

Sinopsis

ÍNDICE

Valoración general	31
Dictamen	31
Síntesis del desempeño y nuevas herramientas para su análisis	32
Ordenamiento territorial, un reto clave	33
¿Hacia una turbulenta e insostenible sociedad del bicentenario?	34
Acuerdo político duradero	35
Resumen de los capítulos de seguimiento	37
Equidad e integración social en 2014	37
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2014	45
Armonía con la naturaleza en 2014	51
Fortalecimiento de la democracia en 2014	59
Debates para el desarrollo	65
Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano	65

VALORACIÓN GENERAL

Dictamen

En los últimos cinco años, el *Informe Estado de la Nación* ha alertado acerca de la severidad de los problemas que amenazan la sostenibilidad del desarrollo humano, la incapacidad del sistema político para encontrar respuestas y la necesidad de rectificar el rumbo del país. Así, en 2011 se afirmó que detrás de la estabilidad política y económica se apreciaba un desgaste de los progresos históricos de Costa Rica. En 2012 se señaló la ausencia de avances firmes y en 2013, la existencia de mitos acerca del “país que somos”, que llevan a hacer lo mismo esperando obtener resultados distintos. El año pasado, el Vigésimo Informe planteó que había llegado el final de una época y que el sistema político estaba llamado a conducir la transición con el mínimo de confrontaciones y costos para los grupos más débiles.

La presente edición reitera esas alertas, ahora con un sentido de mayor urgencia, pues el balance del 2014 muestra una nueva erosión de la sostenibilidad económica, social y ambiental, y más entramiento político. Esta “Sinopsis” pone en perspectiva los problemas en esos ámbitos efectuando un ejercicio para vislumbrar el escenario que enfrentaría el país alrededor del bicentenario de su independencia (2021)

si se mantienen las tendencias actuales, e insiste en la apremiante necesidad de tomar decisiones con base en acuerdos políticos duraderos para encarar los grandes retos del desarrollo humano. Este dictamen se apoya en nuevas herramientas de información y en los hallazgos obtenidos al profundizar en un tema especial: el ordenamiento territorial metropolitano.

Costa Rica se encuentra hoy en la antesala de una época de fuertes tensiones. En el Vigésimo Informe se esbozó una serie de ajustes productivos¹, fiscales², ambientales³, en la política social⁴ y en el sistema político⁵, requeridos para garantizar la sostenibilidad del desarrollo humano. La postergación de esos ajustes incrementa la magnitud de los costos y sacrificios para el bienestar social y pone en riesgo los altos estándares que han caracterizado al país en el contexto internacional. Esta demora, además, ha incubado una crispación social y política que estrecha aun más los márgenes de acción del Gobierno, fomenta la parálisis y puede abrir un espacio no deseable para que el tipo de ajuste que se realice no sea diseñado localmente sino impuesto, a fuerza de circunstancias, desde afuera. Esta es una situación vulnerable, tensa y peligrosa.

¹ Un ajuste en la producción que, sin debilitar al sector externo, fortalezca los escasos encadenamientos económicos, sociales y productivos entre la “nueva” y la “vieja” economía.

² Un ajuste fiscal que, sin debilitar la inversión pública y el régimen de bienestar social, combine eficiencia y control del gasto con un sistema tributario progresivo.

³ Un ajuste ambiental que imponga patrones más sostenibles en el uso de los recursos naturales, con mínimos impactos económicos y sociales.

⁴ Un ajuste de la política social que permita entregar, con una dotación similar de recursos, más y mejores prestaciones, adaptadas a los cambios demográficos.

⁵ Un ajuste político que, sin sacrificar estabilidad, derechos y libertades, repare el entorpecido mecanismo de toma de decisiones públicas.

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

Estas alertas no desconocen las ventajas históricas que colocaron a Costa Rica en posiciones de liderazgo en América Latina, tales como su avanzado régimen de bienestar social, políticas de conservación ambiental innovadoras y efectivas, un Estado democrático de derecho, un robusto sistema de libertades públicas y una economía abierta y moderna. Esas fortalezas se mantienen, pero el lento ritmo del desarrollo humano ha hecho perder terreno y crea incertidumbre sobre la capacidad para avanzar y, eventualmente, preservar esos logros.

Con todo, el período que examina este Informe -el año 2014 y los primeros meses de 2015- no es una reiteración del panorama observado. Hubo un cambio de gran calado: el surgimiento de una nueva situación política, luego de que las y los costarricenses eligieran en segunda ronda, y con el más amplio respaldo electoral de las últimas décadas, a un partido no tradicional en el Poder Ejecutivo y, en la primera ronda, a una Asamblea Legislativa conformada por la mayor cantidad de agrupaciones políticas desde 1953, lo que produjo un sistema multipartidista fragmentado. La ciudadanía reclamó con toda claridad una rectificación en el rumbo del país y en el estilo de hacer política.

De acuerdo con la literatura especializada, este escenario es propicio para el conflicto de poderes y el entramamiento político. En este contexto, solo la pericia y la voluntad de cooperación entre el Gobierno y las fuerzas de oposición permitirían impulsar mejoras rápidas y significativas en el bienestar económico y social que demanda la población y, en especial, atender problemas acuciantes como el desempleo, la falta de acceso oportuno a servicios de calidad o el déficit de infraestructura de transporte y comunicaciones.

A lo largo del tiempo, y hasta al momento de editarse este Informe, la predicción de la teoría se ha ido haciendo realidad, pues se ha acentuado la incapacidad política para atender viejas y nuevas demandas ciudadanas. El actual Gobierno no ha logrado sacar adelante una agenda de cambio, en parte por sus propias dificultades, en parte

porque cuenta con el apoyo parlamentario más reducido desde 1958, en un Congreso sumido en el bloqueo recíproco, y en parte porque enfrenta un período de alta conflictividad social motivada por causas diversas e incluso contradictorias entre sí. Es temprano para formular conclusiones definitivas, pero es claro que las soluciones para sacar al sistema político de su atascamiento trascienden el cambio de administración y que se requieren nuevas iniciativas, nacidas de los aportes de amplios sectores de la sociedad.

Este Informe destaca avances importantes en ámbitos como la educación, la salud y la conservación ambiental. Sin embargo, domina la preocupación por el pobre desempeño en los indicadores de empleo y pobreza, en torno a los cuales la prospectiva no es nada halagüeña, y por el desaprovechamiento de la positiva coyuntura internacional derivada de un largo período de bajas tasas de interés y reducción del precio del petróleo. Estos factores han erosionado el apoyo al Gobierno, pero también han desgastado a las fuerzas opositoras en el Congreso y han generado un clima político que hace aun más difícil procesar los cambios futuros, un círculo vicioso que alimenta las recriminaciones, la pérdida de confianza en las instituciones y una creciente intolerancia en la deliberación pública, marcada por argumentaciones ideológicas que polarizan la discusión y en nada ayudan a construir acuerdos.

Síntesis del desempeño y nuevas herramientas para su análisis

Este Vigésimoprimer Informe se enfocó en generar nueva información para entender las razones que explican la erosión del estilo de desarrollo, en el entendido de que la solución efectiva de los problemas estructurales del país requiere un conocimiento preciso sobre las causas de ese fenómeno. La idea es crear una mayor capacidad ciudadana para intervenir en la deliberación pública, haciendo válida la máxima que ha orientado siempre al Programa Estado de la Nación: "información es poder y un ciudadano con más información, es un ciudadano con más poder".

Como punto de entrada, puede decirse que no hubo cambios abruptos en las tendencias recientes de la mayoría de los indicadores

sociales y económicos. El país mostró progresos en educación (mayor cobertura de la población de 12 a 18 años) y salud (la mejor tasa histórica de mortalidad infantil). Pese a las restricciones fiscales y el modesto crecimiento económico, la inversión social pública se expandió nuevamente y por primera vez se logró recuperar los niveles reales por persona que esta tenía en 1980. El desempleo abierto -medido con la Encuesta Nacional de Hogares de 2014- se mantuvo en 8,6% (9,6% si se mide con la Encuesta Continua de Empleo) y siguió afectando con mayor intensidad a las personas pobres, los jóvenes, las mujeres y las regiones periféricas. No hubo avances en materia de pobreza por ingresos, cuya incidencia más bien aumentó, hasta alcanzar a un 22,4% de los hogares; los ingresos promedio de las familias decrecieron, tras cinco años de crecimiento real. También hubo un nuevo retroceso en un área en la que hasta hace poco se reportaban adelantos: la violencia delictiva.

El 2014 (e inicios del 2015) sobresale, sin embargo, por otros motivos: los riesgos del desequilibrio fiscal, el entramamiento político y la incapacidad de la economía para generar empleo e impulsar mejoras en la equidad social. Por ello el presente Informe hizo del estudio del mercado de trabajo una prioridad.

