, sobre todo en la década de 2000. En 1987 el 45% de las jefas pertenecía a la fuerza de trabajo, cifra que se mantuvo sin grandes variaciones hasta 1997, cuando aumentó al 50%. Luego siguió creciendo hasta alcanzar su máximo histórico en 2007: 58%. En los años posteriores la tasa disminuyó y en 2013 fue de 54%.

En materia de aseguramiento, el porcentaje de jefas de hogar que carecen de seguro de salud tuvo un leve descenso, de 14,1% en 1989, a 10,6% en 2013. Sin embargo, hay diferencias en las modalidades, pues el aseguramiento directo cubre al 66,4% de los hombres y solo al 36,6% de las mujeres. Un 40% de las jefas no tendrá derecho a una pensión contributiva, ya sea porque su cobertura es indirecta (o familiar), porque están cubiertas por el Estado o porque no están aseguradas. Tal situación plantea retos importantes al sistema de seguridad social, tanto por la vulnerabilidad actual de este grupo en términos de acceso a servicios de salud, como por los desafíos que implicará su envejecimiento en las próximas décadas.

Finalmente, el peso relativo de las jefas entre los hogares pobres es un poco mayor que en el total de hogares. En 2013 ellas representaban el 36% de los hogares del país, pero si se desagrega por condición de pobreza las cifras ascienden al 40,1% de los hogares pobres y el 43,3% de los pobres extremos. Asimismo, la magnitud de la pobreza es mayor en los hogares con jefas que no tienen pareja, pero sí hijos (27,1%) y menor en los de mujeres sin pareja y sin hijos (18,7%).

Expansión real de la inversión social durante el 2013, a pesar del elevado déficit fiscal

En 2013 la inversión social pública mantuvo su expansión y logró compensar la contracción observada en 2011. No obstante, la situación fiscal del país sugiere que cada vez será más difícil sostener esa tendencia.

La inversión educativa se recuperó, no así la destinada a la salud, cuyo comportamiento refleja los problemas financieros de la CCSS, aunque al menos dejó de caer. De esta forma, la inversión real en los programas universales apenas recuperó las cifras por persona registradas en el 2010. Los programas de protección y seguridad social aumentaron, principalmente por las pensiones contributivas, ya que el régimen de IVM sigue mostrando una expansión preocupante desde el punto de vista de su sostenibilidad financiera, provocada también por las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. La inversión en programas selectivos volvió a crecer en términos per cápita, pero permaneció por debajo de los niveles del 2010; además, la recuperación no fue generalizada, como tampoco lo han sido los episodios de contracción.

Transferencias de los programas sociales selectivos reducen desigualdad y pobreza

En esta edición se analiza la distribución de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos (PSS) financiados por el Fodesaf y que, por su escala, son visibles en las encuestas de hogares. Los resultados muestran que los PSS son progresivos absolutos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menores ingresos, aunque hay una proporción no despreciable entre los grupos de ingresos medios

y altos. Esto significa que existe un margen para mejorar su focalización (Trejos, 2014). Las pensiones no contributivas y el aseguramiento por cuenta del Estado son los mejor enfocados.

En 2013, un 28% de los recursos girados por el Fodesaf llegó a los hogares en situación de pobreza extrema, algo más de la mitad se asignó a los pobres por ingresos insuficientes y el 76% fue recibido por los hogares pobres o vulnerables. Esto se asocia con un índice de concentración de -0,48, señal de que el Fondo es bastante progresivo. Sin embargo, cerca de una cuarta parte de los recursos no está llegando a la población objetivo definida en su versión más amplia y termina, principalmente, en los grupos medios (Trejos, 2014). En consecuencia, para aumentar la progresividad de los programas parece necesario no solo mejorar los instrumentos de selección, sino también realizar cambios en el diseño de algunos de ellos (como el de comedores escolares) y hasta reformas legales (como en el caso del bono de vivienda).

Todos los PSS que transfieren dinero a los hogares son progresivos y logran reducir la desigualdad medida con el coeficiente de Gini (en 1,4 puntos porcentuales). El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos). No obstante, la comparación de los datos del último cuatrienio revela que en 2013 hubo cierta pérdida de eficiencia de estos programas en la reducción de la pobreza.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2013

Síntesis del capítulo

El 2013 pareció, en principio, un año más en la lenta recuperación de la economía costarricense de la crisis de 2009, con un crecimiento económico moderado, volátil y con dificultad para generar empleos. La inflación siguió baja y, hasta diciembre, el tipo de cambio se mantuvo estable. El déficit de la cuenta corriente se cubrió, una vez más, con recursos de la inversión extranjera y, como sucede desde 2009, las finanzas públicas fueron deficitarias. Sin embargo, un examen detallado revela que el 2013 tuvo sus propias particularidades. En los últimos meses de ese año e inicios del 2014, se combinó la evolución negativa en la estabilidad y la solvencia económicas con la acumulación de malos resultados en el mercado laboral, una nueva desaceleración de la economía y una pérdida de competitividad

y bienestar social por el alto costo de vivir y producir en el país.

La tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios fue la más baja de los últimos cuatro años. El sector externo perdió dinamismo, y las proyecciones de los próximos años son, a lo sumo, modestas e insuficientes. Desde el punto de vista salarial el mercado laboral sigue castigando a los ocupados poco calificados y premiando a los más calificados, con lo cual una vez más se amplió la desigualdad. Las finanzas del Gobierno Central se encuentran muy deterioradas y la alta inflexibilidad del Presupuesto Nacional restringe la inversión pública. El tipo de cambio “fijo” permaneció anclado al límite inferior de la banda cambiaria durante la mayor parte del 2013, pero a inicios de 2014 se dio una depreciación del colón que, sumada a los incremen-

tos en las tasas internacionales de interés y las recientes presiones inflacionarias, amenaza el compromiso del Banco Central de mantener la inflación dentro de su rango de meta.

Los eventos documentados en el 2013 indican que la economía costarricense está al final de un largo ciclo. Su capacidad de relanzar el desarrollo humano dependerá de ajustes internos sobre los que todavía no hay acuerdos mayoritarios, pero que serán inevitables.

Principales hallazgos

- En 2013 el PIB real creció un 3,5%, cifra menor que la de los tres años previos (4,9% en promedio), en un contexto de lenta recuperación de la demanda externa y un colón apreciado durante la mayor parte del año.

CUADRO 1.2

Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional^{a/}. 2013

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de crecimiento del ingreso de los ocupados en la “nueva economía” ■ Tasa básica pasiva ■ Formación bruta de capital fijo ■ Inflación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB ■ Tasa de crecimiento del ingreso nacional disponible real ■ Carga tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de crecimiento de las exportaciones totales ■ Tasa de crecimiento del PIB real ■ Tasa de desempleo ■ Déficit de cuenta corriente ■ Déficit del Gobierno Central ■ Deuda interna del Gobierno Central

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2013, con la tendencia observada en el período 2000-2012.

- La economía sigue registrando un crecimiento volátil, que genera impactos negativos en la tasa de expansión de largo plazo, la tasa de desempleo y la posibilidad de reducir la pobreza.
- La brecha entre el PIB real y el ingreso nacional disponible real (10% del PIB) indica que una proporción cada vez mayor de la producción de bienes y servicios sale del país como pago a factores externos.
- En 2013 Costa Rica registró una de las tasas de desempleo abierto más altas de los últimos quince años (8,5%) y un máximo histórico en la desigualdad de ingresos entre la población. Esto se debe a que los sectores más dinámicos de la economía claramente benefician a las personas que tienen mayores niveles educativos.
- Las fluctuaciones del sector externo tienen un alto impacto sobre el crecimiento económico en el corto plazo, mientras que la tendencia de largo plazo está determinada principalmente por el consumo interno.
- El déficit fiscal del Gobierno Central fue del 5,4% del PIB en 2013, el más alto de los últimos doce años. Las medidas de contención aplicadas en períodos recientes evitaron que el gasto primario aumentara, pero no lograron reducirlo. Este indicador representó un 16,5% del PIB en el año bajo análisis.
- El Gobierno Central financió sus gastos con mayor endeudamiento externo y acumuló una deuda total de 36% del PIB en 2013. De no darse reformas, la deuda alcanzará el 58% del PIB en 2019.
- La inflación de 2013 fue del 3,7%. El manejo del frente monetario, la ausencia de presiones de demanda, las bajas expectativas de inflación y la estabilidad del tipo de cambio contribuyeron a ese resultado.

- El tipo de cambio se mantuvo prácticamente fijo. Sin embargo, a partir de los primeros meses del 2014 se despegó del límite inferior de la banda cambiaria.
- Las tasas de interés bajaron durante todo el 2013. Pese a ello, el inicio del retiro de los estímulos monetarios en Estados Unidos creó expectativas de mayores tasas de interés internacionales, lo que afecta la estabilidad financiera.
- El déficit en cuenta corriente fue del 5,1%, mientras que el superávit de la cuenta de capitales fue del 6,8% del PIB, 3,1 puntos porcentuales menos que el año anterior. La brecha en la balanza de pagos es financiada en un 80% por la inversión extranjera directa.
- Costa Rica es un país caro. Una comparación internacional muestra que supera en un 20% el promedio latinoamericano en relación con el PIB per cápita, medido según la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Novedades del capítulo

- Se estudia el impacto de la profundización financiera experimentada en las últimas dos décadas y el costeo de los fondos que se ponen a disposición del público.
- Se amplía el inventario de las exoneraciones fiscales creadas entre 1953 y mayo de 2014. Estas se examinan una por una, siguiendo varios criterios sobre su contenido y proceso de aprobación.
- Se analiza la compleja institucionalidad del sector agropecuario y se documentan las opiniones de especialistas de diversas áreas, sobre las restricciones presupuestarias, las regulaciones y el funcionamiento de las instituciones.
- Se examina si Costa Rica es un país caro. Además, utilizando la encuesta “Pulso Empresarial” de la Uccaep,

se identifican los principales “disparadores” de los costos de producción.

Sector externo pierde dinamismo y sigue impactando la volatilidad del crecimiento

En 2013 las exportaciones totales de bienes y servicios crecieron un 3,8%, la cifra más baja desde la recuperación de la crisis de 2009. Los servicios tuvieron un desempeño claramente superior al de los bienes, pese a que desde 2010 muestran una tendencia decreciente. Como resultado de ello, ese sector incrementó en 1,6 puntos porcentuales su participación en el total exportado. La actividad más dinámica fue el turismo, que casi duplicó su tasa de expansión. Sin embargo, las demás exportaciones de servicios disminuyeron de modo significativo durante el período 2011-2013, un hecho que genera preocupación.

La tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios, de 3,5%, fue inferior al promedio registrado desde 2010, y también en este caso representó el valor más bajo desde la recuperación de la crisis de 2009. En el plano internacional, Costa Rica exhibe una de las mayores pérdidas de dinamismo económico en comparación con el promedio de Centroamérica y otras regiones del mundo. Las proyecciones del FMI indican que en 2014 el país tendrá un crecimiento de 3,8%, apenas distinto al observado el año anterior.

El crecimiento moderado y volátil ha sido acompañado por un paulatino aumento en el pago a factores externos, es decir, el pago a extranjeros (personas o empresas) por el capital invertido en Costa Rica. Este tipo de erogaciones se ha incrementado con mayor rapidez que la economía en su conjunto. En consecuencia, cada vez es menor la proporción del ingreso generado por la producción de bienes y servicios (lo que se conoce como ingreso nacional disponible, o IND) que se queda en el país. Esta situación explica la brecha observada entre el PIB real y el IND real a lo largo del siglo XXI y que en la actualidad registra uno de los niveles más altos de las dos últimas décadas. Mientras en los años noventa el IND

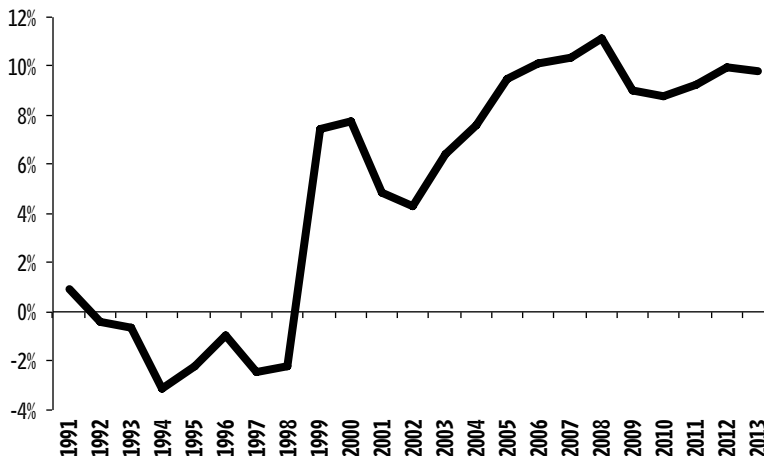
tendía a ser ligeramente superior al PIB real, en el periodo 2005-2013 el PIB ha sido alrededor de un 10% mayor que el IND, lo cual representa cerca de 208.000 millones de colones constantes de 1991. En síntesis, una parte creciente de los frutos de la expansión económica de Costa Rica se distribuye fuera de su territorio (gráfico 1.4).

El análisis del crecimiento trimestral real de la economía durante los últimos ocho años revela una alta variabilidad, incluso en un mismo año. Esta situación da lugar a “miniciclos” económicos, que desde el 2009 se manifiestan por medio de períodos más cortos de expansión y contracción. Estos miniciclos ponen en riesgo la capacidad del país para reducir el desempleo: dado que las personas con baja calificación son las primeras en quedar desempleadas durante las recesiones, y las últimas en encontrar trabajo en las etapas de bonanza, requieren fases de crecimiento más prolongadas para incorporarse al mercado laboral. Si el ciclo económico es breve, el incremento en el empleo beneficiará principalmente a las personas con mayor calificación. El comportamiento cíclico que ha mostrado la producción después de la crisis de 2009 indica que la volatilidad del crecimiento está relacionada sobre todo con el sector externo, mientras que la tendencia de largo plazo lo está con el consumo.

