

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	33
Dictamen	33
Tiempo de exigir una deliberación política de calidad	34
Preguntas para la deliberación política	35
Resumen de capítulos de seguimiento	47
Equidad e integración social en 2011	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2011	57
Armonía con la naturaleza en 2011	65
Fortalecimiento de la democracia en 2011	73
Debates para el desarrollo	79
Producción cultural: nuevos aportes para su conocimiento	79
Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas: una aproximación	80

VALORACIÓN GENERAL

Dictamen

Moderado crecimiento y estabilidad monetaria¹, pero una gestión ambiental, una sociedad y un sistema político en serios problemas: tal es, en síntesis, la historia del 2011. Un año más en el que el estilo de desarrollo y la democracia costarricenses no lograron avances firmes en el desarrollo humano de la población.

Continuó la recuperación de la actividad económica que venía experimentando el país desde el 2010, e incluso se aceleró el ritmo de crecimiento en los primeros meses del 2012. Hubo una reducida volatilidad del tipo de cambio, una baja inflación no vista en las últimas décadas, un buen desempeño de los sectores que mantienen estrecha relación con la actividad exportadora y atraen inversión extranjera directa, y un aumento en los ingresos promedio de la población. Se amplió la superficie con alguna protección ambiental y los indicadores de violencia delictiva declinaron por segundo año consecutivo. Además, para el período 2000-2011 el Censo de Población evidenció mejoras en el acceso a la educación, la salud y la vivienda, así como en la difusión de las tecnologías de información.

Estas buenas noticias no alcanzan para emitir un dictamen positivo sobre el desempeño del país, pues fueron contrapuestas por malos resultados en ámbitos estratégicos para el desarrollo humano. En 2011 la solvencia económica se erosionó debido al alto déficit fiscal. Esta situación, además, obligó a recortar la inversión social pública, poniendo fin a la expansión iniciada en 2006. Las buenas oportunidades generadas por el crecimiento económico se distribuyeron de manera desigual: nuevamente se registró un crecimiento de la desigualdad de ingresos, su concentración en sectores minoritarios y su deterioro en los grupos vulnerables; aumentó la población en situación de pobreza y persistieron

altos niveles de desempleo e informalidad. La profundización de patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales compromete cada vez más el bienestar de las futuras generaciones, como lo reflejan las huellas ecológica y de carbono más altas de la década. Por último, el año pasado se reportó un dato preocupante: el más bajo nivel de apoyo al sistema político democrático en treinta años.

¿Es la coexistencia de buenos y malos resultados un resultado atribuible a coyunturas desafortunadas? De ninguna manera. En ediciones anteriores de este Informe se han identificado los factores que explican esta situación: el surgimiento de una economía dual que ocasiona brechas de productividad y crecientes desigualdades sociales; un sistema político que ha sustituido la entrega efectiva de bienestar a la población por la generación de más promesa democrática sin contenido económico, mandatos constitucionales y legales que crean expectativas de derecho que el Estado no tiene capacidad de cumplir; una gestión pública que no presta servicios de manera eficiente en ámbitos clave de la vida nacional, y las recurrentes dificultades para prevenir y sancionar la corrupción en el manejo de los asuntos públicos. Mientras estos factores persistan, los avances en desarrollo humano seguirán siendo inconsistentes y, en promedio, insuficientes.

En el 2011 se evidenció un agotamiento -señalado desde hace varios años- de las políticas de promoción de exportaciones basadas en exoneraciones y subsidios como estrategia general para el desarrollo del país. Continuar con esta como única apuesta alcanza para generar crecimiento económico, diversificar el sector exportador y crear enclaves de modernidad en sectores y territorios específicos. No alcanza, sin

VALORACIÓN GENERAL » CONTINUACIÓN

embargo, para resolver los problemas estratégicos que enfrenta Costa Rica, cuya naturaleza y complejidad desbordan las posibilidades de las políticas de apertura económica.

Junto a los problemas indicados, han surgido graves dificultades que también exceden los alcances de la apertura económica, como la falta de sostenibilidad del Estado de bienestar, el abandono explícito de la prioridad ambiental en la gestión del desarrollo y la desinstitucionalización de un sistema de partidos conformado por organizaciones débiles, que muestran serios problemas para representar las demandas ciudadanas. Y el panorama se complica aun más con la aparición de nuevos dilemas: la pronta finalización del “bono demográfico” hará cada vez más difícil lograr crecimiento económico sin mejorar la productividad; la matriz energética, no sostenible, tiene grandes limitaciones para apalancar un crecimiento económico acelerado, y es poco factible continuar otorgando subsidios y exenciones como medio para que nuevas actividades se incorporen al sector moderno de la economía.

El país se adentra en una época en la que se acabaron las ganancias fáciles en desarrollo humano, a costa los avances logrados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. La discusión no es si la modernización de las últimas tres décadas transformó o no al país, si generó o no nuevas oportunidades económicas y sociales. Es evidente que lo hizo. El retorno a la economía agroexportadora previa a 1980 es imposible e inconveniente. El punto es que, de ahora en adelante, mejoras significativas en el desarrollo humano, basadas en la productividad económica y la equidad social, dependen de profundas reformas

que van mucho más allá de la apertura económica. Los parches no alcanzan.

Años de entorpecer y posponer decisiones han llevado al país a una situación en la que los desgastes en ámbitos clave son imposibles de disimular. De no corregir el rumbo, se corre el riesgo de ahogar los motores del desarrollo. Como se ha señalado en anteriores Informes, esta corrección implica un amplio diálogo social y político, crucial para arribar a acuerdos, respaldados por mayorías, que refuercen los fundamentos de la República plasmados en la Constitución Política. Es indispensable romper la inercia de los acontecimientos. Es la hora de las reformas a favor del desarrollo humano.

Tiempo de exigir una deliberación política de calidad

Por quinta ocasión, el *Informe Estado de la Nación* se publica cuando los partidos se aprestan a iniciar una nueva campaña electoral. Al calor de la competencia, prometerán resolver desafíos del desarrollo humano como la disminución de la pobreza o la generación de oportunidades para todos. Son promesas de difícil concreción, que implican costos acerca de los cuales los partidos y candidatos rara vez hablan. Además, el próximo gobierno presidirá, como se dijo, sobre un sistema político deteriorado, con graves problemas de gestión y representación que provocan niveles inéditos de malestar ciudadano.

No es tiempo de lanzar promesas al viento. Hace veinte años la falta de estudios podía excusar la poca viabilidad de las ofertas políticas. Pero en la actualidad, el conocimiento producido por diversos centros de estudio, entre ellos el Programa Estado de la Nación, es una herramienta en manos de la ciudadanía y sus organizaciones para exigir a los partidos ofertas electorales de mayor calidad. Hoy en día es inexcusable

que estos se limiten a prometer mejores horizontes.

Este año el Informe formula preguntas a las agrupaciones políticas que en su plataforma electoral propongan enfrentar los principales desafíos del desarrollo humano. Estas preguntas se originan en las investigaciones realizadas para este y anteriores Informes, que han permitido identificar con precisión las fortalezas, debilidades, riesgos y amenazas del curso de evolución seguido por Costa Rica en las dos últimas décadas. No son ni pretenden ser todas las que pueden plantearse, pero sí apuntan a problemas esenciales. Apremian respuestas ligadas no tanto al “qué”, sino al “cómo”: la especificación de las estrategias y acciones para remover trabas y procurar el progreso tomando en cuenta las difíciles circunstancias fiscales y la incertidumbre internacional que vive el país. Respuestas que puedan ser evaluadas por la ciudadanía durante el proceso electoral -en términos de su viabilidad y costos- y posteriormente exigidas al Poder Ejecutivo y al Congreso.

Esta interrogación es un llamado a la responsabilidad política y un mensaje de que no basta -ni debe permitirse- que las campañas electorales se reduzcan a concursos de mercadotecnia, en los que se pintan horizontes venturosos sin hablar de los medios y los sacrificios que se requieren para alcanzarlos. Las elecciones del 2014 serán un proceso ordinario que se celebrará en tiempos nada ordinarios. Mucho del futuro depende de la implicación ciudadana para idear nuevas formas de encarar los desafíos del país, pues si bien las preguntas están dirigidas a partidos políticos, la participación de las y los costarricenses es indispensable para pensar y exigir nuevas respuestas.

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Reducir la desigualdad de ingreso

La desigualdad en la distribución del ingreso, cualquiera que sea la forma de medirla, continúa incrementándose y mostrando una clara concentración en los grupos más adinerados. La relación entre los ingresos de los hogares del primer quintil (el 20% más pobre) y el quinto (el 20% más rico) pasó de 10,9 veces en 2010 a 11,8 veces en 2011. Cuando hay crecimiento económico, los aumentos reales de los ingresos no se distribuyen de manera equitativa: los hogares más ricos (clases alta y de medianos empresarios, profesionales y técnicos) concentran los beneficios, mientras que los más pobres (los obreros y los trabajadores no calificados) no necesariamente ven mejorada su situación. Es decir, en términos comparativos, vastos segmentos de la población y del territorio han recibido pocos frutos del estilo de desarrollo, mientras que otros sectores y regiones han sido grandes ganadores.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cuáles mecanismos de inspección laboral se fortalecerán para garantizar a los trabajadores el cumplimiento de sus derechos laborales?
- ▶ ¿Se impulsará una política de salarios mínimos crecientes, que beneficie a las personas ocupadas de bajos ingresos? ¿Bajo qué condiciones?
- ▶ ¿Se aumentará la carga tributaria de los sectores de mayores ingresos? De ser así, ¿qué medidas se aplicarán?

⊙ Reducir la pobreza

En los últimos veinte años el país no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas en la pobreza, que sigue afectando a uno de cada cinco hogares. Como la población sigue creciendo, el estancamiento en la incidencia de este flagelo se traduce en un aumento en el número de personas pobres. En el 2011, un total de 287.367 hogares vivían en pobreza total y 85.557 en pobreza extrema, es decir, no podían satisfacer siquiera sus necesidades alimentarias.

En esta materia cada cuatro años los gobiernos anuncian, como gran novedad, un nuevo programa con el que -aseguran- lograrán reducir la pobreza. Los programas "novedosos" suelen dejar sin efecto los esfuerzos que se venían haciendo y obligan a las instituciones sociales a trabajar con nuevos objetivos, nuevas prioridades, nuevas poblaciones meta y nuevas zonas de atención. En las dos últimas décadas Costa Rica no ha podido construir una estrategia de combate a la pobreza con visión de largo plazo y financiamiento sostenido.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Quién debe ser la autoridad máxima en los programas de combate a la pobreza y cuáles reformas legales a sus competencias se harán?
- ▶ ¿Cómo remediar la incapacidad demostrada para consolidar un sistema de información del sector social unificado y coordinado, que centralice los datos de la población pobre?
- ▶ ¿Qué mecanismos de control y rendición de cuentas, adicionales a los existentes, se activarán para garantizar que los recursos dirigidos a las familias de escasos recursos efectivamente lleguen a ellas?
- ▶ ¿Qué cambios institucionales y en las fuentes de financiamiento se realizarán para que el programa de la "Red de Cuido" pase a ser un programa universal para todos los hogares que lo necesiten?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Mejorar la cantidad y calidad de la inversión social pública

Durante el 2011 la inversión social pública real sufrió una contracción global, que puso fin a la expansión registrada durante el período 2006-2010. Esta caída se explica por los problemas que empezaron a mostrar las finanzas públicas en 2009 y que se agudizaron en 2010 y 2011, cuando se redujeron los ingresos tributarios y fracasaron los intentos por aprobar una reforma fiscal. El 2011 marcó nuevamente el inicio de un período de “vacas flacas” en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando “sin gasolina” para atender los problemas que afectan al régimen de bienestar social. Esta situación se agrava por el comportamiento de los mercados de empleo y producción, generadores de crecientes desigualdades sociales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Qué medidas se tomarán para evitar que la contención del gasto público se traduzca en recortes de la inversión social y, por esa vía, afecte a los grupos pobres y vulnerables?
- ▶ ¿Cómo se alcanzará la asignación del 8% del PIB a la educación y se garantizará que esos recursos adicionales no se convertirán en gasto recurrente?
- ▶ ¿Cuáles medidas concretas se tomarán para avanzar hacia la universalización de la cobertura del cuarto ciclo de la educación general básica, que actualmente es de un 46%?

⊙ Asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social

La crisis política generada en el 2011 por la noticia del déficit financiero en el seguro de salud de la CCSS -hasta ese momento considerado el más estable de la institución- y las denuncias por despido de recursos, mala administración y favorecimiento de grupos privados, plantea retos sobre la posible erosión del Estado de bienestar. Las medidas adoptadas por la CCSS en el último año se han orientado al saneamiento de las finanzas, lo cual es positivo si se entiende como un primer paso. No obstante, el esfuerzo es insuficiente. Está pendiente el desafío de reformar los sistemas de gestión clínica y administrativa para responder eficazmente a las demandas de los usuarios, mejorar la calidad de los servicios, evitar la creciente segmentación de los mercados públicos y privados de salud, y enfrentar con éxito el proceso de transición demográfica que vive la sociedad costarricense.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cuáles medidas se aplicarán para ordenar la gestión del recurso humano de la CCSS y reformar los incentivos salariales actuales?
- ▶ ¿Qué mecanismos de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas permitirán mejorar la gestión de los gerentes y mandos medios de la CCSS?
- ▶ ¿Se ampliarán las fuentes de ingresos de la CCSS, pasando del modelo actual de contribuciones de los asegurados que se basa en los ingresos por trabajo, hacia un financiamiento basado en rentas (por ejemplo alquileres, beneficios e intereses como partidas gravables)?
- ▶ ¿Cuáles reformas al régimen de invalidez, vejez y muerte, paramétricas y no paramétricas, son necesarias para mejorar su sostenibilidad financiera en el largo plazo?
- ▶ ¿Qué reformas se harán al régimen de aseguramiento de los trabajadores por cuenta propia, tanto en lo que concierne a su operación como a su financiamiento?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Reducir la inseguridad ciudadana

En poco más de una década, en Costa Rica se duplicó la tasa de homicidios y se triplicaron los robos y hurtos con violencia. En 1997 un 14% de los hogares reportaba que al menos uno de sus miembros había sido víctima de un delito en los doce meses previos; esa proporción sobrepasó el 20% en las mediciones de 2008 y 2011. La inseguridad percibida por las personas es de las más intensas de Centroamérica, pese a que los niveles objetivos de violencia delictiva son los más bajos del Istmo. En los últimos dos años hay evidencia de cierta contención en el crecimiento del delito y de un fortalecimiento de las fuerzas policiales, que han sido poco reconocidos por la población, pero el país sigue profundamente afectado por la dinámica regional. Una de las consecuencias ha sido un fuerte crecimiento de la tasa de encarcelamiento, que es hoy una de las más altas de América Latina.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se ampliará la cooperación, cómo y en qué niveles, con otros Estados centroamericanos en materia de seguridad ciudadana?
- ▶ ¿Qué se mantendrá y que se cambiará en las políticas de fortalecimiento policial impulsadas por la presente Administración?
- ▶ ¿Qué propuestas se harán para fortalecer las políticas de prevención del delito y quién será la autoridad a cargo?
- ▶ ¿Cómo se reducirá la elevada tasa de encarcelamiento del país y se frenará el crecimiento de la sobrepoblación carcelaria?
- ▶ ¿Cuáles acciones, y con qué recursos, se aplicarán para reducir la violencia intrafamiliar, contra las mujeres y contra los menores de edad?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

🕒 Ampliar las políticas públicas de fomento a la productividad y el empleo

En los últimos treinta años en Costa Rica se impuso un estilo de desarrollo económico basado en la promoción de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y la apertura comercial y de la cuenta de capitales. Como resultado de ello, hoy el país cuenta con un dinámico sector exportador y de nuevos servicios, asociado a la IED, que se ha fortalecido con el respaldo activo y creciente de una política pública basada en una sólida plataforma de apoyo institucional (Comex, Procomer, Cinde), considerables exenciones de impuestos y trato diferenciado en precios. Este sector tiene, sin embargo, pocos encadenamientos productivos, sociales y fiscales con el resto de la economía. Por otra parte, existen vastos sectores de la industria y la agricultura tradicionales, así como servicios de apoyo, que tienen bajos niveles de productividad y están desvinculados del sector dinámico de la nueva economía, pero son los principales generadores de empleo del país (absorben al 59% de los ocupados²). Para ellos la política pública es débil y dispersa en una amplia gama de instituciones con pocas capacidades técnicas y financieras (MAG, MEIC, CNP). Todo esto ha creado una debilidad estratégica en materia de desarrollo humano sostenible, al consolidar una situación caracterizada por la presencia de una economía dual y escasos encadenamientos, que limitan las oportunidades empresariales y laborales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo reorganizar la estructura institucional responsable del diseño e implementación de las políticas públicas de fomento productivo, para apoyar a los sectores menos dinámicos que tienen potencial de crecimiento?
- ▶ ¿Qué políticas se requieren para que las empresas que no cumplen con los estándares requeridos por las compañías extranjeras, tengan otras alternativas para expandir sus negocios?
- ▶ ¿A cargo de quién estará y mediante cuáles políticas se fomentará la innovación en los sectores menos dinámicos de la economía, para lograr incrementos de su productividad?
- ▶ ¿Cuáles alternativas de formación y generación de capacidades se impulsarán para la población laboral que no logró terminar la secundaria y no califica para ingresar a los programas del INA?
- ▶ ¿Cuáles cambios se impulsarán en la red de apoyo a las Mipyme y en el Sistema de Banca para el Desarrollo, para facilitar la creación de nuevas empresas o lograr el escalamiento de las ya existentes?
- ▶ ¿Cómo formalizar las empresas informales y vulnerables ante la CCSS, Tributación Directa y el MEIC?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

🕒 Mejorar la solvencia y la eficiencia del Estado

La presencia de un Estado con crecientes problemas fiscales y de gestión es una segunda debilidad que muestra el estilo de desarrollo seguido por el país. La estructura de gastos del Gobierno Central es inflexible, debido a las presiones originadas en los egresos por tres rubros: salarios, pensiones e intereses de la deuda, que representan poco más del 50% de los gastos totales. Sin nuevos y significativos ingresos, el desequilibrio de las finanzas públicas afectará la inversión pública y la prestación de servicios. Aunque una parte del déficit fiscal podría ser compensada con un mejor uso de los recursos, ello no es suficiente. Por el lado del gasto, serán inevitables recortes adicionales en rubros inflexibles de gasto corriente, o en líneas de inversión pública estratégicas para el desarrollo económico, como la inversión social y en infraestructura. Por el lado de los ingresos, varios de los sectores productivos y sociales más dinámicos tienen a su alcance amplios mecanismos de evasión o elusión, o bien gozan de exenciones, las cuales -por cierto- equivalen a un 5,8% del PIB. Además, la ineficiencia pública y la falta de rendición de cuentas han generado malestar en la población, lo que afecta negativamente los esfuerzos por allegar nuevos recursos al Estado.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo sanear las finanzas públicas y, a la vez, garantizar mayores niveles de inversión social y en infraestructura?
- ▶ ¿Qué medidas son necesarias para evaluar la pertinencia del sistema actual de exenciones y reformar la legislación vigente, en procura de generar nuevas fuentes de ingresos tributarios?
- ▶ ¿Cómo lograr mayores contribuciones fiscales de los sectores más dinámicos de la economía?
- ▶ ¿Qué reformas al régimen de empleo público se impulsarán para mejorar la eficacia institucional, corregir los desequilibrios salariales y atraer personal calificado, sin generar incrementos automáticos de incentivos en el resto de la planilla?
- ▶ ¿Qué mecanismos deben aplicarse para fortalecer la supervisión oportuna y la rendición de cuentas en los sistemas de contratación y concesión de obra pública, de manera que se garantice la calidad en las obras ejecutadas?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

⊙ Manejar los riesgos económicos con el actual régimen cambiario

Si bien el actual régimen cambiario ha logrado atemperar la inflación, opera en un entorno de creciente incertidumbre y vulnera la estabilidad externa, pues al combinarse con el crecimiento de las importaciones incrementa el déficit en la cuenta comercial. Al igual que con los desafíos fiscales, atender estos problemas implica enfrentar complejas realidades y a poderosos actores. Sin embargo, es una tarea ineludible. El carácter bimonetario de la economía y la apertura en la cuenta de capitales generan riesgos para la política monetaria y hacen que el Banco Central deba concentrar esfuerzos en sostener el tipo de cambio. Además, el régimen de bandas demanda mayor preparación en el manejo de riesgo por parte de los empresarios, en especial aquellos que administran negocios de menor tamaño, así como transparencia en las señales y orientaciones de la autoridad monetaria. Asimismo, propicia efectos distributivos desiguales entre los diferentes actores de la economía.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Qué instrumentos de política monetaria adicionales son necesarios para reducir los riesgos asociados a los mercados de dos monedas (dólares y colones) que circulan en la economía y a la entrada o salida de capitales?
- ▶ ¿Mediante cuáles instrumentos y políticas complementarias se balancearán los efectos distributivos desiguales que genera el actual régimen cambiario entre los diferentes actores (exportadores, importadores, consumidores, sector financiero)?
- ▶ ¿Qué iniciativas se requieren para apoyar la administración del riesgo cambiario en las empresas de menor tamaño y para garantizar su acceso a los instrumentos del sistema financiero?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA ARMONÍA CON LA NATURALEZA

⊙ Modificar los patrones insostenibles de uso de los recursos

Costa Rica tiene una deuda ecológica: en la última década, sus habitantes usaron entre un 3% y un 13% más de los recursos naturales que el territorio está en capacidad de darles. Esto es paradójico en un país con una gran extensión de áreas protegidas y cobertura forestal, y responde a patrones insostenibles en el uso de esos recursos a lo largo del territorio no protegido. La principal causa de esta deuda es la huella de carbono, originada a su vez en una matriz energética altamente dependiente de los hidrocarburos y marcada por el comportamiento del mayor consumidor de energía del país: el sector transporte. Además en 2011 el país utilizó la mayor proporción de petróleo para generación eléctrica en quince años. El tema de energético no ha sido objeto de políticas claras para reducir el consumo de combustibles fósiles y sus emisiones, del mismo modo que no lo han sido otras áreas que requieren atención urgente, como el empleo intensivo de agroquímicos en la agricultura o la falta de tratamiento de las aguas residuales, ambas generadoras de altos impactos ambientales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Qué acciones se tomarán para transformar la matriz energética nacional y reducir la dependencia de combustibles fósiles?
- ▶ ¿Qué medidas concretas se adoptarán para que el transporte -principal consumidor de energía del país- se transforme en un sector más eficiente, de menor consumo de hidrocarburos y, por ende, de menor huella de carbono?
- ▶ ¿Con qué acciones y con cuáles fuentes energéticas se resolverá el estancamiento en la capacidad instalada para generar electricidad limpia?
- ▶ ¿Qué límites y regulaciones concretas se deben establecer sobre el alto uso de agroquímicos y la expansión de cultivos de alto impacto ambiental?