Se sabe que este mercado es la principal fuente de ingresos de las familias, y que muchas experimentan obstáculos para el ascenso social debido a la baja escolaridad de sus miembros, así como a las pocas opciones de empleo de calidad, el incumplimiento de garantías laborales y la informalidad, entre otros. Se sabe también que el Estado realiza esfuerzos para atenuar estos malos resultados a través de la política social y en cierta medida lo consigue (por ejemplo, los principales programas financiados por el Fodesaf reducen la pobreza en dos puntos porcentuales), pero esto no alcanza para compensar las debilidades del mercado laboral.

La novedad que aporta este Informe es el desarrollo y aplicación de instrumentos prospectivos sobre el desempeño del mer-

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

cado de trabajo, cuyos hallazgos señalan la gravedad del problema que enfrentará el país en el futuro cercano, habida cuenta de su poca capacidad para generar empleo y el inminente fin de la transición demográfica.

Para esta edición se proyectó el comportamiento esperado de la PEA en los próximos años, según diversos escenarios. Si se quiere mayor crecimiento económico, dado el agotamiento del bono demográfico, es preciso apostar por una mayor participación laboral de las mujeres, pero para ello se requieren opciones de empleo que no se están creando y no parece que se vayan a crear en el futuro cercano. Para llegar a esta conclusión se utilizaron dos herramientas. La primera es el índice de demanda laboral, que da seguimiento y predice la generación de puestos de trabajo en el corto plazo, cuyos resultados confirman la tendencia decreciente en la contratación de mano de obra.

La segunda herramienta es la estructura productiva definida en la matriz insumo producto (MIP) 2011 del BCCR, con base en la cual se estimaron los requerimientos de mano de obra para el período 2015-2021. Se encontró que, en varios escenarios de posible crecimiento económico (del más pesimista al más optimista), el aumento del empleo será menor que el de la producción. Esto responde, entre otros aspectos, a que hasta ahora las actividades más dinámicas no son las que más trabajo generan: los sectores con fuertes encadenamientos solo absorben un 15% de la fuerza laboral. Además, las pocas oportunidades en los sectores de punta estarán restringidas a trabajadores con ciertos perfiles (bilingües y con alta calificación educativa).

Costa Rica tampoco ha podido recuperar un ritmo de crecimiento alto, sostenido y capaz de reanimar el mercado de trabajo, pese al logro positivo e indiscutible de la estabilidad monetaria y de precios. En 2014, la expansión del PIB fue similar a la del año anterior (3,5%) e inferior a la tendencia de largo plazo. El sector externo perdió empuje; las exportaciones totales se redujeron, especialmente por el descenso en el sector de bienes (asociado a su vez a decisiones inter-

nas de las empresas y a una pérdida de competitividad internacional) y solo el dinamismo de las exportaciones de servicios evitó un impacto mayor. En síntesis, la estabilidad convergió con la falta de solvencia y la escasa generación de oportunidades para el desarrollo humano.

En este contexto se profundizó el deterioro en las finanzas del Gobierno Central. Pese a las medidas de control del gasto, el déficit fiscal fue el más alto de los últimos trece años y provocó una caída en las calificaciones internacionales de "riesgo país". Si no se hacen reformas a los ingresos, los gastos y la administración tributaria, este desbalance puede tornarse insostenible en el mediano plazo, considerando además la vulnerabilidad a eventuales cambios en las condiciones internacionales. Este Informe reporta, mediante la actualización del inventario de exenciones fiscales, que pese a esta crítica situación, la Asamblea Legislativa no ha cesado de crear exoneraciones "indefinidas" (en las que no está claro el impuesto involucrado), que transgreden la normativa en la materia e incrementan el gasto tributario.

El desempeño ambiental, un aspecto que cambia poco en el corto plazo, mantuvo sus tendencias: fortalezas en la conservación, patrones insostenibles en el uso de los recursos y una débil y conflictiva gestión pública. Los mayores aportes a la huella ecológica nacional siguen proviniendo de las emisiones contaminantes, la matriz energética, con su persistente consumo centrado en los hidrocarburos, y un parque automotor que crece más que la población. Para entender mejor esta evolución se efectuó un estudio especial sobre el marco normativo del sector energético. El hallazgo más relevante es que las leyes apuestan en gran medida al uso de derivados del petróleo y ofrecen pocas posibilidades para la adaptación a nuevas alternativas tecnológicas.

También se analizó el impacto de las políticas de conservación (áreas protegidas y pago por servicios ambientales) y se comprobó su efecto positivo y concreto en términos de una menor deforestación. Pero más allá de este ámbito la gestión es insuficiente ante la magnitud de los retos ambientales. La persistencia de patrones insostenibles no se debe a falta de normativa (solo en 2014 se crearon al menos noventa disposiciones) sino a las dificultades

para hacerla cumplir y a la baja prioridad política asignada al tema. Ello genera un escenario propicio para la conflictividad social, lo que quedó demostrado en el 2014, con el mayor número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales en los últimos veintidós años.

Por último, en el 2014 ocurrió, como se ha dicho, un cambio político. La llegada de un partido no tradicional al Poder Ejecutivo se cimentó en el apoyo obtenido en el Valle Central, la región más desarrollada del país, y las elecciones se celebraron en medio de niveles inusualmente altos de protesta social y un deterioro de la tolerancia política. Los indicadores a los que este Informe da seguimiento mostraron una menor eficacia del sistema político para enfrentar los desafíos nacionales. La legislatura 2014-2015 produjo un número bajo de leyes con efectos en el desarrollo humano, y además muy poco de lo aprobado correspondió con los temas señalados como prioritarios por sectores expertos y de la opinión pública. Por otra parte, al comparar los primeros años de gestión de los últimos gobiernos, se encontró que la administración Solís Rivera fue la que convocó la mayor cantidad de proyectos de ley en sesiones extraordinarias, pese a lo cual obtuvo la menor tasa de éxito desde 1990 (2,5%). Como aspecto positivo vale destacar un descenso en lo que este Informe denomina "promesa democrática sin sustento económico", esto es, la promulgación de leyes sin la debida dotación de recursos para su efectivo cumplimiento.

Ordenamiento territorial, un reto clave

Un ámbito en el que Costa Rica acumula grandes debilidades, con severas implicaciones para el desarrollo humano, es el ordenamiento territorial de su zona central, es decir, la Gran Área Metropolitana (GAM) y el Valle Central. El capítulo especial de esta edición profundiza en este asunto y, como primera conclusión general, señala que la falta de políticas en esta materia amplía la deuda ecológica, afecta la calidad de vida, compromete la disponibilidad futura de recursos naturales y genera altos riesgos y

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

costos económicos y sociales. En particular se determinó que el crecimiento urbano ha respondido en buena medida a la dinámica del mercado inmobiliario, en un contexto en que la realidad superó al marco normativo, sin que se fortalecieran las autoridades cantonales o se crearan instancias de gestión para el nivel regional (como la GAM).

Hace más de treinta años, el país hizo esfuerzos formales por planificar y regular el uso de este territorio, con la formulación del Plan GAM 1982. Sin embargo, en las últimas décadas el Valle Central vivió un desordenado proceso de metropolización, que implicó el crecimiento de la mancha urbana dentro y fuera de la GAM y la integración de las localidades adyacentes. El área construida en la GAM casi se duplicó entre 1982 y 2013, no solo mediante la ocupación de los espacios vacíos dentro y en los bordes de las zonas urbanas consolidadas, sino también traspasando los límites establecidos por el denominado “anillo de contención”. Paralelamente, las zonas industriales se ubicaron en sitios distintos a los planeados, se desarrollaron proyectos residenciales sin criterios de riesgo de desastre, se afectó el valor del suelo urbano y se acentuó la segregación espacial de los grupos sociales.

Como se mencionó, la falta de ordenamiento territorial en la GAM le genera altos costos al país. Entre ellos destacan la congestión vehicular, la insuficiencia de la red vial nacional, el aumento significativo de la flota vehicular y la falta de planificación del transporte público. A ello se suman los riesgos de desastre, pues los cantones más afectados por eventos naturales que se tornan catastróficos son, precisamente, los de mayor densidad urbana, y es por ello que los daños en la infraestructura y la producción suelen ser muy elevados. La problemática se agrava por un marco jurídico-institucional disperso y las dificultades para poner en marcha instrumentos de regulación.

¿Hacia una turbulenta e insostenible sociedad del bicentenario?

Una mala opción que la ciudadanía, sus representantes políticos, la burocracia

pública y las organizaciones gremiales tienen a mano, es prolongar el ambiente político de parálisis y vetos recíprocos. En un escenario tan complejo como el actual, resolver ese entramado es difícil, pues trasciende el ámbito parlamentario y abarca la totalidad del sistema político. Ningún actor (individual o colectivo, formal o informal) tiene la capacidad para hacer que prevalezcan sus intereses o iniciativas. En otras palabras, todos los tomadores de decisiones son interdependientes: cada uno tiene algún poder para vetar las decisiones o los acuerdos a los que lleguen los demás. El problema se acrecienta porque no reconocen esta situación y siguen tratando de imponer sus posiciones, lo que exacerba la confrontación y dificulta aun más la construcción de acuerdos. Los actores políticos no aceptan que, cada vez más, el éxito de sus estrategias depende de la cooperación, la transacción y la construcción de alianzas para avanzar con sus agendas y superar la anulación mutua y la inacción. Una mayor participación de sectores y partidos en el sistema político ha sido el mecanismo utilizado por otras democracias maduras del mundo para resolver sus problemas de gobernabilidad.