La competitividad de las exportaciones hacia Estados Unidos tuvo una notable mejoría en el sexenio 2007-2012 en relación con 2001-2006. No obstante, en el primero de estos períodos, cuando se excluyen del análisis los circuitos integrados y las microestructuras electrónicas, la proporción de bienes que ganaron participación en mercados dinámicos, denominados “estrellas crecientes”, se reduce de 79,1% a 42,3%. Asimismo, el porcentaje de “oportunidades perdidas” –productos que perdieron participación en el mercado– se incrementa de 15,3% a 42,1%. Ciertamente la caída en la competitividad no anula el progreso logrado desde el inicio del presente siglo, pues se ha diversificado la cartera de bienes clasificados como “estrellas crecientes”, pero los cambios son muy significativos.

GRAFICO 1.4

Brecha entre el PIB real y el IND real (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

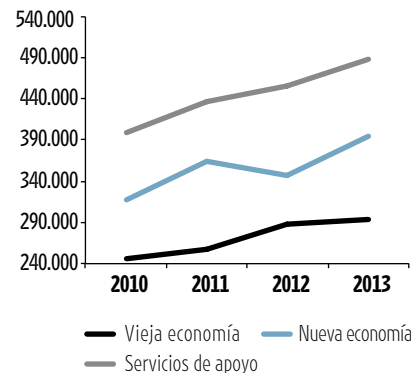
El reto que emerge con el cierre parcial de las operaciones de la compañía Intel –anunciado en 2014– consiste en incrementar de nuevo la competitividad de las exportaciones, convirtiendo en “estrellas crecientes” muchos de los bienes que actualmente se ubican en la categoría de “oportunidades perdidas”. Para ello es necesario poner en marcha políticas de fomento productivo y de atracción de inversión extranjera en sectores que elaboran bienes de alta demanda internacional, lo que podría enmarcarse en el contexto de un resurgimiento de la política industrial en el país.

Los ingresos medios de la “vieja economía” están rezagados

Los ingresos reales de los trabajadores en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” son mayores que en la “vieja economía”, y esta brecha aumentó en 2013. En principio, sería deseable que la población ocupada “migrara” hacia las actividades más modernas y productivas, en las cuales se ganan mejores salarios. Sin embargo, la movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo está seriamente limitada por la diferencia sustancial en los perfiles de la mano de obra que requiere cada sector. En la “vieja economía” se emplea sobre todo a personas de baja calificación, mientras que en la “nueva

GRAFICO 1.5

Ingreso promedio de los ocupados, según tipo de economía (colones)



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014, con datos de la Enaho, del INEC.

economía” y los “servicios de apoyo” se pone énfasis en recursos humanos de media y alta calificación. Esta situación genera un efecto perverso que amplía las distancias entre los trabajadores. Los ingresos medios de los ocupados en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” no solo son superiores, sino que crecen a un ritmo mayor que en la “vieja economía” (gráfico 1.5).

La incidencia de la pobreza es mayor entre los ocupados del sector agrícola que abastece el mercado interno y los de la economía agroexportadora

tradicional (parte de la “vieja economía”), quienes registran niveles cercanos o superiores al promedio nacional. En cambio, en la “nueva economía” la pobreza es bastante más baja. En la agroexportación no tradicional es casi nueve puntos porcentuales menor que en su contraparte que produce para el mercado interno (17,9% versus 26,6%) y la diferencia ha ido creciendo con el tiempo. En las actividades de base urbana ligadas a la “nueva economía”, la pobreza es claramente inferior a la que experimenta la población ocupada en la industria tradicional. El sector menos afectado por este fenómeno es el Gobierno (apenas un 2,2%), por lo que el dinamismo empleador que ha mostrado en años recientes no abarca a la población de menores ingresos.

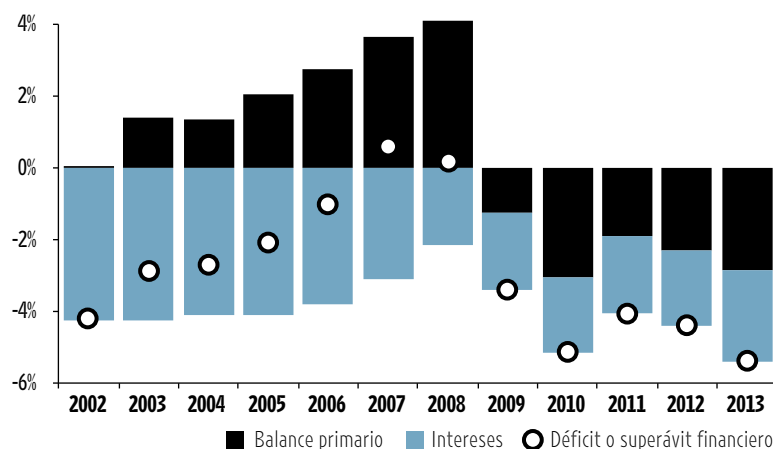
Situación fiscal agrava desequilibrio interno y restringe la inversión pública

La estabilidad y solvencia de la economía están siendo amenazadas por el deterioro de la situación financiera del Gobierno Central. El déficit primario (diferencia negativa entre ingresos y gastos corrientes, sin contar el pago de intereses) alcanzó el 2,8% del PIB en 2013. Desde una perspectiva de mediano plazo puede decirse que, si bien los ingresos fiscales volvieron a niveles similares a los observados en el período 2002-2004, el déficit aumentó de manera significativa. Esto se debió, principalmente, al hecho de que el gasto primario fue mucho mayor que el de años previos, pues debe recordarse que ese indicador tuvo una fuerte expansión entre 2006 y 2010, en virtud del aumento del gasto recurrente (permanente). Ese incremento no se revirtió una vez que la economía se recuperó de la crisis financiera de 2009.

El ritmo de crecimiento de la economía afecta el comportamiento del balance primario. En épocas de expansión, los ingresos fiscales son altos, tal como sucedió en el período 2003-2007, cuando la tasa de crecimiento promedio fue de un 7% y el aumento en los ingresos fue generando un superávit primario ascendente, hasta llegar al 3,7% del PIB en 2007. En etapas de contracción

GRAFICO 1.6

Balance financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

económica, los ingresos fiscales se reducen, como se observó en los años 2002 y 2013 (gráfico 1.6). Cuando en el análisis se considera el pago de intereses de la deuda pública, el desequilibrio fiscal adquiere una dimensión aun mayor. En 2013 el déficit primario del Gobierno Central fue de 2,8% del PIB, en tanto que el déficit financiero (ingresos menos gastos, incluyendo intereses) alcanzó un 5,4%.

La evolución del déficit financiero del Gobierno Central observada en 2013 es, a primera vista, tan problemática como la reportada en 2002. Sin embargo, las fuentes del desbalance son estructuralmente distintas. En 2002 el balance primario fue de 0,002% y el gasto en intereses cubría todo el déficit. En cambio, en 2013 el balance primario fue deficitario (2,8% del PIB) y el gasto en intereses fue de 2,5% del PIB. Además, después del 2002 hubo un período de aceleración económica que permitió incrementar los ingresos fiscales y generar un balance primario positivo. Por el contrario, el crecimiento esperado de los ingresos en los próximos años es modesto.

En 2011 se emitió una serie de directrices para contener el sostenido aumento del gasto, como el congelamiento de plazas –con excepción de áreas prioritarias como educación y salud– y el mandato de no aprobar

incrementos salariales que excedieran la inflación. Sin embargo, el margen de acción de las autoridades en materia de empleo público es limitado, ya que existen numerosos regímenes que otorgan estabilidad y beneficios difíciles de modificar. La política de contención permitió evitar que el gasto primario acelerara su ritmo de crecimiento, aunque no logró reducirlo, pues en 2013 llegó a representar un 16,5% del PIB (el valor más alto desde 2010). La restricción del gasto logró desacelerar el crecimiento real de la planilla y las transferencias corrientes, pero no pudo frenar el aumento de las remuneraciones, que resultó ser más alto que la inflación (10,3% versus 3,7%). Tampoco consiguió revertir de modo significativo el incremento del gasto en transferencias, que ascendió a un 6,9% del PIB en 2013.

Las autoridades políticas del país enfrentan una situación muy compleja. Para el 2013 el Gobierno Central presupuestó un gasto cercano al 25% del PIB, que le permitirá cumplir solo parcialmente las obligaciones derivadas de mandatos constitucionales y legales. La alta inflexibilidad del Presupuesto Nacional (Gobierno Central) obstaculiza su uso efectivo como instrumento de política fiscal. Del total de egresos presupuestados para 2014, el 56,9% se destina al cumplimiento parcial de

mandatos constitucionales y legales. Solo estas obligaciones representan un monto similar al de los ingresos fiscales. A ello se agregan otros gastos que no se pueden dejar de atender, como el servicio de la deuda (29,1% de los egresos) y el pago de salarios (8,8%) que, juntos, absorben el 94,8% del total. Por lo tanto, el Gobierno tiene un margen de maniobra de tan solo un 5,2%.

Esta situación convierte a Costa Rica en el país con el gasto más inflexible entre las naciones de América Latina que forman el grupo de alto índice de desarrollo humano. En este contexto, la inversión pública termina siendo la variable de ajuste, cuyo monto se fija según la proyección del déficit en que se va a incurrir según el Presupuesto. No obstante, dados los rezagos en la infraestructura nacional y su relevancia para la competitividad y el crecimiento, es indispensable agilizar los procesos de inversión, reducir la subejecución presupuestaria y, eventualmente, aumentar la dotación de recursos en este rubro.

En ausencia de nuevos ingresos, el Gobierno Central ha tenido que recurrir a un mayor endeudamiento para financiar sus crecientes gastos. La contracción económica derivada de la crisis de 2009, el aumento del gasto recurrente y el consecuente deterioro fiscal provocaron un fuerte incremento de la deuda del Gobierno Central, que en 2013 alcanzó un 36% del PIB.

Las proyecciones del Ministerio de Hacienda, en un escenario sin reforma fiscal, muestran una evolución creciente del déficit financiero y de la deuda pública, los cuales alcanzarían un 8% y un 58% del PIB, respectivamente, en 2019. En ese escenario, el déficit primario aumenta de 2,8% del PIB en 2013 a 3,4% en 2019. Mantener el desbalance fiscal actual y permitir una escalada de cerca de veinte puntos del PIB en la deuda pública pone en riesgo la solvencia, la estabilidad macroeconómica y la capacidad de crecimiento para generar mayores oportunidades para la población. El país se mantiene en una senda de creciente gasto público, como parte del desbalance fiscal. El endeudamiento externo es una medida temporal

que no reduce ese desequilibrio en el mediano plazo.

Por otra parte, en este Informe se presentan los resultados de un esfuerzo conjunto entre el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación, a partir del cual en 2013 se inició un proceso tendiente a levantar un inventario de las exoneraciones fiscales existentes en el país. Se creó así una base de datos que registra 1.259 exoneraciones derivadas de 414 leyes vigentes, promulgadas entre septiembre de 1953 y mayo de 2014. Un primer análisis de esta información arroja resultados preocupantes. Solo un 23% de las 1.259 exoneraciones identificadas señala algún plazo de vigencia. Además, muchas leyes son poco claras en cuanto al tributo exonerado. Se encontraron 558 (44%) que del todo no precisan este aspecto o establecen que se exonera “cualquier tipo de impuesto”.

El registro elaborado no permite estimar el monto de los ingresos que el Estado deja de percibir por el uso de esta herramienta (gasto tributario), ni su impacto en el crecimiento económico. Por ejemplo, el peso financiero de la exoneración de timbres fiscales es muy distinto al de la exención del impuesto sobre la renta.

Costa Rica es un país caro con baja inflación

La inflación de 2013 fue la más baja en décadas. Este resultado encadenó cinco años consecutivos de tasas de inflación “de un solo dígito”, una situación inédita en la historia reciente de Costa Rica. Uno de los pilares fundamentales de la estabilidad económica tuvo, entonces, un buen desempeño, lo que permitió a las autoridades monetarias cumplir con sus metas. Sin embargo, en el primer semestre de 2014 emergieron presiones que impulsaron los precios por encima de las metas económicas.

Durante el 2013 la inflación interanual, medida por la variación en el índice de precios al consumidor (IPC), mostró una trayectoria descendente que logró revertir los cambios interanuales por encima del límite superior del rango de meta inflacionaria (4%-6%)

observados durante el primer cuatrimestre. Así, el 2013 fue un buen año desde el punto de vista de la estabilidad de precios, y dio lugar al período de baja inflación más prolongado desde la década de los setenta. A finales de enero de 2014, el BCCR redujo la meta inflacionaria a 3%-5% y en el primer trimestre el indicador se mantuvo dentro de ese nuevo rango.

A inicios de 2014 se terminó el relativamente largo período de estabilidad del tipo de cambio (como se verá más adelante). Siendo esa estabilidad un factor muy relevante para el equilibrio de los precios internos, el paso a una situación de volatilidad cambiaria aumentó la probabilidad de que el sector productivo aumente sus precios, como en efecto parecía estar ocurriendo al cierre de edición de este Informe.

Cabe recordar que, con el régimen cambiario de minidevaluaciones que prevaleció hasta octubre de 2006, la brecha entre la inflación esperada y la efectiva era muy amplia. Al adoptarse el sistema de bandas cambiarias se crearon mejores condiciones para su manejo, pero esto no se logró manera inmediata. Las expectativas tardaron tres años en alinearse con el rango de la meta establecida por el BCCR. Una vez que esto se consiguió, comenzó el período más largo de baja inflación registrado en Costa Rica desde la década de los setenta del siglo anterior. Ahora ese logro se encuentra en riesgo. Desde marzo del 2013 la expectativa se desalineó del rango de objetivo establecido por el BCCR y se mantuvo ligeramente por encima del límite superior. En los primeros meses de 2014 la inflación esperada se incrementó, por el efecto previsto del aumento del tipo de cambio sobre los precios internos y porque el BCCR fijó para el 2014 un rango de meta menor que el de 2013 (3%-5%), en momentos en que la evolución real y las expectativas se movían en sentidos contrarios.