⊙ Proteger el agua y la riqueza marina

Las tareas y competencias relacionadas con la gestión del agua están dispersas en decenas de leyes que otorgan atribuciones diversas a una importante cantidad de instituciones, tanto nacionales como locales; estas últimas, sin embargo, no tienen capacidad para reducir el alto impacto de las actividades económicas sobre la calidad y disponibilidad del recurso hídrico. Como resultado de esta situación, los esfuerzos de conservación no logran proteger espacios como fuentes de agua superficial y subterránea, zonas de recarga, humedales y la zona marino-costera. En esta materia uno de los problemas centrales del país es el casi nulo tratamiento de las aguas residuales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo se debe gestionar y proteger el territorio marino y marino-costero que actualmente no tiene ningún tipo de resguardo?
- ▶ ¿Cuál debe ser la estructura del Incopesca, a fin de mejorar su efectividad y resolver los conflictos de intereses que se han observado en su gestión?
- ▶ ¿Qué acciones son necesarias para proteger los mantos acuíferos y las zonas de recarga hídrica ante la presión constructiva en las zonas periféricas de la Gran Área Metropolitana?
- ▶ ¿Cómo se resolverán la falta de tratamiento y canalización de las aguas residuales y el retraso en la construcción del alcantarillado sanitario metropolitano?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA ARMONÍA CON LA NATURALEZA

⦿ Ordenar el caos en el uso del territorio

El tema del ordenamiento territorial ha estado presente en la legislación y en el discurso político desde los años sesenta del siglo XX. Sin embargo, la puesta en marcha de acciones concretas ha sido casi nula y el marco normativo e institucional no permite el ejercicio de competencias claras. Las municipalidades, actores centrales en este ámbito, no han asumido de manera generalizada la tarea, y la ausencia de instrumentos para ordenar el uso del territorio facilita el deterioro de mantos acuíferos y suelos, e incrementa el riesgo de desastre, entre otros impactos. A esto se suman el crecimiento de una población cada vez más urbana y los escenarios de cambio climático. Este es un campo en que cualquier acción ya es paliativa y, por tanto, urgente.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se establecerán límites y regulaciones fuertes a la propiedad en aras del ordenamiento territorial? ¿Cuáles y en qué condiciones?
- ▶ ¿Qué instrumentos deben utilizarse para la planificación regional del Gran Área Metropolitana (sean los vigentes, las propuestas en debate u otros nuevos)?
- ▶ ¿Cómo se resolverá la movilización de poblaciones ubicadas en zonas de riesgo de desastre y el impedimento de crear nuevos asentamientos?
- ▶ ¿Qué acciones se tomarán para la adaptación al cambio climático y la reducción de los riesgos asociados?

⦿ Contener la creciente conflictividad ambiental

El país vive un momento crítico, por el constante y creciente surgimiento de conflictos derivados de la tensión entre protección ambiental y actividad productiva. No existe un mecanismo definido que permita resolver esta disyuntiva, con información de base y participación social, ni un diseño institucional capaz de aplicar regulaciones adecuadas y prevenir los daños al ambiente y las pugnas entre sectores. Además el Estado, antes mediador en las disputas, ha pasado a ser generador de los conflictos, por omisiones, acciones incoherentes o decisiones que conllevan altos impactos ambientales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo se definirá la tarea y se mejorarán las capacidades de la Setena, como ente evaluador del impacto ambiental de las actividades productivas?
- ▶ ¿Cuáles entidades de regulación ambiental se reforzarán, en qué áreas y con qué recursos?
- ▶ ¿Cómo se resolverán los conflictos por el uso de la tierra en áreas protegidas y la presencia de población dentro de ellas?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Fortalecer la rendición de cuentas sobre el financiamiento político

Los estudios muestran que aún ocurren irregularidades en el financiamiento público y privado de los partidos políticos. En el caso del financiamiento público, los certificados de cesión (también llamados bonos de deuda política) siguen siendo un mecanismo que genera inequidad en la contienda electoral y además constituyen un portillo abierto para que dinero de fuentes ilegales entre en la actividad política. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha sugerido eliminarlos. Y en el caso del financiamiento privado, son pocos los mecanismos disponibles para rastrear contribuciones cuando se sospecha que tienen un origen ilícito.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se apoyará el criterio del TSE de eliminar los certificados de cesión? ¿Qué otras medidas se requieren para mejorar la equidad en el acceso al financiamiento público para todos los partidos?
- ▶ ¿Se aprueba la eliminación del secreto bancario en los casos en que existen sospechas fundadas de que las contribuciones a los partidos provienen de fuentes ilegales?
- ▶ ¿Qué otras reformas se impulsarán para impedir el ingreso de dinero proveniente del crimen organizado en la política?

Mejorar la calidad de la representación política

Existe acuerdo general entre especialistas y actores políticos sobre la pérdida de representatividad política y la importancia de introducir cambios en el sistema electoral, que permitan corregir deficiencias en ese ámbito. Buena parte de las normas que regulan el sistema están desfasadas con respecto a la nueva realidad del país: por ejemplo, las circunscripciones electorales son las provincias, que fueron definidas a finales del siglo XIX y principios del XX, y la cantidad de diputados fijada en 57 data de 1962, cuando la población rondaba 1,2 millones de personas. En aras de mejorar la proporcionalidad, garantizar la equidad para todas las regiones y mejorar la rendición de cuentas:

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se apoyarán cambios al sistema electoral para modificar el tamaño de las circunscripciones electorales y variar la cantidad de diputados?
- ▶ ¿Se apoyará la carrera parlamentaria con reelección continua de diputados? ¿En qué términos?
- ▶ ¿Se apoyará la instauración del voto nominal en la Asamblea Legislativa, para determinar cómo votan las y los diputados?
- ▶ ¿Qué otras medidas son necesarias para mejorar la función de representación que cumplen los legisladores?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

⦿ Combatir la corrupción en la función pública

En los últimos años el sistema de administración de justicia ha experimentado un proceso de modernización que ha propiciado, entre otras cosas, un endurecimiento de las sanciones y la agilización de los procedimientos para perseguir la delincuencia, sobre todo en materia penal. No obstante, las sanciones y procedimientos previstos en la legislación aún son débiles cuando se trata de los llamados “delitos de cuello blanco”, relacionados con actos de corrupción. Esta situación ha generado en la ciudadanía el sentimiento de que prevalece la impunidad cuando ocurren irregularidades con fondos públicos en las que participan altos funcionarios del Estado y la empresa privada. Con el fin de ajustar la legislación y mejorar las capacidades institucionales para el control de la corrupción:

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se asumirá el compromiso de tipificar todos los delitos de corrupción que no figuran en la legislación nacional, pero que forman parte de los instrumentos jurídicos internacionales sobre el control de la corrupción que han sido ratificados por Costa Rica?³
- ▶ ¿Cómo se mejorará el régimen de contratación pública, y en particular el sistema de compras directas?
- ▶ ¿Qué otros mecanismos deben implementarse para cambiar el régimen de inmunidad que cubre a altos funcionarios públicos, con el fin de evitar casos de corrupción de “cuello blanco”?

⦿ Dar sustento económico a los derechos reconocidos a la población

Una alta proporción de las leyes que se aprueban en el país se caracterizan por ser garantistas, pero vacías de recursos para su implementación, es decir, amplían y reconocen los derechos de la ciudadanía, le asignan nuevas competencias al Estado, pero no identifican las fuentes que proveerán el financiamiento necesario para acatar esos mandatos. En un escenario de déficit fiscal esta situación se torna crítica. Para la población, este fenómeno significa tener expectativas que a la postre el Estado no logra cumplir; para las instituciones públicas significa perder credibilidad y capacidad de satisfacer las demandas de la ciudadanía. En aras de resolver este círculo vicioso de promesa democrática sin sustento financiero:

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo se evitará que la Asamblea Legislativa apruebe legislación sin identificar las respectivas fuentes de financiamiento y los responsables de su cumplimiento?
- ▶ ¿Qué otras reformas se requieren para establecer un régimen de responsabilidad sobre las decisiones de los diputados y la calidad de la legislación?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

🕒 Fortalecer la gestión política

A partir de 1998, el sistema político costarricense ha experimentado una creciente volatilidad en las preferencias electorales, la erosión de las lealtades partidarias y un incremento de la fragmentación partidaria. Esta combinación de factores finalmente dio lugar a una fractura del sistema bipartidista y abrió espacio para la participación de nuevos partidos en la disputa por el control del Poder Ejecutivo y por los escaños del Congreso. Este último pasó así a tener una conformación pluripartidista y sin mayorías; de hecho, las últimas cinco administraciones han tenido que gobernar sin mayoría en la Asamblea Legislativa. En este período también ha sido palpable la dificultad para lograr acuerdos de largo plazo sobre temas centrales para el desarrollo humano, como la reforma y el financiamiento del Estado, la distribución de la riqueza y la sostenibilidad del sistema de salud, entre muchos otros. Las iniciativas de diálogo nacional y las comisiones de expertos tampoco han sido la vía para llegar a acuerdos nacionales. El resultado es sombrío: el país se encuentra en un callejón donde no se vislumbra una salida cierta a los principales desafíos del desarrollo humano, pues ninguna fuerza política tiene el poder y la legitimidad para definir el rumbo por sí sola. Considerando lo anterior:

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se aceptaría conformar una alianza de partidos para gobernar, no solo en el Legislativo, sino también en el Ejecutivo? ¿Bajo cuáles condiciones?
- ▶ ¿Cuáles serán los criterios esenciales para la conformación del Gabinete?
- ▶ ¿Se nombraría a personas no partidarias, de amplia trayectoria, prestigio y competencia, en el Gabinete y en las instituciones públicas?
- ▶ ¿Se aceptaría realizar concursos públicos para escoger a las y los titulares de las presidencias ejecutivas y juntas directivas de las principales instituciones públicas?
- ▶ ¿Qué medidas concretas se requieren para mejorar la gestión de los gobiernos locales?

CAPÍTULO
1Resumen de capítulos
de seguimiento

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible. Es, a su vez, una herramienta de información ciudadana de fácil acceso, para conocer la evolución de la sociedad costarricense, crear instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y contribuir a la formación de consensos nacionales, ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. Abarca tanto una revisión específica del año bajo estudio (en este caso el 2011), como la referencia a tendencias de mediano y largo alcance que permiten identificar los principales desafíos nacionales. Este esfuerzo se lleva a cabo desde el marco institucional del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes, con apoyo en la información generada en las universidades públicas, otros centros de investigación y entidades públicas y privadas.

Como se ha visto en sus primeras

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

Los primeros cuatro capítulos conforman la Parte I del Informe, titulada “Seguimiento del desarrollo humano sostenible”, en la cual se analiza el desempeño nacional desde cuatro aristas: la social, la económica, la ambiental y la política, en ese orden. En la Parte II, “Debates para el desarrollo”, este año se incluyen dos aportes

especiales: uno sobre la producción cultural en Costa Rica, y otro sobre el reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas.

Finalmente, la Parte III contiene el Compendio Estadístico, que reúne más de 280 variables, las series históricas de los últimos diez años -en los casos en que la información lo permite- y un conjunto de indicadores internacionales que ayudan a ubicar a Costa Rica en el contexto regional y mundial. Además, en esta ocasión se presentan dos compendios especiales. Uno de ellos contiene una serie de indicadores electorales que abarca los períodos de elecciones presidenciales, legislativas y municipales, de 1970 a 2010. El otro ofrece datos de los últimos cuatro censos de población y vivienda (1973, 1984, 2000 y 2011), con variables seleccionadas en las áreas demográfica, educación, empleo y servicios básicos de las personas y las viviendas.

Equidad e integración social en 2011

Síntesis del capítulo

Valoración general

En el año 2011 Costa Rica siguió mostrando avances en desarrollo humano para el promedio de su población, sobre todo en las áreas de salud y educación. No obstante, estos logros convergieron con el deterioro de la equidad social y con una contracción real de la inversión social pública, es decir, de los recursos destinados a los programas sociales.

Los hallazgos de este Decimotavo Informe reflejan una ampliación de la brecha entre modernización y crecimiento económico, por un lado, y el acceso a las oportunidades, por el otro. Esto erosiona la integración social del

país, pues la creciente desigualdad en la repartición de los beneficios del desarrollo levanta barreras cada vez más difíciles de superar entre grupos y sectores.

Adicionalmente, el 2011 marcó el inicio de un período de “vacas flacas” en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando “sin gasolina” para atender los problemas que afectan al régimen de bienestar social. En una coyuntura de recursos decrecientes, una vía factible para mejorar la gestión es realizar cambios institucionales que introduzcan mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios, e implementar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, en parti-

cular de los jefes y mandos medios. Pocas opciones quedan, pues “más de lo mismo” probablemente implicará un debilitamiento de la capacidad de la política pública para impulsar el desarrollo y corregir las inequidades que está generando la economía.

El reto inmediato es evitar que los recortes presupuestarios de los próximos años empujen hacia la pobreza y la vulnerabilidad a amplios sectores de la población. El país necesita integrar a todos sus habitantes al desarrollo, un desafío que se torna más complejo debido a los cambios acelerados en la estructura por edad de la población y el lento avance que muestra la formación de una fuerza laboral altamente calificada.

CUADRO 1.1

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

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Esperanza de vida ■ Tasa de mortalidad infantil ■ Viviendas con acceso a Internet ■ Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo ■ Tasa de víctimas de homicidios ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Escolaridad promedio ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Ingreso promedio real del hogar ■ Salario mínimo real ■ Población con secundaria completa o más ■ Tasa de delitos contra la vida ■ Tasa de homicidios ■ Tasa de delitos contra la propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cobertura de la PEA en la seguridad social ■ Incidencia de la pobreza ■ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo total y femenina ■ Coeficiente de Gini ■ Cobertura de la PEA asalariada por seguro de salud ■ Inversión social real por persona

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2011 con la tendencia observada en el período 2000-2010.

Principales hallazgos

- El X Censo Nacional de Población realizado en 2011 contabilizó 4.301.712 habitantes. En el período intercensal 2000-2011 la población creció a una tasa media anual del 1,1%, muy inferior a los dos registros previos (2,3% entre 1973 y 1984, 2,8% entre 1984 y 2000).
- La incidencia de la pobreza total y extrema no tuvo cambios estadísticamente significativos. En 2011 el 21,6% de los hogares costarricenses estaba en situación de pobreza total y un 6,4% en extrema pobreza, lo que equivale a 1.140.435 personas pobres.
- La brecha entre la pobreza rural y la urbana se acortó en un punto porcentual, como resultado de un aumento en la incidencia urbana (que llegó a 19,1%) y una leve reducción en la rural (a 26,0%).
- La desigualdad en la distribución de los ingresos sigue creciendo. El coeficiente de Gini pasó de 0,508 en 2010, a 0,515 en 2011. La región Brunca es la más desigual del país.
- La Gran Área Metropolitana ostenta las mejores condiciones de vida en materia de acceso a servicios públicos, calidad de la vivienda, tenencia de activos y logro educativo.
- La tasa de desempleo abierto pasó de 7,3% en 2010 a 7,7% en 2011. Los grupos más afectados siguen siendo las mujeres, los trabajadores de la zona urbana y las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica. El desempleo de las personas del primer quintil es diez veces mayor que el de las ubicadas en el quinto quintil: 21,4% versus 2,3%.
- Hay serios incumplimientos de las garantías laborales en el mercado de trabajo. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2011, uno de cada cinco ocupados no recibe aguinaldo, tres de cada diez no disfrutaban de vacaciones pagadas ni tienen cobertura

por enfermedad o riesgos del trabajo, y a cerca de la mitad no se les reconoce el pago de horas extra.

- La inversión social pública real cayó un 0,5% entre 2010 y 2011, lo que en términos per cápita equivale a una disminución de 1,6%. Esta contracción refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde el año 2006.

Novedades del capítulo

- Se incorporan los resultados del Censo 2011 en el análisis de los temas de analfabetismo, acceso y logro educativo, vivienda, acceso a servicios básicos y uso de tecnologías de información y comunicación.
- Se estudian las condiciones de vida de la población adulta mayor, a partir de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Hogares.
- Se da seguimiento a las medidas adoptadas por la CCSS para solventar su crisis financiera y se resume una serie de propuestas de índole estructural planteadas por múltiples sectores para solucionar los problemas de gestión y calidad de los servicios de salud.
- Se analizan las brechas en el acceso y el logro educativo entre grupos de población, y se comprueba que las personas pobres y los residentes de zonas rurales y regiones periféricas, entre otros, se encuentran en clara desventaja.
- Se presentan estimaciones de la rentabilidad de la educación a nivel de regiones de planificación.
- Se explora el perfil de la población pobre en los últimos veinte años.
- Se examina el grado de cumplimiento de algunas garantías laborales entre los trabajadores asalariados.

Brechas en acceso y logro educativo entre grupos de población

Ediciones anteriores de este Informe han advertido que el nivel educativo de las y los costarricenses no aumenta al ritmo que se requiere, para lograr la aspiración de construir una sociedad en la que el desarrollo tecnológico y la productividad propicien un bienestar creciente para las personas. En el 2011 la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años era de 8,9 años, apenas 1,8 años más que en 1990.

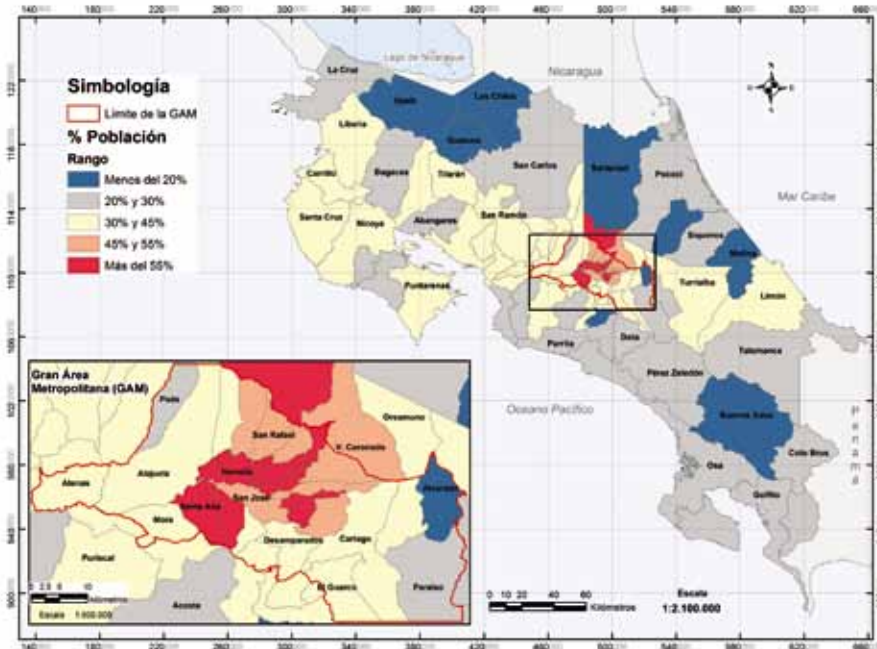
El Censo de Población del 2011 registró una tasa de alfabetización del 97,6% (2,4 puntos porcentuales más que en el Censo del 2000), con mayores aumentos en las personas en desventaja, como los residentes de zonas rurales. Sin embargo, persisten grandes brechas territoriales en el acceso y el logro educativo (mapa 1.1), que se reflejan en la alta concentración de graduados de secundaria y universitarios que residen en la Gran Área Metropolitana (GAM). El Censo 2011 revela que en Moravia, Escazú, Curridabat, San Pablo y Montes de Oca, cuatro o más personas de cada diez cuentan con estudios universitarios. Por el contrario, solo uno de cada diez habitantes logró entrar a la universidad en los cantones fronterizos del norte, las zonas costeras del Caribe y los cantones de Buenos Aires, León Cortés y Alvarado.

Otro hallazgo importante es la lentitud de los avances en las coberturas de preescolar y el ciclo diversificado. Además, la calidad de la educación que reciben los estudiantes en el país es regular, según los puntajes promedio obtenidos en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su sigla en inglés).

En asistencia a la educación, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2011 muestran que no hay distancias considerables en la población de 7 a 12 años (la cobertura es cercana al 100%), pero sí en otros segmentos etarios. Entre los niños y niñas de 2 a 4 años solo el 14% asiste al sistema educativo, cifra que se eleva a más del 85% en el grupo de 5 a 6 años. Las brechas son desfavorables para los habitantes de las zonas rurales y las regiones periféricas: mientras la Central ostenta las proporciones

MAPA 1.1

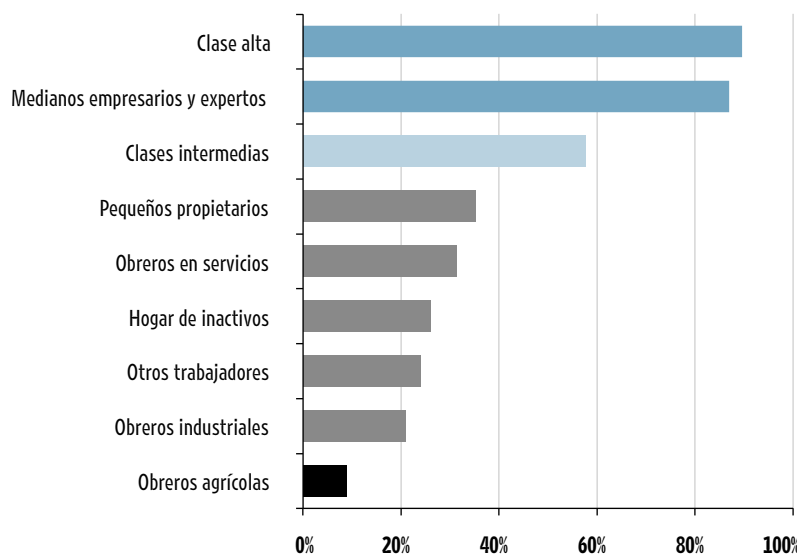
Porcentaje de población de 20 a 64 años que tiene secundaria completa o más, según cantón. 2011



Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con base en el Censo de Población y Vivienda del 2011 y ProDUS-UCR.

GRAFICO 1.1

Población de 25 a 39 años que completó la educación secundaria, según clase social del hogar. 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

más altas en todos los grupos de edad, la Huetar Atlántica, la Huetar Norte y la Brunca registran los menores porcentajes.

Al examinar el indicador de logro educativo en la población de 25 a 39 años, se constata que en 2011 solo un 42,1% había completado la secundaria. Pero si además se considera la distribución de ese grupo según clases sociales, afloran grandes diferencias. Las clases alta y de medianos empresarios y expertos registran los mayores porcentajes de personas graduadas de secundaria: 89,6% y 86,9%, respectivamente. En las clases intermedias la cifra llega al 57,7%. Les siguen los pequeños propietarios y los obreros en servicios, y en el extremo inferior se ubican los obreros agrícolas, con un escaso 8,8% de población que logró terminar la secundaria (gráfico 1.1).