La inacción puede empeorar el desempeño del país en materia de desarrollo humano. Los hallazgos de varias investigaciones efectuadas para este Vigésimoprimer Informe permiten trazar, con alguna precisión, la gravedad del escenario que se enfrentaría en el año 2021, cuando se cumpla el bicentenario de la independencia, si para entonces no se han llevado a cabo reformas sociales, económicas e institucionales. Esa Costa Rica sin cambio de ruta se vería inmersa en serios conflictos y estaría más enfocada en cómo mantener, con gran dificultad, sus logros históricos en los ámbitos del desarrollo humano y la democracia, que en dar nuevos pasos de progreso. Las proyecciones dibujan un panorama con problemas de sostenibilidad y solvencia aun más acentuados que los actuales, tal como indican los siguientes datos:

- Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, sin ningún tipo de ajuste fiscal, en 2019 el déficit y la deuda del Gobierno Central llegarían al 8,2% y casi el 60% del PIB, respectivamente. Este escenario encare-

cería el crédito internacional e implicaría aumentos en las tasas de interés locales, la crónica represión de la inversión pública (que agravaría los problemas de infraestructura) y severos recortes en el gasto social. En tales circunstancias, es previsible un impacto negativo en los flujos de inversión extranjera directa.

- De acuerdo con la prospección hecha por este Informe, en cualquier escenario de crecimiento económico y calificación educativa de la fuerza de trabajo, el empleo crecería a un ritmo menor que el de la producción. El mercado laboral seguiría registrando altos niveles de subempleo y desempleo entre los jóvenes, justamente en los años finales de la transición demográfica. Con ello, el país habrá desperdiciado la mejor época para garantizar la sostenibilidad de su desarrollo en el mediano y largo plazos.
- Los conflictos, la huella ecológica y los costos económicos de la insostenibilidad ambiental serán más agudos. Según el *Quinto Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero* (IMN-Minae, 2014a), en 2010 el país rebasó las emisiones del 2000 en un 10,7%, debido a la crónica dependencia de energías fósiles que muestra la matriz energética. Además, no se han implementado políticas efectivas de adaptación al cambio climático y la capacidad de hacerlo en el futuro cercano es escasa.
- En el plano político, la composición socio-demográfica del electorado no augura cambios importantes en la tendencia decreciente de la participación electoral de las últimas dos décadas, una señal inequívoca de la desafección de las y los ciudadanos con su democracia. Entre los votantes más jóvenes, esto podría tener serias consecuencias en sus niveles de apoyo al sistema político en años venideros. Si la apatía se prolonga por un tiempo largo, la asistencia a las urnas no aumentaría entre una generación y otra. Las elecciones del futuro cercano tendrán, probablemente, bajos niveles

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

de participación, incluso menores que los actuales, lo que acentuará los problemas de gobernanza que vive el país.

Estas aproximaciones podrían complementarse con análisis prospectivos sobre temas específicos que complicarían aun más el panorama, como la situación de los regímenes de pensiones o los efectos de los patrones de urbanización. Y además debe recordarse un dato clave: aun con la gravedad descrita, este escenario no contempla un factor crítico para una sociedad pequeña como la costarricense: los cambios en el contexto internacional, a los que el país debe acomodarse por su poca capacidad para influir sobre ellos.

Una vigorosa recuperación económica mundial sería un golpe de suerte que podría paliar algunos de los problemas nacionales. No obstante, también es probable que ocurran eventos que profundicen las debilidades, como la agudización de los efectos del cambio climático o nuevas turbulencias económicas. En cualquier caso, no es razonable hacer que el futuro del desarrollo humano de Costa Rica dependa de la apuesta por la lotería de los factores que no se controlan.

Hace veinte años este país pretendía llegar al grupo de muy alto desarrollo humano; esa meta no se logró. Hace una década se articuló la visión de que, en el bicentenario de su independencia, Costa Rica fuera la primera nación desarrollada de América Latina, una aspiración que hoy, a poco más de un lustro de distancia, resulta poco probable. La prolongación del estancamiento del sistema político puede provocar, más bien, que la verdadera cuestión a la que se enfrente la sociedad costarricense sea cómo evitar retrocesos significativos en su desarrollo humano y su estabilidad política y social.

Acuerdo político duradero

En sus distintos Informes, el Programa Estado de la Nación ha insistido en la conveniencia de impulsar acuerdos políticos duraderos y verificables como la mejor salida posible al escenario de entramamiento. Este llamado no es nuevo, pero el deterioro de la situación no solo refuerza su importancia, sino la necesidad de ser más precisos en

la excitativa. Además, los intentos fallidos de las últimas dos décadas han trivializado el concepto del diálogo político para la toma de decisiones sostenibles.

Ciertamente, la amenaza de un agravamiento en la situación del país puede hacer que los actores reaccionen. Puede obligarlos a allanar el camino para llegar a acuerdos y aceptar una salida política que evite una coyuntura en la que todos, o casi todos, serían perjudicados. El supuesto es que, en tales circunstancias, todos compartirán una vocación democrática.

Sin embargo, frente a un curso de mayor deterioro, también es previsible que algunos grupos de interés ideen respuestas para defender, a corto plazo, sus posiciones. Por la interdependencia antes comentada, ello profundizaría los problemas de sostenibilidad del desarrollo humano. Las respuestas de este tipo son "salidas en falso", ilusorias y no deseables, que producen equilibrios políticos inestables y asumen distintas formas de expresión:

- **Desvalorizar el diálogo político:** intentos de cooptar o manipular mecanismos de negociación mediante la instalación de comisiones o mesas de diálogo en las cuales los actores se limitan a validar sus planteamientos previos o, peor aún, crear una falsa imagen de flexibilidad. Esta estrategia genera mayor crispación entre los participantes y desvaloriza por completo el ejercicio de la discusión entre amplios sectores de la sociedad.
- **Apostar a la "mano dura":** promoción de la emergencia de un líder autoritario fuerte, que remedie el entramamiento y la ausencia de una conducción gubernamental decisiva y capaz de imponer un rumbo. Esta salida, aunque cumpla con las formalidades constitucionales, otorgaría poderes extraordinarios a un líder o coalición política específica, en detrimento los intereses de la colectividad, lo que acentuaría la polarización y sumiría al sistema político en una profunda crisis institucional.
- **Negociar por beneficios específicos:** diversos grupos de interés contemporizan entre ellas y con nuevos y poderosos actores sociales emergentes, para negociar un

reparto funcional de ámbitos de actividad en el que cada uno busque sus propios intereses. Mediante acuerdos tácitos o explícitos, se distribuyen cuotas de poder en desmedro de las demandas ciudadanas y la atención de los desafíos del desarrollo humano.

Es indispensable dar una alternativa política a estas "falsas salidas". Para este Informe, la opción es el impulso de un acuerdo político sostenible en el tiempo que cumpla, al menos, con las siguientes condiciones:

- Incluir una amplia y diversa coalición de actores (partidos, Gobierno, organizaciones sociales, empresariales y gremiales, entre otras).
- Configurarse a partir de un convenio que establezca objetivos, plazos razonables, conductas aceptables, sanciones por incumplimiento y una justa distribución de los costos y beneficios de las acciones convenidas.
- Ser explícito y estar plasmado en un texto formal acordado entre todos ("pacto").
- Tener una vigencia indisputable, reconocida por todos los actores.
- Dar garantías sobre la ejecución de los acuerdos alcanzados y la asignación de recursos para su debido cumplimiento. Esto debe complementarse con un compromiso de acatamiento por parte de todos los sectores involucrados.

No necesariamente todos los desafíos relevantes del desarrollo humano deben o pueden resolverse de una sola vez, en una única y gran mesa de acuerdo. Puede intentarse la construcción de pactos sectoriales en temas críticos y, a partir de los logros obtenidos, extenderlos de manera gradual pero firme, a otros asuntos.

Este no es un llamado al diálogo en abstracto. Se trata de impulsar acuerdos concretos. Hay varios temas en los que sectores muy diversos reconocen la necesidad de actuar, aunque haya divergencias en cuanto

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

a las estrategias específicas para hacerlo. El Programa Estado de la Nación considera que en asuntos como empleo, fiscalidad, servicios oportunos de salud pública, reducción de emisiones de carbono y reforma de los procesos parlamentarios es posible lograr consensos que restauren, a los ojos de la ciudadanía, el valor del diálogo y la negociación, es decir, de la democracia representativa como sistema para resolver los problemas del desarrollo humano.