Esta situación planteó a las autoridades monetarias el reto de lograr que la inflación real y la esperada se ubiquen dentro de los nuevos rangos meta. No obstante, a julio de 2014 la inflación se había acercado al límite superior del

rango establecido para todo el año, lo que podría obligar al BCCR a modificar la meta para el 2014.

Pese a la estabilidad de precios observada en tiempos recientes, el tema del costo de vida ha acaparado la atención de la ciudadanía en los últimos años. Para conocer mejor este fenómeno, se realizó un ejercicio de comparación entre Costa Rica, las naciones centroamericanas, México y Colombia, considerando la variación de los precios de las canastas de bienes y servicios que se usan para calcular los respectivos IPC. Costa Rica resultó ser el segundo país con mayor inflación acumulada, 62% en el período 2006-2013, solo por debajo de Nicaragua.

Por otra parte, usando como referencia los resultados del Programa de Comparación Internacional (PCI) del Banco Mundial, se realizó un análisis para conocer la posición absoluta de Costa Rica frente a otras naciones de América Latina y el Caribe, y determinar

qué tan caro resulta el país en unidades de poder adquisitivo constante. El principal hallazgo es que Costa Rica es un 20% más cara que el promedio de las naciones latinoamericanas para las que se cuenta con información.

Estabilidad cambiaria de 2013 dio paso a una fuerte volatilidad al inicio de 2014

En 2013 la economía costarricense operó técnicamente con un tipo de cambio fijo: de junio de 2012 a diciembre de 2013 (quince meses) se mantuvo cercano al límite inferior de la banda establecida por el BCCR. En el Mercado de Monedas Extranjeras (Monex) el valor de la divisa estadounidense osciló entre ese nivel y 506,48 colones, con una volatilidad muy baja. Este comportamiento generó una percepción de estabilidad en los agentes económicos y estimuló las operaciones crediticias denominadas en dólares. Dado su compromiso con los parámetros de

la banda cambiaria, el Banco Central se vio obligado a intervenir de manera activa en el mercado interbancario de divisas para evitar la apreciación del colón, debido a la gran afluencia de capital privado que se registró entre septiembre de 2012 y enero de 2013, y al ingreso de los recursos provenientes de los eurobonos que el Gobierno Central colocó en los mercados internacionales.

A partir de diciembre de 2013 la situación cambió. La cotización del dólar en Monex se despegó del límite inferior de la banda y en los dos meses siguientes el colón se devaluó con rapidez, cerca de un 10%, con fuertes oscilaciones diarias. Esta situación se explica por la convergencia de factores nacionales e internacionales, como el anuncio del retiro de los estímulos monetarios en los Estados Unidos, el proceso electoral, aspectos técnicos del mercado cambiario y la incertidumbre en torno a la solvencia del sector público.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Armonía con la naturaleza en 2013

Síntesis del capítulo

Costa Rica tiene grandes fortalezas ambientales que son parte de su imagen y su evolución histórica, y que la han llevado a posicionarse en el mundo como una nación responsable e innovadora en materia ecológica. Sin embargo, cuando se consideran sus patrones de uso de los recursos naturales no es un país excepcional. Más bien parece detenido en el tiempo, aferrado a sus avances en el ámbito de la conservación, pero lento y rezagado para dar contenido político, normativo, institucional y cultural a las transformaciones urgentes que requiere para lograr un consumo sostenible, un uso adecuado del territorio y un menor impacto ambiental de sus actividades.

Lo anterior se evidencia en varios aspectos. Primero, la huella ecológica de Costa Rica no es especial; es básicamente igual al promedio de los países de su mismo nivel económico (de ingreso medio) y el de los que comparten su contexto geográfico. Es decir, pese a los logros en áreas como la conservación o la política forestal, en su conjunto el desempeño ambiental no es sobresaliente. Segundo, la inexactitud de la noción de excepcionalidad comienza a ser evidente en diversos índices internacionales. Aun sin minar su prestigio en materia ecológica, algunas mediciones ya no colocan al país en el lugar privilegiado de años anteriores.

Bajo ese marco, el capítulo “Armonía con la naturaleza” analiza el año 2013 y documenta algunas conclusiones. La

primera de ellas es que la conservación sigue siendo la mayor fortaleza del país. Si bien la superficie continental protegida no ha cambiado significativamente, en cuatro años el área marina casi se triplicó. Una segunda confirmación es que Costa Rica mantiene patrones insostenibles de uso de los recursos naturales. Aquí sobresale, una vez más, el consumo energético, asociado a una persistente y alta dependencia del petróleo, sobre todo para el transporte. Pero además en el 2013 hubo un retroceso preocupante: el aumento, de 44%, en el uso de hidrocarburos para producir electricidad. Los problemas de sostenibilidad no solo se dan en el uso de los recursos; se observan asimismo en el manejo y contaminación del agua, el abuso de agroquímicos y el agotamiento de las especies de interés pesquero, que también tienen que ver con la capacidad de la sociedad para organizar y pensar su territorio.

El reconocimiento de que el tema ambiental va más allá de la agenda de conservación y de que existen serios problemas de sostenibilidad no ha llevado a acuerdos, sino que, por el contrario, ha aumentado la conflictividad social. En presencia de este escenario, la gestión institucional no ayuda: mantiene un diseño centrado en la conservación, es débil frente a la magnitud de sus tareas, no tiene indicadores consolidados ni vínculos sólidos con otros sectores y, en muchos casos, no aprovecha los pocos recursos con que cuenta.

La evaluación del desempeño ambiental concuerda con la valoración que hace este Informe sobre los últimos veinte años: aunque el país exhibe logros indudables, ha perdido ritmo y excepcionalidad, y está urgido de acuerdos que permitan avanzar rápidamente hacia la sostenibilidad en los patrones energéticos, la protección del agua, el impacto de las actividades productivas, el conocimiento y planificación del uso y protección de la riqueza natural, el ordenamiento del territorio y la reducción del riesgo de desastres. Si bien no son desafíos nuevos, sí son retos que deben ser parte de un relanzamiento de la forma en que Costa Rica procura un desarrollo humano sostenible.

Principales hallazgos

- La medición de la huella ecológica nuevamente muestra una brecha negativa entre el uso de los recursos naturales y su disponibilidad. En 2013 cada costarricense utilizó un 8% más de lo que el territorio puede sustentar. Aunque una comparación internacional arroja que el país es un caso típico entre las naciones con similar situación económica, en el contexto cercano (América Latina y el Caribe), Costa Rica tiene una seria desventaja por el ritmo de uso de recursos en relación con el tamaño de su territorio.
- Pese a que la demanda de electrici-

CUADRO 1.3

Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional^{a/}. 2013

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Recuperación de la cobertura boscosa ■ Conocimiento de los ecosistemas marino-costeros ■ Marco normativo de la gestión ambiental ■ Capacidades institucionales para el ordenamiento y gestión del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brecha negativa entre la huella ecológica y la biocapacidad del territorio ■ Dependencia de la importación de hidrocarburos ■ Estancamiento en la capacidad de generación eléctrica con fuentes limpias ■ Rezago en información sobre el recurso hídrico ■ Falta de tratamiento de aguas residuales ■ Alta importación de agroquímicos ■ Alto impacto de desastres ■ Alta conflictividad 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Disponibilidad de los caudales que alimentan los embalses hidroeléctricos ■ Vulnerabilidad del recurso hídrico ■ Reducción de emisiones contaminantes ■ Gestión de la institucionalidad ambiental

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2013, con la tendencia observada en el período 2000-2012.

dad solo aumentó un 0,9%, la generación eléctrica a partir de búnker y diésel creció un 44,1% en el 2013. Esto tiene impacto en la contaminación: en 2012 esa actividad generó el 8% de la electricidad, pero fue responsable del 72% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

- Por primera vez la extensión de un área protegida fue reducida por vía legal. A inicios de 2014 se modificaron los límites del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, para ceder parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona.
- En el período 1994-2013, de un total de 8.415 acciones colectivas sobre diversos temas, 486 (un 5,8%) fueron motivadas por asuntos ambientales. En la última década la protesta social en esta materia ha sido creciente (pasó de 1,8% a 7,0%) y en los últimos cuatro años presentó su nivel más alto.
- Se oficializó la Política Nacional del Mar y se presentó la primera guía de ordenamiento espacial marino para los golfos de Nicoya y Dulce.
- Por segundo año consecutivo, el Sinac figuró entre las entidades con

las calificaciones más bajas en el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República.

Novedades del capítulo

- Se compara el balance ecológico de Costa Rica con el de países que tienen una actividad económica similar o comparten su contexto geográfico. Los resultados revelan que el país posee un área que resulta muy pequeña para su población y su ritmo de consumo, lo que supone una biocapacidad más limitada que la de otras naciones latinoamericanas.
- Nuevos datos registrados por el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013* confirman la tendencia de recuperación de la cobertura boscosa. Con base en esa información, se elaboró un mapa que ilustra las diferencias de cobertura en el plano cantonal.
- Se presenta un perfil de la conflictividad socioambiental en Costa Rica en los últimos veinte años, con el propósito de entender los procesos sociales y políticos que acompañan la gestión en este ámbito.

- Se reporta la creación de nuevos instrumentos para el ordenamiento espacial terrestre y marino; se trata, por ahora, de avances formales, ya que aún no es posible evaluar su cumplimiento, efectos e implicaciones prácticas.

- Se analiza el desempeño de la institucionalidad ambiental, así como las barreras que limitan el uso de los recursos financieros que provienen de fuentes adicionales al Presupuesto Nacional.

- Se realiza un primer acercamiento al debate sobre la integración del capital natural en las cuentas nacionales, desde la óptica de las capacidades para la gestión ambiental.

Huella ecológica: Costa Rica es un caso típico de insostenibilidad

El *Informe Estado de la Nación* utiliza diversas aproximaciones para conocer la evolución de la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales en Costa Rica. Desde la decimoquinta edición, el punto de partida para ese análisis es la medición de la huella ecológica. Con base en la metodología de la organización Global Footprint Network, se realiza una comparación entre los recursos disponibles, considerando la capacidad productiva del territorio y su ritmo de

regeneración natural (**biocapacidad**), por un lado, y el uso real que la población hace de ellos (**huella ecológica**), por el otro.

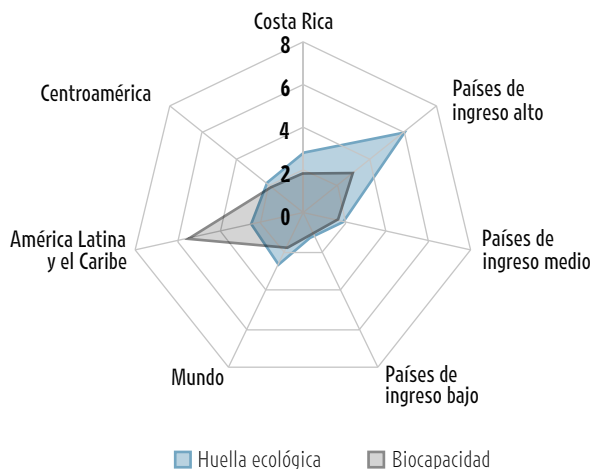
El seguimiento anual de estos indicadores ha evidenciado que la brecha entre biocapacidad y huella ecológica tiende a ampliarse. Entre 2002 y 2009 el sobreconsumo creció diez puntos porcentuales, de 3% a 13% por persona. En cambio, en los últimos cuatro años la brecha se mantuvo constante e incluso disminuyó a 11% en 2011 y a 8% en 2013. Este comportamiento coincide con la acelerada expansión económica que se registró a inicios de la década anterior y con su posterior contracción a partir del 2009, debido al impacto de la crisis financiera internacional.

Para el presente Informe se planteó como pregunta de investigación si el balance ecológico de Costa Rica es un caso particular, al compararse con países que tienen una actividad económica similar o comparten su contexto geográfico. Un análisis en ese sentido aportó evidencia empírica para responder a esta interrogante. Se consideró un total de 153 países, los cuales se agruparon según los criterios antes mencionados⁸. Se examinó el comportamiento de cada grupo en términos de la relación entre su huella ecológica y su biocapacidad.

Los resultados indican que el balance ecológico de Costa Rica es típico a nivel mundial: es un caso común desde el punto de vista de su actividad económica y su contexto geográfico inmediato. Al ordenar los 153 países de menor a mayor huella ecológica por persona, ocupó la posición 89, lo cual significa que su patrón de consumo por persona es promedio. Y se situó en el puesto 64 al ordenar los países de mayor a menor biocapacidad, un valor siempre cercano a la media. Asimismo, Costa Rica mostró un balance ecológico similar al de las naciones de ingreso medio, con cierta tendencia que la acerca al comportamiento de las de ingreso alto, de manera consistente con la evolución de su actividad económica. También hay semejanza entre los patrones del país y los de su contexto geográfico inmediato, Centroamérica, América Latina y el Caribe. Sin embargo, en este último

GRAFICO 1.7

Comparación de la huella ecológica y la biocapacidad. 2010^{a/}



a/ Aunque todos los años el Programa Estado de la Nación actualiza la información nacional que se necesita para realizar esta medición, los datos más recientes publicados por la Global Footprint Network, y que permiten la comparación internacional, corresponden al 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Global Footprint Network.

caso sí hay una diferencia sustantiva: Costa Rica posee un área que resulta muy pequeña para su población y su ritmo de consumo, lo que supone una biocapacidad más limitada que la de otras naciones latinoamericanas, cuya capacidad productiva está sustentada por el tamaño y riqueza de sus territorios (gráfico 1.7).

En síntesis, Costa Rica tiene un balance ecológico promedio, pero insostenible, pues sus patrones de consumo son semejantes a los de países más grandes, más productivos o con mayor biocapacidad. Ello supone tomar conciencia y adoptar prácticas que moderen el ritmo de consumo y reduzcan las emisiones de carbono, a la vez que se incrementa la capacidad productiva del país.