Rentabilidad de la educación muestra diferencias entre regiones

Un mayor logro educativo permite aspirar a mejores empleos e ingresos. Conforme aumenta el nivel de instrucción de los trabajadores, mayores son los salarios promedio que reciben. Tal como ha sido documentado en entregas anteriores de este Informe, la población que tiene primaria incompleta o menos es la que percibe los ingresos más bajos del país, y la situación no es muy distinta para quienes completaron la primaria o cursaron algunos años de secundaria, pero sin llegar a graduarse. Las mejoras empiezan a ser evidentes en las personas ocupadas que lograron terminar la secundaria, cuyos ingresos duplican los de aquellas que no tienen instrucción. Y las mayores diferencias se observan en la población que además cursó estudios superiores, pues sus ingresos superan cuatro veces el de las personas con menores niveles educativos.

Para este Informe se estimó la rentabilidad de la educación aplicando la metodología de Mincer a las seis regiones del país⁴. Para la mayoría de las regiones la rentabilidad de la enseñanza primaria no es significativamente distinta a la que obtienen las personas que carecen de instrucción formal; en promedio, ese nivel

educativo no está brindando resultados positivos en términos de ingresos. En cambio, la rentabilidad varía (es decir, es no lineal) conforme se avanza en los niveles de educación. Los rendimientos de la secundaria completa son mayores para las regiones Chorotega, Huetar Norte y Brunca, donde la baja proporción de personas ocupadas con ese nivel de escolaridad o uno superior podría estar impulsando las altas remuneraciones. Finalmente, graduarse de la universidad produce rendimientos mayores en las regiones Chorotega y Brunca, en tanto que los profesionales de la Pacífico Central son los que reciben los menores beneficios.

CCSS adopta medidas para solventar su crisis financiera

En las últimas décadas Costa Rica se ha caracterizado por mantener una tendencia de mejora en sus indicadores de logro en salud, con aumentos en la esperanza de vida y reducciones en las tasas de mortalidad. En este contexto, la crisis institucional en la CCSS es un factor de riesgo que podría incidir negativamente en el mantenimiento de estos logros, si no se toman las medidas correctivas adecuadas. Si bien se reconoce el esfuerzo inicial de la entidad por ordenar sus finanzas, aún está por verse si las acciones desplegadas son suficientes para alcanzar la sostenibilidad.

Durante el 2012 la Junta Directiva de la CCSS ha puesto en marcha una serie de acciones puntuales orientadas a sanear las finanzas de la institución, como la reforma del Reglamento de Incapacidades y la adopción de 45 medidas de austeridad que cubren casi la mitad de las recomendaciones de la Comisión de Especialistas que estudió la problemática de esta entidad. Pese a su indiscutible relevancia, estas medidas no son suficientes para apuntalar la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Sigue pendiente lo más importante: realizar ajustes de índole estructural para solucionar los problemas de gestión y de calidad de los servicios que reciben los asegurados. Entre esos ajustes destacan los siguientes: i) actuar sobre el modelo de gestión de la enfer-

medad, ii) redefinir la manera de administrar las listas de espera, iii) poner en marcha del expediente digital único en salud, iv) ordenar la gestión del recurso humano, v) introducir nuevos turnos médicos, vi) estimar las necesidades de equipamiento e infraestructura para los próximos cinco años, y vii) mejorar la gestión de compra.

Junto a los problemas que conllevarían el diseño técnico y la implementación de las medidas correctivas, la presencia de fuerzas políticas de muy diversa índole y poder de negociación podría obstaculizar su ejecución. La administración de la CCSS enfrenta la disyuntiva de poner en marcha medidas impopulares que generarán conflictos con diversos grupos de poder, o posponer su aplicación para cuando exista un mejor ambiente político, con el consiguiente y gradual debilitamiento de la entidad, por la permanencia de factores que socavan su sostenibilidad financiera.

Mejóro la calidad del parque habitacional en la última década

El Censo 2011 contabilizó en el país un total de 1.360.055 viviendas, de las cuales 1.359.168 son individuales y 887 colectivas. Con respecto al Censo 2000, se dio un aumento de 325.162 unidades, para un crecimiento promedio anual del 2,5%. Esta tasa es menor a las registradas en anteriores períodos intercensales, de alrededor del 4%, pero supera la tasa de crecimiento anual promedio de la población, que fue de solo 1,1% entre 2000 y 2011.

En el período intercensal 2000-2011, Costa Rica logró mejoras importantes en la provisión de servicios domiciliarios básicos como agua, electricidad y saneamiento. No obstante, estos avances se opacan ante la persistencia de brechas en el acceso a vivienda digna en los cantones fronterizos y del sur del país, donde la infraestructura habitacional de muchos hogares es precaria. Asimismo, la tenencia de artefactos electrónicos modernos en las viviendas, en promedio, es relativamente baja y muestra una distribución desigual. Los mayores porcentajes se registran en las zonas urbanas, en especial de la GAM.

Del total de viviendas individuales, 1.211.964 están ocupadas (89,2%). El promedio de habitantes por vivienda ha decrecido, pues pasó de 5,7 personas en el Censo de 1963, a 4,8 en el de 1984 y a 3,5 en el de 2011. Al indagar acerca de las viviendas individuales ocupadas, el Censo 2011 encontró que las casas independientes constituyen el 92,9%. Han ganado importancia las residencias en condominio y los edificios de apartamentos (1,6% y 3,6% respectivamente, de las viviendas individuales ocupadas). Ambos tipos se concentran en las zonas urbanas, sobre todo de la GAM.

Un 5,2% de las viviendas individuales tiene problemas de hacinamiento⁵. Las zonas rurales y las regiones Huetar Atlántica, Huetar Norte y Pacífico Central son las más afectadas por esta situación. En seis cantones el porcentaje de hacinamiento más que duplica el promedio nacional: Los Chiles, Talamanca, Garabito, La Cruz, Matina y Upala.

A pesar de las altas coberturas nacionales en la provisión de servicios domiciliarios básicos, aún hay zonas -sobre todo rurales y fronterizas- que reciben una atención deficiente. Un ejemplo de ello es la procedencia del agua que consumen los hogares: si bien a nivel nacional los acueductos suplen de este líquido al 93,1% de las viviendas, la cifra baja al 78,5% en el área rural. En más del 15% de las casas de Buenos Aires, Talamanca, Dota y Osa el agua procede de un río o quebrada. El pozo es otro medio importante en Sarapiquí, Talamanca, Pococí, Los Chiles y Matina, ya que abastece a más del 20% de las viviendas.

En cuanto a la conexión del servicio sanitario, el 75,1% de las viviendas del país utiliza tanques sépticos y un 20,5% tiene alcantarillado sanitario. La suma de ambos grupos (95,6%) refleja un aumento de 4,4 puntos porcentuales en relación con el año 2000. El alcantarillado se concentra en la GAM, especialmente en los cantones de San José y Tibás, donde cubre el 80% de las viviendas. El sistema de pozo negro o letrina está presente en el 3% de las viviendas a nivel nacional, lo que representa una notable reducción frente al 8,6% regis-

trado en el 2000. Este tipo de conexión se sigue usando en las zonas rurales fronterizas; así sucede, por ejemplo, en una de cada cuatro viviendas de los cantones de Talamanca, Los Chiles y La Cruz, y en una de cada seis en Buenos Aires y Upala.

Disminuye tasa de delitos contra la vida por segundo año consecutivo

En el 2011 hubo buenas noticias en el acceso a un entorno libre de amenazas a la integridad física y patrimonial de las personas, ya que se redujeron las tasas de delitos y de victimización con respecto al año anterior. La tasa de homicidios dolosos bajó por segundo año consecutivo, al pasar de 11,2 casos por 100.000 habitantes en 2010, a 9,7 casos en 2011. También descendieron los otros delitos contra la vida y contra la propiedad. No obstante, persistieron los elevados índices de violencia intrafamiliar, expresados en la cantidad de femicidios (40 casos en 2011) y de homicidios de padres contra sus hijos (14 casos).

Estos resultados se combinan con un dato preocupante: entre diciembre de 2010 y diciembre de 2011 la población penitenciaria creció en 5.895 personas⁶, de las cuales 1.776 entraron al régimen institucional, es decir, se mantienen recluidas en forma permanente. Estas cifras convierten al 2011 en el año que ha contabilizado la mayor cantidad de personas en esta condición (un total de 25.242, con 12.154 de ellas en el régimen institucional), al mostrar un crecimiento de 15,8% con respecto al 2010.

Las encuestas de hogares de 2008 y 2010 incluyeron un módulo sobre victimización, cuyos resultados fueron publicados por el INEC y el PNUD en 2011. En ellos se observa que la cantidad de hogares que fueron víctimas de algún delito descendió de 28% en 2008, a 20,2% en 2010, aunque estas cifras no son estrictamente comparables. Los delitos más frecuentes -y con menores porcentajes de reducción- siguen siendo el asalto o robo fuera de la vivienda (8,2% de los casos) y el robo en la vivienda (6%). La persistencia de estos eventos podría estar evitando que disminuya la sensación de inseguridad

en los hogares del país. Por su parte, la denuncia ante las autoridades sigue siendo baja: 23,7% de los casos. El robo de automóviles (74,7%) es el evento más reportado y en el extremo opuesto se ubican los delitos de agresión (27,7%).

Crecientes desigualdades en el ingreso y mayor número de pobres

La evolución del coeficiente de Gini⁷ muestra que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron en 2001 y 2009. En 2011 el valor fue de 0,515, la tercera cifra más alta del período. La clara concentración del ingreso en los grupos más ricos se comprueba al observar la relación entre el primer quintil (el 20% más pobre) y el quinto (el 20% más rico), que aumentó de 16,7 veces en 2010 a 18,2 veces en 2011.

El aumento de la desigualdad en el último año ocurrió en las zonas urbanas, donde el coeficiente de Gini pasó de 0,489 en 2010, a 0,501 en el 2011. En el área rural más bien disminuyó, de 0,502 a 0,490. Por regiones, la principal conclusión es que en Costa Rica hay unas claramente más desiguales que otras. La región Brunca destaca como la más desigual del país, seguida por la Chorotega, ambas con niveles superiores al promedio nacional (gráfico 1.2).

En 2011 la pobreza afectó al 21,6% de los hogares y fue similar a la reportada en 2010 (21,3%). En pobreza extrema la tendencia fue la misma, es decir, se registró un porcentaje ligeramente superior en el 2011 que en el año previo (6,4% versus 6,0%). Esto significa que prevalece el estancamiento que se viene observando desde 1994, pues durante diecisiete años, con excepción de 2007 y 2008, la incidencia se ha mantenido en 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, y la pobreza extrema en 6%, más o menos un punto porcentual. No obstante, por efecto del crecimiento de la población, el total de hogares en situación de pobreza sí ha tenido aumentos considerables en los últimos años. La estimación a partir de la Enaho 2011 mostró que en ese año el número de hogares pobres alcanzó los valores más altos desde 1990: 287.367 en pobreza total y 85.557 en pobreza extrema. En número de habitantes

equivale a 1.140.435 personas pobres y 336.305 pobres extremas.

El 2011 también se caracterizó por un crecimiento sustancial en la pobreza urbana y una leve disminución en la rural. En efecto, luego de registrar un 18,3% en 2010, la pobreza urbana ascendió a 19,1% en el año bajo análisis. En cambio, la pobreza rural cayó del 26,3% al 26% de los hogares. Las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte fueron las más perjudicadas. En ambos casos, la pobreza total y la extrema crecieron de forma simultánea, lo que conllevó un aumento de su participación en el total de hogares pobres. La pobreza mostró reducciones en el 2011 en las regiones Brunca y Chorotega -las más pobres del país-, así como en la Pacífico Central.

Perfil de la población pobre en los últimos veinte años

El perfil de la pobreza no muestra cambios importantes en los últimos veinte años. Este flagelo se concentra un poco más en las personas menores de 18 años, los residentes de la región Central, los inactivos laboralmente, en quienes tienen una escolaridad de primaria incompleta o menos, los pequeños propietarios y los obreros agrícolas con bajo nivel de calificación. Los hogares pobres poseen más miembros que los no pobres y tienen menos personas ocupadas.

Algunas características han ganado peso en el perfil de la pobreza. El principal cambio es que su rostro es cada vez más urbano. Los pobres de hoy tienden a vivir mayoritariamente en zonas urbanas, no rurales, como sucedía en la década de los ochenta. Mientras en los años ochenta y noventa los pobres urbanos representaban una de cada tres personas en situación de pobreza, para el 2011 esa proporción había superado el 55%. Este resultado era previsible dado el intenso proceso de urbanización que experimentó el país durante el período bajo análisis. Otro ámbito en que la pobreza ha crecido de manera rápida y persistente es el de los hogares con jefatura femenina, que pasaron de representar un 19,6% del total de hogares pobres en 1987-1988, a un 36,2% en 2008-2009.

La pobreza está envejeciendo, pero sigue siendo mayoritariamente joven. Aunque la población menor de 18 años aporta el mayor número de personas en pobreza, su participación ha pasado del 53,6% al 45,8% del total de pobres. En cambio, el grupo de mayores de 40 años muestra el mayor crecimiento; mientras en el bienio 1987-1988 uno de cada seis pobres superaba esa edad, hoy la proporción es de uno de cada cuatro. Esta característica podría estar asociada al relativo envejecimiento de los jóvenes que, durante la crisis de inicios de los años ochenta, se vieron obligados a abandonar sus estudios y desde entonces viven en situación de pobreza o alta vulnerabilidad.

Hogares con adultos mayores sufren mayor pobreza

Según la Enaho 2011, la población adulta mayor de Costa Rica está conformada por 367.086 personas (8% de la población). Durante la década del 2000 este grupo creció a un ritmo anual del 3,7%, una tasa 2,5 veces más alta que el crecimiento de la población total. Para el 2050 se proyecta que uno de cada cinco costarricenses será adulto mayor,

en comparación con menos de uno de cada diez en la actualidad. Este aumento se refleja también en la composición de los hogares. Paulatinamente se ha venido elevando la proporción de hogares que tienen un adulto mayor entre sus miembros (uno de cada cinco en el 2010), así como el porcentaje de los que tienen dos o más de estas personas (6,5%). Por otra parte, llama la atención el fuerte y sostenido incremento de los hogares formados solo por el adulto mayor, que pasaron del 3,4% de los hogares en 1990, al 6% en 2010.

La incidencia de la pobreza -entendida como una situación de ingresos insuficientes- ha sido mayor en los hogares que tienen personas adultas mayores que en aquellos que no las tienen, aunque a partir del 2007 la diferencia entre ambos se ha reducido. Entre 2004 y 2006 la pobreza afectó en promedio a un 28,5% de los hogares del primer grupo, y a un 19,4% de los del segundo. En 2011 la situación se revirtió, pues la incidencia de la pobreza fue ligeramente mayor en los hogares sin adultos mayores. Esta disminución se relaciona con el aumento en las pensiones del

régimen no contributivo, así como en el monto mínimo de las pensiones contributivas que otorga la CCSS.

El 87,5% de los adultos mayores de Costa Rica tiene casa propia. Sin embargo, a lo interno de este grupo se observan diferencias, ya que los adultos mayores que viven solos muestran una tasa de tenencia siete puntos porcentuales menor que la de los que viven acompañados. La calidad de los inmuebles es sistemáticamente menor en el grupo de adultos mayores que viven solos; sus casas muestran peores condiciones de techo, piso y paredes exteriores. Por último, la tenencia de activos tecnológicos entre los adultos mayores es muy inferior al resto de la población, sobre todo entre quienes viven solos. Dada la brecha generacional en esta materia, los adultos mayores “viven con lo que se necesita”.

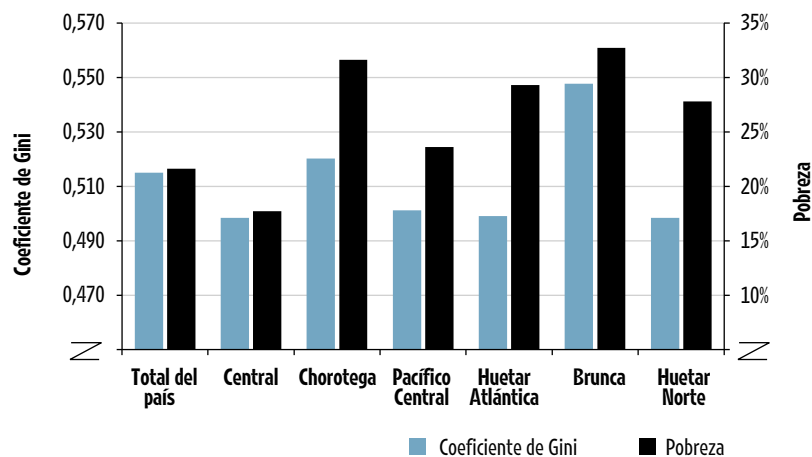
Mercado de trabajo incumple garantías laborales

Según la Enaho 2011, uno de cada cinco empleados de entre 15 y 64 años no tiene aguinaldo, tres de cada diez no reciben pagos por enfermedad, vacaciones o riesgos del trabajo, y a poco menos de la mitad se les reconoce el pago de horas extra. Las diferencias geográficas son amplias, pero la tendencia general es que los ocupados de las regiones Brunca y Chorotega son los más vulnerables a estas situaciones. Ninguno de los indicadores considerados supera el 70% de cumplimiento en esas regiones, y es particularmente bajo el pago de horas extra. En la región Brunca solo uno de cada tres trabajadores recibe pago por jornada extraordinaria. Según sea el indicador analizado, estos datos revelan que entre 288.305 y 682.612 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de un derecho legalmente concedido.

Estas tendencias están muy relacionadas con la ocupación informal. En la región Brunca, las denominadas “empresas no constituidas en sociedad” representan el 55,6% del total de patronos, en contraste con un 38,7% a nivel nacional o un 33% en la región Central. De los trabajadores de la región Brunca que laboran en ese tipo de empresas, el

GRAFICO 1.2

Coefficiente de Gini^{a/} e incidencia de la pobreza, según región. 2011



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita neto ajustado. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad.

75% no recibe aguinaldo, al 86% no le pagan horas extras y el 84,6% no tiene vacaciones pagas. También son propensos a estos problemas los empleados del sector construcción y el trabajo doméstico, así como las personas menores de 20 años o mayores de 55.

Cae inversión social pública real

En el 2011 la inversión social pública (ISP) total se redujo en medio punto porcentual, lo cual significa que el problema fiscal del país finalmente hizo mella en los programas sociales. Si bien esta contracción es leve, sí refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde 2006. Entre ese año y el 2009 la ISP real creció un 25%, para un promedio anual del 5,7% (Trejos, 2012). Si se relaciona con el crecimiento de la población, la ISP por habitante mostró una contracción de -1,6% en el 2011, cifra que también detiene la expansión sostenida del período 2006-2009, cuando este indicador registró un aumento de 18% en términos per cápita.

El análisis por sectores revela que los programas de educación pública sufrieron la mayor contracción real en el 2011 (-6,3% total y -7,4% por habitante), en particular la educación general o básica, incluyendo los incentivos para estudiar y la formación profesional. El único rubro que logró crecer fue la educación superior. El sector de vivienda y territorio siguió mostrando un compor-

tamiento desfavorable, al contraerse en términos reales por tercer año consecutivo. En el 2011 la caída fue cercana al 3% en términos totales y al 4% per cápita. El resto de sectores (salud, seguridad social y cultura y recreación) crecieron marginalmente.

Los programas universales dirigidos a toda la población mostraron una contracción real del -3,5% en términos totales y del -4,6% per cápita. Los programas restrictivos, como la educación superior, crecieron apenas un 0,5%. Los servicios contributivos, como las pensiones, mostraron una expansión real (2% total y 0,9% per cápita). Por último, los programas sociales selectivos orientados a grupos de menores recursos fueron los que corrieron la peor suerte en el 2011, pues experimentaron la contracción mayor (4,4% total y -5,5% per cápita).

Caída de inversión social para grupos más pobres es menor

Para determinar el impacto de la contracción de la ISP en los hogares más pobres, se estimó la distribución de esos recursos por estratos de ingreso (quintiles). Los resultados obtenidos indican que la ISP tendió a repartirse de manera proporcional a la distribución de los hogares, y que la inversión que recibió el quintil más pobre decreció menos que la dirigida a los demás estratos. Esto significa que si bien los hogares más pobres se vieron afecta-

dos por la contracción de la ISP, para ellos el impacto negativo fue menor. La mayor reducción recayó en el quintil más rico, aunque este, por tener menos población y concentrar los ingresos por pensiones, continuó absorbiendo la mayor ISP por persona.

Con respecto al 2010, en 2011 no se registraron variaciones importantes en el número de beneficiarios ni en la focalización de los principales programas sociales selectivos. De los cuatro programas analizados -Cen-Cinai, comedores estudiantiles, ayudas monetarias para estudiar y pensiones no contributivas- solo en los dos primeros la tasa de cobertura efectiva aumentó.

La focalización del programa Cen-Cinai (el total de beneficiarios de los grupos pobre y vulnerable) se incrementó en un punto porcentual entre 2010 y 2011, como resultado del aumento en la participación del grupo pobre, que pasó del 44,8% al 47,8%. No obstante, aún uno de cada cinco niños atendidos proviene del estrato medio o del más acomodado. Por su parte, los comedores escolares se focalizan en los estratos pobres o vulnerables, pues casi el 70% de sus beneficiarios pertenece a esas categorías, pese a su carácter masivo. En cuanto a las ayudas monetarias para estudiar (becas y el programa "Avancemos"), casi la mitad de las ayudas llegó al 20% de las familias más pobres y casi el 80% se quedó en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2011

Síntesis del capítulo

Valoración general

El 2011 fue un año de moderado crecimiento, con estabilidad en los principales componentes monetarios, pero con un fuerte deterioro de la solvencia del sector público.

El crecimiento de la economía y la estabilidad monetaria enfrentan grandes desafíos. En el ámbito externo prevalecen la incertidumbre y las señales de desaceleración en las principales economías del mundo. Y a lo interno existen riesgos en tres frentes: el real, el monetario y el fiscal. En el sector real no se está generando suficiente empleo y, más allá de los éxitos en materia de inserción internacional, no se ha conseguido resolver los problemas estructurales que impiden forjar encadenamientos,

augmentar la productividad y generar oportunidades para grupos de menor calificación laboral. En el sector monetario, el tamaño de la economía, la apertura de la cuenta de capitales y la coexistencia de dos monedas ponen a prueba el buen funcionamiento del régimen cambiario. Finalmente, en lo fiscal, la ineludible contención del gasto está reduciendo las inversiones que impulsarían el crecimiento futuro de la producción. Además se han generado presiones sobre las tasas de interés, lo que resta margen de acción a la política monetaria para actuar en forma contracíclica y mantener el tipo de cambio.

Principales hallazgos

- El 2011 fue un año positivo para la producción costarricense. Su tasa de
- El territorio nacional que tiene una alta capacidad de producción está

crecimiento fue de 4,2%, cifra cercana al 4,7% del 2010 y similar a la expansión promedio de largo plazo. El impulso provino de sectores estrechamente relacionados con las exportaciones de zonas francas, los servicios internacionales, la inversión privada y la inversión extranjera directa. Los sectores de telecomunicaciones y transporte, industria manufacturera y servicios prestados a empresas explican el 69% del crecimiento del PIB. Sin embargo, la recuperación de la economía nacional enfrenta obstáculos externos, relacionados con la desaceleración de las principales economías mundiales, e internos, originados en el desbalance fiscal.