Ciertamente esta es la sugerencia más complicada que puede hacerse, en una fase

de entramamiento y debilidad del sistema partidario. Sin embargo, es la salida más realista, sobre todo en momentos en los que resulta evidente que tener el control del gobierno no alcanza para gobernar. Para los opositores tampoco conviene este escenario, ya que pueden heredar una situación insostenible de llegar al poder. Y las organizaciones sociales y gremiales, aunque logren satisfacer ciertas demandas de corto plazo, se pueden ver afectadas por la creciente insostenibilidad del desarrollo humano.

En las últimas décadas, la historia política

costarricense ha tenido diversos momentos de tensión social y restricciones económicas que han amenazado la estabilidad política. Sin embargo, la respuesta siempre ha sido la de una democracia madura: una salida institucional, una decidida participación de los sectores sociales y un fuerte escrutinio ciudadano sobre los asuntos de interés público. Esta es una buena oportunidad para entender que hay actores y apoyos suficientes para respaldar la puesta en marcha de los cambios que requiere el país.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULO DE SEGUIMIENTO

Equidad e integración social en 2014

Síntesis del capítulo

En 2014 se afianzaron las principales tendencias en materia de equidad e integración social reportadas en los últimos Informes, tanto las positivas como las que imponen obstáculos al desarrollo humano sostenible. Entre las primeras destacan la expansión en las coberturas educativas y en la proporción de jóvenes que concluyen la enseñanza secundaria, la permanencia de logros históricos en salud, como la disminución de la mortalidad infantil, así como el crecimiento real de la inversión social pública. En el otro extremo, las desmejoras parecen cada vez más consolidadas. Continúan sin avances, y en algunos casos acumulan retrocesos, indicadores como el desempleo, la desigualdad, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios, el ingreso de los hogares y el incumplimiento de las garantías laborales y el pago del salario mínimo.

El saldo es poco alentador. El mercado de trabajo –principal fuente de ingresos de las familias– no muestra resultados favorables, ni se espera que lo haga en los próximos años. El dinamismo de la economía no parece alcanzar, por sí mismo, para brindar más oportunidades a la población que hoy vive en pobreza o, peor aún, que está excluida por factores que bloquean su ascenso social, como las personas adultas con baja escolaridad, los habitantes de regiones periféricas que tienen empleos de baja calidad, las mujeres jefas de hogar con problemas para insertarse en el mercado laboral y los trabajadores informales que no perciben el salario mínimo.

La consolidación de las tendencias adversas en el mercado laboral ocurre en un escenario de crisis fiscal y envejecimiento de la población, ante el cual es imperativo reencauzar los esfuerzos en busca de un mejor desempeño. Del éxito que se obtenga en esa tarea dependerán los resultados en materia de crecimiento económico, pobreza y desigualdad. La hoja de ruta es clara. El desafío no es diseñar, sino implementar con éxito, políticas productivas que estimulen la creación de más oportunidades de empleo bien remunerado, a la vez que se procura elevar la calificación de la fuerza de trabajo.

Principales hallazgos

- En 2014 el ingreso promedio de los hogares se deterioró en términos reales, luego de cinco años consecutivos de registrar aumentos. Los grupos extremos de la distribución del ingreso fueron los más perjudicados, sobre todo los más ricos. Como resultado de ello, el coeficiente de Gini se redujo un 1% con respecto al 2013, aunque se mantuvo en un valor bastante alto (0,516).
- Entre 2010 y 2014, el aumento en la desigualdad (medida con el coeficiente de Gini) se originó en tres fuentes de ingreso: las ganancias de los empleados, los salarios de los trabajadores calificados y las pensiones contributivas.
- La pobreza total aumentó 1,7 puntos porcentuales entre 2013 y 2014. En este último año afectó a un 22,4% de

los hogares, mientras que la pobreza extrema se mantuvo sin cambios significativos, en 6,7%.

- Si al ingreso de los hogares se le suman las transferencias que reciben los beneficiarios del IMAS y el Fondo Nacional de Becas, así como las pensiones del régimen no contributivo, el efecto global de estos programas es una reducción de aproximadamente dos puntos porcentuales en la pobreza.
- Se afianza la transformación del mercado laboral según clases sociales. En los últimos veintisiete años el empleo que más creció fue el relacionado con actividades especializadas y de administración de procesos, mientras que el asociado a trabajos manuales (clases obreras) se contrajo. Actualmente, las clases intermedias y de medianos empresarios y profesionales constituyen el grupo de mayor peso relativo.
- La tasa de desempleo abierto del 2014 –medida con la Encuesta Continua de Empleo– fue en promedio de 9,6%, similar a la de los últimos tres años. El desempleo femenino fue de un 12%, frente a un 8% del masculino.
- Pese a las restricciones fiscales y el modesto crecimiento económico, en 2014 la inversión social pública (ISP) per cápita tuvo una leve expansión (1,8%). Por primera vez en 34 años el país logró recuperar los niveles reales de ISP per cápita de 1980.

- En 2014 volvió a aumentar la tasa de homicidios, luego de la tendencia a la baja registrada entre 2011 y 2013. El deterioro se concentra en algunos distritos del país y está directamente relacionado con la penetración de una forma de organización criminal: las bandas de venta de drogas que operan como estructuras empresariales.
- El seguro de salud de la CCSS recuperó su equilibrio financiero, luego de los problemas sufridos a finales de la década anterior. Sin embargo, aún persisten fuentes de vulnerabilidad, como la planilla institucional y la volatilidad de los aportes contributivos de los trabajadores, que funcionan como “disparadores” del gasto.
- A mayo de 2015 la deuda pendiente del Estado con la CCSS era cercana a 1.400 millones de dólares, según estimaciones de una comisión interinstitucional conformada por representantes de esa entidad y el Ministerio de Hacienda.

Novedades del capítulo

- Se estima el aporte de las distintas fuentes de ingresos de los hogares a la desigualdad (medida con el coeficiente de Gini).
- Se examinan los principales cambios en materia de seguridad ciudadana,

violencia y criminalidad ocurridos durante el 2014.

- Se actualiza la estructura de clases sociales según la ocupación de las personas y se reportan las principales características que han mostrado esos grupos en los últimos veintisiete años.
- Tomando en cuenta la transición demográfica y la participación laboral por sexo, se proyecta la PEA esperada en los próximos años, según diversos escenarios.
- Se reportan los resultados de las encuestas de seguimiento a graduados que realiza el Consejo Nacional de Rectores (Conare).
- Se calcula el índice de demanda laboral (IDL) para dar seguimiento y proyectar la generación de puestos de trabajo en el corto plazo.
- Se estiman los requerimientos de empleo para el período 2015-2021, con base en la estructura productiva reflejada en la matriz insumo producto (MIP) del 2011 y varios supuestos de crecimiento económico.
- Se examina la situación financiera del seguro de salud de la CCSS.
- Se calculan los recursos adicionales necesarios para atender a las personas

excluidas y que son potenciales beneficiarias de los principales programas financiados por el Fodesaf.

Política pública podría revertir aumentos de la desigualdad

El indicador más utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini⁶. En Costa Rica su evolución muestra que, luego de un comportamiento relativamente estable desde 1987 y durante los años noventa, entre 1999 y 2001 experimentó una aceleración, luego disminuyó hasta 2005, y a partir de entonces volvió a aumentar de manera sostenida, hasta ubicarse en 0,516 en 2014. En este último año el valor se redujo un 1% con respecto al 2013. Sin embargo, aún es temprano para saber si ese resultado implica una reversión de la tendencia creciente que ha mostrado este indicador desde inicios del siglo XXI.

Para profundizar en este tema y entender cuáles factores han incidido en su variación desde el año 2001, Trejos (2015) estimó el aporte de las diversas fuentes de ingresos de los hogares al coeficiente de Gini. Ese ejercicio produjo tres hallazgos principales. En primer lugar, entre 2001 y 2014 hubo tres subperíodos de evolución del Gini, cada uno explicado por distintas fuentes, según su comportamiento y peso relativo en el ingreso total. En segundo lugar, los ingresos asociados al trabajo calificado, sin importar el sector del que proceden, son

CUADRO 1.1

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional^{a/}. 2014

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de la PEA no asalariada en la seguridad social • Tasa de mortalidad infantil • Población de 12 a 18 años que asiste a la educación • Escolaridad promedio de la población en edad activa • Jóvenes que no estudian ni trabajan • Salario mínimo real • Viviendas con acceso a Internet • Inversión pública en educación • Población con secundaria completa o más 	<ul style="list-style-type: none"> • Esperanza de vida • Cobertura de la PEA asalariada en la seguridad social • Tasa de desempleo • Inversión social pública como porcentaje del PIB • Coeficiente de Gini • Tasa neta de participación laboral femenina • Tasa neta de escolaridad en la educación diversificada 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de homicidios • Incidencia de la pobreza • Ingreso promedio real del hogar • Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo • Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito • Inversión pública en salud

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2014, con la tendencia observada en el período 2000-2013.

una fuente importante de desigualdad, que se origina no solo en la brecha entre la oferta y la demanda de este tipo de mano de obra –que ha ampliado el premio salarial con respecto a otras fuentes–, sino también en el estancamiento de los ingresos de los trabajadores no calificados. Y en tercer lugar, hay un conjunto de políticas públicas que, al implementarse, ayudarían a revertir el aumento de la desigualdad; estas se detallan a continuación.