Además existe el reto de revisar los aspectos que comprometen la sostenibilidad. Una llamada de atención sobre algunos de ellos se dio al conocerse la más reciente medición del índice de desempeño ambiental, que elaboran las Universidades de Yale y Columbia. En el índice de 2014 Costa Rica se ubicó en la posición 54, luego de ocupar la quinta

posición en 2012. Este resultado generó un intenso debate público, pero es importante señalar que para esta medición se realizaron cambios metodológicos que ampliaron el conjunto de datos e indicadores evaluados y que, por tanto, no se puede interpretar el cambio en la posición nacional como un “retroceso” en un período tan corto. Sin embargo, sí debe tomarse como una señal de alerta el hecho de que, al incorporar más información en el análisis, la situación del país no es tan satisfactoria como antes. Los indicadores que más afectaron a Costa Rica y que explican el cambio fueron bosques, recurso hídrico y emisiones de carbono (Hsu et al., 2014).

Energía: generación eléctrica se suma al sector transporte en aporte a la huella de carbono

El uso energético y las emisiones contaminantes que este genera representan una alta proporción de la huella ecológica (cerca del 31,1%) y son los principales factores que impulsan su crecimiento. Pese a que el consumo de energía se ha

desacelerado, la postergación de decisiones compromete la sostenibilidad del sector, en especial por la falta de claridad y consenso sobre la senda que se debe seguir para hacer frente a los desafíos en esta materia.

En los últimos años la estructura del consumo energético nacional ha mostrado un patrón similar, marcado por una alta dependencia de los hidrocarburos (72%). Al desglosar ese consumo se confirma que el sector transporte es el gran consumidor (59%) y el mayor generador de emisiones. Sin embargo, en el sector eléctrico –tradicional fortaleza de Costa Rica por el alto peso de la producción a partir de fuentes limpias– ha venido creciendo la participación de la generación térmica en las emisiones y el uso de hidrocarburos: la producción con búnker creció un 44,1% entre 2012 y 2013, y, en 2012, de acuerdo con un inventario de gases de efecto invernadero (GEI) del Sistema Eléctrico Nacional en su componente de generación, las plantas térmicas produjeron el 8% de la energía, pero fueron responsables del 72% de las emisiones de GEI de este sector.

El mayor consumo de combustibles fósiles está asociado al sector transporte y al constante incremento anual de la flota vehicular, que pasó de 180.986 unidades en 1980, a 1.328.928 en 2013. En el año bajo análisis, los automóviles particulares y de carga liviana representaron el 74,7% del parque automotor, las motocicletas un 19,2%, los vehículos de carga pesada un 2,8%, los autobuses y taxis un 2,1% y otros equipos 1,2% (Molina, 2014). Cabe mencionar además que, según datos del Banco Mundial (2014), en el 2011 Costa Rica tenía 188 automóviles⁹ por cada mil habitantes, mientras que en Guatemala, Perú y Nicaragua, por ejemplo, las cifras eran de 70, 67 y 54, respectivamente. Estos datos evidencian que el sector transporte no muestra cambios que permitan reducir su impacto sobre la generación de emisiones contaminantes y la creciente huella de carbono.

Costa Rica tiene varios años sin mejorar su capacidad de generación eléctrica con fuentes limpias, aunque esta sigue siendo mayoritaria. En cuanto a la

generación de energías limpias, en los últimos años la capacidad instalada no ha mostrado grandes variaciones. Pese a que el país tiene un potencial identificado de 9.051 MW, la potencia efectiva aprovechada hasta el 2012 (la estimación más reciente disponible) fue de 2.147 MW, es decir, menos del 25% del potencial energético local. Aunque la generación hidroeléctrica sigue siendo predominante, el cambio climático y otros factores hacen necesario desarrollar nuevas políticas y programas para aprovechar más las fuentes limpias y, de este modo, reducir la vulnerabilidad del sistema en la época seca.

Se consolida recuperación de la cobertura forestal, pero persisten desafíos

En el contexto de la llamada “agenda verde”, uno de los aspectos en los que el país ha logrado mayores avances es la recuperación de cobertura forestal. Según distintos reportes y metodologías, esta tendencia, notoria desde los años noventa del siglo XX, se ha consolidado: la cobertura pasó de 40,3% en 1996 (con imágenes Landsat T.M.; Calvo et al., 1999) a 46,3% en 2000 (EOSL et al., 2002), 51,4% en 2005 (con imágenes Landsat; Universidad de Alberta y TEC, 2006) y 52,3% en 2010 (con imágenes Spot; Fonafifo, 2012). Según el más reciente estudio del Sinac-Minae y Fonafifo (2014), realizado a partir de imágenes Rapid Eye, en 2013 la cobertura boscosa era de 52,4%. Si bien las tecnologías utilizadas no permiten comparar las diversas estimaciones, sí hay coincidencia en que una importante porción del territorio –más de la mitad– está bajo alguna modalidad de cobertura forestal, y que esta se ha recuperado en las dos últimas décadas.

En 2014 el Sinac-Minae, con el apoyo de Fonafifo y la Estrategia Nacional REDD+, presentó el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013* y el primer mapa de los tipos de bosque en Costa Rica¹⁰ (mapa 1.1). Este último no solo permite ubicar y dimensionar geográficamente las áreas boscosas, sino que es un instrumento para la toma de decisiones informadas sobre el ordenamiento de

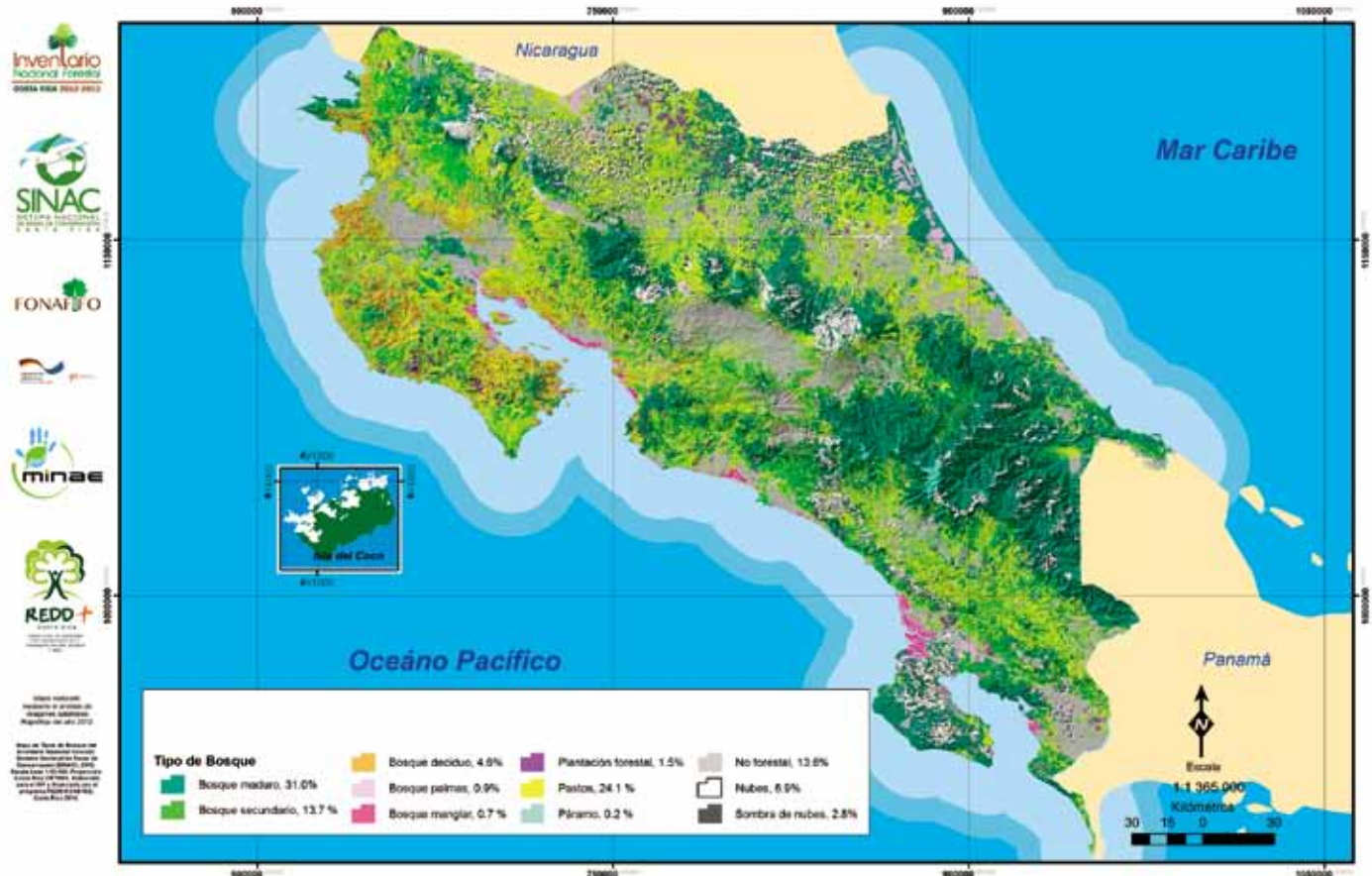
las tierras forestales. Como complemento del citado Inventario, muestra la estructura y estado de los bosques en términos de especies, existencias, volúmenes de madera, manejo sostenible de los recursos y los cambios que se producen en el uso del suelo (Sinac-Minae y Fonafifo 2014). Se identificaron ocho tipos de cobertura, así como otras categorías de uso clasificadas como “no bosque”.

El *Inventario Nacional Forestal* también permite conocer las coberturas a nivel cantonal, lo cual resulta útil para alimentar la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial y, a futuro, para cruzar esa información con diversos indicadores sociales y económicos e identificar desafíos particulares para los municipios. Como un primer acercamiento, se puede observar que mientras el país en su conjunto tiene una cobertura del 52,4%, la situación en el plano cantonal es muy variable. Solo un municipio, Talamanca, tiene más del 80% de su territorio cubierto de bosque, y ocho están en el rango de entre 60% y 80%. Un grupo de 32 cantones ronda el promedio (entre 40% y 60%), pero cuarenta (prácticamente la mitad) tienen coberturas menores al 40%. Con las proporciones más bajas sobresalen San José (6,7%), Palmares (5%) y San Pablo de Heredia (2,3%).

En otros ámbitos persisten los desafíos en materia de conservación y biodiversidad. Por primera vez, la extensión de un área protegida específica fue reducida por vía legal. A inicios de 2014, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Reconocimiento de los Derechos de los Habitantes del Caribe Sur (n° 9223), que modifica los límites¹¹ del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y cede parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona. Esta decisión se da en el marco de un conflicto de larga data por la ocupación de terrenos dentro del Refugio.

Asimismo, los ecosistemas de aguas continentales se mantienen en estado crítico y el país sigue sin evaluar su situación. Esto es especialmente cierto en el caso de los humedales, que abarcan un 26% del territorio nacional (incluyendo un 17% de territorio

MAPA 1.1

Tipos de bosque, según el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013*

Fuente: Sinac-Minae y Fonafifo, 2014.

marino) y muestran altos grados de contaminación por tratamiento inadecuado de aguas residuales, desechos y plaguicidas. Además son objeto de fuertes presiones por la demanda de tierra (urbanización y agricultura) y el desarrollo de proyectos de generación hidroeléctrica, que resultan en cambios de temperatura, corrientes y oxigenación, que perturban las especies acuáticas (Conagebio-Minae, 2014). En general, los ecosistemas marino-costeros son vulnerables por la destrucción de hábitats a nivel costero, la sobreexplotación pesquera, la limitada disponibilidad de recursos y la escasa presencia institucional para su gestión (Obando, 2014).

Veinte años de creciente conflictividad ambiental: un breve perfil

Desde hace varios años este Informe viene desarrollando un acercamiento conceptual y empírico sobre la conflictividad socioambiental, con el propósito de entender los procesos sociales y políticos que acompañan la gestión en este ámbito. En esta ocasión se decidió elaborar un perfil de los conflictos documentados en los últimos veinte años, para lo cual se contó con dos fuentes: por un lado, la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN)¹², cuyos registros abarcan el período 1994-2013 y permiten, por primera vez, hacer una

descripción cuantitativa de la protesta social en el largo plazo, y por otro lado, con una visión más cualitativa, los reportes sobre el tema presentados en las diecinueve ediciones anteriores de esta publicación.

La conflictividad ambiental es parte de la protesta social en el país y, como tal, muestra similitudes y diferencias con respecto a otras manifestaciones de descontento ciudadano. En principio, al igual que las demás acciones colectivas, mantiene ritmos fluctuantes –que suelen crecer en la mitad de los períodos de gobierno– y su destinatario principal es el Estado. Sin embargo, tiene la particularidad de que no genera movilizaciones concentradas en el tiempo, sino

que se desarrolla en distintos momentos a lo largo de varios años. Además, la carga de la protesta recae en actores locales, no en los gremios laborales, y se dirige con mayor frecuencia a entidades de base local. Los temas ambientales tienen un peso creciente en la conflictividad social, debido fundamentalmente a la competencia por el uso de la tierra y los recursos, en un contexto en el que se carece de instrumentos adecuados para la toma de decisiones. Además, aunque los problemas tengan raíces locales, escalan con mucha facilidad al plano nacional y despiertan el interés de la prensa, las redes sociales y la población en general.

Durante los veinte años analizados (1994-2013), la presencia del tema ambiental en la movilización social ha tenido niveles cambiantes. En algunos años tiene un peso marginal (en cantidad), en comparación con otros tópicos, pero en la última década no solo muestra una relevancia creciente, sino que tiende a dominar sobre otros asuntos tradicionalmente conflictivos.

Su proporción con respecto al total de acciones colectivas muestra un incremento en la última década. Luego de un “pico” a mediados de los años noventa, desde el 2001 la tendencia, aunque variable, es de un aumento notorio en el peso porcentual de esta temática, que pasó de un 1,8% en aquel año, a un

7,0% en 2013. Esto es congruente con el cambio cultural que analiza la literatura reciente (Siavelis, 2006; Sulmont, 2010) y que se caracteriza por el surgimiento de nuevos valores y temas como movilizadores políticos, entre ellos los derechos sexuales y reproductivos de las minorías y, por supuesto, el medio ambiente.