CUADRO 1.2

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

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Crecimiento de las exportaciones ■ Atracción de IED ■ Inversión ■ Ingreso de los ocupados en la "nueva economía" ■ Inflación ■ Nivel de la TBP 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crecimiento del PIB ■ Crecimiento del IND 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo ■ Crecimiento del crédito privado ■ Ingreso de los ocupados en la "vieja economía" ■ Déficit del sector público ■ Déficit del Gobierno Central ■ Déficit en cuenta corriente ■ Deuda interna del Gobierno Central

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2011 con la tendencia observada en el período 2000-2010.

concentrado en un reducido espacio, constituido por la región Central y unas pocas zonas geográficas fuera del área metropolitana.

- El aumento en el número de personas ocupadas (87.366) no fue suficiente para compensar el incremento de la fuerza laboral ni los empleos perdidos en la “vieja economía”. Como consecuencia de ello, el desempleo (7,7%) prácticamente volvió al nivel registrado en 2009 (7,8%).
- El resultado financiero del Gobierno Central no solo fue negativo (-4,1%), sino que además fue el más alto de América Latina. Se buscó reducir el déficit fiscal mediante la contención de rubros estratégicos para el desarrollo. Los gastos de capital y la inversión social cayeron un -35,7% y un -0,5%, respectivamente. A todo esto se sumó el deterioro en las finanzas de las empresas públicas.
- Por tercer año consecutivo se logró mantener baja la inflación. Costa Rica fue uno de los pocos países de la región latinoamericana que mostró una reducción en este indicador entre 2010 y 2011. Esto le permitió ubicarse dentro del conjunto de naciones con niveles de inflación menores al 5%, además de estar por debajo de las tasas registradas en países que tienen economías dolarizadas.
- El tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda, presentó una menor volatilidad y ayudó a mantener baja la inflación. Sin embargo, las presiones que ejercen el contexto internacional y la situación fiscal hacen que esa estabilidad sea vulnerable. Además, el nivel actual del tipo de cambio afecta la solvencia de algunos sectores productivos, en especial los que están conformados por empresas de menor tamaño, y vulnera la estabilidad externa por la vía del aumento del déficit en la cuenta comercial, debido al importante incremento de las importaciones.

Novedades del capítulo

- Se realiza un análisis con enfoque territorial para identificar el nivel de concentración geográfica de los sectores dinámicos vinculados al comercio internacional. El resultado de ese ejercicio demuestra que Costa Rica ha apostado por un sector exportador que está altamente concentrado en un reducido porcentaje del territorio nacional.
- Se da seguimiento a los esfuerzos desplegados en respuesta a la nueva Ley de Zonas Francas, que entró en vigencia en el 2011. Este instrumento contiene nuevos y atractivos beneficios, además de que ha fortalecido la estabilidad jurídica y legal del régimen de zonas francas. Sin embargo, es insuficiente como herramienta para generar desarrollo en regiones periféricas.
- Se profundiza el análisis del mercado de trabajo por tipos de economía y tamaño de empresa. La “vieja economía” y los “servicios de apoyo” no solo son los sectores que generan la mayor cantidad de empleo, sino que además albergan al mayor porcentaje de ocupados de las empresas que no son grandes.
- Se explora el tema de las exenciones fiscales y su impacto en las finanzas públicas.
- Se presentan los resultados de una consulta a actores políticos y empresariales, sobre el manejo y desempeño del actual régimen cambiario.

Crece producción, pese a la creciente incertidumbre internacional

El 2011 fue un año positivo para la producción, pese a la creciente incertidumbre en los mercados internacionales. La economía costarricense recibió un fuerte impulso de la demanda externa, por la vía del aumento en las exportaciones de bienes y servicios y la expansión de las actividades

vinculadas a la reciente apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros, así como por el repunte de ciertos sectores relacionados con la inversión extranjera directa (IED). En gran medida este impulso se explica por el mayor dinamismo registrado por la economía de los Estados Unidos, principal socio comercial de Costa Rica (Rosales, 2012). También ayudó la recuperación de la inversión privada, que es parte de los componentes de la demanda interna. Este buen desempeño de la producción se siguió observando en los primeros meses de 2012. En el primer cuatrimestre de este año, el índice mensual de actividad económica (IMAE) contabilizó variaciones interanuales cercanas al 6,8%.

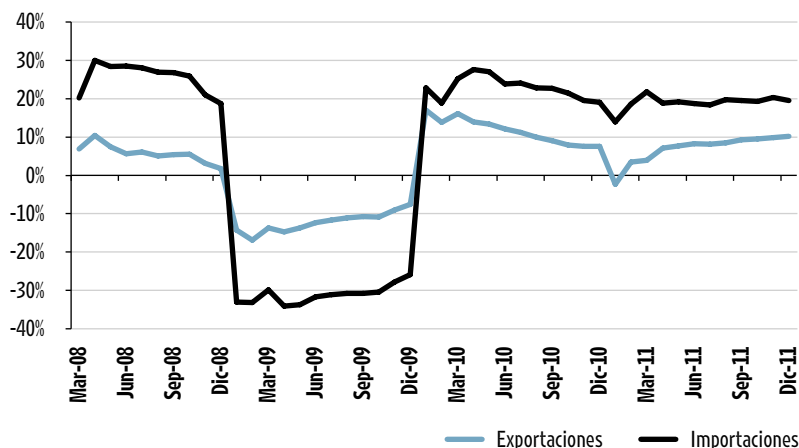
El crecimiento de la economía en el 2011 fue liderado por los sectores de servicios empresariales y de telecomunicaciones. El primero mantuvo el positivo desempeño que ha venido mostrando durante la última década, en tanto que el dinamismo del segundo se explica por la apertura del mercado que empezó regir en el 2010. En conjunto, estas dos actividades contribuyeron con el 47,2%⁸ del crecimiento registrado por el PIB en 2011. En términos de empleo, estos sectores son parte de la “nueva economía” y absorben mano de obra con perfiles de alta calificación. En cambio, los sectores que emplean a los grupos de población más vulnerables por su bajo nivel de calificación, informalidad y condición de pobreza, fueron los menos dinámicos, e incluso frenaron el crecimiento alcanzado en 2010. La agricultura y la construcción, que forman parte de la “vieja economía”, mostraron los resultados más bajos.

Exportaciones e IED aumentan su ritmo de recuperación

En el 2011 el sector exportador continuó por la senda de recuperación que venía transitando desde el año anterior. La tasa de crecimiento de las exportaciones fue de 10,2%⁹, superior al promedio del período 2000-2008 (4,6%). Prácticamente todos los sectores de exportación reanudaron su crecimiento, y con tasas muy similares

GRAFICO 1.3

Evolución de las exportaciones e importaciones (variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

a las observadas en la época previa a la crisis. Este comportamiento indica que las ventajas adquiridas por el país en el comercio exterior de sus principales productos ayudaron a reactivar la economía. En términos generales, la participación relativa de los subsectores fue positiva, dado que con pocas excepciones todos aumentaron su aporte a las exportaciones totales, se recuperaron o se mantuvieron constantes.

El positivo crecimiento de las exportaciones de bienes y el superávit de la cuenta de servicios no alcanzaron para reducir las presiones generadas por el creciente déficit en la balanza comercial, que ascendió a un 12,6% en el 2011, cuatro puntos por encima del promedio de la década. Ello impactó el resultado final de la cuenta corriente, que fue de -5,4%, superior en 1,9 puntos al registrado en el 2010. Este deterioro se explica por el marcado contraste entre el crecimiento de las exportaciones (10,2%) y el de las importaciones (19,5%; gráfico 1.3). El incremento de estas últimas se debió principalmente (62,4%) a las compras externas en tres rubros: hidrocarburos, materias primas (por parte de las empresas de zonas francas) y bienes de consumo (impulsadas por la apreciación cambiaria y la reactivación del crédito).

Por su parte, la IED creció 44% en 2011. Con esa notable recuperación este indicador no solo superó la cifra alcanzada en 2008, cuando registró el valor más alto de la década, sino que además se situó muy por encima del incremento reportado para la región latinoamericana (31%). Como se ha mencionado, este comportamiento explica en buena medida el buen desempeño de la economía en el año bajo análisis y además le permitió al país seguir financiando el déficit de la cuenta corriente.

Sectores dinámicos están territorialmente concentrados

Para impulsar el crecimiento de su economía, Costa Rica ha apostado por un sector exportador que está altamente concentrado en un reducido porcentaje del territorio nacional, lo cual acentúa la presencia de brechas de productividad entre las regiones. Esto plantea un reto adicional a la política pública, que ha demostrado ser proclive a estimular el desarrollo de sectores dinámicos, pero que con la misma intensidad requiere definir acciones que, desde lo nacional, impacten en el ámbito local e incrementen las condiciones para el aprovechamiento y absorción de las potenciales ganancias que genera la actividad exportadora (Matarrita, 2012).

Los hallazgos de este Informe confirman que las áreas que registran una alta capacidad de generar producción y están vinculadas al sector exportador se concentran en un reducido espacio territorial de la región Central y en unas pocas zonas geográficas fuera del área metropolitana. Ese espacio incluye a 10 de los 81 cantones y abarca un 22% del territorio nacional¹⁰ (mapa 1.2). Además, hay una alta dependencia de las exportaciones en pocas empresas: un 1,7% de ellas (70 de 4.067 en 2011) representa el 69% del total de ventas externas del país.

De esta forma, el estilo de desarrollo basado en el estímulo al sector exportador, la inversión en zonas francas y el turismo, ha generado beneficios para aquellos territorios en los que predominan esas actividades y donde los niveles de desarrollo permiten que esas ganancias sean aprovechadas por los habitantes, en la medida en que cuenten con la capacitación necesaria.

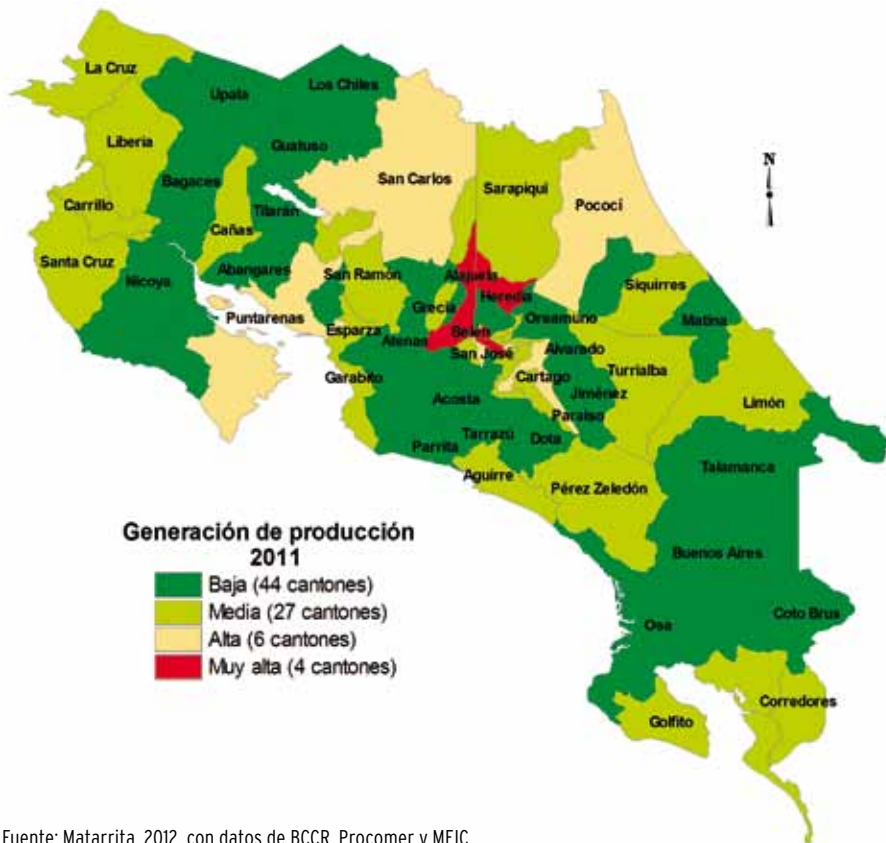
Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo

Hace casi treinta años Costa Rica inició un fuerte y decidido proceso de inserción internacional, fomentando la reorientación de sus actividades productivas hacia las exportaciones a los mercados mundiales (Alonso, 2012a). Sin embargo, no ha podido resolver, e incluso ha profundizado, problemas estructurales que generan marcadas diferencias de productividad y segmentación del mercado laboral. Esta situación impide alcanzar niveles altos y sostenidos de crecimiento económico, toda vez que no se ha logrado consolidar mecanismos de transmisión que lleven los beneficios de la apertura económica a toda la población.

En las últimas entregas del *Informe Estado de la Nación* se ha indicado que la crisis reciente tuvo efectos diferenciados sobre los ocupados del país. Los más perjudicados fueron los trabajadores informales, los obreros no calificados y las mujeres, quienes se emplean mayoritariamente en la “vieja economía” y en los “servicios de apoyo tradicionales”.

MAPA 1.2

Principales territorios generadores de producción



Fuente: Matarrita, 2012, con datos de BCCR, Procomer y MEIC.

Pese a la recuperación económica de 2010 y 2011, algunos sectores de la “vieja economía” muestran escasos avances en la generación de empleo. En la agricultura no solo no se ha logrado recuperar los casi 11.000 puestos de trabajo que se perdieron en el 2009, sino que en los últimos dos años la cifra consolidada arroja un balance negativo (-769). Por su parte, la construcción apenas ha conseguido reponer cerca de un tercio de los empleos perdidos con la crisis.

El patrón de desventaja de los grupos vulnerables se observa también al utilizar el enfoque de clase social desarrollado por el Programa Estado de la Nación a partir de su Decimosexto Informe. A nivel de toda la economía, el peor resultado del 2011 lo sufrieron los obreros agrícolas, puesto que casi 10.000 de ellos perdieron su trabajo. En la “vieja economía” sucedió algo

similar, precisamente porque en este grupo se encuentra el 76% de los obreros agrícolas del país. En contraposición, las clases intermedias fueron más favorecidas, con la generación de casi 50.000 nuevos empleos.

Además de los resultados insuficientes en materia de oportunidades para grupos vulnerables, el aumento de 87.366 ocupados en el 2011 tampoco alcanzó para compensar el crecimiento de la fuerza laboral, pues esta última se incrementó en casi 103.000 personas. Debido a esto, alrededor de 15.500 nuevos trabajadores no lograron conseguir empleo, y ello a su vez provocó que la tasa de desempleo pasara de 7,3% en 2010, a 7,7% en 2011. De esta forma, en 2011 la tasa de desempleo prácticamente volvió a su nivel de 2009 (7,8%) y puso en evidencia que este fenómeno sigue siendo un problema para el país.

Falta de reforma fiscal contribuye al deterioro de la solvencia y genera riesgos

En 2011 las finanzas del Gobierno Central registraron un déficit de 4,1%, menor en un punto porcentual que el observado en 2010. Lo anterior fue producto de la decisión de contener los gastos, principalmente los destinados a inversión social y en infraestructura, toda vez que siguieron aumentando las erogaciones en los rubros inflexibles a la baja, generadas por el incremento de las remuneraciones en el período 2008-2009 (gráfico 1.4).

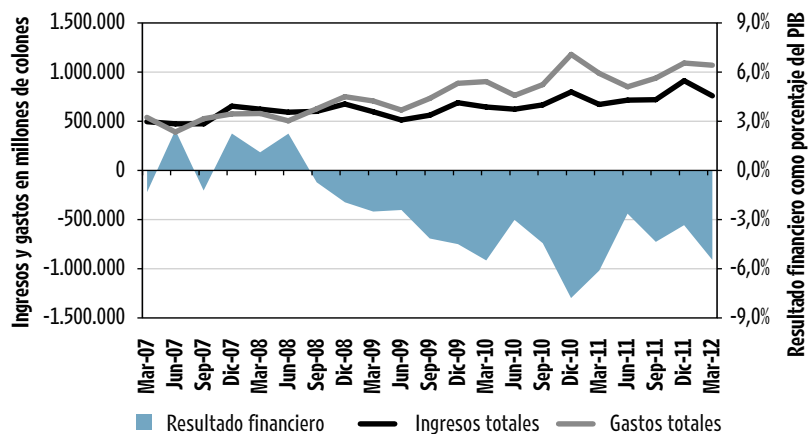
Los gastos en planilla más que duplicaron la inflación, mientras que la inversión de capital se contrajo y la social cayó en términos reales. Las remuneraciones aumentaron en 164.242 millones de colones y los gastos de capital se contrajeron en 145.070 millones. En este sentido, la Administración no pudo cumplir su promesa de proteger la inversión social y en infraestructura. Al igual que en el pasado (años ochenta y período 2003-2005), las presiones fiscales provocaron la contención de gastos estratégicos para el desarrollo del país.

Como consecuencia de esta evolución, el déficit del Gobierno Central fue el más alto de América Latina. Esto es preocupante, sobre todo si se considera que en el contexto actual hay varios factores que tienden a dificultar el logro de una solución pronta y eficaz: i) la recuperación económica se ve amenazada por la desaceleración de la economía mundial, ii) la deuda del sector público sigue en aumento (44,6% del PIB), iii) el resultado primario del Gobierno Central revirtió en los últimos tres años su tendencia de superávit y empezó a registrar un déficit cercano al 2% del PIB (promedio 2009-2011), y iv) las favorables condiciones de endeudamiento y tasas de interés son vulnerables ante el panorama de incertidumbre en el plano internacional.

La situación descrita agrava los riesgos sobre los que este Informe ha venido alertando. En el Decimoquinto Informe se planteó que la tendencia de largo plazo de las erogaciones en sueldos, salarios y pensiones ha estado dominada por un efecto de desplaza-

GRAFICO 1.4

Evolución de las finanzas del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

miento de los gastos de capital y las transferencias de tipo social. En la presente coyuntura este problema es aun mayor, puesto que el país acumula más de veinte años de rezago en el área de inversión y debe hacer frente a los problemas de sostenibilidad que atraviesa el sistema de seguridad social, todo ello en un ambiente político en el que parece difícil llegar a acuerdos para poner en marcha reformas sustantivas en materia de ingresos fiscales y eficiencia del gasto público.

El desequilibrio fiscal difícilmente puede ser corregido con el solo manejo de los ingresos y gastos actuales, sin que esto tenga efectos negativos en el desarrollo y el crecimiento económico del país. Las estimaciones obtenidas al analizar varios escenarios así lo evidencian. Por ejemplo, si continúa el ritmo de expansión casi nulo (0,6%) que mostraron los gastos entre febrero y octubre de 2011 (período de contención del gasto) y se mantiene el crecimiento mensual promedio (también de 0,6%) que registraron los ingresos entre 2010 y 2011, el déficit fiscal se lograría corregir a finales del año 2018. En este caso la inversión social y en infraestructura seguiría cayendo progresivamente, dado que los gastos en remuneraciones y pensiones se comportan con inflexibilidad a la baja.

Para atender el desequilibrio fiscal del Gobierno Central y financiero de las empresas públicas se ha tenido que recurrir al endeudamiento, lo que a su vez ha generado nuevas presiones y ha incrementado tanto el riesgo-país como la vulnerabilidad de la estabilidad externa. El seguimiento de la deuda pública es un indicador fundamental para evaluar la sostenibilidad de las finanzas estatales, ya que, conforme aumenta la deuda, el Gobierno pierde grados de libertad en el uso de sus recursos, lo que limita su capacidad para ofrecer los bienes y servicios requeridos por la sociedad (Garita, 2012). Además, altos niveles de deuda impactan el comportamiento de otras variables macroeconómicas; por ejemplo, el aumento del riesgo de impago, o la necesidad de colocar deuda para financiar los desequilibrios fiscales, presionan al alza las tasas de interés. Esta última situación la viene experimentando el país desde los dos últimos meses de 2011 y los primeros de 2012 (fecha de corte a mayo de 2012).

El crecimiento de la deuda del sector público ha llegado a generar preocupación, por el riesgo que supone para la sostenibilidad y la solvencia económicas. La relación deuda/PIB, luego de registrar un fuerte ajuste a la baja entre 2004

y 2008, mostró un crecimiento anual promedio del 4% en los últimos tres años. De mantenerse la tendencia, esta relación, que se situó en 44,6% en el 2011, llegaría al 50% al cierre del 2014, y ya para el 2019 superaría el máximo de 60% alcanzado en 2003. Además se debe tener en cuenta que la tendencia a la baja en los intereses pagados por la deuda puede variar, y de hecho ya en el 2011 se observó un pequeño aumento en ese rubro.

Ante el serio problema fiscal que enfrenta el país, las soluciones que se han planteado no son muy distintas a las aplicadas en las últimas décadas: reformas tributarias parciales, que buscan generar ingresos con carácter de urgencia y que resultan en más endeudamiento y escasos beneficios. Tanto hoy como en el pasado, las propuestas no apuntan al diseño de un plan estratégico de manejo fiscal, ni alcanzan para llevar adelante las inversiones que demanda el desarrollo humano sostenible. Tampoco encuentran un ambiente político que haga viable el diálogo necesario para sugerir reformas más ambiciosas.

En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se indicó que el país tiene un ingreso tributario per cápita inferior al registrado tanto en naciones con el mismo PIB per cápita, como en el conjunto de países que, al igual que Costa Rica, se encuentran en el grupo de alto desarrollo humano. Para acortar esa distancia, se requeriría una carga tributaria de al menos 18,2%, es decir, 4,9 puntos porcentuales adicionales a la actual (13,3%). Un aumento de tal magnitud está muy por encima de las metas planteadas en los proyectos de reforma discutidos recientemente, incluso en sus versiones originales. Como se recuerda, en un inicio el Poder Ejecutivo sometió a discusión legislativa el proyecto de "Solidaridad Tributaria", mediante el cual esperaba una recaudación de 2,5 puntos del PIB. Dada la poca viabilidad política de esa iniciativa, se realizó un largo proceso de negociación que culminó con una nueva propuesta, que generaría recursos equivalentes a 1,5 puntos del PIB. No obstante, la Sala Cuarta emitió una declaratoria de

inconstitucionalidad que dio por terminado cualquier avance en este proyecto. Ante esa situación, el Gobierno anunció una serie de medidas que, en principio, aportarían 0,8 puntos, pero la mitad de ellos estaba sujeta a la reforma rechazada, de modo que solo se espera recaudar 0,4 puntos del PIB (E^U: Prat, 2012).