La fuente que reduce más la desigualdad son los salarios de los empleados no calificados del sector privado, debido al peso que tienen en el ingreso total. Esta evidencia sugiere que una política activa de salarios mínimos reales, acorde con el aumento de la productividad del trabajo, y un mayor control de su cumplimiento son factores clave para elevar los ingresos de este grupo. También los ingresos por trabajo independiente no calificado reducen la desigualdad. En este caso, las políticas de apoyo productivo al sector informal tienen un potencial impacto redistributivo. Las ayudas estatales ocupan una tercera posición, con un aporte que ha ido creciendo por el aumento de los recursos asignados y las mejoras logradas en su focalización.

En el otro extremo, la fuente que más contribuye a la desigualdad son los ingresos salariales de los trabajadores calificados. En este caso se requeriría una política que busque aumentar la oferta de trabajadores calificados (con al menos secundaria completa), acompañada de mejoras en la recaudación del impuesto sobre la renta, para que los profesionales que laboran de forma independiente y los perceptores de rentas de capital tributen como les corresponde.

La más grave expresión de esta desigualdad es la pobreza, pues los hogares (y personas) que la sufren están en el extremo inferior de la distribución del ingreso y carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades que son básicas para vivir dignamente. Como es sabido, desde hace veinte años en Costa Rica este problema afecta a una quinta parte de los hogares.

Con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2014 se estima que la pobreza afectó a un 22,4% de

los hogares, de los cuales un 6,7% eran pobres extremos. Con respecto al 2013, la incidencia aumentó en 1,7 puntos porcentuales, cambio que es estadísticamente significativo (al 95% de confianza). Esta cifra equivale a 318.810 hogares, constituidos por 1.170.634 personas. En pobreza extrema se calcula que están 94.810 hogares (344.924 personas). Vista por zona, la pobreza es mayor en las familias rurales (30,3%) que en las urbanas (19,5%), característica que se ha mantenido históricamente. Por regiones, los valores más altos fueron los de la Brunca (36,2%) y la Chorotega (33,2%), seguidas por la Pacífico Central (29,5%), la Huetar Atlántica (28,2%) y la Huetar Norte (26,8%). La región Central, aunque registra la menor incidencia (17,2%), concentra el mayor número de hogares (y personas) pobres del país.

Las características de los hogares y personas pobres no han tenido cambios relevantes en los últimos años. Estos hogares se distinguen por ser más grandes y tener más personas dependientes; su tasa de ocupación es la mitad de la correspondiente a los no pobres y su tasa de desempleo es más de cuatro veces superior. Todos estos problemas se agravan en los hogares en pobreza extrema, donde hay mayores porcentajes de informalidad, rezago escolar y jefaturas femeninas, y menores niveles de escolaridad promedio y cobertura de la seguridad social. El indicador de población de 7 a 17 años con rezago escolar es motivo de preocupación, pues evidencia lo difícil que será para estos hogares romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Se afianza transformación del mercado laboral según clases sociales

En esta edición se actualizó la clasificación de clases sociales para las personas ocupadas. Estas se definen como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas y las familias participan en la organización socioproductiva.

En los últimos veintisiete años la estructura social de Costa Rica experimentó una profunda transformación. Aunque los datos no son estrictamente comparables para todo el período, es posible analizar las tendencias para tres subperíodos: 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014. Las clases relacionadas con actividades especializadas, gestión o administración de procesos fueron las que más crecieron, mientras que las asociadas a trabajos manuales (clases obreras) se contrajeron. El primer grupo es ahora el de mayor peso relativo en el mercado laboral.

El ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas por clase social muestra un ordenamiento esperado, pues los montos más altos los perciben los grupos más especializados y los más bajos las clases obreras y poco calificadas. Por ejemplo, en 2014 el ingreso de los medianos empresarios y profesionales duplicó el de las clases intermedias, triplicó el de los obreros en servicios, cuadruplicó el de los pequeños propietarios y quintuplicó el de los obreros agrícolas. Un dato que ilustra cómo se modificaron los ingresos mensuales en términos reales entre 2010 y 2014 es la “ganancia” (en colones del 2014) que experimentó cada clase social. La clase alta percibió casi 600.000 colones más entre esos años, en los medianos empresarios y profesionales el aumento fue de casi 100.000 colones, en las clases intermedias, los pequeños propietarios y los obreros en servicios fue de 15.000 colones, mientras que los obreros agrícolas dejaron de percibir 5.000 colones.

Otro indicador que revela amplias brechas es el porcentaje de personas que terminaron la educación secundaria. Nuevamente son los medianos empresarios y profesionales los que ostentan las cifras más favorables, pues en 2014 casi todos ellos habían completado ese nivel educativo, en contraste con los obreros agrícolas, que registraron menos del 10%. Con visión de largo plazo, la proporción aumentó en todos los grupos y el avance fue mayor entre 2001 y 2014. Sin embargo, la mayoría de las clases sociales se mantiene por debajo del promedio nacional (46%). En las clases obreras (excepto la agrícola) solo una cuarta parte de sus integrantes tiene secundaria completa.

Los sectores de la economía tienen

asociadas estructuras de clases con características propias. En las dos últimas décadas, la conformación de la “nueva economía” provocó la modernización de algunos servicios de apoyo, lo que favoreció la ampliación de las capas intermedias y de los profesionales. En cambio, la contracción de la “vieja economía”, cuya estructura social estaba compuesta por pequeños propietarios y obreros agrícolas, contribuyó a la pérdida de importancia de esas clases. Los datos de 2014 indican que la vieja economía representa un 21% del empleo total y está integrada principalmente por obreros industriales, pequeños propietarios y obreros agrícolas. La nueva economía, que absorbe al 23% de los ocupados, tiene una composición muy diversa: clases intermedias, obreros en servicios, pequeños propietarios, obreros industriales y medianos empresarios y profesionales. En los servicios de apoyo, que generan el 56% del empleo, participan sobre todo las clases intermedias, medianos empresarios y profesionales, pequeños propietarios, obreros en servicios y obreros en servicios (gráfico 1.1).

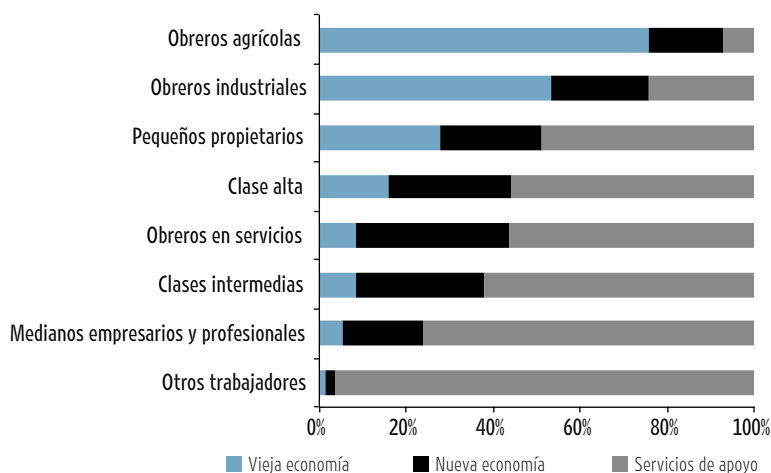
Hasta el 2010, trabajar en la nueva economía generaba mayores ingresos a la clase alta, los medianos empresarios y profesionales y las clases intermedias. A partir de ese año ya no hay diferencias importantes entre esos grupos y los demás sectores. Los obreros agrícolas que trabajan en la nueva economía sí reciben ingresos superiores al resto, aunque solo representan el 20% de esta clase social. Los demás están concentrados en la vieja economía, que es la que registra los menores ingresos. Trabajar en servicios de apoyo genera mayores ingresos a los pequeños propietarios, los obreros en servicios y los industriales. Para los medianos empresarios y profesionales pertenecer a algún sector en particular ya no genera diferencias en términos de ingresos, como sí sucedía entre 2001 y 2010.

El país requiere precisar mejor la dinámica del mercado laboral

Un pilar fundamental del desarrollo humano es el acceso a un ingreso que les permita a las personas –y sus familias– satisfacer un conjunto de necesidades

GRÁFICO 1.1

Distribución porcentual de las personas ocupadas por clase social, según tipos de economía. 2014



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

que son básicas para vivir con dignidad. En Costa Rica los ingresos por trabajo son los más importantes para los hogares, pues representan más del 80% del total que perciben. De esta manera, el mercado de trabajo es clave para satisfacer esta aspiración, mediante el acceso a un empleo decente, con una remuneración justa y que no discrimine por motivos de sexo, edad, condición socioeconómica o algún otro rasgo individual.