En términos de intensidad, la protesta ambiental sigue las tendencias generales que mostró la conflictividad social en el país en las dos décadas estudiadas. Como se observa en el gráfico 1.8, el último cuatrienio constituye el período de mayor número de acciones colectivas por año, tanto si se consideran todos los temas, como si se contabilizan solo los asuntos relativos al ambiente. Estos últimos acumularon 188 registros entre 2010 y 2013, el 38,6% del total para ambas décadas. El 2011 fue el año más conflictivo de todo el período, con 63 registros. Este comportamiento reafirma lo señalado en el Decimonoveno Informe en el cual se reportó que desde 2011 el país vive el episodio de conflictividad más prolongado del período 1994-2013 (en 27 de los 31 meses transcurridos entre junio de 2011 y diciembre de 2013 el número de acciones colectivas fue superior al promedio, en 19 de ellos en forma consecutiva) y sin que exista un tema único para la protesta (véase el capítulo 5 de ese Informe).

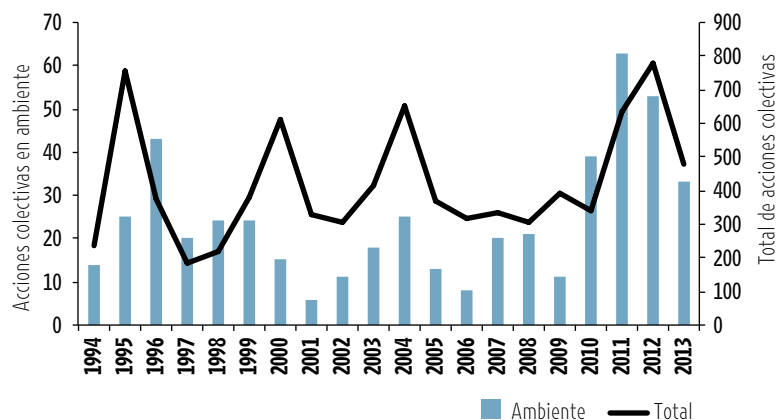
Un aspecto en el que las acciones colectivas sobre medio ambiente sí muestran una clara diferencia es en sus protagonistas. En este campo el carácter local de los conflictos es notorio y se evidencia al comparar los porcentajes de movilizaciones según actor. En esta área casi la mitad de las protestas es impulsada por vecinos, en mayor medida incluso que los grupos ambientalistas. En cambio, en la totalidad de temas el principal actor son las organizaciones de trabajadores. Como ya se mencionó, la mayoría de las acciones colectivas se enfoca en las entidades del Estado, con el fin de que este dirima o resuelva algún conflicto. No obstante, la protesta ambiental tiene un rasgo distintivo: su propósito es denunciar acciones u omisiones de la institucionalidad pública, de modo que el Estado suele ser el generador del conflicto, y no tanto el mediador, como ocurre en otros casos.

Por último, los medios por los cuales se realiza la acción colectiva (lo que la base de datos cataloga como “repertorio de la acción”), también tienen particularidades. Tanto en los temas generales como en los específicos del área ambiental las declaraciones públicas, los bloqueos y los mítines o concentraciones acumulan el mayor porcentaje (juntos representan el 56,6% y el 57,2% del total de movilizaciones, respectivamente). La diferencia está en que el tema ambiental se canaliza en un 17,5% como denuncia ante entidades estatales o internacionales, en contraste con solo un 6,4% en el plano general. Es decir, se trata de un tipo de protesta que se busca resolver por medios institucionales, en mayor medida que las demás. Cabe destacar que en el 93,4% de las acciones colectivas sobre asuntos ambientales no hay reportes de presencia o uso de la fuerza policial. No obstante lo anterior, en los últimos años se han venido denunciando diversas formas de intimidación contra líderes ambientalistas y comunales por su oposición a iniciativas específicas.

Como complemento a este análisis cuantitativo, se realizó un esfuerzo por identificar otros aspectos de fondo que caracterizan la conflictividad ambiental de los últimos veinte años. Como

GRAFICO 1.8

Número de acciones colectivas por año en temas ambientales y en todos los temas



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

se dijo, los conflictos ambientales no suelen ser concentrados en el tiempo, sino que por lo general se expresan a través de acciones aisladas, en el transcurso de períodos largos. Al analizar los meses “pico”¹³ y confrontarlos con los asuntos que más movilizaciones han generado, se observa que algunos de ellos toman meses o años desde las primeras manifestaciones hasta la resolución del problema. Por eso, grandes temas como la oposición a la minería a cielo abierto, la lucha contra la explotación petrolera o las denuncias por el impacto de la actividad piñera, pueden no estar presentes en un “pico”, sino que son constantes a lo largo de varios años.

En línea con lo anterior, los “picos” de protesta ambiental no son motivados por un tema específico, sino dispersos. Las excepciones son los de 1996, dos meses en los que el problema de la basura y los rellenos sanitarios, originado principalmente por el caso de Río Azul y las exigencias de cierre planteadas por los vecinos durante muchos años, hizo que se dieran movilizaciones en Santa Ana, Belén y Cartago. En agosto de 2011 también hubo una concentración temática en algunas protestas locales contra la instalación de torres de telefonía celular, y durante dos meses a finales de 2012 se reportó una serie de acciones en oposición a la siembra de cultivos transgénicos. Fuera de estos casos, la mayoría de los “picos” combinó asuntos diversos, como construcción de infraestructura, contaminación y protección de fuentes de agua, tala ilegal, falta de agua, aleteo de tiburón, proyectos energéticos (geotermia, Diquís) y ordenamiento territorial, entre otros.

En suma cabe recordar que, a lo largo de sus ediciones precedentes, este Informe ha documentado cómo las disputas sobre asuntos ambientales han ido configurando una “frontera conflictiva” entre la protección y la actividad productiva. Al repasar los casos reportados entre 1994 y 2013 se observa que la presión y competencia por el uso de los recursos naturales (dentro y fuera de las áreas protegidas), el malestar por el impacto de las actividades económi-

cas y las debilidades de la gestión pública en este campo son, a grandes rasgos, los principales motivos de conflicto.

Problemas de vivienda e infraestructura dificultan la gestión del riesgo

La gestión del riesgo es un campo en el que la acción pública y las actividades humanas tienen impactos en los medios de vida, la infraestructura e incluso la integridad física de las personas. Su análisis considera la situación geográfica, el clima y los fenómenos naturales a los que está expuesto un país, pero desde el punto de vista de su estrecha relación con los aspectos sociales, económicos y políticos que hacen vulnerable a la población. En los últimos años, los expertos en el tema han insistido en que el riesgo debe entenderse como una construcción social –un fenómeno permeado por la exclusión, el deterioro ambiental y la falta de ordenamiento territorial y planificación preventiva– y no como un “efecto de la naturaleza”. El impacto de los desastres es, por tanto, el resultado de la gestión que realiza la sociedad para modificar las condiciones que ponen en riesgo a las personas. Es por ello que, pese a los avances conceptuales e institucionales, Costa Rica sigue registrando altos niveles de impacto por desastres, ya que persisten las condiciones de vulnerabilidad: más población en situación de pobreza, más desorden urbano y escasa planificación de la infraestructura con visión de riesgo. Esta situación es grave en el contexto del cambio climático, en la medida en que aumente la intensidad o la frecuencia de los eventos que terminan en desastres.

En 2013 no hubo declaratorias de emergencia nacional. Sin embargo, ocurrieron eventos extremos que, una vez más, evidenciaron las condiciones de vulnerabilidad y generaron pérdidas a los gobiernos locales, la ciudadanía y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Se registró un total de 729 eventos, dato que en cifras (que no es lo mismo que en impacto) se mantiene en el rango de los últimos años, e incluso es menor que el promedio de

los cinco años previos. Como ha sido la norma, la mayoría de los eventos (61,3%) correspondió a inundaciones, seguidas por deslizamientos (22,1%), vendavales (14%) y otros.

Aparte de los factores sociales mencionados, la falta de ordenamiento territorial (el 62% de los cantones del país no cuenta con planes reguladores) aumenta la exposición al riesgo. Son los gobiernos locales, según la legislación, los llamados a priorizar la búsqueda de soluciones permanentes a esta problemática, mediante el ordenamiento del territorio, la inversión en reconstrucción y mantenimiento de infraestructura, restricciones al uso del suelo y aprovisionamiento presupuestario para emergencias (CNE, 2014).

Otro componente del riesgo son los accidentes químico-tecnológicos, que registraron un aumento de 128% entre 2012 y 2013. En este último año el Cuerpo de Bomberos atendió 3.899 incidentes más por gas licuado de petróleo (GLP) –la causa más frecuente de estos accidentes– que en 2012, para un total de 6.839. Esto podría deberse a un incremento en el reporte de incidentes, producto de lo acontecido a inicios de 2013 en la provincia de Alajuela, donde la explosión de un cilindro de gas en un establecimiento comercial dejó siete personas heridas, de las cuales solo dos lograron recuperarse. Entre 2008 y 2013 los accidentes por fugas de GLP causaron la muerte de quince personas, más del 10% de la mortalidad promedio en incendios. Solo en 2013 el total de muertes (cinco) representó la tercera parte del número reportado para todo el período.

Los datos consignados en este apartado sugieren la necesidad de avanzar en la construcción de una agenda que articule el proceso de planificación con los esfuerzos por fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, mediante la colaboración entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Una señal positiva en este sentido es el trabajo que realizan la CNE, el Mideplan y el Mivah con el apoyo de otros sectores, a fin de recabar información estratégica para la formulación de políticas públicas en esta materia.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Fortalecimiento de la democracia en 2013

Síntesis del capítulo

Durante el 2013 y los primeros meses del 2014 confluyeron dos situaciones políticas: finalizó la administración Chinchilla Miranda y, con ella, el mandato constitucional iniciado en 2010, y se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo desde 1953, para renovar los cargos en los poderes Ejecutivo y Legislativo. El balance del año es positivo en cuanto a las capacidades institucionales para el ejercicio de la democracia que ostenta el sistema político costarricense, pero insuficientes en términos de los efectos de esa institucionalidad sobre el desarrollo humano. Y en el plano más general, con el advenimiento de un sistema multipartidista fragmentado, los resultados electorales marcaron el fin de una fase de transición que inició con el resquebrajamiento del bipartidismo, a partir de 2002.

Las dos rondas electorales celebradas en febrero y abril de 2014 comprueban que el país cuenta con una institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vibrante. La campaña estuvo marcada por eventos inéditos en la historia del país, con una fuerte polarización política y varias renunciaciones de candidatos. Esto ocurrió en el contexto de una amplia competencia, que se llevó a cabo bajo los más altos estándares democráticos; fueron elecciones libres y justas, desarrolladas en un escenario de paz social. Además, se ampliaron los espacios formales de participación ciudadana con la aplicación de la paridad

de género y el voto en el extranjero. Los resultados fueron acatados sin mayores cuestionamientos, con altos niveles de confianza en la labor del Tribunal Supremo de Elecciones.

Por otra parte, el 2013 fue el año electoral con el mayor número de acciones colectivas de las dos últimas décadas, y el primero en superar el promedio anual de 418 movilizaciones. Además persistió la práctica de ampliar la promesa democrática, mediante el reconocimiento de más derechos ciudadanos y la asignación de más competencias al Estado, sin identificar las fuentes de financiamiento necesarias para acatar esos mandatos. También fue insuficiente el desempeño del Poder Judicial, pues no varió el comportamiento de los indicadores agregados reportado en ediciones anteriores: aunque se redujo la cantidad de casos entrados al sistema, siguió aumentando la cantidad de asuntos que quedan pendientes al final del año. En materia de política exterior, Costa Rica mantuvo su tradicional discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia, así como los esfuerzos por ganar espacios de participación en foros multilaterales, como la OCDE.

En términos generales, sin duda la democracia costarricense, una de las más antiguas y maduras del continente americano, provee las bases para resolver el reto que plantea el multipartidismo y la mayor exigencia ciudadana hacia el sistema político. No obstante, la principal responsabilidad recae en

los actores políticos y sociales, esto es, en la eficacia con que puedan conducir y gestionar el nuevo escenario de mayor pluralidad política y crecientes expectativas de la población.

Principales hallazgos

- Los resultados del proceso electoral de 2014 confirmaron las tendencias del multipartidismo que se observan desde 1998. En el Legislativo se alcanzó el número efectivo de partidos más alto de la historia y en su conformación se amplió a nueve la cantidad de partidos políticos representados. En el Ejecutivo la ciudadanía optó por un cambio, al dejar atrás el bipartidismo predominante desde la década de los ochenta y elegir en la Presidencia, por primera vez, a un candidato del Partido Acción Ciudadana.
- Las bases de apoyo electoral son muy diferentes entre los partidos políticos. Acción Ciudadana es una agrupación urbana de clase media-alta, cuyos partidarios se concentran en el Valle Central, donde reside la mayoría de la población y la participación electoral es más alta. Liberación Nacional es un partido más nacionalizado, con apoyos tanto en zonas urbanas como rurales y una distribución similar en cuanto a estratos altos y bajos. Y paradójicamente, por el antagonismo de las posiciones ideológicas que

CUADRO 1.4

Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional^{a/}. 2013

Aumenta	Se mantiene estable	Se reduce
<ul style="list-style-type: none"> ■ Cantidad de legislación aprobada en una tercera legislatura ■ Conflictividad social en año electoral ■ Casos activos por juez de primera instancia en el Poder Judicial ■ Apoyo al sistema político 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Porcentaje de legislación que reconoce derechos y crea obligaciones estatales ("promesa democrática") sin sustento económico 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brecha entre oferta y demanda legislativas ■ Entrada neta de casos al Poder Judicial por juez de primera instancia ■ Aprobación de leyes con amplio consenso en la opinión pública (pertinencia de la legislación)

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2013, con la tendencia observada en el período 2002-2012.

representan, el Frente Amplio y el Movimiento Libertario tienen bases de apoyo electoral muy parecidas: en ambos casos su mayor respaldo proviene de zonas rurales y estratos socioeconómicos bajos.