Se desconoce impacto y conveniencia de las exenciones fiscales

Aunque en el país no ha sido frecuente revisar la legislación en materia de exenciones, en el año 2011 empezaron a gestarse algunas iniciativas para estimar los recursos que el Estado deja de percibir (gasto tributario) por el otorgamiento de estos beneficios. Según la legislación actual, en Costa Rica existen cuatro fuentes principales de exoneraciones: la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley General de Impuesto sobre las Ventas, las exenciones previstas en otras leyes de impuestos (selectivo de consumo e impuesto único a los combustibles) y las exoneraciones creadas por regímenes especiales (zonas francas). El gasto tributario estimado de estas cuatro fuentes es de un 5,8% del PIB, lo que equivale al 43,3% de los ingresos tributarios del 2011. En orden de importancia el aporte principal proviene del impuesto sobre las ventas (63%) y del impuesto sobre la renta (31%).

No existen estudios sobre los efectos que están teniendo las exenciones en la población y el país en general. Un ejercicio de sistematización de los beneficiarios actuales muestra un conjunto heterogéneo, que no siempre se orienta a grupos de menores ingresos o hacia sectores que tienen rezagos de productividad y necesidades de innovación (Rodríguez, 2012).

El otorgamiento de incentivos fiscales a sectores dinámicos de la economía trajo consigo una tensión que no ha podido resolverse, dado que estos, comparativamente, generan pocos ingresos tributarios. En contraste, el esfuerzo por atraer inversiones extranjeras supone una exigencia para las finanzas públicas, ya que muchas de las condiciones que hacen atractivo al

país demandan cuantiosas inversiones en educación, capacitación, innovación e infraestructura. Por otra parte, la posibilidad de eliminar los incentivos fiscales a la IED, como ha ocurrido en algunos países, requiere el desarrollo de una oferta de incentivos alternativos que, a su vez, implica la movilización de recursos frescos -de los que el Estado costarricense no dispone- especialmente hacia zonas de bajo desarrollo, infraestructura, innovación y tecnología, entre otros (Hernández y Martínez, 2012). Esta es una discusión que el país debe abordar, por ser un tema estratégico que plantea retos tanto en materia fiscal como de fomento productivo.

Dado que las exoneraciones representan un alto porcentaje de los ingresos fiscales, es necesario seguir realizando estudios que, desde el punto de vista de la economía política, den cuenta de la importancia y pertinencia de las exenciones en función de los aportes que están haciendo, o no, para lograr progresividad en el sistema tributario.

Situación fiscal e incertidumbre internacional agregan desafíos a política monetaria

Desde el punto de vista de la estabilidad económica, en el 2011 el país logró una combinación de resultados positivos. La baja inflación se conjugó con la estabilidad en el tipo de cambio, el buen desempeño de los servicios internacionales y la recuperación de la IED, todos ellos factores que ayudaron a financiar el creciente déficit de la balanza comercial.

En el 2011 Costa Rica siguió registrando un nivel bajo de inflación (4,7%) y se mantuvo dentro de los rangos establecidos en las proyecciones del Banco Central. Este resultado trajo consigo dos logros adicionales. Por una parte, disminuyó la dispersión de precios entre los productos transables y no transables, así como entre los regulados y los no regulados; por otra, Costa Rica se distinguió por ser uno de los pocos países que redujeron su tasa de inflación con respecto al año anterior y se ubicó entre las naciones de América Latina con los valores más bajos en este indicador.

Adicionalmente, las tasas de interés se mantuvieron bajas y estables durante la mayor parte del año y el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda cambiaria (en 505 colones por dólar) y presentó una menor volatilidad.

Sin embargo, el deterioro de la solvencia del Estado para hacer frente a sus obligaciones empezó a generar presiones al punto de comprometer los buenos resultados alcanzados en materia de estabilidad monetaria. Por ejemplo, la estabilidad registrada en las tasas de interés durante los primeros nueve meses del 2011, cambió en el último trimestre, y con mayor fuerza en los primeros meses del 2012, cuando se registró un incremento en las tasas de interés en colones, con repercusiones en el encarecimiento del crédito para la población. Esto se asocia fundamentalmente a las dificultades financieras del Gobierno Central.

La delicada situación fiscal, además de restringir la capacidad de inversión del Estado, limita el margen de acción de la política monetaria, la cual a su vez enfrenta el reto de implementar nuevos instrumentos para mejorar los logros alcanzados -baja inflación, un tipo de cambio menos volátil y bajas tasas de interés- y canalizar las tensiones que están generando los efectos distributivos desiguales del actual régimen cambiario. Esto último se debe a que ciertos sectores, en especial los conformados por empresas pequeñas, no han logrado una adecuada administración de los riesgos y pérdidas cambiarias asociados al nivel y al comportamiento del tipo de cambio.

Junto a los riesgos que impone la situación fiscal, la política monetaria enfrenta otros desafíos, relacionados con las restricciones que imponen una economía en la que circulan dos monedas, la entrada y salida de capitales de corto plazo y el tipo de intervención en el mercado cambiario. Esos desafíos pueden resumirse de la siguiente manera:

- En una economía bimonetaria que funciona bajo un esquema de metas de inflación, el tipo de cambio es la variable que asimila los choques

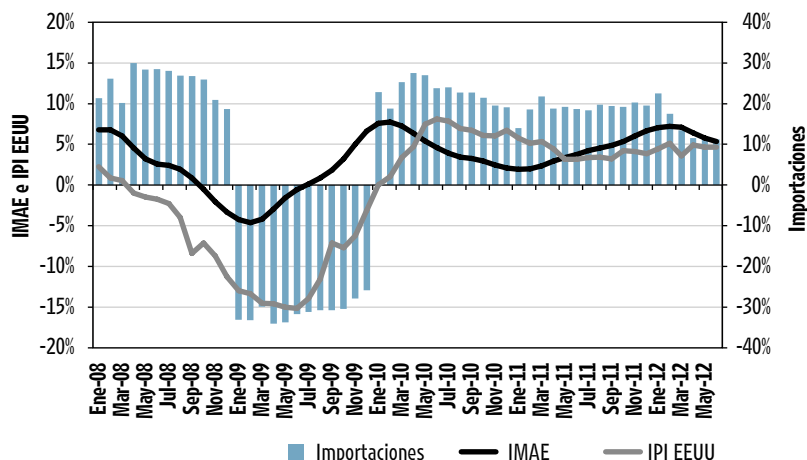
externos derivados de la cantidad de divisas en circulación. Esta situación incide en el comportamiento de las personas, pues tanto el sector privado como el público realizan sus labores de administración en un sistema que no cuenta con herramientas (derivados cambiarios) que les permitan gestionar los riesgos cambiarios.

- Los flujos de capital constituyen un segundo riesgo para el manejo de la política cambiaria. Ante una entrada fuerte de capitales de corto plazo, se podrían dar variaciones en el tipo de cambio con efectos reales en la economía.
- El tercer riesgo tiene que ver con los mecanismos de intervención en el mercado cambiario, específicamente con la definición de reglas explícitas o implícitas por parte de la autoridad monetaria y la rendición de cuentas sobre los procesos de intervención para evitar desconfianza del público.

Finalmente, a los riesgos se suma el contexto de incertidumbre en el plano internacional, que puede poner freno al crecimiento, restar dinamismo a la recuperación de los ingresos tributarios y cambiar las condiciones de financiamiento que han prevalecido en los últimos años. Los riesgos globales provienen sobre todo de Europa, donde se han acrecentado los problemas fiscales y financieros. Además, en los mercados emergentes como China y Brasil se comienzan a presentar indicios de desaceleración. También la economía de Estados Unidos, que ha contribuido en buena medida al positivo desempeño que registran las exportaciones de bienes y servicios, así como los flujos de IED, muestra en meses recientes un debilitamiento en algunos de sus indicadores que ya se han manifestado en un menor ritmo de crecimiento de la producción (gráfico 1.5). Todo esto refleja las interconexiones y potenciales riesgos sistémicos que traería consigo un agravamiento de situación económica europea, tanto en los mercados reales como en los financieros (Rosales, 2012).

GRAFICO 1.5

Evolución del IMAE, importaciones e índice de producción industrial (IPI) de Estados Unidos (variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas

El régimen de bandas cambiarias enfrenta nuevos retos relacionados con el impacto redistributivo que el régimen está teniendo en la economía y con el manejo político que se deriva de esa realidad. Alonso (2012b) llevó a cabo una consulta para conocer la opinión de diversos actores sobre estos temas, y obtuvo los resultados que se resumen a continuación.

Con el anterior régimen cambiario de minidevaluaciones, los efectos distributivos desiguales se derivaban de oscilaciones del tipo de cambio que sucedían en un entorno de completa certeza. El riesgo era manejado en su totalidad por la entidad responsable, el Banco Central. Con el régimen actual el panorama es muy distinto, pues el riesgo y la incertidumbre fueron trasladados a los actores de la economía.

En estas circunstancias tres nuevos elementos han adquirido relevancia; el primero es la economía política, que permite entender la posición de los actores involucrados y las presiones que pueden generar; el segundo es la necesidad de discutir la implementación

de instrumentos de política monetaria adicionales a los que se han aplicado tradicionalmente, y el tercero es la urgencia de acelerar los esfuerzos para promover el desarrollo productivo, toda vez que la baja inflación es insuficiente para resolver los problemas estructurales existentes, que se agravan en un contexto de apreciación cambiaria y riesgo de una nueva contracción de la economía global.

De manera generalizada las personas consultadas critican el manejo que se ha hecho de la política cambiaria. No se plantea regresar al régimen anterior, ni migrar a uno distinto; lo que genera dudas es la capacidad de reacción del actual régimen frente a los riesgos, la poca o nula aplicación de instrumentos adicionales de política monetaria que podrían ayudar a obtener mejores resultados, y las dificultades que ese vacío puede generar en el desarrollo productivo, dado que el país muestra un rezago importante en el fomento de mayores niveles de productividad, en un entorno en el que existen grandes brechas entre sectores y entre regiones.

Aunque ninguno de los participantes en la consulta propuso regresar al régimen anterior o sustituir el actual, sus

percepciones evidencian que el régimen cambiario no es un instrumento neutro, sino que afecta y puede verse afectado por las expectativas de los agentes económicos. Esto sugiere la necesidad

de que las autoridades responsables presten atención a esas expectativas al decidir los pasos futuros en la gestión y administración de la política cambiaria.

Armonía con la naturaleza en 2011

Síntesis del capítulo

Valoración general

En los últimos años este capítulo ha venido advirtiendo sobre tendencias preocupantes que se observan en la gestión ambiental del país. Por un lado, cada vez más la agenda de conservación y la creación de áreas protegidas resultan insuficientes, por sí solas, para un manejo sostenible del territorio y para reducir los impactos de las actividades productivas sobre la calidad y disponibilidad de los recursos naturales. Por otro lado, los patrones insostenibles en el uso de esos recursos por parte de la población provocan una deuda ecológica creciente. Y por último, la disputa por el uso del territorio (dentro y fuera de las áreas protegidas) y las tensiones entre conservación y actividad productiva son motivo de una conflicti-

vidad social ascendente. En el contexto de la paradoja nacional que significa tener una amplia extensión protegida y cubierta por bosques, pero con una huella ecológica “en rojo”, el Estado se ha vuelto parte del problema, al abandonar la prioridad política necesaria para abordar los principales desafíos ambientales, y ser el mayor generador de conflictos, por su acción u omisión en esta materia.

El año 2011 no trajo ningún cambio significativo a este escenario. Tanto en los ámbitos que constituyen fortalezas del país como en los desafíos antes señalados, se profundizaron las principales tendencias: se consolidó la recuperación de la cobertura forestal y creció el área protegida marina, pero no se avanzó en la custodia de ecosistemas clave en costas, humedales y cuerpos de agua; aumentó la presión sobre los

recursos, medida por la huella ecológica; persistió la insostenible matriz energética dependiente de hidrocarburos -con el sector transporte como el mayor consumidor (59%) y el registro más alto en el uso de petróleo para generación eléctrica en quince años-; se retrocedió en agricultura orgánica y no hubo variaciones sustanciales que sugieran una reducción en el uso de agroquímicos. Todo esto ocurre en ausencia de planificación del territorio y con niveles históricos de conflictividad, ante los cuales no se vislumbran ni esfuerzos de diálogo ni claridad en el lugar que ocupa el tema ambiental junto a otras dimensiones del desarrollo humano.

Principales hallazgos

- En 2011 el país mantuvo una deuda ecológica: cada costarricense utilizó

CUADRO 1.3

Valoración de algunos temas ambientales por su desempeño^{a/} nacional

Mejora

- Protección de la superficie marina
- Recuperación de la cobertura forestal
- Conocimiento de la biodiversidad

Se mantiene

- Brecha negativa en la huella ecológica
- Alta importación y uso de plaguicidas
- Matriz energética dependiente de hidrocarburos
- Estancamiento en fuentes limpias de electricidad
- Alta conflictividad
- Alto impacto de desastres
- Ausencia de ordenamiento territorial

Desmejora

- Falta de tratamiento de aguas residuales
- Vulnerabilidad del recurso hídrico
- Área de agricultura orgánica certificada
- Protección de humedales y cuerpos de agua

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2011 con la tendencia observada en el período 2000-2010.

un 8% más del territorio disponible para satisfacer su demanda de recursos naturales.

- Se estima que una reducción de 27% en las emisiones de gases contaminantes permitiría alcanzar el balance en este índice.
- Un 9,5% de la electricidad fue producida con hidrocarburos, el mayor porcentaje en quince años.
- En treinta años, el ruido emitido por la creciente flota vehicular ha quintuplicado los niveles adecuados para permitir la comunicación oral fluida.
- Cada habitante de Costa Rica consume un promedio de 1.490 metros cúbicos de agua al año, un 8% más que el promedio mundial.
- Solo el 0,79% de las aguas residuales del Área Metropolitana de San José es tratado en plantas; el resto se descarga directamente en los ríos Tiribí, María Aguilar, Torres y Rivera, en la cuenca del Tárcoles.
- Se encontró una alta concentración de productos farmacéuticos y de cuidado personal en aguas marinas y superficiales, en especial el antibiótico doxiciclina.
- Solo 18 de los 81 municipios del país cuentan con planes reguladores cantonales; 18 tienen planes urbanos parciales y 12 están incluidos en planes regionales.
- El anillo de contención urbana establecido en el Plan GAM, de 1982, permitió atenuar los peores excesos del crecimiento urbano en las áreas que definió para protección.
- El 2011 fue el año con el mayor número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales desde 1997.

Novedades del capítulo

- Con nuevos datos obtenidos del Censo 2011, se calcula la huella

ecológica del país y se hace una estimación de los cambios necesarios para equilibrar ese índice.

- Se reseñan varios estudios sobre el estado del ordenamiento territorial en el país, y sobre el impacto de las regulaciones existentes en el área metropolitana.
- Se realiza un primer acercamiento a la contaminación sónica, un problema que, por falta de regulaciones claras, compromete la calidad de vida de la población metropolitana.
- Se presentan los resultados de estudios e investigaciones que evidencian la débil protección del recurso hídrico. Algunos de ellos reportan la presencia de contaminantes emergentes, que se suman a las fuentes de contaminación analizadas con anterioridad.
- Nueva información permite conocer la cobertura forestal del país, actualizando el estudio del 2005.

Cambiar la matriz energética mejoraría el balance en huella ecológica

La calidad ambiental y la deuda ecológica están ligadas al derrotero energético. El 27% de la huella ecológica total corresponde a la huella de carbono, que se deriva mayoritariamente de la combustión de hidrocarburos (72,2%), de modo que es posible señalar al parque automotor como el principal causante de esta situación. Se calcula que con una rebaja de 27% en las emisiones de carbono actuales, Costa Rica tendría, por primera vez en este siglo, una huella ecológica equilibrada.

Lograr tal reducción no es fácil, dado que casi tres cuartas partes de la matriz energética de Costa Rica dependen de los hidrocarburos. El sector transporte se mantiene como el mayor consumidor de energía (59% del consumo final). El parque automotor comprende 1.213.616 vehículos en circulación, de los cuales aproximadamente 200 son de tipo híbrido (gasolina-electricidad) o eléctrico, lo que refleja la falta de incentivos

para compensar el elevado costo de estos vehículos (DSE, 2011a y 2011b).

Unido a lo anterior, el país sigue careciendo de políticas para mejorar el transporte público en autobuses (en cuanto a su ordenamiento, eficiencia e impacto ambiental). Uno de los avances en este sentido es la ampliación del servicio ferroviario, que se incrementó en un 13% con la inauguración del tramo San José-San Antonio de Belén; en el 2011 se movilizaron por este medio 2,11 millones de pasajeros (Incofer, 2012). Sin embargo, esta cifra resulta marginal en contraste con el uso de autobuses: los viajes en tren representan entre 0,8% y 0,9% del total de los traslados en autobús que se realizan durante el año en la GAM¹² (E: Pujol, 2012).

Costa Rica se ha planteado la meta de alcanzar la “carbono-neutralidad” para el año 2021. En este ámbito el hecho más importante es la publicación de la norma INTE 12-01-06:201, para empresas y organizaciones que se aboquen a medir su huella de carbono y realizar los ajustes necesarios para lograr la meta propuesta (Inteco, 2011), pero hasta ahora no existe una certificación oficial para reconocer la “carbono-neutralidad”, ni una forma de medición para su seguimiento.

Además, en los últimos años ha cobrado relevancia un debate estratégico sobre la mejor manera de atender la demanda energética del país. Ante un relativo estancamiento en la capacidad instalada para generar electricidad con fuentes limpias, y dada la dependencia de hidrocarburos importados, la discusión se centra en alternativas polémicas por sus implicaciones sociales, económicas y ambientales, y por el costo de oportunidad que conlleva realizarlas o no.

Contaminación sónica: alto impacto urbano y escasa protección legal

Por primera vez en este capítulo se presenta información acerca de la contaminación sónica, un tema de gran relevancia para la calidad de vida y motivo de reiteradas denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Salud. Un vistazo inicial permite observar una estrecha relación

entre el ambiente urbano y el sonido emitido por el sector transporte, el cual figura entonces no solo como fuente de emisiones contaminantes, sino también de ruido.

La contaminación sónica son las emisiones sonoras que afectan la salud o las actividades de las personas. Su magnitud en sitios específicos se determina a partir de los niveles de sonoridad alcanzados, en comparación con los valores de la normativa vigente. En este ámbito, un problema central es el crecimiento del parque automotor y las categorías de los vehículos que tienen permiso de circulación. No hay regulaciones para asegurar que las unidades importadas cumplan las normas internacionales de emisiones sónicas, y se requiere una metodología más adecuada para la vigilancia de los niveles emitidos. Con base en el número de

habitantes y de vehículos en circulación en el país, un ejercicio realizado para este Informe estimó la carga sonora por habitante, que representa el número de veces que las emisiones sonoras pueden sobreponerse a la voz humana. Se encontró que entre 1980 y 2011 se quintuplicó la capacidad de superar el nivel que compromete la comunicación oral.

Como es de suponer, el área urbana recibe la mayor carga de contaminación sónica. En la década del 2000 se hicieron mediciones en “sitios sensibles”, localizados en el exterior de hospitales, parques, centros educativos y edificios del Poder Judicial. En el mapa 1.3 se observa que en la mayoría de ellos la contaminación es “significativa o normalmente inaceptable”, de acuerdo con la clasificación de la Agencia Interinstitucional sobre el Ruido Urbano; los puntos de

“contaminación severa o inaceptable” coinciden con varios centros educativos en Zapote y es probable que ello esté afectando el rendimiento académico de los estudiantes (Araya, 2010). La principal fuente de contaminación es el flujo vehicular.

Mayor conocimiento, pero débil protección del recurso hídrico

Costa Rica destaca por la alta cobertura de agua entre la población, pero tiene grandes debilidades en el tratamiento de aguas residuales y en la vigilancia de los cuerpos de agua, ante amenazas de contaminación por agroquímicos y otras sustancias tóxicas. En 2011 el servicio de agua intradomiciliaria alcanzó a un 98% de la población, y a un 90,1% el de suministro de agua de calidad potable¹³. Estas cifras constituyen uno de los logros más robustos del país en materia de servicios públicos, por su alto impacto en la salud humana.

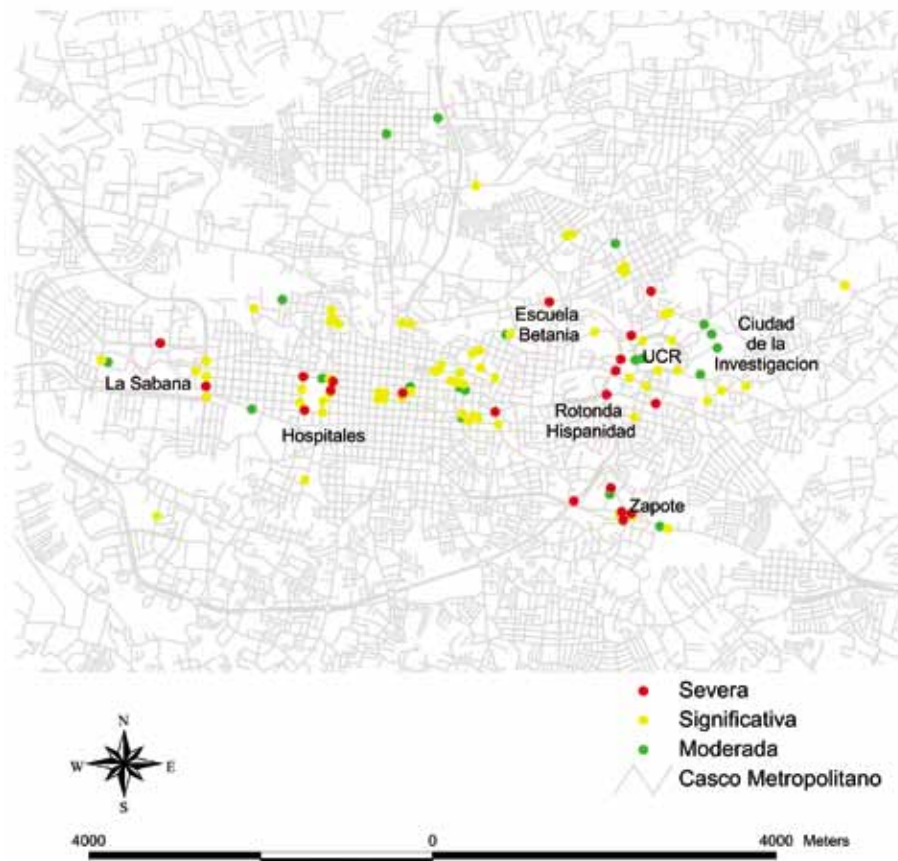
Sin embargo, el consumo humano ejerce una importante presión sobre el recurso. Un estudio encontró que la población utiliza un 31,2% más del agua que les puede dar el territorio. Mientras la huella hídrica promedio per cápita en el planeta es de 1.385 metros cúbicos por año ($m^3/año$), cada costarricense consume en promedio 1.490 $m^3/año$, es decir, un 8% más que el promedio mundial.