Ediciones anteriores de este Informe han documentado que el desempeño reciente del mercado de trabajo, caracterizado por un mayor dinamismo del empleo informal, incumplimiento de las garantías laborales y aumentos en el desempleo, es central en la explicación de la creciente desigualdad del ingreso y el estancamiento de la pobreza. Este comportamiento no es exclusivo de Costa Rica; el informe *Tendencias Mundiales del Empleo 2014*, de la OIT (2014), señala el fracaso de la débil recuperación económica mundial para generar mejoras en el empleo. A nivel global, en 2013 el desempleo afectó a 200 millones de personas y se sigue expandiendo, lo cual significa que la ocupación crece más lentamente que la fuerza de trabajo.

Costa Rica cuenta con valiosa información histórica sobre el empleo efectivamente generado, pero persiste una crónica escasez de datos sobre la cantidad

y los perfiles de la mano de obra que requerirán las empresas e instituciones en el futuro. El país no realiza estudios prospectivos sistemáticos de necesidades a nivel de sectores económicos y, sin ese sustento, mucho de lo que se dice tiene un profundo sesgo especulativo. Es necesario ampliar el conocimiento de la estructura y dinámica del mercado de trabajo, para poder realizar estimaciones razonables sobre su comportamiento en el futuro cercano en términos de demanda laboral y perfil de los trabajadores. Con esos objetivos, en este Informe se llevaron a cabo varias investigaciones, cuyos hallazgos principales se sintetizan en los siguientes párrafos.

Las tasas netas de participación laboral no han mostrado cambios en los últimos años. Si se estiman con datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), del INEC, y para las personas mayores de 15 años, en el 2014 la masculina alcanzó un 75% y la femenina fue cercana al 50%. La participación masculina es superior a los niveles de España, Chile, México, Suecia y el promedio mundial (gráfico 1.2). Esto significa que la proporción de hombres en la fuerza laboral alcanzó un nivel cercano a la frontera máxima de producción. En el caso de las mujeres el margen de acción es mayor. Costa Rica es el cuarto país de América Latina con la menor participación femenina, y aunque

desde 1990 este indicador aumentó en casi quince puntos porcentuales, todavía se mantiene bajo en comparación con el promedio mundial. Las mayores tasas corresponden a Noruega, Suecia y Finlandia, naciones reconocidas por sus bajos niveles de desigualdad de género y sus avanzadas políticas de maternidad y paternidad, y cuyas tasas rondan el 75%, más de veinte puntos porcentuales por encima de la costarricense.

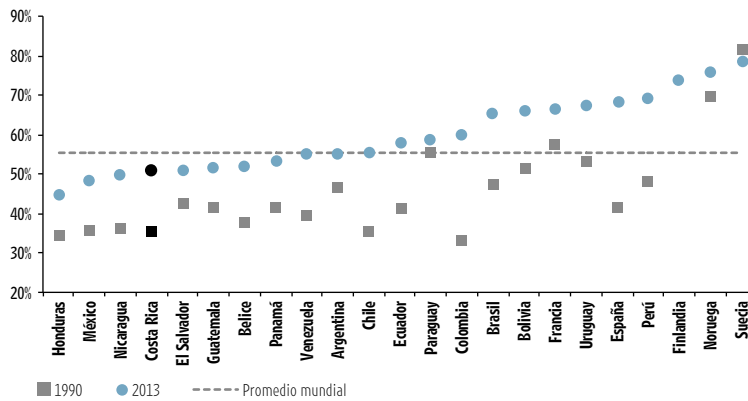
En ediciones anteriores de este Informe se ha documentado el impacto de la transición demográfica en el tamaño de la población en edad de trabajar (personas entre 15 y 64 años), la cual está creciendo a un ritmo menor y se prevé que en un par de décadas dejará por completo de hacerlo. Por su parte, el Vigésimo Informe señaló que, históricamente, las mujeres han sido las encargadas de realizar las labores domésticas no remuneradas, y esa es una de las razones que limitan su inserción en el mercado remunerado.

Contar con mano de obra suficiente es imprescindible para el crecimiento económico. Tomando en cuenta la transición demográfica, se proyectó la PEA esperada en los próximos años, según diversos escenarios de incremento anual en las tasas de participación de las mujeres de entre 20 y 39 años. Los resultados muestran que para acelerar el crecimiento de la oferta laboral es necesario incentivar la participación femenina. No solo se trata de expandirla, sino de dotar a las mujeres de más y mejores puestos de trabajo, es decir, que su inserción remunerada se realice en empleos de calidad. Cabe recordar que ellas son más afectadas que los hombres por el desempleo, el subempleo y la informalidad.

Para dar seguimiento a las tendencias de corto plazo en la generación de puestos de trabajo y complementar las cifras de la ECE, se desarrolló un “índice adelantado de demanda laboral”, con base en los avisos de empleo divulgados por el periódico *La Nación* los días domingo y lunes durante 63 meses (entre enero de 2010 y marzo de 2015). Se contabilizaron los puestos ofrecidos cada mes y se compararon con el dato de mayo de 2011, que para estos efectos se tomó como mes base. Este indicador confirma la tendencia decreciente en la contra-

GRÁFICO 1.2

Tasa de participación laboral femenina en países seleccionados (porcentaje de mujeres con edades de entre 15 y 64 años)



Fuente: Jiménez-Fontana, 2015, con datos del Banco Mundial.

ración de mano de obra en los últimos trimestres del 2014 y los primeros del 2015 –ya documentada por las encuestas de empleo del INEC– y se constituye en una herramienta útil para predecir las condiciones del mercado laboral.

Aunque así lo deseen, no todas las personas acceden a un trabajo decente. En Costa Rica los problemas de calidad del empleo, como el desempleo, el subempleo o la informalidad, han sido persistentes en los últimos años. En 2014 la tasa de desempleo abierto –medida con la Enaho– se situó en 8,6%, sin cambios con respecto al 2013, y afectó con mayor intensidad a las personas pobres, los jóvenes, las mujeres y las regiones periféricas. Si el indicador se calcula con datos de la ECE el valor promedio fue de 9,6%, similar al de los últimos tres años y equivalente a cerca de 220.000 personas. El desempleo femenino fue de un 12%, frente a un 8% del masculino.

Otra característica del desempleo es que afecta más a las personas con baja calificación: siete de cada diez personas que se encuentran en esa situación no concluyeron la educación secundaria, lo cual significa, además, que este no parece ser un problema especialmente serio para la mano de obra con alto logro educativo. Las encuestas de seguimiento a graduados universitarios que realiza el Consejo Nacional de Rectores (Conare) permiten afirmar que el desempleo entre los profesionales no es generalizado, y que solo analizando de manera desagregada

por carreras se pueden identificar áreas en que se debe mejorar, ya sea porque el número de graduados es alto en relación con los requerimientos del mercado, o porque independientemente de la cantidad de personas que reciben un título, algunas disciplinas tienen problemas de empleo (subempleo por horas trabajadas u ocupaciones poco relacionadas con la carrera).

Las y los graduados universitarios se desenvuelven en un entorno menos favorable que una década atrás, tendencia similar a la observada en el plano internacional. La tasa de desempleo de estas personas alcanzó un 4,5% en 2013, 1,3 puntos porcentuales mayor que la del 2010. Al comparar los indicadores de desempleo, subempleo por horas y relación del campo de estudio con el de trabajo, se observa una desmejora entre las dos encuestas del Conare (2010 y 2013). Este deterioro es más marcado en las áreas de Ciencias Sociales, Recursos Naturales y Ciencias de la Salud.

En general, los favorables indicadores laborales que exhiben los graduados universitarios se deben en buena medida al hecho de que este grupo se inserta fundamentalmente en el sector público, donde el empleo es formal y, en promedio, paga los mejores salarios. El 50% de las personas ocupadas en este sector tiene un alto nivel de calificación, mientras que en el sector privado esa proporción es de apenas un 16%. Esto explica las grandes diferencias de ingreso promedio que se

observan entre empleados públicos y privados. En el primer grupo, el 50% gana entre dos y cuatro salarios mínimos y un 28% cinco o más; entre los segundos –que en su mayoría son trabajadores de mediana o baja calificación–, un 27% gana menos de un salario mínimo y un 39% entre uno y dos. Estas diferencias muestran que es un error comparar los ingresos promedio de los trabajadores del sector público con los del privado, sin considerar la escolaridad.

En Costa Rica no hay estimaciones de prospección laboral para el mediano plazo, es decir, no hay proyecciones del comportamiento futuro del empleo que, con base en la situación actual, simulen escenarios esperados en los próximos años. Este tipo de ejercicios ofrece insumos técnicos útiles para la formulación de políticas de empleo acordes con las necesidades de la población y la dinámica del mercado. Además, ayuda a orientar el diseño de la oferta en la educación terciaria. Con el objetivo de ofrecer herramientas como las descritas, para este Informe se estimaron los requerimientos de mano de obra para los próximos siete años (2015 a 2021), según la estructura productiva sectorial del país reflejada en la matriz insumo producto⁷ (MIP) del 2011 y a partir de un conjunto de supuestos sobre el crecimiento económico (Vargas, 2015).