- La realización de un "panel de electores" abrió una nueva perspectiva para el análisis de las campañas políticas y, específicamente, para conocer los cambios en las preferencias de las y los ciudadanos. Se dio seguimiento a las opiniones de un grupo de electores y se observó que, al inicio, una amplia mayoría de ellos se mostraba desilusionada y desmotivada. No obstante, su estado de ánimo fue variando con el transcurso de la campaña, y al final fue mayoritaria la proporción de votantes entusiasmados y decididos a asistir a las urnas.
- El estudio de la conflictividad social en los últimos veinte años revela que las coyunturas de mayor intensidad en la protesta ciudadana se han caracterizado por la coordinación de acciones entre sindicatos (empleados públicos y Magisterio Nacional) sectores universitarios y grupos de transportistas, fundamentalmente. Cuando esta combinación de actores ha ocurrido, el país ha vivido episodios de intensa conflictividad.
- En materia de política exterior, se gestionaron las visitas presidenciales de tres de los principales socios

políticos y comerciales del país. En el marco de la Presidencia Pro Tempore de Costa Rica en el SICA se recibió a los mandatarios de México y Estados Unidos, y posteriormente, al de China.

Novedades del capítulo

- Se analizan las dos rondas del proceso electoral de 2014, con datos desagregados territorialmente y utilizando por primera vez la herramienta del "cartograma", que permite ilustrar los resultados de acuerdo con el peso relativo de los votos recibidos por los partidos en cada uno de los distritos del país.
- El proceso electoral se analiza también desde el punto de vista político, incluyendo sus efectos sobre el sistema de partidos y los resultados de la aplicación de los mecanismos de paridad de género y voto en el extranjero.
- Con base en un estudio de panel, que se realizó por primera vez para este Informe, se examinan los cambios en las preferencias de los electores durante la campaña para los comicios de febrero.
- Como parte del panel, se presentan los hallazgos de una serie de experimentos que permitieron identificar algunos rasgos importantes de la cultura política costarricense.

- Se exponen los resultados de una serie de simulaciones con escenarios alternativos para la elección legislativa.

- Se amplía el período de estudio de las acciones colectivas, de enero de 1994 a abril de 2014, y se hace un análisis cualitativo sobre los principales "picos" de protesta ciudadana registrados en el país durante ese período.

- En el ámbito de la política exterior, se realiza una aproximación a la agenda temática de las embajadas estratégicas del país.

Elecciones confirman multipartidismo y provocan cambio en el Ejecutivo

Durante 2013 e inicios de 2014 se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo del país, que culminó con una jornada en la que se garantizó el ejercicio del voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de la gran mayoría de los ciudadanos.

Se abrieron, además, nuevas oportunidades de participación ciudadana, al llevarse a la práctica el principio de paridad de género y el mecanismo de alternancia en las listas de candidaturas y los órganos internos de los partidos políticos. Los resultados, sin embargo, no mejoraron el umbral alcanzado en las elecciones anteriores. En 2006 y 2010 se eligió a 22 diputadas (39% de las curules) bajo la normativa

que obligaba el 40% de representación femenina. En el Congreso nombrado para el período 2014-2018 resultaron electas 19 legisladoras, que representan una proporción del 33%. La razón de esta reducción reside en que la norma habla de paridad vertical, no horizontal, en la lista de candidaturas. Es decir, se establece la paridad a lo interno de cada lista (paridad vertical), pero no se indica nada sobre la paridad entre listas en las siete provincias (paridad horizontal).

También se abrió por primera vez la posibilidad del voto en el extranjero para la elección presidencial, de acuerdo con el Código Electoral de 2009. Se habilitaron 61 juntas receptoras de votos en 41 países de cuatro continentes –en África no hubo recintos– para las 12.654 personas que podían ejercer el derecho al voto en esta modalidad. El proceso se caracterizó por un bajo nivel de participación, pues solo votaron 2.771 personas, para un abstencionismo del 78,1% en la primera ronda.

La campaña de 2014 registró además otros eventos pocos comunes en la historia del país. En el ámbito de los partidos se presentaron renunciaciones de candidatos presidenciales y aspirantes a diputados. La más significativa ocurrió un mes antes de la segunda ronda prevista para el mes de abril, cuando el candidato del PLN decidió abandonar

la contienda y, con ello, su aspiración a la Presidencia.

Por otra parte, la campaña estuvo marcada por la intensa competencia que protagonizaron tres partidos políticos, cuyos candidatos, en un período corto, se relevaron unos a otros como favoritos –según las encuestas de opinión– para ganar los comicios. En solo tres meses las preferencias electorales, que al inicio del proceso daban el primer lugar a Liberación Nacional (PLN), se desplazaron hacia el Frente Amplio (FA) y, finalmente, a Acción Ciudadana (PAC). Además, durante este proceso emergió un fuerte discurso anticomunista en contra de uno de los partidos que encabezaba las preferencias. Se trató de una campaña impulsada por sectores cercanos a grupos empresariales, que incluso ameritó la intervención del TSE para recordar la prohibición legal de influir en la decisión de los electores.

El resultado final confirmó los principios democráticos del sistema político costarricense: las elecciones fueron limpias y transparentes, se realizaron en un ambiente de paz, y hubo alternancia y renovación en el poder. Estos son logros que oxigenan la vida política y democrática del país. Sin embargo, aún hay tareas pendientes, como la remoción de las barreras procedimentales que limitan el acceso equitativo

de los partidos al financiamiento y a los medios de comunicación en el período electoral, entre otros aspectos.

Los resultados de 2014 incrementaron el número efectivo de partidos políticos y la cantidad de fracciones representadas en la Asamblea Legislativa. También generaron un cambio en la conformación del Ejecutivo, que representa el cierre de una fase política. Además se mantuvo la tendencia en la participación electoral (31,8% de abstencionismo) y se afianzó el sistema multipartidista fragmentado, sin mayoría parlamentaria de ninguna agrupación, que se viene gestando en Costa Rica desde 1998. En términos de los cambios en las cuotas de poder, considerando la conformación de la Asamblea Legislativa en períodos anteriores, los resultados muestran que los principales ganadores fueron el FA, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el PAC y el bloque de partidos evangélicos, en tanto que los perdedores fueron el PLN, el ML y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE; cuadro 1.5). La distribución de curules hace que, para conseguir una mayoría simple (29 votos), se requiera el concurso de tres o más partidos, cuando las fracciones más numerosas (el PLN y el PAC) no logren acuerdos conjuntos. En ese escenario, el éxito de las iniciativas de ley dependerá de la capacidad para

CUADRO 1.5

Resumen de resultados de las elecciones generales de 2014

Partido político	Elección presidencial		Elección legislativa		Escaños
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	
PAC	629.866	30,6	480.969	23,5	13
PLN	610.634	29,7	526.531	25,7	18
FA	354.479	17,3	269.178	13,1	9
ML	233.064	11,3	162.559	7,9	4
PUSC	123.653	6,0	205.247	10,0	8
Otros partidos ^{a/}	103.776	5,0	403.817	19,7	5
Total de votos válidos	2.055.472	100,0	2.048.301	100,0	57

a/ La categoría "Otros partidos" incluye, en el caso de la elección presidencial, a las otras ocho agrupaciones que participaron en el proceso, seis de las cuales no alcanzaron siquiera el 1% de los votos válidos emitidos. En el caso de la elección legislativa, dicha categoría agrupa a los restantes dieciséis partidos políticos, de los cuales uno obtuvo dos diputados, y tres un diputado cada uno.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

alcanzar consensos, cuando menos, en una agenda de interés común. Lograr ese cometido no es una tarea sencilla.

Como se mencionó, en la conformación del Ejecutivo se dio un cambio que marca el final de una fase política: por primera vez en los últimos treinta años, la ciudadanía optó por una agrupación distinta al PLN y el PUSC para asignarle el mandato presidencial. El PAC triunfó en la primera ronda sin necesidad de ganar la mayoría de los distritos del país, pues el PLN tuvo el respaldo del 57% de ellos, frente a un 38% del PAC. Este último predominó en el Valle Central, la zona más poblada y con mayores índices de participación electoral, y eso le bastó para obtener el primer lugar en la primera ronda.

En la segunda ronda el PAC obtuvo un amplio apoyo, con un total de 1.338.321 votos, frente a 382.600 votos del PLN. Este caudal significó una ventaja superior a cincuenta puntos porcentuales sobre el PLN (77,8% versus 22,2%), el mayor margen de victoria en la historia costarricense. Esta diferencia se explica, en buena medida, por el retiro del candidato liberacionista, antes comentado. De esta forma, con la llegada del PAC al Poder Ejecutivo terminó la época del bipartidismo presidencial imperante en el país desde los años ochenta del siglo XX.

Estudio de panel: electores dieron voto de confianza al sistema político

En el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* se argumentó que las elecciones nacionales de 2014 se efectuarían en el contexto político más desfavorable desde que se tiene registro, caracterizado por una menor concurrencia a las urnas, desalineamiento partidario, alta incertidumbre y volatilidad en las preferencias electorales y los niveles más bajos de apoyo y satisfacción con la democracia.

No obstante, los resultados de febrero y abril, así como la evidencia recopilada para este Informe, muestran que la ciudadanía optó por darle un voto de confianza al sistema político. A pesar de que, ciertamente, las condiciones eran adversas, la contienda

logró transformar el estado de ánimo del votante promedio. Así se determinó en un panel realizado en conjunto por el PEN y la empresa Unimer, con el fin de entender mejor los cambios en las preferencias de los electores y su magnitud. Tres hallazgos sobresalen en los resultados del panel: la metamorfosis de los estados de ánimo de las personas consultadas, el incremento del interés en la campaña y la inestabilidad de las preferencias electorales.

El panel permitió observar cambios importantes en el estado de ánimo y el grado de interés de los entrevistados. Al analizar la evolución de las preferencias y actitudes según el perfil de los participantes, se comprobó que en todos los casos el entusiasmo crecía a medida que avanzaba el proceso. Lo más interesante es que ese crecimiento fue mayor entre las personas que al inicio reportaron bajas probabilidades de votar. Lo mismo sucedió con la variable de interés en la campaña.

Por otro lado, la inestabilidad en las preferencias de los votantes fue un factor determinante en la campaña 2013-2014. La identidad partidaria de los costarricenses es débil y poco influyente en sus decisiones electorales. En otras sociedades donde la ciudadanía tiene fuertes vínculos con los partidos, las personas recurren a esas afiliaciones para solventar dos dilemas: la opción de votar y a cuál candidato apoyar. Pero en contextos donde esa afinidad es inexistente o frágil, los ciudadanos deben realizar un esfuerzo mayor para reunir y procesar la información, antes de decidirse. Producto de lo anterior, desde el inicio y durante la mayor parte de la contienda el grupo de los indecisos superaba las puntuaciones de todos los candidatos en las encuestas, con una proporción de más del 30% del electorado. Ello dio como resultado un escenario de alta volatilidad en la preferencia electoral.

Esa volatilidad, a su vez, produjo una alternancia de aspirantes en la posición de candidato favorito. Inicialmente el PLN encabezaba la intención de voto, pero no logró avanzar a lo largo del proceso; el FA tuvo una ventaja temprana y efímera, y desde finales de

diciembre el PAC empezó a posicionarse como el principal receptor del apoyo ciudadano.

Los datos del panel revelan que durante la campaña hubo dos momentos clave en el comportamiento de las preferencias electorales. El primero se dio hacia mediados de diciembre, justo antes de la tregua navideña, cuando se reportó un cambio de 17 puntos porcentuales, que se distribuyeron como ganancias o pérdidas entre todos los candidatos. El segundo se dio en la recta final de la elección, en la segunda quincena de enero, cuando se registró un cambio de 21 puntos porcentuales. Ello confirma lo que se ha indicado en otras ediciones de este Informe, en el sentido de que la decisión de voto se construye, mayoritariamente, en las semanas previas a los comicios.

Con base en la población estudiada, se constató que las personas se fueron entusiasmando y adoptando una posición a medida que avanzaba el proceso. En este escenario el PAC fue el partido más beneficiado, pues recibió apoyos desde todas direcciones, pero fundamentalmente del FA, que perdió respaldo luego de un inicio fuerte. El PLN, por otro lado, mantuvo los apoyos más constantes a lo largo de toda la campaña (gráfico 1.9).

Sistema electoral actual genera mayor desproporcionalidad

Con el propósito de indagar si el sistema electoral costarricense genera distorsiones en la conformación de la Asamblea Legislativa, para esta edición del capítulo se realizaron seis simulaciones con distintos escenarios, variando en cada caso el procedimiento que se sigue para convertir los votos en curules parlamentarias.

En términos generales, el ejercicio mostró que en cualquiera de los escenarios analizados el sistema multipartidista no solo se mantendría, sino que incluso sería mayor que el actual. Además se reducirían los niveles de desproporcionalidad¹⁴ con respecto al presente, aunque debe considerarse que la situación actual no es de alta desproporcionalidad (cuadro 1.6).

Congreso bastante productivo en cantidad de leyes

Los principales indicadores sobre el desempeño legislativo revelan que no hubo cambios sustantivos en la gestión del Congreso al cierre del mandato constitucional. La dinámica parlamentaria durante el período 2013-2014 no se apartó del comportamiento observado en los últimos años. Una tercera parte de las 107 leyes aprobadas correspondió a legislación sustantiva, que genera efectos sobre el desarrollo humano del país. Esta proporción se ha mantenido

constante en los tres gobiernos más recientes.