Además hay importantes amenazas a la calidad. A las fuentes de contaminación ya conocidas, como las aguas servidas, se han agregado nuevos agentes contaminantes de las aguas costeras, que reciben también el drenaje de las cuencas agrícolas y urbanas con residuos de plaguicidas, compuestos orgánicos, detergentes, metales pesados y otras sustancias denominadas contaminantes emergentes. Spongberg et al. (2011) reportaron la presencia de plaguicidas en las desembocaduras de varios ríos en la costa caribeña. También se detectaron altas concentraciones de productos farmacéuticos y de cuidado personal en ríos, manglares, aguas estuarinas y efluentes de aguas servidas en diversos puntos de todo el país.

Finalmente, no se reportan mayores avances en materia de aguas residuales.

MAPA 1.3

Contaminación sónica en el Área Metropolitana. 2006-2008



Solo un 20,5% de la población costarricense tiene servicio de alcantarillado sanitario, y más del 75% utiliza tanque séptico (Mora et al., 2012). Pese a la gravedad del problema, el proyecto “Mejoramiento ambiental de la GAM”, a cargo del AyA, lleva un año de retraso en la etapa de licitación (CGR, 2011a), mientras la contratación del diseño y construcción de la planta de tratamiento aún se encuentra en proceso de adjudicación. Por ahora en el AMSJ, el volumen de aguas residuales tratado en plantas es de 936 m³/día, y la descarga de la red de alcantarillado hacia los ríos Tiribí, María Aguilar, Torres y Rivera asciende a 105.789,4 m³ diarios (E: López, 2012), cifras que brindan una idea del impacto ambiental que esto está generando en los ecosistemas acuáticos y en la salud de las poblaciones aledañas.

Contaminantes emergentes encienden alarmas

El área total dedicada a la agricultura se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Entre 2010 y 2011 aumentó en 15.495 hectáreas (un 3,2%), como resultado de la expansión de los cultivos de caña de azúcar, palma aceitera, hortalizas, raíces y tubérculos y granos básicos, en especial arroz (Sepsa, 2012). Para el 2011, según datos de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), no se reporta un incremento en el área de piña¹⁴, luego de varios años de un marcado crecimiento. En el mismo período se dio una disminución del área dedicada a la agricultura orgánica certificada, de 11.115 hectáreas en 2010 a 9.570 en 2011 (SFE, 2012), lo cual se considera un retroceso en materia ambiental.

El sector agropecuario genera emisiones de gases de efecto invernadero ya conocidas. Pero un tema poco analizado es la emisión ligada a la importación de productos agrícolas. Un ejemplo ilustra la magnitud de ese impacto: entre 2010 y 2011 Costa Rica compró a China 51.458 toneladas métricas de frijol (Procomer, 2012). Si se considera la distancia de 15.051 kilómetros entre los puertos de Shangai y Caldera, las

emisiones de carbono ligadas al transporte marítimo (de 10 a 40 g/TM/km) y el volumen de la carga, se obtiene que estas importaciones generaron 30.980 toneladas métricas de dióxido de carbono (CO₂). Esto equivale al total de GEI que producen 154.900 vehículos medianos (con motores de 1.600 cc) al recorrer mil kilómetros (Arauz, 2012).

Una noticia positiva es la disminución gradual en el uso de bromuro de metilo en labores de fumigación, especialmente en el cultivo de melón, donde se aplicaba el 96% del producto importado. La reducción se ha logrado mediante el programa “Alternativas al uso de bromuro de metilo”, que desarrolla el Minaet.

Además de plaguicidas, Costa Rica adquiere en el extranjero un amplio conjunto de sustancias como químicos industriales, aceites y grasas lubricantes, entre otras. Los químicos industriales en muchos casos son potencialmente riesgosos para la salud pública y el ambiente. Pese a ello, la información sobre su efecto contaminante es casi nula. Algunos son usados ampliamente en los sectores residencial, comercial e industrial, como cloro, desinfectantes, tensoactivos y otros, cuya dispersión ambiental podría ser significativa. Los detergentes utilizados en la industria y las viviendas pueden contener sustancias orgánicas persistentes y son liberados a los cuerpos de agua sin un tratamiento adecuado, así como sucede con fármacos, productos de uso personal, subproductos de la desinfección, medicamentos veterinarios, esteroides y hormonas. A estos se les conoce como “contaminantes emergentes” y en general no están regulados.

El uso de plaguicidas es también una práctica frecuente en el ámbito doméstico, ya sea mediante la contratación de compañías fumigadoras o por medio de productos comprados en los supermercados. Para el control de vectores se usan los plaguicidas deltametrina, cipermetrina y alfa-cipermetrina y temefós. Según el Ministerio de Salud, entre 2008 y 2012 se han aplicado en el país 5.842 kilogramos de ingrediente activo. No hay estudios que permitan determinar si esta es una

cantidad preocupante. Sobre el impacto de los componentes químicos de estos productos, investigaciones recientes han detectado nitratos (NO₃⁻) en aguas superficiales y subterráneas.

Conservación: fortaleza en tierra, rezago en mares y humedales

En 2011 el total de áreas silvestres protegidas ascendió a 2.855.973 hectáreas, de las cuales el 47% corresponde a sistemas terrestres y el 53% a hábitats marinos, neríticos y oceánicos. Como se analizó en la edición anterior de este Informe, con la creación del “Área Marina de Manejo Montes Submarinos” (oficializada en junio de 2011), por primera vez el área marina protegida superó en términos absolutos a la continental. No obstante, el país sigue mostrando debilidades en la protección de humedales. El compromiso internacional asumido para la protección de los doce sitios Ramsar existentes en el territorio nacional (en un total de 569.742 hectáreas) está lejos de cumplirse. Los impactos sobre estos ecosistemas son un problema recurrente y a ellos se han sumado recientemente los humedales Caletas y el Caribe noreste, por la destrucción de 225 hectáreas que causaron los trabajos realizados por el Gobierno de Nicaragua en el área de Isla Calero-Isla Portillo. En 2011, una de cada diez denuncias presentadas al Tribunal Ambiental Administrativo (45) se debió a afectación de humedales (TAA, 2012b). La Contraloría General de la República encontró cultivos de cítricos, piña, caña de azúcar, arroz, raíces y tubérculos en terrenos colindantes con los humedales de Caño Negro y Terraba-Sierpe, con el riesgo asociado de arrastre de plaguicidas, erosión de suelos y transporte de sedimentos (CGR, 2011b). También se encontró contaminación fecal alta en los humedales antes citados, y baja en Palo Verde.

En cuanto al área marina, solo el 3,2% de la zona económica exclusiva tiene algún tipo de resguardo. Recientemente la fundación Conservation International dio a conocer el “índice de salud de los océanos”, que evalúa diez metas representativas de la amplia gama de

beneficios que un océano saludable proporciona a las personas (Halpern et al., 2012). Costa Rica obtuvo un valor total promedio de 61 (sobre 100) y ocupó la posición 38 a nivel global. De las diez metas examinadas, solo cuatro obtuvieron puntuaciones superiores a 70. Las metas peor calificadas fueron provisión de alimentos, turismo y recreación.

Logro internacional inédito en cobertura forestal

La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 2011 como el “Año Internacional de los Bosques”. En Centroamérica, durante la década de 2000 la tasa de pérdida de bosque fue mayor a los promedios latinoamericano y mundial, según el *Cuarto Informe Estado de la Región* (Programa Estado de la Nación, 2011). En este contexto Costa Rica muestra un logro inédito, contrario a esas tendencias internacionales: desde la década de los noventa registra una notable recuperación de cobertura forestal. En los años setenta y ochenta el país dejó una marca, cuando su cobertura boscosa llegó a ser de entre el 31% y el 21% del territorio nacional. Sin embargo, a partir de los noventa surgieron programas como el certificado de abono forestal (CAF) y el pago por servicios ambientales (PSA), que ayudaron a mantener áreas de bosque y recuperar zonas degradadas. Con estas y otras iniciativas, la cobertura aumentó a 42% en 1997, 47% en 2000, 51,4% en 2005 y, finalmente, 52,3% en 2010¹⁵ (Fonafifo, 2012c). Esto no necesariamente indica que los bosques están desplazando actividades productivas, sino que se han recuperado áreas abandonadas y otras que han sido incluidas en programas de reforestación. Cabe aclarar que aún existe deforestación: se sigue perdiendo bosque (deforestación bruta¹⁶), aunque el balance se torna positivo por la recuperación de cobertura (la deforestación neta¹⁷ es negativa; Minaet, 2010).

Uno de los instrumentos de política pública que han estimulado esta recuperación es el PSA, que ha entregado 129.199 millones de colones en el período 1995-2012¹⁸. Desde su implementación en 1997, este programa ha cubierto

866.685 hectáreas (Fonafifo, 2012a y 2012b).

Paralelamente, en cuanto al uso del recurso forestal, el país tiene varios años de mostrar una tendencia de alto uso de madera proveniente de plantaciones, lo cual ha reducido la presión sobre los bosques. No obstante, se mantienen las prácticas de tala ilegal. En 2011 el Tribunal Ambiental Administrativo recibió 55 denuncias por tala ilegal de árboles (TAA, 2012a) y en las oficinas de las distintas áreas de conservación se atendieron, en este mismo período, 2.165 quejas sobre asuntos forestales (Sinac-Minaet, 2012). También hay modalidades de manejo de bosques que generan críticas de las organizaciones ambientalistas.

Vulnerabilidad social y exposición mantienen alto impacto de desastres

Durante el 2011 ningún evento de origen natural o “antropogénico” motivó un decreto de emergencia nacional; aun así, varios territorios y poblaciones vulnerables sufrieron (nuevamente) el impacto de diversos eventos. Tal como ha reportado este Informe por varios años, los fenómenos hidrometeorológicos siguen predominando en el inventario de desastres. El 97% correspondió a eventos de ese tipo, 1,6 puntos porcentuales menos que en 2010, que fue un año marcado por eventos extremos. El 63% fueron inundaciones y el 27% deslizamientos.

Por otra parte, entre 2000 y 2011 el riesgo extensivo¹⁹ ante fenómenos hidrometeorológicos (muchos eventos de mediana y pequeña intensidad) mostró una tendencia creciente. Los eventos dañinos se incrementaron en un 179%. El total de muertes por deslizamiento creció cinco veces, en su mayoría como resultado de unos pocos eventos súbitos, en los cuales el número de desaparecidos también fue mayor. Asimismo, las viviendas afectadas por inundaciones y lluvias aumentaron en un 242%, hecho que en algunos años del período también estuvo asociado a riesgos intensivos²⁰ (pocos eventos de alta intensidad e impacto, como tormentas tropicales y sistemas de

baja presión). En el 2011, la Comisión Nacional de Emergencias contabilizó un total de 46.695 personas afectadas directamente, de las cuales 9.339 fueron movilizadas por inundaciones, deslizamientos y evacuaciones preventivas en 362 comunidades, distribuidas en 35 cantones de seis provincias. Según el Conavi, 1.250 kilómetros de infraestructura vial en 347 puntos resultaron dañados.

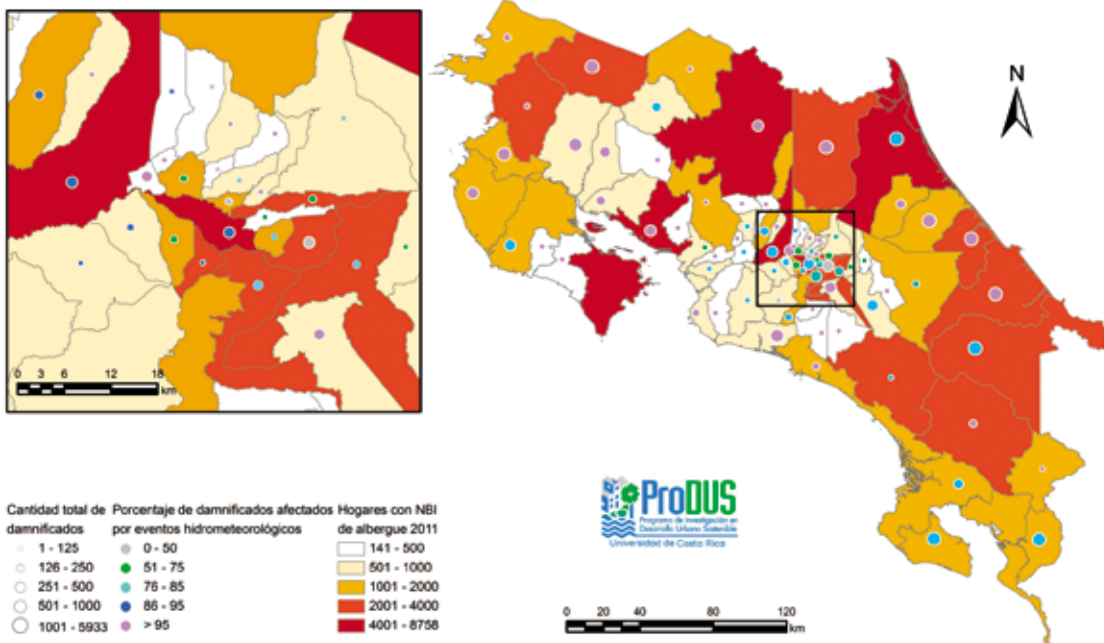
Con el fin de ahondar el análisis sobre los riesgos de desastre en el país, para la presente edición del capítulo se realizó el esfuerzo de elaborar una serie de mapas que permiten visualizar situaciones de vulnerabilidad²¹. En el mapa 1.4 se observa que hay una clara relación entre la concentración de hogares con NBI de albergue (es decir, más pobres) y un mayor impacto de desastres, medido por el número y porcentaje de damnificados por eventos hidrometeorológicos. San José, San Carlos, Alajuela, Puntarenas y Pocosí son los cantones con los valores más altos de esta NBI, lo cual en términos de análisis de riesgo es reflejo de la vulnerabilidad de las poblaciones respectivas, no solo por su concentración, sino también por la cantidad y precariedad de los asentamientos que las albergan. En los últimos once años, en los cantones de Puntarenas, San Carlos y Pocosí, los fenómenos hidrometeorológicos causaron más del 95% de los casos de viviendas dañadas por algún evento. En Alajuela los sismos también tuvieron una incidencia significativa. En todo el país hay comunidades con altos niveles de NBI que se ubican en zonas de alto riesgo y que año tras año, durante la estación lluviosa, sufren el impacto de estos fenómenos.

Ordenamiento territorial: anillo de contención de la GAM atenua peores escenarios de expansión urbana

El ordenamiento territorial nunca ha sido una prioridad política para los gobiernos de Costa Rica. De manera constante, las iniciativas surgidas en las últimas tres décadas han resultado fallidas o desaprovechadas, y no se ha fortalecido la voluntad política

MAPA 1.4

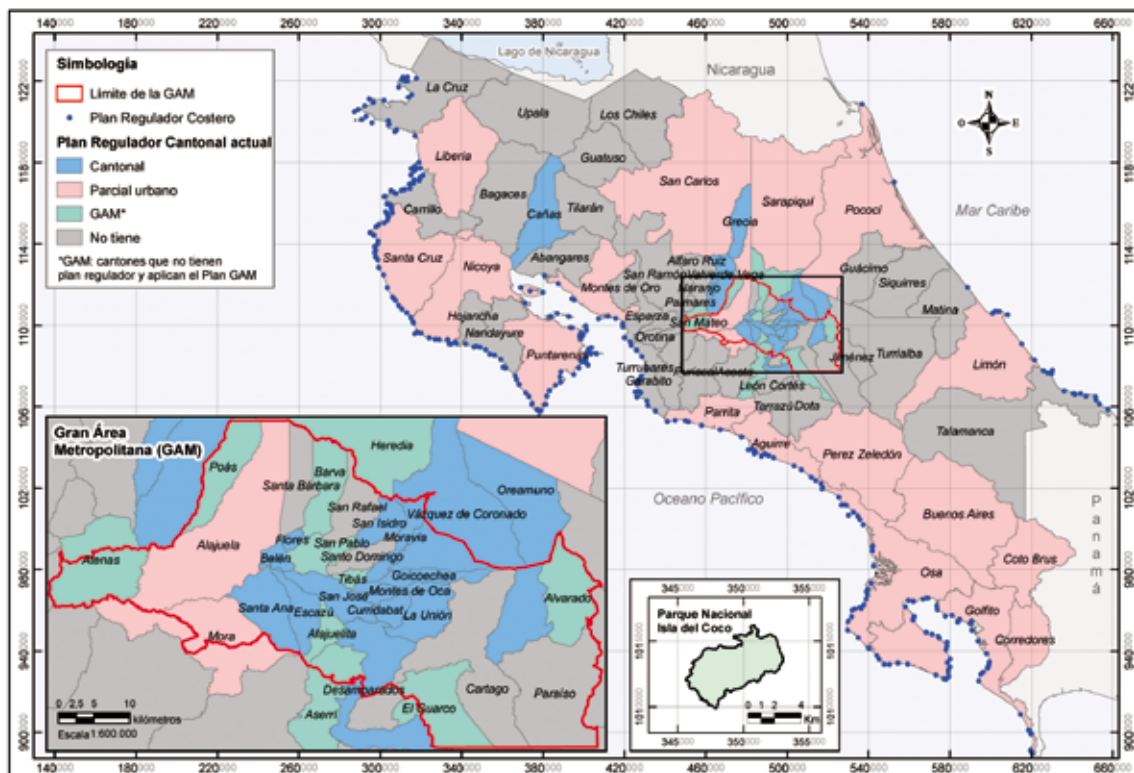
Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue. 2011



Fuente: ProDUS-UCR, 2012a, con datos del Censo 2011 del INEC y DesInventar, 2012.

MAPA 1.5

Tenencia de planes reguladores según cantón. 2010



Fuente: ProDus UCR, 2012b.

para llevar adelante acciones concretas, ni la institucionalidad y la normativa necesarias. La elaboración de planes reguladores ordenada por la Ley de Planificación Urbana en 1968 ha sido lenta y parcial. En general, y sin cuestionar la precisión, calidad o efectividad de esas regulaciones, es claro que ha sido mínimo el cumplimiento de la Ley de Planificación Urbana en cuanto a la obligación de que los municipios tengan planes reguladores. Como se observa en el mapa 1.5, solo 18 de los 81 cantones poseen ese instrumento. Dieciocho de ellos solo cuentan con planes urbanos parciales (en su mayoría desactualizados) y doce solo son alcanzados por normativa de tipo regional, como el Plan GAM de 1982. Por tanto, hay 33 cantones en los que no existe ninguna disposición en esta materia. Aunque otros planes cantonales se encuentran en proceso de elaboración, todavía gran parte del territorio carece de regulaciones, y a ello se suma la compleja historia de esfuerzos fallidos por cambiar esta situación.

Este tema es de crucial importancia en la GAM. Con solo el 4% del territorio nacional, alberga en sus 31 cantones a más de la mitad de la población y de la actividad económica del país. Por tanto, para el ordenamiento territorial es una zona clave, en la que existen fuertes presiones por el uso del espacio. Hasta el momento, el único esfuerzo claro de planificación de esta área es el Plan GAM de 1982, que estableció un anillo de contención urbana que delimita zonas urbanizables y zonas de protección y uso agrícola; fuera de este anillo, en principio, no podrían otorgarse permisos de construcción en la segunda de estas categorías.

El Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica (ProDUS-UCR) evaluó los resultados de las regulaciones territoriales vigentes y propuestas, regionales y locales, en la GAM (Pujol y Pérez, 2012). El estudio afirma que el anillo de contención definido en el Plan GAM, aunque no ha contenido totalmente el desarrollo urbano fuera de ese límite, sí ha modificado los posibles patrones de uso del suelo y reducido

de manera significativa los niveles de urbanización. Los datos indican que, en veinticuatro años (1986-2010), el anillo de contención causó un descenso del 13% en la probabilidad de que una localización fuera del límite sea urbana²² (Pujol y Pérez, 2012). Cabe resaltar que la presión por urbanizar fuera del límite de crecimiento ha aumentado, de modo que también se ha incrementado la efectividad de este instrumento para contener esa expansión.

Durante 2010 y 2011 tuvo lugar un intenso debate sobre la planificación urbana en la GAM, motivado no solo por el rechazo del Prugam²³, sino también por una pretendida ampliación del anillo de contención y por la presentación de un proyecto alternativo elaborado por el INVU: el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam). Aunque este último y el Prugam fueron realizados por entidades del Gobierno Central, la discusión actual se ha ampliado con pronunciamientos de otras entidades y sectores. Expertos de ProDUS-UCR plantean que lo relevante es definir lineamientos claros para el futuro inmediato. Considerando los hallazgos de los estudios reseñados anteriormente, los especialistas señalan que es importante mantener y mejorar el Plan GAM de 1982, el cual -con las limitaciones señaladas- fue efectivo en atenuar los potenciales excesos del desordenado crecimiento urbano (E: Pérez, 2012).

Conflictividad ambiental de nuevo en niveles históricos

En el 2011 los conflictos ambientales tuvieron un perfil similar al de años anteriores: se caracterizaron por tener al Estado como principal destinatario de las protestas, por la alta judicialización de los conflictos y por la persistencia de problemas arrastrados por varios años. Sin embargo, en términos cuantitativos las acciones colectivas sobre asuntos ambientales registraron un nuevo récord: de 34 casos reportados en 2010 (el máximo alcanzado hasta aquel momento) se pasó a 49 (7,8% del total contabilizado en el país para todos los temas). Los vecinos fueron los

principales actores de las protestas y los gobiernos locales, el Gobierno Central y el Poder Ejecutivo, los destinatarios más frecuentes de los reclamos. En el Gobierno Central destaca el Minaet como la institución que debió hacer frente al mayor número de acciones colectivas (16; Ramírez-Alfaro, 2012). A diferencia de otros años, se dio una notable dispersión de estas acciones: no hubo un único foco o tema aglutinador, sino muchos y diversos. Esta tendencia es la misma que se observó a nivel nacional.

En lo que concierne a los conflictos judicializados, es decir, aquellos en que los grupos afectados acuden a la vía judicial en busca de soluciones, los principales motivos de protesta están relacionados con el impacto de las actividades productivas y con la presión por el uso de la tierra y los recursos (incluso en áreas protegidas). Algunos temas son recurrentes. Uno de ellos es la contaminación de aguas causada por el cultivo de piña, que en abril de 2012 llevó a la Municipalidad de Pococí a decretar una moratoria a los permisos para la siembra e industrialización de la fruta. Por otra parte, la ejecución del proyecto hidroeléctrico Diquís, en la zona sur, ha generado conflictos con los pueblos indígenas, que alegan el uso no autorizado de sus tierras y la necesidad de realizar un proceso de consulta sobre el proyecto y sobre posibles beneficios para sus comunidades (Cabrera, 2012). La resolución de esta disputa depende del Tribunal Contencioso Administrativo.

El proyecto de minería en Crucitas fue el principal conflicto judicializado durante 2010 y 2011, y uno de los más complejos y antagónicos de los últimos años. Una vez que el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) emitió el voto 4399-2010, que anuló el permiso ambiental, la concesión minera y el decreto de conveniencia nacional e interés público del proyecto, por ser ilegales, la parte demandada presentó el respectivo recurso de casación. Mientras los magistrados de la Sala Primera daban curso a esa gestión, salió a la luz pública el hecho de que un anteproyecto de sentencia había sido filtrado y entregado a la empresa

minera. En la actualidad el proceso está en la fase de ejecución de sentencia, en la cual la empresa debe compensar los daños ambientales, que los peritos estimaron en 10,4 millones de dólares por pérdida de la biodiversidad y de los servicios ambientales del bosque talado (Sagot, 2012).