Los resultados muestran que la evolución del empleo, en términos porcentuales, será inferior al crecimiento de la producción. En el escenario más optimista, con una expansión económica del 4,5%, el empleo total aumentaría en promedio un 4,0% por año entre 2015 y 2021, mientras que en el pesimista, bajo el supuesto de que la economía crecería un 2,9%, el empleo lo haría en 2,4%. Según actividades productivas, las que muestran mayor dinamismo son: “otras construcciones”, construcción de edificios, ganado y aves de corral, comercio y finanzas y seguros. En ningún escenario y en ningún sector se estima que el empleo crecerá más de un 5% anual. Además, los sectores que se proyectan como más activos en la creación de nuevas plazas, en conjunto, representan cerca del 30% del empleo total.

Los sectores productivos se pueden clasificar en cuatro grupos, según los

encadenamientos que generan entre ellos, ya que algunos se caracterizan por provocar efectos más intensos de arrastre o de empuje. Un rasgo esencial de la producción es la interdependencia entre las distintas actividades: variaciones de un sector generan cambios en cadena en otros sectores que lo abastecen de insumos, así como en las ramas a las cuales ese sector provee materias primas.

Los sectores clave, con altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, son canales de paso obligado de los flujos intersectoriales. En el ejercicio realizado para este Informe, cinco sectores fueron clasificados como claves, los cuales proveen el 14,7% del empleo. Los sectores estratégicos tienen baja demanda de insumos, pero abastecen sustantivamente de ellos a otros sectores. Se les denomina “estratégicos” porque pueden convertirse en cuellos de botella productivos ante impulsos inusuales de demanda. Esta tipología agrupa a siete sectores, que representan el 53,6% del empleo. Los sectores impulsores, o de fuerte arrastre, tienen altos encadenamientos hacia atrás, pero bajos hacia adelante, por lo que pertenecen a la última fase del proceso productivo. Este grupo está compuesto por once sectores, que absorben al 11,4% de la población ocupada. Otros once sectores fueron clasificados como independientes; concentran el 20,4% del empleo, consumen una cantidad poco significativa de insumos intermedios y destinan su producción a abastecer, principalmente, la demanda final. Una estrategia de desarrollo orientada a incentivar la inversión en sectores clave promoverá un crecimiento generalizado de la economía, debido a las interdependencias sectoriales y sus efectos multiplicadores.

ISP se expande a menor ritmo y no es generalizada

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Para lograr esos objetivos es fundamental la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. Pero además se requiere el

esfuerzo individual, que se materializa en el mercado de trabajo. Aunque este último no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral y respetar los derechos de los trabajadores.

Los resultados del 2014 en la gestión de la equidad social desde el mercado laboral evidencia desmejoras en el cumplimiento de todos los derechos laborales. De cada diez empleados, dos no reciben aguinaldo, a tres no se les paga el seguro de salud, ni disfrutan de vacaciones y días por enfermedad, cuatro no tienen seguro de riesgos de trabajo y a cinco no se les reconocen las horas extra. Las diferencias geográficas son amplias, pero la tendencia general es que los ocupados de las regiones Brunca, Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte son las más vulnerables a estas situaciones. Los datos revelan que entre 350.000 y 750.000 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de algún derecho legalmente concedido.

En promedio para el país, el 62% de los asalariados disfruta de cinco o seis derechos laborales, mientras que un 23% prácticamente carece de protección. Los trabajadores que pertenecen a las clases alta y de medianos empresarios y profesionales son los que tienen mayor cumplimiento, pues más del 80% recibe cinco o seis garantías, y menos del 5% tiene incumplimiento total. En el extremo opuesto se encuentran los otros trabajadores (poco calificados) y los obreros agrícolas, pues más de la mitad de ellos tiene incumplimiento total o casi total.

En el ámbito estatal, la inversión social pública (ISP) creció en 2014 en términos reales por persona, aunque su expansión fue la más baja de los últimos tres años y no fue generalizada en todas las áreas. El leve aumento permitió que por primera vez en 34 años la ISP fuera similar a la de principios de los años ochenta. Esta fue equivalente a un 23% del PIB, una proporción que se mantiene estable desde 2009. La persistencia de una complicada situación fiscal constituye una señal de alerta sobre la sostenibilidad de esta inversión en el futuro cercano, si no se aprueban reformas que aumenten los ingresos y mejoren la eficiencia del gasto público.

En esta edición también se analizan los principales programas sociales de combate a la pobreza financiados por el Fodesaf y que, por su escala, son visibles en las encuestas de hogares. Este Fondo es diverso en términos de los programas que financia, los recursos que despliega, su población objetivo y los beneficiarios que atiende. A pesar de que reparte cerca de un 2% del PIB, no ha logrado su objetivo primordial, que es cubrir a la totalidad de la población en situación de pobreza, cuyos ingresos son insuficientes para llevar una vida digna. La mayor cobertura la tienen los comedores escolares, las pensiones del régimen no contributivo y el aseguramiento por cuenta del Estado, los dos últimos ejecutados por la CCSS. Les siguen los CEN-Cinai y los programas de becas para estudiar (Fonabe y “Avancemos”).

Todos los programas tienen algún porcentaje de filtraciones o beneficiarios que no son estrictamente pobres por ingresos. Asimismo, todos tienen población objetivo sin atender (exclusiones), por lo que sigue siendo un reto no solo enfocarlos mejor, sino ampliar su acción a más familias y personas en pobreza. El análisis realizado revela que no es posible cubrir a todas las personas excluidas con solo reorientar los recursos de las filtraciones hacia la población que aún no está siendo atendida, aunque se puede empezar a evitarlas al recibir nuevos beneficiarios.

Si no es posible atender a toda la población excluida eliminando las filtraciones, cabe entonces preguntarse cuánto sería el presupuesto extra que requeriría cada programa para lograr ese cometido. Las estimaciones muestran que sería preciso aumentar el Fondo en al menos una tercera parte. Esto señala la necesidad de combinar las políticas sociales con políticas económicas que, a corto y mediano plazo, permitan mejorar el ingreso de las familias. En otras palabras, la solución del problema estructural de la pobreza pasa por el mercado de trabajo.

Seguro de salud de la CCSS muestra equilibrio financiero, aunque persisten fuentes de vulnerabilidad

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es la institución encargada

de brindar servicios de salud, a través del seguro de enfermedad y maternidad (SEM), así como los de jubilación y pensiones, mediante el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM). Este sistema muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de la región latinoamericana.

Sin embargo, hacia finales de la primera década del siglo XXI el panorama financiero del SEM mostró un alarmante déficit. Factores coyunturales asociados a fluctuaciones económicas vividas en el país en 2008 explican, en parte, ese resultado. Esa situación agudizó un problema que el modelo de gestión ya tenía: la coexistencia de una estructura de ingresos altamente procíclica con una composición de costos acíclica (es decir, desligada del ciclo económico), lo cual crea desequilibrios en épocas de crisis. Ante este hecho, a solicitud de la CCSS, un grupo de expertos analizó la situación del seguro de salud y formuló 91 recomendaciones que fueron plasmadas en el documento *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud*, entregado el 29 de septiembre de 2011. En términos de la respuesta de la CCSS, las recomendaciones se clasifican en tres grupos: i) las acogidas en su totalidad (52%), ii) las acogidas parcialmente (37%), y iii) las no acogidas por criterio técnico (11%).

De las 36 recomendaciones sobre ingresos y gastos que se declaran concluidas, las principales tienen que ver con la contención del crecimiento de las remuneraciones, que son el rubro más importante en la estructura del gasto (66% en 2014) y se justifican por la naturaleza de la labor institucional, que es la prestación de servicios por parte de una mano de obra especializada. Sin embargo, aún están en proceso de implementación temas medulares, como los “pluses” salariales, horas extra, guardias y disponibilidades médicas y el pago de cesantías.

Por otra parte, la CCSS está diseñando una política de sostenibilidad financiera para contrarrestar los efectos de la extinción del bono demográfico. Esta contem-

pla acciones en tres niveles: i) eficiencia del gasto, a través de una asignación de recursos basada en las necesidades de salud y el desempeño de las unidades prestadoras de servicios, ii) generación de nuevas fuentes de financiamiento; esta es un área muy compleja, que incluye redefinir los aportes del Estado e identificar la población que históricamente no ha estado afiliada al SEM, y iii) gestión de inversiones, para lo cual se introducirán nuevas herramientas para seleccionar, priorizar y evaluar las inversiones en equipo, infraestructura y medicamentos, entre otros.

Desde finales de la década de los noventa el Estado ha incumplido de manera persistente algunas de sus obligaciones por este concepto, lo que ha generado la acumulación de una deuda creciente. En 2014 el Ministerio de Hacienda y la CCSS conformaron una comisión a la que se le encargó actualizar el monto de las deudas pendientes y llegar a un acuerdo de pago. Esa instancia estimó que la deuda con el SEM asciende a 743.075 millones de colones y la correspondiente al IVM a 3.588 millones de colones, para un total de 746.662 millones de colones (aproximadamente 1.400 millones de dólares).