En términos comparados la Asamblea Legislativa del cuatrienio 2010-2014 fue la más productiva de las últimas tres administraciones. En total se promulgaron 410 leyes, frente a 323 en la administración Arias Sánchez y 234 en la administración Pacheco de la Espriella. Y hay otra característica que distingue a la administración Chinchilla Miranda: durante su gestión, el Congreso aprobó la mayor cantidad de legislación sustantiva y convenios y tratados internacio-

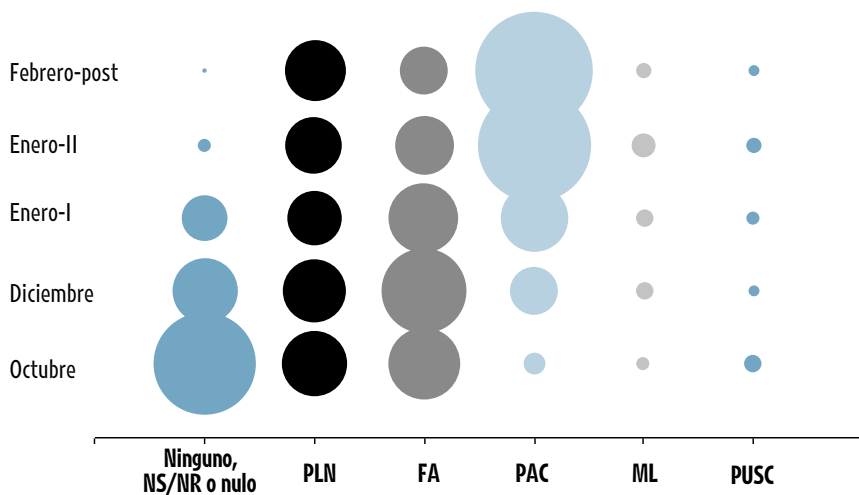
nales de los últimos doce años.

En cuanto a la relación entre los proyectos aprobados por el Congreso y los asuntos señalados como prioritarios por diversos sectores de la opinión pública –lo que en este Informe se denomina oferta y demanda legislativas–, en el período 2013-2014 se registró una amplia brecha que, sin embargo, fue la menor del cuatrienio. Pasó de 78,0% en 2012-2013, a 68,7% en el último año legislativo. Esto significa que 46 asuntos prioritarios para la opinión pública no fueron atendidos por las y los diputados durante el año en estudio. Esta brecha se dio en un contexto de menor demanda hacia la Asamblea Legislativa, ya que la atención de los sectores de opinión considerados en este análisis estuvo enfocada en asuntos electorales y los desafíos del nuevo Gobierno. La “agenda potencial” estuvo conformada por 67 iniciativas, cifra muy inferior a los 103 temas del año previo.

Otro hallazgo relevante es el desfase entre los tiempos efectivos de gestión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los datos recopilados indican que, al cabo de cuatro años de mandato, fue poco lo que logró gestionar, desde el Congreso, el Gobierno que asumió funciones en 2010. El oficialismo y la oposición tuvieron que esperar hasta la tercera legislatura para lograr que la mayoría de las leyes promulgadas (el 71,1%) fuera de su propia iniciativa. Durante los

GRAFICO 1.9

Panel electoral: cambio en las preferencias electorales según partido político. Octubre 2013-febrero 2014



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

CUADRO 1.6

Índice de desproporcionalidad^{a/} según escenario electoral. 1990-2014

Escenarios	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Resultados oficiales	4,7	6,9	8,9	7,0	11,6	7,3	7,5
Escenario 1: Único distrito nacional	4,2	2,5	3,3	3,6	4,3	4,4	2,2
Escenario 2: Aumentar curules en circunscripciones	4,4	4,6	8,0	5,2	5,3	5,1	5,5
Escenario 3: Cambio de fórmula electoral	5,3	5,5	8,1	7,0	8,7	6,4	6,7
Escenario 4: Eliminar subcociente	3,4	3,2	6,5	8,9	6,4	5,9	6,3
Escenario 5: Sistema mixto (PCY)	7,4	8,2	12,7	6,5	15,1	8,6	5,7
Escenario 6: Agregar 18 curules en una lista nacional	5,1	6,9	8,5	6,8	10,5	6,4	6,5

a/ El índice de desproporcionalidad aquí utilizado es el desarrollado por Gallagher y Mitchell (1989), en inglés se conoce como el *least squares index* y se utiliza para medir el resultado de la desproporcionalidad entre votos y escaños generado en los resultados electorales. Mientras más cercano sea el índice a 0 menor desproporcionalidad tiene el escenario.

Fuente: Cascante, 2014.

dos primeros años, la mayor parte de la producción legislativa se originó en gobiernos anteriores, fundamentalmente en la administración Arias Sánchez. En ese gobierno se gestaron el 80,5% y el 54,8% de las leyes promulgadas en la primera y segunda legislaturas, respectivamente, del período 2010-2014.

Esta diferencia en los tiempos efectivos de gestión política genera riesgos en el desempeño tanto del Legislativo como del Ejecutivo, pues implica que el “*delivery* político”, o cumplimiento de las promesas de campaña, puede ser relativamente bajo en la primera mitad del mandato. Eso fue lo que ocurrió en el Congreso durante los dos primeros años del período 2010-2014; en un momento en que suele existir mayor capital político para buscar consensos e impulsar iniciativas propias de amplio alcance, se privilegió la aprobación de una agenda heredada. Ciertamente la situación se revirtió en los dos años siguientes, pero esa es una fase en la que ya se manifiesta el desgaste propio de las negociaciones parlamentarias, por lo que la trascendencia de la legislación promulgada, en términos de desarrollo humano, pudo ser menor. Lo mismo le sucedió al Ejecutivo, que debió esperar poco más de dos años para que la mayoría de sus iniciativas de ley recibieran trámite en el Congreso.

Por último, en lo que respecta al fenómeno que este Informe describe como “promesa democrática sin sustento económico”, los datos muestran que la práctica de aprobar legislación que amplía las competencias del Estado, por la vía del reconocimiento de derechos ciudadanos o la asignación de nuevas obligaciones al aparato institucional, sin proveer los recursos necesarios para cumplir con esos mandatos, fue más alta durante los dos primeros años del período 2010-2014 (superó el 60%). Durante los años tercero y cuarto, en los que la iniciativa fue mayoritariamente de diputados en funciones, la promesa democrática se redujo. Pese a ello la proporción siguió siendo alta: más de la mitad de la legislación promulgada (55%) no asigna recursos financieros para su implementación.

Aumenta la protesta ciudadana durante el año electoral

La convivencia ciudadana durante el 2013, y en general en años recientes, pasa por un período vibrante. En Costa Rica existen activos sectores sociales y políticos que han buscado diversificar sus espacios de participación mediante la acción colectiva. Esta actividad ha planteado nuevos retos a la institucionalidad nacional, que ha mostrado dificultades para administrar los conflictos y responder a las demandas de la población. Pero, más allá de esos problemas, lo cierto es que hoy existe mayor escrutinio ciudadano sobre la función pública y una sociedad que demanda más y mejores explicaciones de las instituciones democráticas, lo que abona a la deliberación política y fortalece el control social sobre el Estado.

Durante el 2013 ocurrieron 480 manifestaciones sociales de diversa índole, según la base de datos de acciones colectivas del PEN (para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico). Este resultado lo ubica por encima del promedio anual de 418 movilizaciones del período 1994-2012. Además el 2013 fue, comparativamente, el de mayor protesta para un año electoral de toda la serie histórica. En ediciones anteriores se comentó que, cuando se toman como referencia los cuatrienios de cada gobierno, el nivel de conflictividad social tiene un comportamiento estacional y suele reducirse significativamente al acercarse la campaña política. Sin embargo en el 2013 el nivel de protesta ciudadana fue el más alto para un año electoral y el único por encima del promedio anual.

Las disputas más frecuentes del año giraron en torno a tres temas: el conflicto entre porteadores y taxistas, el fin del contrato de la UCR como administradora de 45 Ebais en los cantones de Montes de Oca, Curridabat y La Unión, y la concesión de la carretera San José-San Ramón.

Además se incrementó la cantidad de protestas en las calles. De hecho, durante la administración Chinchilla Miranda se registró el mayor número de movilizaciones de este tipo, un

total de 788. El gobierno que más se le acerca es el Rodríguez Echeverría (677 protestas). En las demás administraciones esta modalidad no superó los 500 registros. En promedio, una tercera parte de las acciones colectivas que reporta la base de datos fueron protestas callejeras.

Al analizar los principales “picos” de protesta ciudadana de los últimos veinte años, se observa que los medios y motivos de las manifestaciones han cambiado con los años, aunque mantienen algunas características comunes que pueden ser claves para entender las coyunturas de intensa conflictividad social. La primera es que, en varios de los “picos” analizados, un grupo se movilizó por un tema específico que luego fue legitimado por otros sectores y dio lugar a algún tipo de alianza. Se constituyó así un frente común y más amplio de actores y demandas para el Gobierno, siguiendo una dinámica de “bola de nieve”. El segundo aspecto que resalta es que las alianzas antes mencionadas implicaron la participación, en mayor o menor grado, de al menos cuatro actores centrales: los sindicatos de empleados públicos (entre los que destaca la ANEP), el Magisterio Nacional, las universidades públicas y sectores de campesinos y agricultores. La tercera y última característica es que el tema principal del conflicto era un asunto de alto impacto social, que afectaba a un amplio segmento de la ciudadanía y que, casi siempre, era acompañado de fuertes críticas por supuestos intentos de desmantelar el Estado o su rol en áreas específicas.

Finalmente cabe señalar que la conflictividad reportada entre 2011 y 2013 ocurrió en el contexto de mayor descontento ciudadano con la gestión de los asuntos públicos y el gobierno desde que existen registros.

Mejora el apoyo a la democracia en el contexto electoral

En 2014 mejoraron los principales indicadores de legitimidad del sistema político costarricense. Según la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés) que cada dos años realiza

la Universidad de Vanderbilt, el apoyo difuso¹⁵ mostró una recuperación, al pasar de 55,8 puntos en 2012, a 62,7 en 2014, en una escala de 0 a 100. Este valor se asemeja a la tendencia observada en el período 2004-2010, aunque aún está muy por debajo de los niveles máximos registrados en los años ochenta, superiores a 75 puntos.

En esta oportunidad la recuperación del apoyo a la democracia fue acompañada por un aumento en los cinco componentes específicos del apoyo al sistema. Los aumentos más significativos se dieron en el orgullo de vivir en el sistema político costarricense (9,4 puntos) y el apoyo promedio al sistema (8,1 puntos). Los datos de 2014 revierten el estado de creciente deterioro en el apoyo al sistema político y sus componentes que se detectó en 2012, tal como se reportó en el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*.

Política exterior mantiene sus líneas generales de acción

Durante el 2013 y hasta el final de la administración Chinchilla Miranda, en abril de 2014, no hubo cambios significativos en las líneas generales de la política exterior con respecto a los tres años anteriores. Se mantuvo el discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia en los principales foros internacionales. No obstante, el

país se mostró más activo, al gestionar las visitas presidenciales de tres socios comerciales y políticos estratégicos, lo que le granjeó una posición de liderazgo en el istmo centroamericano.

Además de reportar las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en las áreas antes mencionadas, este año el capítulo “Fortalecimiento de la democracia” incorpora un nuevo enfoque para el análisis de la política exterior, que consiste en un repaso de la agenda de temas prioritarios que atienden las embajadas estratégicas del país alrededor del mundo.

El análisis muestra que, durante el 2013, las agendas de las misiones diplomáticas estuvieron dominadas por los lineamientos y objetivos tradicionales de la política exterior costarricense, y en particular por los temas de desarrollo sostenible, derechos humanos, paz y desarme. En lo que concierne a las metas definidas como prioritarias (objetivos transversales) en el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*, el desempeño fue comparativamente más débil.

Con respecto a las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua, durante el 2013, lejos de disminuir, la conflictividad entre ambos países se incrementó. Destaca en particular el momento de tensión que generó el interés nicaragüense de ampliar sus fronteras marítimas y dar en concesión bloques

territoriales cuyos límites con Costa Rica no están definidos. Esta situación motivó que en febrero de 2014 Costa Rica presentara un nuevo caso ante la Corte Internacional de Justicia, denominado “Delimitación marítima en el mar Caribe y el océano Pacífico”.

Por otra parte, en las relaciones bilaterales se privilegiaron los acercamientos con socios estratégicos para aumentar la cooperación en áreas como infraestructura, educación y tecnología. Y como eje central, tanto en las relaciones bilaterales como en las multilaterales, se promovió la incorporación de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico, como parte de un continuo esfuerzo por ampliar las fronteras comerciales y profundizar la integración con países desarrollados.

Por último, un ámbito que sigue requiriendo mejoras es el de la coordinación entre las diversas áreas que configuran la política exterior costarricense, a fin de lograr el cumplimiento de las metas establecidas y sacar el máximo provecho a la valiosa especialización institucional que se ha logrado en campos específicos, como la de Comex en comercio exterior, Mideplan en cooperación internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores en todos los aspectos político-diplomáticos.

Veinte años después:

EL DESARROLLO HUMANO DE COSTA RICA EN PERSPECTIVA COMPARADA (1994-2013)

Breve reseña

En los últimos veinte años Costa Rica dio un giro significativo en muchos aspectos de su población y sociedad, su estructura productiva, su gestión ambiental y su vida política. Cuando se publicó el primer *Informe Estado de la Nación*, en 1994, el país empezaba a vivir una etapa de replanteamiento de las fórmulas que orientaron sus esfuerzos de progreso entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX. Las nuevas apuestas fueron la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa, la expansión de la inversión social pública –sobre todo en educación– el refuerzo de la conservación ambiental, el posicionamiento internacional como “país ecológico” y la ampliación de los derechos y libertades de las personas. Este cambio de rumbo permitió subsanar parte del retroceso sufrido con la crisis económica de la década de los ochenta, y configuró una hoja de ruta para avanzar hacia la aspiración de convertir a Costa Rica en el primer país desarrollado de América Latina al cumplirse el bicentenario de su independencia.