Fortalecimiento de la democracia en 2011

Síntesis del capítulo

Valoración general

En el 2011 los tres Poderes de la República -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- experimentaron severos y simultáneos problemas de gestión política. Los problemas en el Ejecutivo se resumen en la inestabilidad del Gabinete y en la rápida pérdida de confianza ciudadana. En el Legislativo, aunque la opositora Alianza por Costa Rica asestó un golpe al oficialismo al apropiarse del Directorio, no logró obtener los resultados políticos anunciados, y este Poder continuó con los graves problemas de desempeño analizados en años anteriores. En el Poder Judicial, aunque en menor medida, hubo situaciones que, ventiladas ante la opinión pública, levantaron cuestionamientos sobre la independencia y autonomía judiciales. Simultáneamente, el 2011 registró un aumento significativo de la movilización social, al grado de convertirse en el tercer año de mayor cantidad de protestas sociales desde 1995.

El saldo para el sistema político en general, y el Gobierno en particular, es negativo: se ha reducido la capacidad de conducir el aparato estatal y no se vislumbra un actor o alianza de actores capaces de tomar la iniciativa, lo que no pasa desapercibido para la opinión pública. En efecto, el apoyo al sistema político costarricense nunca antes había estado tan bajo, en tantos indicadores y al mismo tiempo.

Pese a estos serios problemas, la

democracia costarricense no se encuentra al borde del abismo. Su régimen político y su sistema institucional tienen fortalezas que a veces son ignoradas por el clima de incertidumbre prevalente, áreas donde se siguen gestando buenos resultados. Al tomar distancia de los hechos particulares del año y ver el escenario en perspectiva, es claro que, bajo las condiciones actuales, el sistema político se está debilitando y transita por una senda donde no se vislumbra una salida cierta a los graves problemas de gestión y representación política.

Principales hallazgos

- La convergencia de una alta inestabilidad en el Gabinete y conflictos de alto perfil ante la opinión pública -crisis de la CCSS, diferendo con Nicaragua y casos de corrupción, entre otros- le restaron al Poder Ejecutivo capacidad de conducción del aparato gubernamental.
- Por primera vez en 42 años el Congreso no fue dirigido por el oficialismo. Una alianza de partidos de oposición controló el Directorio Legislativo en el período 2011-2012. Esto nunca le había sucedido a un gobierno liberacionista.
- Por primera vez desde 1995 hubo un aumento significativo de la movilización social, sin un detonante particular. En 2011 se registró el tercer

punto más alto de acciones colectivas de los últimos diecisiete años.

- El Poder Judicial mostró una mejoría en los principales indicadores que miden su desempeño. No obstante, desde el punto de vista político, algunos hechos acaecidos a lo interno de ese Poder provocaron malestar en la opinión pública y pueden vulnerar la legitimidad de la institucionalidad judicial.

Novedades del capítulo

- Se revisan en forma detallada los indicadores de desempeño legislativo -durante el 2011 y en comparación con las últimas seis administraciones-, en el contexto de un Directorio Legislativo controlado por partidos de oposición, agrupados en la “Alianza por Costa Rica”.
- Con los insumos que aporta el *Barómetro de las Américas*, se estudian las principales variables de cultura política en 2012 y su tendencia histórica.
- Se analiza la estabilidad del Gabinete Presidencial y el grado de experiencia de sus miembros, a la luz de los cambios ocurridos en los ministerios y viceministerios de la actual Administración.
- Se amplía la información disponible en materia de acciones colectivas,

CUADRO 1.4

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

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Control del TSE sobre el financiamiento de los partidos políticos ■ Cantidad de legislación en una segunda legislatura ■ Participación ciudadana por medio de acciones colectivas ■ Productividad por Juez ■ Gasto real en justicia por habitante ■ Presupuesto de instituciones de control seleccionadas (Ministerio Público, CGR, PGR, DHR) ■ Denuncias ciudadanas ante instituciones de control seleccionadas ■ Resolución efectiva de casos de corrupción presentados a instituciones de control seleccionadas ■ Se aplican mecanismos de democracia directa (primer plebiscito revocatorio de mandato, en la Alcaldía de Pérez Zeledón) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vulnerabilidad en términos de gestión política y calidad de vida para la mayoría de cantones del país ■ Alta litigiosidad ■ Dinamismo de la política externa en materia de comercio ■ Mayor conflictividad social 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transparencia en el financiamiento de partidos políticos ■ Estabilidad del Gabinete ■ Brecha entre oferta y demanda legislativas ■ Promesa democrática sin sustento económico ■ Duración promedio de la legislación aprobada ■ Caída en apoyo ciudadano al sistema político ■ Congestión judicial ■ Costo medio por caso judicial terminado ■ Uso de medidas alternativas en procesos judiciales ■ Antigüedad de expedientes judiciales activos (con más de 18 meses) en las materias Familia, Penal, Civil y Agraria ■ Conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por crisis política ■ Promoción del país como defensor de los derechos humanos y valores democráticos

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2011 con la tendencia observada en el período 2000-2010.

con la actualización de la base de datos al 2011 y la incorporación de dos años “hacia atrás” (1995 y 1996) en la serie histórica.

- Con respecto al tema del Poder Judicial como actor político, se analizan tres hechos que fueron objeto de una amplia cobertura mediática y que le depararon a la Corte Suprema de Justicia severas críticas de la opinión pública.
- Se incluye un apartado sobre el tema de la rendición de cuentas, en el marco del “Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción” (Mesicic), que evalúa el desempeño de las instituciones de control.

Desgaste político de los dos Poderes electos por la ciudadanía

El desempeño de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en términos de la gestión y la representación política responsables, arroja un balance negativo. Aunque en general existe apego

a la división de poderes y las políticas públicas se aprueban y ejecutan bajo las reglas de la democracia representativa, varios hechos ocurridos durante el 2011 generaron desgaste en estos Poderes.

El Ejecutivo vio afectada la estabilidad de su Gabinete debido a *shocks* políticos que debilitaron su capacidad de conducción de los asuntos gubernamentales. Aunque inició labores con un Gabinete de amplia experiencia, las salidas de varios funcionarios –en algunos casos precedidas por denuncias de corrupción o mal manejo político– han hecho de este uno de los gobiernos con mayor rotación de ministros. Estas situaciones, sumadas a otros acontecimientos de amplia difusión pública, han socavado la opinión de la ciudadanía con respecto al Gobierno. El rechazo del denominado “Plan Fiscal”, el conflicto con Nicaragua, la pérdida del control del Directorio Legislativo y la crisis en la CCSS son solo cuatro de los eventos con saldo negativo que acompañaron al Ejecutivo durante el período analizado.

Una revisión de los cambios ocurridos en el Gabinete entre mayo de 2010

y mayo de 2012 muestra que, de 54 jerarcas estudiados –21 ministros y 33 viceministros–, la mayoría contaba con amplia experiencia en altos puestos de la función pública. En efecto, el 70% de las y los funcionarios considerados se desempeñaron en el pasado como jerarcas de ministerios y viceministerios, fueron diputados y diputadas, o bien ocuparon los cargos superiores en embajadas, presidencias ejecutivas y juntas directivas. Otro 6% corresponde a personas con experiencia a nivel local, como regidores o alcaldes, así como a ex asesores o asesoras en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo. Sobre el restante 24% no se conoce experiencia política previa de relevancia.

Esta amplia experiencia, sin embargo, no evitó la alta rotación del Gabinete, pues una significativa proporción de ellos dejó su puesto al cabo de los primeros veinticuatro meses de la administración Chinchilla. De hecho este Gabinete ha mostrado la mayor inestabilidad de las últimas cuatro administraciones, a pesar de ser un gobierno que da continuidad al anterior. Al considerar los primeros veinticuatro

meses de gestión, quince de los veintiún ministros y ministras que iniciaron en mayo de 2010 dejaron sus carteras por diferentes motivos. Aunque los cambios de jerarcas pueden ser normales en cualquier gobierno, en este caso han sucedido en un contexto de denuncias de corrupción y mal manejo político que han terminado por afectar la labor del Ejecutivo en su conjunto.

El Gabinete que más se le acerca en inestabilidad es el de la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), que perdió once de sus ministros en los primeros dos años. En el gobierno Pacheco de la Espriella (2002-2006) nueve jerarcas dejaron su cargo, y en el de Arias Sánchez (2006-2010) solo ocho.

Con respecto al Legislativo, el análisis ocurre en un contexto atípico en la historia reciente del país: el Directorio Legislativo fue controlado, por primera vez desde 1969, por una coalición de partidos opositores denominada “Alianza por Costa Rica” y conformada por los partidos Acción Ciudadana, Movimiento Libertario, Unidad Social Cristiana, Accesibilidad sin Exclusión y Frente Amplio.

Con este telón de fondo, el estudio del desempeño legislativo toma en cuenta cuatro variables. La primera es la producción de leyes, un ámbito en el que esta Asamblea Legislativa ha sido bastante prolífica. Los primeros dos años de la administración Chinchilla fueron los más productivos en términos absolutos (206 leyes), si se comparan con los gobiernos anteriores, de Arias (124 leyes) y Pacheco (136 leyes). El comportamiento a lo interno de cada administración se mantuvo igual: la primera legislatura se caracteriza por tener una producción más abundante que la segunda.

Un análisis de más largo plazo se centra en el comportamiento del tipo de legislación aprobada en las segundas legislaturas, a partir del gobierno Calderón Fournier (1991-1992). Los datos reflejan que durante el período 2011-2012 la producción total (93 leyes) e incluso la de legislación sustantiva (33 leyes) fueron buenas en comparación con las otras legislaturas analizadas. El año de mayor producción -total y

sustantiva- fue el de la segunda legislatura de la administración Rodríguez Echeverría, con 124 y 43 leyes, respectivamente. Le siguió el gobierno de Figueres Olsen, con 95 leyes en total y 38 de contenido sustantivo (gráfico 1.6).

El segundo criterio de análisis refiere al alcance y la viabilidad económica de las leyes aprobadas. En el país ha sido una práctica reiterada promulgar legislación que reconoce derechos a la población y asigna nuevas competencias al Estado, pero sin crear las fuentes de financiamiento necesarias para el cumplimiento de las disposiciones. Ese fenómeno es el que este Informe ha llamado “promesa democrática” sin sustento económico, y su consecuencia es un Estado cada vez más expuesto a la crítica y el descontento ciudadanos, por su incapacidad de cumplir adecuadamente los nuevos mandatos.

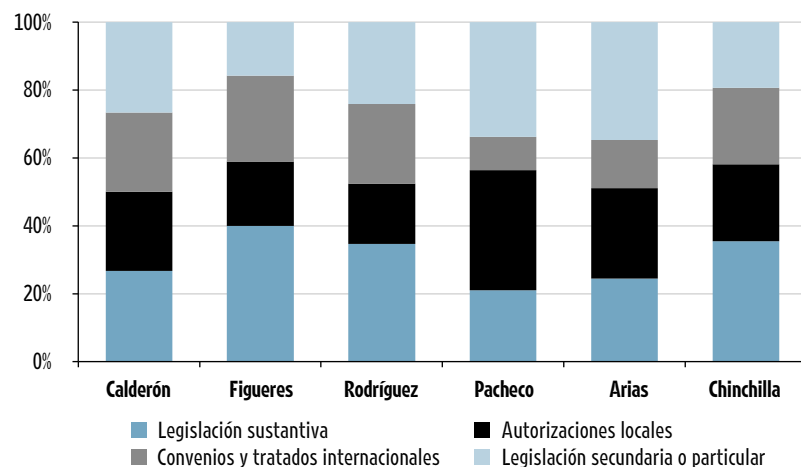
Al examinar las leyes que resultaron en promesa democrática durante las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, se observa que, en promedio, el 55% careció de fuentes de financiamiento. La legislatura 2011-2012 ha sido la menos cuidadosa en este sentido, pues el 68% de la legislación que concedió derechos y amplió las competencias del Estado no asignó

recursos para su cumplimiento.

Un tercer enfoque analítico determina la duración del proceso de producción de leyes. Considerando las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, la de 2011-2012 resultó ser la más lenta. En esta legislatura el tiempo promedio requerido para aprobar la totalidad de las leyes fue de 28,2 meses, muy por encima del segundo período del gobierno Figueres, cuando ese indicador se situó en 21,7 meses. Además, el 2011 fue el único año del período estudiado en que el proceso superó la barrera de los 24 meses. Ello muestra que los tiempos del Ejecutivo y del Legislativo no están coincidiendo, pues la mayoría de acuerdos legislativos provienen de administraciones anteriores. De las 93 leyes sancionadas en el período 2011-2012, el 55% se presentó en la administración Arias Sánchez, un 4% en la Pacheco de la Espriella y un 41% en la actual. Un fenómeno asociado a esta situación es la complejidad del proceso legislativo: leyes que tardan más en ser aprobadas implican, en principio, procesos de discusión y negociación más complicados. Esto puede deberse a muchos factores, entre ellos la diversidad de los partidos representados en el Congreso.

GRAFICO 1.6

Leyes aprobadas en segunda legislatura, por administración, según tipo de legislación. 1991-2012
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Gómez-Campos y Murillo, 2012.

Cuando la Asamblea Legislativa está conformada por múltiples fuerzas políticas con marcadas diferencias entre sí, los acuerdos pueden demandar mayor esfuerzo y tiempo para concretarse.

Un factor adicional que puede ayudar a explicar estos resultados tiene que ver con el hecho de que la “Alianza por Costa Rica” no tuvo una agenda consensuada de proyectos que guiara su gestión en el Directorio Legislativo. Por tanto, no pudo privilegiar la búsqueda de acuerdos sobre sus propias iniciativas. En este sentido, la conformación de la Alianza fue una excelente oportunidad -poco común en la práctica legislativa- para reducir los costos de transacción²⁴ que implica, para los partidos de oposición, negociar de manera independiente sus iniciativas, sobre todo si se considera que ninguno de ellos se acerca a la mayoría de votos en el Congreso. Pese a esa ventaja singular, la oportunidad fue desaprovechada.

Finalmente, un cuarto indicador mide la relevancia de la legislación aprobada, según las nuevas leyes (oferta legislativa) coincidan o no con los temas que personas expertas y los principales formadores de opinión identifican como prioritarios para el país (demanda legislativa). El desfase entre ambas categorías continuó en el período analizado, pues la brecha se situó en 86%, lo cual significa que casi nueve de cada diez leyes sobre temas considerados prioritarios no fueron aprobadas. En el período 2010-2011 esa proporción fue de 77%.

Amplias disparidades de desarrollo humano en el ámbito local

Para este Informe se realizó un ejercicio que buscó determinar la relación entre el bienestar de la población y la gestión de sus respectivas municipalidades. Para ello, con base en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC), elaborado por el PNUD, y el índice de gestión municipal (IGM), que utiliza la Contraloría General de la República²⁵ para medir el desempeño de los gobiernos locales, se creó una tipología de cuatro categorías de municipios, definidas a partir de los promedios del IDHC (0,77 puntos en una escala de 0 a 1) y del IGM (49,84 en una escala de 0 a 100).

De esta manera se obtuvo la siguiente clasificación:

- Municipios mejor posicionados, cuyos valores en ambos índices están por encima del promedio de todos los cantones.
- Municipios en situación de vulnerabilidad, en los que se combina una alta calidad de vida con una pobre gestión del ayuntamiento. Son vulnerables porque la deficiente gestión municipal pone en riesgo el bienestar de sus habitantes.
- Municipios con posibilidades de progresar, que presentan condiciones de vida por debajo de la media junto con un buen desempeño del gobierno local. En ellos el hecho de tener una gestión por encima de la media cantonal podría, en el mediano y largo plazo, contribuir a mejorar esas condiciones.
- Municipios doblemente rezagados, en los que coinciden las condiciones más desfavorables en materia de calidad de vida y una deficiente labor del ayuntamiento. En estos casos la interacción de los dos indicadores tiende a agravar la situación imperante.

Al aplicar esta tipología se observan grandes disparidades de desarrollo humano en el ámbito local. Un tercio de los municipios del país (25 de 80²⁶) se encuentra doblemente rezagado. Como se mencionó anteriormente, en estos casos la ineficiente gestión municipal puede agudizar las malas condiciones de vida imperantes. Por otra parte, 14 cantones corren el riesgo de experimentar deterioros en su calidad de vida, como consecuencia del pobre desempeño de sus ayuntamientos. En otros 18 cantones, por el contrario, la mejora de la calidad de vida de sus pobladores requiere que sus gobiernos locales apuesten por dar continuidad a su buena gestión. Los 23 cantones restantes se encuentran en una posición ventajosa, al tener mejores niveles de desarrollo humano y una gestión

municipal por encima del promedio (cuadro 1.5).

Se agudizan los síntomas de descontento ciudadano

El 2011 da cuenta de un deterioro en los principales indicadores que se utilizan para medir la adhesión de la ciudadanía costarricense a la democracia y sus instituciones. De acuerdo con el *Barómetro de las Américas* de 2012, el apoyo promedio al sistema político costarricense registró su nivel más bajo desde su primera medición en 1978: 56 puntos en una escala de 0 a 100. Nunca antes la cifra de Costa Rica había sido igual o menor a 60 puntos. Esta caída profundiza una tendencia de largo plazo que muestra un declive en el apoyo al sistema, y que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales, escándalos de corrupción y menores niveles de participación política. Esta reducción del apoyo al sistema político fue acompañada por una pérdida de apoyo y confianza en otras variables particulares de cultura política. Las caídas más significativas entre 2004 y 2012 son: el orgullo por el sistema político (15 puntos menos en 2012 que en 2004), el apoyo al sistema político y la percepción de que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo (ambos con una merma de 12 puntos en el mismo período).

Simultáneamente, se dio un incremento de la protesta ciudadana que marcó el 2011 como el tercer año con mayor número de acciones colectivas desde 1995. Se contabilizaron 632 de estas movilizaciones, muy por encima de las cifras registradas en 2010 (340) y 2009 (394). A diferencia de lo ocurrido en otros “picos” de protesta -1995, 2000, 2004 y 2007- esta vez no hubo un único elemento aglutinador del descontento. Es decir, cada vez más actores de diferentes características están recurriendo a la movilización social para hacer llegar sus demandas al Gobierno. Desde ese punto de vista, la mayor dispersión y el significativo aumento en la cantidad de acciones colectivas reflejan un profundo malestar ciudadano, que no

CUADRO 1.5

Clasificación de municipios según calidad de vida y desempeño del gobierno municipal^{a/}

Municipios mejor posicionados		Municipios en situación de vulnerabilidad	
Atenas	Montes de Oca	Alvarado	Santo Domingo
Barva	Mora	Corredores	Turrubares
Belén	Moravia	Hojancha	
Carrillo	Oreamuno	Liberia	
Cartago	San Isidro	Montes de Oro	
Curridabat	San Pablo	Nandayure	
El Guarco	San Rafael	Nicoya	
Escazú	Santa Ana	Orotina	
Esparza	Santa Cruz	Puntarenas	
Flores	Tibás	Puriscal	
Heredía	Tilarán	San Mateo	
La Unión		Santa Bárbara	
Municipios con posibilidades de progresar		Municipios doblemente rezagados	
Aguirre	San José	Abangares	Limón
Alajuela	San Ramón	Acosta	Los Chiles
Buenos Aires	Sarapiquí	Alajuelita	Matina
Cañas	Tarrazú	Alfaro Ruiz	Naranjo
Coronado	Valverde Vega	Aserrí	Osa
Desamparados		Bagaces	Paraíso
Garabito		Coto Brus	Parrita
Goicoechea		Dota	Pococí
Grecia		Guácimo	Siquirres
Palmares		Guatuso	Talamanca
Pérez Zeledón		Jiménez	Turrialba
Poás		La Cruz	Upala
San Carlos		León Cortes	

a/ No se considera el cantón de Golfito debido a que no registra información en el índice de gestión municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2012.

encuentra medios de canalización en los partidos ni en las instituciones, e incluso tampoco en las organizaciones tradicionales de la sociedad civil.

El comportamiento interanual también reflejó un cambio sustancial con respecto a años anteriores. Considerando el período 1995-2011, en promedio hubo 34 acciones colectivas por mes. Típicamente, el primero y último trimestres del año son más calmos, en tanto que marzo, julio y agosto suelen ser los meses de mayor actividad en esta materia. En cambio, durante el año en estudio la movilización se dio de manera generalizada durante los

últimos siete meses del año, con un significativo incremento en noviembre, mes que suele ser bastante calmo en la serie de tiempo.

Poder Judicial mejora desempeño general, pero su imagen política se deteriora

Al observar los principales indicadores agregados del Poder Judicial, el 2011 marca un punto positivo con respecto a los últimos años. Hubo mejoras en la productividad, que se situó en 618 casos terminados por juez, en contraste con 599 en 2010. De mantenerse esta tendencia, es de esperar que la cantidad de

casos activos disminuya de forma considerable en los próximos años. Además se redujo la presión de casos que ingresan anualmente al sistema: la entrada neta por juez (666) se redujo luego de dos años de estancamiento, y fue la segunda más baja desde 2005.

Igualmente, el proceso de modernización desarrollado en años recientes ha sido complementado con reformas de tipo organizativo que muestran resultados favorables. Los tribunales de flagrancia son un buen ejemplo. Por medio de esas instancias se ha vuelto más expedita la tramitación de casos en que los imputados han sido sorprendidos *in fraganti*. Con ello el sistema de administración de justicia se acerca al principio de justicia pronta, aunque en otras materias todavía se debe avanzar más en la agilización de los procesos.

El acatamiento de las sentencias de la Sala Constitucional sigue siendo alto. Con información para el período de octubre de 2009 a mayo de 2012, se dio seguimiento a 4.298 sentencias, de las cuales 3.248 (el 76%) fueron acatadas en todos sus extremos. Al evaluar el grado de cumplimiento según el año en que la sentencia debió hacerse efectiva, se observa que en el 2011 fueron comparativamente menos las órdenes con cumplimiento pleno. Al 31 de mayo del presente año se había acatado el 69% de las sentencias emitidas por la Sala durante el 2011, el 77% de las dictadas en 2010 y el 94% de las correspondientes a 2009. Aunque se registró un leve descenso con respecto a 2010, en general el país mantiene el respeto al Estado de derecho, en apego al principio de justicia cumplida.

Sin embargo, hay un aspecto en el cual el sistema de administración de justicia no envía un mensaje positivo, y se refiere a sus actuaciones en el plano político. Durante el 2011, al menos tres acontecimientos pusieron en evidencia conflictos internos en el Poder Judicial que trascendieron a la opinión pública, con el riesgo de generar desgaste institucional y pérdida de legitimidad ante la ciudadanía.

El primer caso fue el de un magistrado suplente de la Sala Segunda que, en ejercicio de sus funciones, aceptó

un contrato para asesorar a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema), en un proceso judicial que enfrentaba ante la misma Sala. Este evidente conflicto de intereses generó molestia entre las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por el impacto negativo que podía traer a la imagen institucional. El hecho culminó con la renuncia del magistrado suplente, luego de que el asunto fuera ampliamente ventilado en los medios de comunicación y las redes sociales.

El segundo acontecimiento también fue protagonizado por un magistrado suplente, esta vez de la Sala Primera, a quien se responsabilizó por la fuga de un borrador del fallo sobre el caso de la minería a cielo abierto en la zona de Crucitas, en San Carlos²⁷. Aparentemente, este funcionario compartió la información con la empresa involucrada en el proceso judicial. Este es un tema muy conflictivo, que desde el 2010 ha suscitado numerosas acciones colectivas. En ese contexto, la fuga del borrador de la sentencia abrió interrogantes en los medios de comunicación y las redes sociales sobre la neutralidad del Poder Judicial frente a intereses particulares, y generó una discusión pública entre los grupos involucrados en el caso -ambientalistas, académicos y empresarios-, una situación poco conveniente para la imagen del Poder Judicial.

El tercer acontecimiento fue la discusión, en el seno de la Corte Plena, sobre la decisión del Fiscal General de rastrear las comunicaciones de tres magistrados de la Sala Tercera, ante aparentes contactos de estos con políticos implicados en la apelación del caso Caja-Fischel, de conocimiento en ese tribunal. Esta discusión provocó una primera decisión -abrir una investigación contra el Fiscal General-, que generó polémica en la opinión pública y un debate sobre la posibilidad de que la Corte pretendiera vulnerar la

autonomía de la Fiscalía General. El acuerdo de investigar fue anulado posteriormente.

En suma, situaciones como estas no corresponden al rol tradicional -jurídico- de la institución y, de continuar, pueden lastimar la imagen y la legitimidad del Poder Judicial.

Política exterior: crisis en la Cancillería y dinamismo en la agenda comercial

La política exterior costarricense tiene una singularidad: su aparato de conducción es bicéfalo. Por un lado, la responsabilidad del componente diplomático y político de las relaciones internacionales recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, conocido como la Cancillería. Por el otro, el componente de comercio exterior es liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) en coordinación con otras instituciones, como la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), entre otras.

Con base en ello, la evaluación sobre los componentes de la política exterior durante el 2011 arroja resultados disímiles. En lo que concierne a las competencias de la Cancillería el balance es negativo. En el año bajo análisis no hubo acciones significativas que posicionaran al país como defensor de los derechos humanos y los valores democráticos en el plano internacional, ni que sostuvieran el protagonismo que se logró en la administración anterior (2006-2010). Más aun, en la segunda mitad del 2010 y todo el 2011 dos temas ocuparon gran parte de la atención y del trabajo realizado por este Ministerio: el conflicto con Nicaragua, que resultó en una demanda ante la Corte Internacional de Justicia y sobre la cual aún no hay un resultado definitivo, y las denuncias de irregularidades en los nombramientos del Servicio Exterior. En este contexto se dio un cambio de Canciller, algo

poco común en esta cartera. De manera que, en general, los primeros dos años de la presente Administración mostraron problemas en la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Las acciones implementadas fueron más reactivas que propositivas, y no hubo evidencia de prioridades y lineamientos claros en esta materia.

En el caso del Ministerio de Comercio Exterior el balance es más bien positivo, pues es un área que sigue mostrando dinamismo y acciones concretas dirigidas a la extensión y el fortalecimiento de la participación del país en los mercados internacionales. Al menos dos grandes áreas de trabajo orientaron los esfuerzos en materia comercial durante el período en estudio: i) relaciones con regiones o países específicos según las prioridades comerciales del país, y ii) acciones en el marco de los foros globales que constituyen la institucionalidad multilateral de comercio exterior.

Destaca el impulso de tratados de libre comercio con regiones estratégicas, ya sea que se tratara de iniciativas que iniciaron en anteriores administraciones, como el tratado de libre comercio con China, o bien de la construcción de nuevas alianzas comerciales, como el estudio de factibilidad para un TLC con Corea. En general, las acciones realizadas en los últimos años, y el 2011 no fue la excepción, se han concentrado en los tres principales socios comerciales del país: Centroamérica, Estados Unidos y Europa. Otros focos de atención son la búsqueda de un acercamiento a la región Asia-Pacífico y la profundización de los vínculos comerciales con otras naciones de América del Sur y el Caribe.

Vale anotar que en términos generales la estrategia comercial de esta administración no se aleja de la implementada en el gobierno anterior, lo cual refleja la voluntad de seguir promoviendo la vinculación de Costa Rica a la economía global.

Debates para el desarrollo

Producción cultural: nuevos aportes para su conocimiento

Este capítulo retoma un esfuerzo por analizar la relación entre cultura y desarrollo humano, que se inició en el año 2002 con la realización de un primer estudio sobre la producción cultural del país, para el *Noveno Informe Estado de la Nación*. En esa ocasión se señaló que la información para explorar ese vínculo era limitada, y en términos generales, el principal hallazgo que se logró reportar con alguna precisión fue que la oferta artística del país mostraba una alta concentración en la zona metropolitana, especialmente en San José.

Una década después, los entes públicos de ese sector han generado un incipiente pero importante proceso de construcción de indicadores. Destacan la creación del Sistema de Información de Cultura en el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), la aplicación de la primera Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales y la publicación del *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas: Costa Rica*. Además una comisión interinstitucional conformada por el BCR, el MCJ, el INEC, el ITCR y el Programa Estado de la Nación, entre otras entidades, trabaja en la inclusión del tema cultural en el Sistema de Cuentas Nacionales.

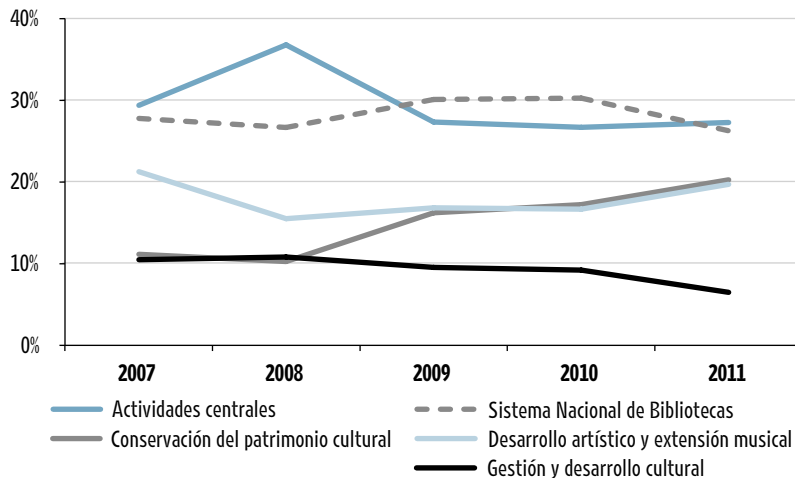
Con este marco, el capítulo examina los espacios de expresión cultural en que el Estado interviene de manera directa o indirecta, así como el quehacer de organizaciones privadas que forman parte o tienen relación con el sector.

Un hallazgo clave es que el entramado institucional (público y privado) en el área de cultura comprende un conjunto diverso de entidades que son relativamente débiles y tienen dificultades para superar su dispersión. Aunque la producción cultural se ha ampliado en los últimos años, esas instituciones tienen dificultades para ejecutar acciones que fortalezcan el impacto de la cultura en diversos ámbitos, especialmente en localidades fuera de la ciudad de San José. El texto ofrece una plataforma de datos y valoraciones que se espera sirvan como punto de partida para el seguimiento sistemático del tema en futuros Informes.

La investigación muestra que las intervenciones públicas se han enfocado en gran parte en la producción de eventos, mientras que la promoción del desarrollo cultural a escala local y regional es apenas incipiente, y es poco el apoyo con que cuentan los grupos y artistas independientes. En términos de los programas y recursos del MCJ, desde 2007 ha venido creciendo el porcentaje dedicado a los rubros de “Conservación del patrimonio” y “Desarrollo artístico y extensión musical”, en detrimento del área de “Gestión y desarrollo cultural” (gráfico 1.7). Además, se observan debilidades en la protección del patrimonio

GRAFICO 1.7

Proporción del presupuesto del MCJ^{a/}, por programa presupuestario



a/ No incluye los órganos desconcentrados.

Fuente: Elaboración propia con datos del MCJ.

cultural. Pese a eso, se debe reconocer una importante apuesta por ampliar el alcance local de algunos esfuerzos, como es el caso de la educación musical.

El capítulo también da una mirada a la información (limitada) sobre la gestión cultural independiente y da cuenta de que los artistas y grupos de ese sector, en general, enfrentan problemas que no han variado a través del tiempo, como la dificultad para incorporarse a sistemas de patrocinadores y mecenazgos, falta de incentivos o acceso a los recursos públicos, sean estos financieros o no -como sucede con el acceso a la infraestructura cultural, por ejemplo- y situaciones de índole laboral. Como aporte final, el capítulo señala un conjunto de retos de investigación identificados en el análisis.

Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas: una aproximación

En el análisis sobre el desarrollo humano se parte de que del acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades de las personas (tal como se definen en el capítulo 2 de este Informe) no se debe ver afectado por desigualdades de ningún tipo. El capítulo 7 de este Decimotavo Informe busca, en ese sentido, ofrecer elementos que permitan aproximar y comprender mejor algunos factores que inciden en la desigualdad de oportunidades que experimentan específicamente los pueblos indígenas. Más que hacer una evaluación detallada y exhaustiva de las condiciones de vida o del grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado con esta población, se pretende contribuir en la elaboración de una herramienta de seguimiento que permita valorar avances, problemas y rezagos en el reconocimiento y exigibilidad de sus derechos, así como identificar desafíos de investigación.

El capítulo presenta un perfil (básico) de la población indígena, con base en los resultados del Censo 2011. Si bien estos muestran avances importantes en los últimos diez años, cuando se comparan con el resto de la población afloran importantes y persistentes brechas. En el gráfico 1.8 se observa que en algu-

nos temas las diferencias son menos marcadas que en otros. Hay mejoría en el acceso a servicios básicos como agua y electricidad, pero las coberturas se mantienen por debajo en más de 20 o 30 puntos porcentuales con respecto a la población no indígena. También los problemas de hacinamiento se duplican en la comparación. En materia de derechos fundamentales, como la salud y la educación, la situación es muy contrastante. El analfabetismo ronda el 7,7%, frente a un 2,2% del resto de habitantes. Asimismo, las personas indígenas siguen registrando menos años de estudio que sus contrapartes no indígenas (6,1 versus 7,7) y menor porcentaje de asistencia a la educación (64,9% versus 71,7%). Las brechas en la población con secundaria completa o más es de diez puntos porcentuales: 22,3% contra 35,1%. Cabe resaltar que dada la gran heterogeneidad de los pueblos indígenas del país, también se reportan en diferencias entre ellos en varios indicadores, así como entre la población indígena que vive dentro y fuera de los territorios indígenas.

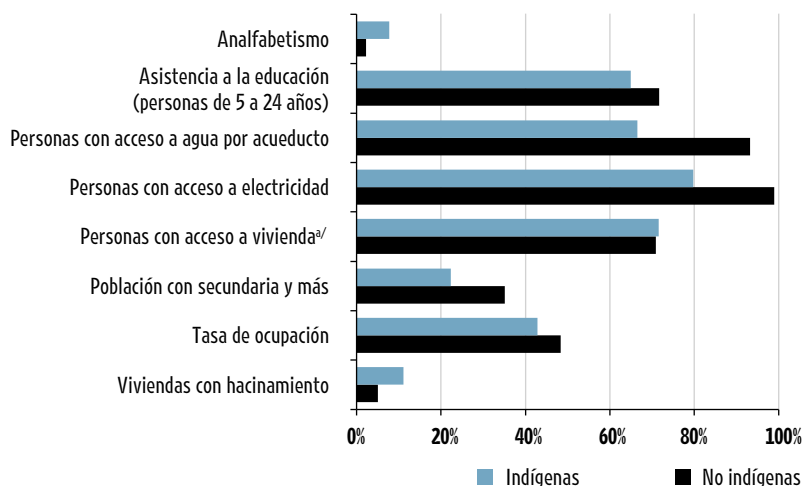
Posteriormente se explora el ámbito normativo e institucional. Utilizando una tipología de derechos basada en la normativa nacional e internacional, se

identifican los instrumentos jurídicos que tutelan esos derechos y las entidades que se relacionan con su aplicación. Además se presentan ejemplos y casos concretos que ilustran los problemas o avances en su cumplimiento. Con base en esos análisis, el capítulo propone una agenda de investigación para seguir profundizando en el tema y aportar elementos que permitan diseñar acciones y políticas orientadas a concretar los derechos de los pueblos indígenas. También se incluye un aporte especial elaborado por la Defensoría de los Habitantes, en torno a su papel particular en esta materia.

El ejercicio realizado, si bien no permite arribar a conclusiones definitivas sobre el tema (en especial sobre el cumplimiento de los derechos), sí ofrece algunos hallazgos interesantes. El primero es que la población indígena experimenta los mismos cambios demográficos que vive el país en su conjunto (destaca el hecho de que las mujeres indígenas han alcanzado la tasa de fecundidad de reemplazo) y que ha mostrado avances sustantivos en indicadores sociales desde el anterior censo de población (2000). Sin embargo, como se dijo antes, sigue mostrando grandes brechas, tanto en relación con

GRAFICO 1.8

Indicadores seleccionados de la población indígena y no indígena. 2011 (porcentajes)



a/ Personas que residen en viviendas propias o que están pagando a plazos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población del 2011, del INEC.

el resto de los habitantes como entre los mismos pueblos indígenas. El segundo hallazgo es que el marco jurídico en que se han inscrito los derechos indígenas es amplio y, en su mayor parte, de vieja data; las normas más recientes se han dictado mediante decretos muy específicos. Además, hay problemas de concreción en cuanto a reglamentos e instrumentos que permitan hacer efectivos los mandatos de esa normativa. Y un último hallazgo de relevancia es que el marco institucional no corresponde a entidades especializadas en asuntos

indígenas, sino que es una extensión de las funciones de los entes que prestan servicios sociales a toda la población.

El capítulo señala algunos desafíos que el país tiene ante sí para avanzar en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos: i) crear la reglamentación interna o realizar los ajustes necesarios en la existente para incrementar la concreción de los derechos reconocidos, ii) fortalecer la capacitación de los funcionarios públicos en el conocimiento del marco normativo vigente en la materia y su aplicación,

iii) mejorar y aumentar el diseño de mecanismos que permitan la participación independiente y directa de los pueblos indígenas en planes, programas y proyectos que podrían afectar sus territorios, iv) diseñar e implementar mecanismos que den especificidad a la atención de los servicios sociales como educación y salud y, v) clarificar y monitorear la aplicación de la normativa relativa a la propiedad, la tierra y el territorio de los pueblos indígenas.

Este capítulo estuvo a cargo de Jorge Vargas-Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Natalia Morales, Karla Meneses, Steffan Gómez, Juan Guillermo Murillo, Karen Chacón y Fraya Corrales, quienes también elaboraron los resúmenes de capítulos y las preguntas presentadas en la sección “Tiempo de exigir una deliberación política de calidad”.

La versión final del capítulo se discutió y aprobó en reunión del Consejo Consultivo el 26 de septiembre de 2012.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Natalia Morales, Antonella Mazzei, Karla Meneses y Juan Guillermo Murillo.

NOTAS

- 1** La estabilidad monetaria hace referencia al bajo nivel de inflación, la estabilidad en las tasas de interés y la reducida variación del tipo de cambio, el cual se mantuvo adherido al límite inferior de la banda, en niveles similares a los del 2006.
- 2** Incluye a los sectores de la “vieja economía” (agricultura para el mercado interno, agroexportación e industria tradicionales) y a los servicios de apoyo sin considerar el gobierno y los servicios especializados.
- 3** A saber, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el Convenio de Lucha contra la Corrupción de la OCDE.
- 4** Por rentabilidad de la educación se entiende el porcentaje de incremento que cada año adicional de educación formal genera en el ingreso de un ocupado. De forma alternativa se puede utilizar, en lugar del número de años de educación formal, el nivel de instrucción de la persona. En este caso, el resultado muestra el aumento que genera cada nivel adicional de formación, con respecto al rendimiento que obtiene una persona que carece de educación formal. Para detalles de esta metodología véase Mincer, 1974; Heckman et al., 2003 y Sapelli, 2003.
- 5** Se considera que en una vivienda hay hacinamiento cuando el número de personas por dormitorio es mayor a tres.
- 6** A diciembre de 2011 la población penitenciaria incluía: 12.154 personas en el programa institucional (encarcelamiento y privación de libertad), 1.475 en el programa seminstitutional (las personas no están recluidas todo el tiempo en un centro cerrado), 11.013 en el programa de comunidad (beneficiados con la suspensión del procedimiento a prueba, medidas alternativas a la prisión o libertad condicional) y 600 en el programa de atención a la población penal juvenil (personas de 12 a 18 años).
- 7** Medida que se usa para cuantificar la desigualdad en la distribución de los ingresos. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos los habitantes tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).
- 8** Este indicador se obtiene al descomponer el nivel de crecimiento del PIB según sus grandes sectores. El sector de telecomunicaciones y servicios empresariales explica 2 puntos porcentuales del 4,2% del crecimiento de la economía (1,3 y 0,7 puntos, respectivamente).
- 9** Corresponde al crecimiento en millones de dólares. La tendencia se mantiene si se compara la tasa de crecimiento en términos reales reportada en las estadísticas de cuentas nacionales; en este caso las exportaciones de bienes crecieron 5,5%, cifra superior al promedio del período 2000-2008 (4,4%).
- 10** Sin tomar en cuenta el territorio de áreas protegidas.
- 11** Las referencias que aparecen antecedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la bibliografía de este capítulo.
- 12** Este es un dato preliminar calculado por ProDUS-UCR.
- 13** Como se ha mencionado en otras ediciones de este Informe, los análisis de agua que se realizan en el país por lo general son de tipo microbiológico y fisicoquímico, que corresponden a los niveles 1 y 2 del Reglamento para la Calidad del Agua Potable (decreto 32324-H). Otras sustancias como plaguicidas, compuestos orgánicos, metales y contaminantes emergentes, no son objeto de análisis periódicos.
- 14** Este dato ha sido cuestionado. En primer lugar, se basa en información proveniente de una encuesta realizada a productores y, en segundo lugar, las cifras de divisas generadas por la exportación de piña han aumentado a un ritmo significativo, que no parece corresponder con la estabilidad reportada en cuanto al área de cultivo.
- 15** Según el más reciente estudio de Fonafifo, no se puede afirmar con certeza que la diferencia de 0,94% entre los análisis de 2005 y 2010 corresponda a un incremento neto, dado que las fotografías satelitales empleadas en el último año tienen una mejor resolución. No obstante, sí es posible concluir que el país ha consolidado la recuperación de su cobertura boscosa.
- 16** La deforestación bruta es la pérdida de cobertura en un período dado; se correlaciona con la pérdida de calidad de la cobertura boscosa. En su cálculo no se considera la regeneración.
- 17** La deforestación neta es la pérdida de cobertura en un período dado, después de considerar la regeneración. La cobertura recuperada se suma al área de bosque que permanece hasta el final del período.
- 18** Los datos de 2012 cubren hasta el mes de mayo.
- 19** El concepto de “riesgo extensivo” refiere a la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes de impactos de baja o mediana intensidad.
- 20** El concepto de “riesgo intensivo” refiere a condiciones de concentración de población o infraestructura que favorecen altos impactos como resultado de un bajo número de eventos, o incluso de uno solo.
- 21** Se trata de una primera aproximación, que deberá ser profundizada con el tiempo. Se utilizó el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), concebido para identificar grupos de población que no logran satisfacer un conjunto de necesidades que universalmente se consideran indispensables para el bienestar de las personas. En concreto, se trabajó la dimensión de “acceso a albergue digno” (o NBI de albergue), con información del INEC y los datos de damnificados por eventos hidrometeorológicos de la base DesInventar. El acceso a albergue digno es primordial para que los miembros de un hogar se protejan de amenazas de origen natural o humano, de modo que se reduzcan su exposición y su vulnerabilidad frente a ellas.
- 22** Estas probabilidades de urbanización fueron estimadas para tres períodos (1986, 1997 y 2010) en toda la GAM. Se seleccionaron cuatro localizaciones con características similares de crecimiento urbano, que después fueron agrupadas en dos parejas. La pareja 1 toma la probabilidad de urbanizar un lugar cercano al valor promedio dentro del anillo de contención, y el otro cercano al valor promedio fuera del anillo de contención. La pareja 2 se ubica en las cercanías del límite de contención: uno de sus componentes está 150 metros hacia adentro y el otro 150 metros hacia afuera del anillo. El 13% mencionado se obtiene de restar 0,1565 (el aumento de la probabilidad de ser urbano ocurrido cerca del límite de crecimiento y dentro de este, en el período 1986-2010) a 0,0269 (el mismo aumento de probabilidad para el mismo período, pero fuera del límite de crecimiento).
- 23** El Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (Prugam) fue el resultado de un proyecto que se desarrolló entre 2004 y 2009, promovido por el Consejo Nacional de Planificación Urbana y su brazo técnico, la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con respaldo económico de la Unión Europea. Fue presentado oficialmente en noviembre de 2008 y en abril de 2010 fue rechazado por las autoridades del INVU.
- 24** El costo de transacción es un término utilizado en Economía para medir los costos que las partes asumen en el proceso de negociación y acuerdo sobre una transacción determinada (Mankiw y Taylor, 2006). En este caso alude a los costos que enfrentan los partidos de oposición, al impulsar propuestas legislativas sin contar con los votos suficientes para su aprobación. En principio, cuanto menor es la cantidad de diputados de un partido, mayores son los costos de transacción que debe asumir para lograr la aprobación de sus iniciativas.

25 Para calcular el índice de desarrollo humano cantonal el PNUD utiliza la misma metodología que mide el índice de desarrollo humano de los países. Para más información consúltese PNUD-Costa Rica y UCR, 2011. En el caso del índice de gestión municipal, la CGR evalúa 61 indicadores agregados en cinco ejes: i) desarrollo y gestión institucional, ii) planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, iii) gestión de desarrollo ambiental, iv) gestión de servicios económicos y v) gestión de servicios sociales. Para más detalles véase CGR, 2012.

26 No se considera el cantón de Golfito debido a que no registra información en el índice de gestión municipal.

27 Cabe recordar que este caso involucró a una empresa privada que inició operaciones para explotar yacimientos de oro en la zona de Crucitas, al amparo de un decreto ejecutivo que declaraba de conveniencia nacional e interés público esa actividad. Ante diversas denuncias por el impacto ambiental del proyecto, una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo anuló la concesión otorgada a la empresa. La Sala Primera era la encargada de confirmar o anular esa sentencia.