Al llegar a su vigésimo aniversario, el Informe dedica un capítulo especial al examen de esa época, para contrastarla con la situación actual. Más allá de la identificación de obvias diferencias, el propósito es retratar la era que han documentado las sucesivas ediciones del *Estado de la Nación*. Este estudio pretende describir el cambio experimentado por el país en estas

dos décadas, a partir de las siguientes preguntas:

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

El análisis aborda el desempeño nacional durante los últimos veinte años y lo compara con el de los países que a inicios de la década de los noventa tenían niveles similares de desarrollo humano. Esto permite poner en contexto los cambios observados y constatar que Costa Rica ha avanzado a un ritmo más lento que algunos de sus “vecinos” de aquella época. Esto le ha hecho perder parte de la ventaja y la “excepcionalidad” que ostentó entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, cuando logró conjugar crecimiento económico, acelerado progreso social y estabilidad democrática. Veinte años después, este resultado lleva a una conclusión evidente: en términos de desarrollo humano, las apuestas de

progreso forjadas hace dos décadas no generarán logros mayores a los ya vistos. Mantener el rumbo seguido hasta ahora no conducirá a una nueva fase de rápidos avances hacia un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

El capítulo contiene dos grandes secciones. En la primera se presenta un panorama de la Costa Rica de 2014 con respecto a la de 1994. Es una mirada general a las transformaciones que ha experimentado el país, a partir de un conjunto seleccionado de indicadores, que se enriquece mediante la comparación con naciones de similares niveles de desarrollo. La segunda sección, la principal, realiza “miradas en profundidad” sobre temas específicos del desarrollo humano, con base en las preguntas antes enunciadas y también en perspectiva comparada con otros países. El capítulo utiliza las diecinueve ediciones anteriores de este Informe como una de sus principales fuentes de información y análisis, junto a diversos estudios específicos que utilizan una amplia bibliografía. Estos últimos se citan a lo largo del capítulo y pueden ser consultados en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

Comparación internacional revela débil desempeño en desarrollo humano

Las transformaciones ocurridas en el país en las últimas dos décadas son profundas e innegables. Las mejoras en las condiciones de vida de la población permiten afirmar, además, que hoy

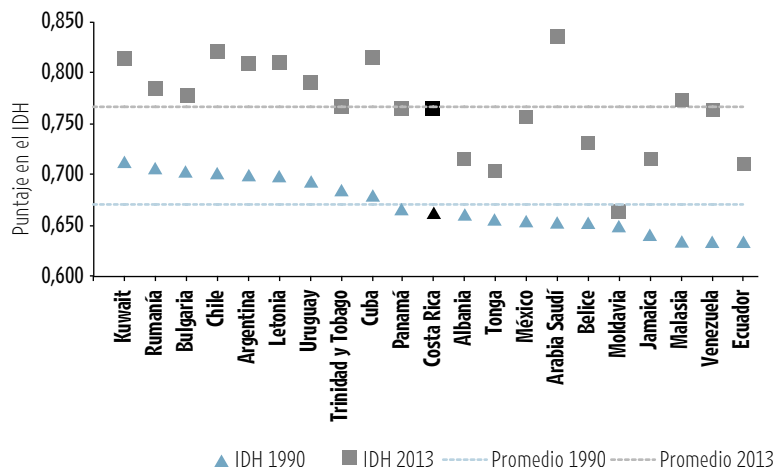
existe un mayor nivel de desarrollo humano que a inicios de los noventa. Ahora bien, ¿son esas mejoras suficientes para calificar como bueno el desempeño de Costa Rica en desarrollo humano? Para responder a esta interrogante no basta examinar los cambios internos. Es necesario observar lo que hicieron otros países, para determinar cómo y cuán rápido avanzó Costa Rica y si, al final del período, su situación la hace sobresalir entre los demás.

Según el índice de desarrollo humano (IDH), que calcula el PNUD, al iniciar la década de 1990 Costa Rica formaba parte del grupo de naciones de “alto desarrollo humano”, y veintitrés años después (en la última medición disponible) se mantenía en una posición similar, un tanto más favorable, pero sin el dinamismo mostrado por otros países¹⁶. En el contexto latinoamericano, la situación de Costa Rica no ha variado sustancialmente: del séptimo lugar en 1990 pasó al noveno en 2013, por debajo de Chile, Cuba, Argentina, Uruguay, Barbados, Trinidad y Tobago, Panamá y Venezuela¹⁷. Es decir, no hubo ni avance ni retroceso significativos en términos del IDH.

Al examinar los cambios en el desarrollo humano de los países que en 1990 tenían niveles similares, puede verse que Costa Rica mostró un progreso muy cercano al promedio (gráfico 1.10), contrario al excepcional desempeño que había registrado entre 1950 y 1980. No logró alcanzar a ninguna de las diez naciones que al inicio del período estaban próximas, pero en una mejor posición (aunque en algunos casos acortó distancias), pero sí fue superada por varias de las que estaban por debajo de su IDH. De los veinte países que en 1990 se encontraban más cerca de Costa Rica en el grupo de “alto desarrollo humano”, seis dieron el salto para ubicarse en el grupo de “muy alto de desarrollo humano” en 2013. Tres de ellos son de América Latina: Chile, Argentina y Cuba. Costa Rica se mantiene a mitad de la tabla en el segmento de “alto desarrollo humano”, que es básicamente la misma situación de 1990.

GRAFICO 1.10

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



a/ Las líneas punteadas indican el promedio en el IDH de los países seleccionados. Las cifras de Costa Rica se presentan en color negro.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano

Como se mencionó, la segunda parte del capítulo especial analiza con mayor detalle algunos temas específicos del desarrollo humano. En cada tópico se examinan algunos de los cambios ocurridos en los últimos veinte años y se comparan con los registrados en países similares, sea por su nivel de desarrollo o por características escogidas para cada caso particular. Se trata de valorar en qué medida las capacidades y libertades de las personas para vivir una vida digna y autónoma han evolucionado favorablemente, y si en el período estudiado Costa Rica logró construir mejores bases para la equidad intergeneracional, asegurando la sostenibilidad de sus actividades económicas y sociales. El análisis se enfoca en cinco asuntos clave:

- El perfil educativo de la población trabajadora, que permite conocer las capacidades de las personas para generar un ingreso digno.

- El seguro de salud, que brinda una aproximación a la robustez del sistema de protección al que tienen acceso las personas de cualquier grupo etario en caso de enfermedad.
- Las finanzas públicas, cuya solidez determina el sustento económico del desarrollo humano.
- Las normas que regulan la participación ciudadana, de cuya aplicación dependen las oportunidades que amplían (o no) las libertades ciudadanas.
- La producción y el uso de la energía, que refiere a la sostenibilidad futura del estilo de desarrollo (recuadro 1.1).

A estos ejercicios analíticos se les denomina “miradas en profundidad”, porque van más allá de las generalidades que reseña la primera sección del capítulo. Cada “mirada” sintetiza una investigación más extensa, que puede consultarse en el sitio web del

RECUADRO 1.1

Temas desarrollados en la sección “Miradas en profundidad”

Ampliación de las capacidades de las personas: cambios en la formación de la población trabajadora. Se analiza la formación de la fuerza laboral y su inserción en el mercado de trabajo en Costa Rica, en contraste con lo que sucede en otros países de América Latina. Se da seguimiento a la inversión pública en este campo, se exploran buenas prácticas internacionales y se realizan estimaciones sobre el impacto de la educación en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos.

La protección de las personas: evolución general del seguro de salud. Se describe la evolución del seguro de salud en los últimos veinte años, sus avances y retos en términos de cobertura y sostenibilidad, en comparación con algunas naciones de similar desarrollo que, además, muestran similitudes en la organización de sus sistemas de salud.

El sustento económico del desarrollo humano: evolución de las finanzas públicas. Las finanzas públicas del período 1994-2012 se comparan con las de países latinoamericanos de similar desarrollo humano, a partir de las estructuras de ingresos y gastos de los respectivos gobiernos centrales. Específicamente

se exploran los desafíos para mejorar y ampliar la recaudación tributaria, así como el manejo de la inflexible estructura de gasto que prevalece en Costa Rica.

La libertad de las personas: las reglas para la participación ciudadana. Se reseñan los cambios ocurridos desde 1994 en las reglas que rigen la participación de las y los costarricenses en los asuntos públicos, en contraste con tres países cercanos en desarrollo humano y reconocidos por sus exitosos procesos de democratización. El análisis se centra en las reglas que norman tres dimensiones: la elección de representantes, la participación en la formación de leyes y la participación en la gestión pública.

La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía. Se examina la situación energética de Costa Rica en las dos últimas décadas, desde la perspectiva de los patrones de producción y consumo, así como de sus implicaciones ambientales y económicas. En algunos aspectos, se realiza una comparación con naciones latinoamericanas que en 1990 tenían niveles semejantes de desarrollo humano.

Programa Estado de la Nación. No obstante, conviene reconocer que estas síntesis, aunque trazan los relieves particulares de cada tema, no son exhaustivas a la hora de examinar el panorama internacional respectivo. El propósito de la comparación es ofrecer al lector herramientas para entender el desempeño del país en un contexto amplio, y lo que ello revela acerca de la trayectoria nacional en desarrollo humano sostenible.

Este capítulo estuvo a cargo de Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Steffan Gómez Campos, Pamela Jiménez, Natalia Morales y Karen Chacón, quienes también elaboraron los resúmenes de capítulos.

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutieron y aprobaron el abordaje general de investigación y el texto del capítulo se realizaron el 4 de marzo y el 23 de septiembre de 2014, con la participación de Rodrigo Aguilar, Laura Arguedas, Margarita Bolaños, Rafael Carrillo, Rodrigo Gámez, Milena Grillo, Clotilde Fonseca, Juan Huaylupo, Linda Madriz, Guido Miranda, Pablo Sauma, Ana Lorena Vargas, Samuel Yankelewitz y Joyce Zürcher.

NOTAS

1 La relación de dependencia demográfica es la proporción de personas menores de 15 años y mayores de 64 (consideradas como dependientes), con respecto a las personas en edades de entre 15 y 64 años (potencialmente activas en el mundo laboral).

2 Según la Ley General de la Persona Joven (nº 8261), en Costa Rica las personas jóvenes son las que tienen entre 12 y 35 años de edad.

3 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno).

4 Es importante tomar en cuenta que las encuestas de hogares no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos del país, es decir, los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

5 En 2013 el crecimiento de las líneas de pobreza fue inferior al del índice de precios al consumidor (IPC), de manera más evidente en la zona rural y en la pobreza extrema. Este comportamiento ayuda a comprender por qué la pobreza se mantuvo sin cambios estadísticamente significativos, a pesar de que el ingreso de los hogares más pobres decreció en términos reales (INEC, 2013).

6 Se consideran tanto los trabajadores asalariados como los no asalariados, por el carácter universal que debería tener la seguridad social y, además, porque las eventuales erogaciones fiscales tendrían como objetivo cubrir a toda la población, sin considerar su situación laboral.

7 En las encuestas de hogares se entiende por jefatura del hogar la jefatura declarada, esto es, la persona

considerada como “jefe o jefa” por los demás miembros del hogar, la que aporta la mayoría de los recursos económicos o, en última instancia, la de mayor edad.

8 Para la comparación por actividad económica los países fueron agrupados en tres categorías de ingreso: alto, medio y bajo. Costa Rica se ubica en el grupo de ingreso medio y en tránsito hacia la categoría de ingreso alto. Para la comparación desde el punto de vista geográfico se consideró la región centroamericana, América Latina y el Caribe y, finalmente, el mundo.

9 En este caso, la categoría “automóviles” incluye automóviles, autobuses y vehículos de carga, pero no vehículos de dos ruedas.

10 El mapa y el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013* tuvieron como punto de partida la elaboración de la base cartográfica por tipologías de bosque y otros usos. Se utilizaron imágenes satelitales Rapid Eye, capturadas entre junio de 2011 y junio de 2012, con una resolución de 5x5 metros y 5 bandas espectrales. Además se usaron fotografías aéreas 2005 y la herramienta Google Earth. Posteriormente se llevó a cabo una validación independiente y se determinó que la clasificación realizada tiene una precisión del 89% (Chavarría, 2014).

11 De acuerdo con un informe presentado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa antes de la aprobación del proyecto en segundo debate, la nueva delimitación impacta zonas de alta fragilidad ambiental, como el manglar de punta Mona, y carece de un estudio técnico que justifique la modificación de límites en el área protegida.

12 Esta base de datos se alimenta con un registro diario de las acciones colectivas (huelgas, bloqueos, manifestaciones, concentraciones o mítines, declaraciones públicas y otras) reportadas por tres medios de prensa escrita (*Semanario Universidad, La Nación y Diario Extra*). Para conocer en detalle la metodología puede consultarse la página <www.estadonacion.or.cr>. Aunque este esfuerzo no logra registrar todas las acciones, en especial

las que se dan en el plano local, sí permite observar tendencias generales. Para contabilizar las acciones específicamente centradas en asuntos ambientales se identificaron las clasificadas bajo la categoría “medio ambiente” y además algunas cuyas demandas, si bien registradas en otras áreas temáticas, también tienen relación con el ambiente.

13 Según la metodología usada en el capítulo 5 de este Informe, se consideran meses “pico” aquellos en los que el número de acciones colectivas se encuentra dos desviaciones estándar por encima del promedio de todo el período. En el caso del tema ambiental, eso significa meses en los que se reportan más de 6,71 protestas, es decir, a partir de siete registros.

14 Es decir, la relación entre votos y escaños generada por los resultados electorales.

15 El apoyo difuso indica en qué medida los ciudadanos reconocen al sistema como legítimo, es decir, aceptan obedecer la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que son vinculantes para el conjunto de la población. En la situación contraria, un bajo apoyo al sistema evidenciaría cuestionamientos que, eventualmente, podrían generar episodios de inestabilidad política (Vargas Cullell et al., 2006).

16 Este análisis no hace comparaciones sobre la posición o *ranking* de los países en el IDH, dado que esto es afectado por la entrada de nuevos países y los cambios metodológicos. Solo se estudia el comportamiento general de las cifras del índice y el ritmo de avance de un grupo de naciones. Sobre esta y otras consideraciones en torno al estudio del IDH, véase Sauma, 2011.

17 Esto con relación a los países que tenían medición del IDH en 1990, pues hay algunos nuevos en el 2013 que varían esa posición al puesto once (por ejemplo, Bahamas y Antigua y Barbuda).