En lo que concierne a las fuentes de financiamiento para cubrir estas obligaciones, se mencionan las siguientes: pagos en efectivo en plazos no mayores a cuatro años, un préstamo por 417 millones de dólares en proceso de negociación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial y la emisión de títulos valores, cuyos vencimientos no podrán superar los diez años. Según información de la Gerencia Financiera de la CCSS, se esperaba que a finales de 2015 la propuesta fuera aprobada por las autoridades del Ministerio de Hacienda y la CCSS.

Se detienen avances en seguridad ciudadana

En Costa Rica la seguridad ciudadana, la violencia y la criminalidad se mantienen entre las mayores preocupaciones de los habitantes. A inicios del siglo XXI, la tasa de homicidios en Costa Rica se mantuvo por debajo de 10 casos por cada 100.000 habitantes, aunque con una tendencia creciente (gráfico 1.3). En

2008 se superó esa cifra y el problema se convirtió en una “epidemia” según la definición de la Organización Mundial de la Salud. En 2009 se llegó al máximo histórico de 11,4. A partir de ahí, se inició una tendencia a la baja, que se revirtió en 2014. Datos preliminares indican que el aumento se consolidó en el 2015. Aunque este crecimiento es preocupante, en el contexto regional el país tiene una de las menores tasas de homicidios. En 2014 Nicaragua ostentó la cifra más baja y pasó a ocupar el sitio que históricamente había tenido Costa Rica, pero naciones como Honduras y El Salvador superan los 80 homicidios por cada 100.000 habitantes. La tasa promedio de América Latina es de alrededor de 15, mientras que en los países de la OCDE es inferior a 5.

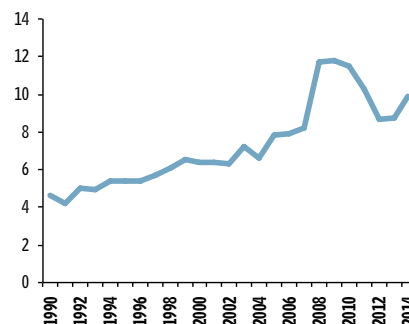
Durante el 2014 se reportaron 471 homicidios dolosos, 60 más que en 2013, lo que representa un crecimiento de 14,6% y una tasa de 9,9 casos por 100.000 habitantes. El 69% de los asesinatos se cometió con arma de fuego y

el 34% de las víctimas fueron personas jóvenes, de entre 20 y 29 años de edad. La incidencia ha crecido en algunos distritos al sur del cantón central de San José, especialmente en Desamparados, Pavas, Hatillo y Alajuelita. Según las autoridades policiales, este cambio tiene relación con un grupo en particular, la denominada “Banda del Indio”. Luego del arresto y encarcelamiento de los cabecillas de esa organización criminal, ha surgido una ola de violencia a raíz de los reacomodos y luchas de poder entre las bandas narcotraficantes de la región metropolitana.

En cuanto a la victimización, los datos de la Enaho revelan que en 2014 uno de cada cinco hogares reportó la ocurrencia de algún delito. Esta cifra no varió con respecto a la medición del 2010; si se compara con la de 2008 representa una mejora, pero de todas formas se mantiene por encima de los registros de años previos. La inseguridad ciudadana también es un problema que afecta de manera diferenciada a ciertos grupos, como las mujeres y las personas más jóvenes.

GRÁFICO 1.3

Tasa de víctimas de homicidio doloso
(por 100.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2014

Síntesis del capítulo

Durante el 2014 y a inicios de 2015 el país experimentó una creciente desarticulación entre la estabilidad monetaria y de precios, por una parte, y la falta de solvencia y la baja generación de oportunidades para el desarrollo humano, por otra. En el primer semestre de 2014 el Gobierno sorteó un episodio de turbulencia monetaria mediante políticas que lograron, en los meses subsiguientes, disminuir las presiones inflacionarias, revertir el alza en las tasas de interés y anclar el precio de la divisa con respecto al dólar estadounidense en un nivel prácticamente fijo. Esta estabilidad convergió con una nueva involución en el crecimiento económico, un alto desempleo, la pérdida de dinamismo del sector externo y la contracción de la inversión pública y privada. Convergió también con un mayor deterioro en la posición fiscal del Gobierno Central, pues el crecimiento de su déficit y su endeudamiento provocaron una caída en las calificaciones internacionales de “riesgo país”. Hoy en día el gasto corriente se financia sobre todo con deuda y, por ello, si no se hacen reformas a los ingresos, los gastos y la administración tributaria, la estabilidad económica puede llegar a ser insostenible en el mediano plazo.

Los principales productos de exportación perdieron cuotas de mercado, tanto por la aparición de nuevos competidores en el entorno mundial como por la pérdida de competitividad nacional. En este escenario de debilitamiento gene-

ralizado, las ventas externas de servicios permitieron mitigar parcialmente el decrecimiento de los demás sectores. A cinco años de haber superado la crisis económica, el país no logra ritmos de crecimiento y generación de empleo que brinden mayores oportunidades a todos los sectores. Una dinámica de ciclos cortos de expansión y contracción dificulta la creación de nuevos puestos de trabajo, en especial para la población de baja escolaridad. Las personas que no dominan un segundo idioma o tienen una baja calificación enfrentan serios problemas para incorporarse a las actividades más exitosas.

Con perspectiva de mediano plazo, la estabilización de las variables monetarias lograda a fines de 2014 es inestable, pues está expuesta a cambios en las condiciones internacionales. En este ámbito, Costa Rica está inmersa en el círculo vicioso que implica financiar el gasto corriente y la deuda pública con mayor endeudamiento. Pese a la crítica situación existente, las y los legisladores no han cesado de crear exoneraciones fiscales ambiguas, que incrementan el gasto tributario e irrespetan la normativa en la materia. El camino fácil del endeudamiento público es insostenible y tendrá serias consecuencias para las futuras generaciones, que se verán obligadas a destinar crecientes recursos a honrar los compromisos adquiridos, y a postergar la atención de las demandas del desarrollo.

Principales hallazgos

- El país consolidó un proceso de desaceleración de su crecimiento económico. En 2014 el incremento del PIB (3,5%) fue similar al del año previo, pero inferior a la tendencia de largo plazo. Se proyecta que en 2015 esta tasa será incluso menor y que no será sino hasta 2016 que la economía comenzará una lenta recuperación.
- Las exportaciones totales no crecieron en el año bajo análisis. Ello se debió, principalmente, al descenso de -3% en los bienes, el menor nivel de la década con excepción de la crisis del 2009. Por su parte, las ventas externas de servicios aumentaron un 5%, con lo cual compensaron de manera parcial la caída en el rubro de bienes. El turismo, los servicios informáticos y otros servicios prestados a empresas fueron los sectores que más se expandieron en 2014.
- Las oportunidades laborales en los sectores de punta de la economía están restringidas a las personas que dominan un segundo idioma o tienen una alta calificación educativa. Esto dificulta el acceso de los desempleados de baja escolaridad a las actividades más dinámicas en la generación de empleo.
- El parque empresarial costarricense está compuesto por más de 160.000 empresas, de las cuales solo el 40% son formales.

CUADRO 1.2

Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional^{a/}. 2014

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

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2014, con la tendencia observada en el período 2003-2013.

- Pese a que se aplicaron medidas de contención del gasto público, en 2014 el déficit fiscal fue de 5,7%, el más alto de los últimos trece años. Además, si no se realizan reformas fiscales, la deuda pública alcanzará el 60% del PIB en 2019.
 - Los problemas en el diseño del impuesto de renta y las exoneraciones fiscales dificultan que el país pueda incrementar significativamente sus ingresos tributarios.
 - La volatilidad del tipo de cambio, el aumento en las expectativas inflacionarias y el incremento de los precios en el primer semestre de 2014 obligaron al Banco Central a intervenir activamente en el mercado de dinero. Sus medidas lograron estabilizar la inflación en 5,13%, por encima del rango objetivo de la política monetaria.
 - A inicios del 2014 la inestabilidad cambiaria generó incertidumbre en los agentes económicos, sobre todo en aquellos endeudados en dólares; sin embargo las intervenciones del Banco Central lograron que este indicador retornara a un nivel prácticamente fijo a finales del año.
 - Desde mediados de 2014 el Banco Central enfrenta la llamada “trinidad imposible”; esto significa que la combinación de un tipo de cambio rígido y un mercado en el que los capitales se movilizan libremente podría hacer que, en el mediano plazo, la efectividad de la política monetaria tenga limitaciones para el control de la inflación.
 - Desde 1995, con la eliminación de los obstáculos para la entrada al Sistema Bancario Nacional se generó un dinámico proceso de competencia; sin embargo, a partir de 2005 esta tendencia disminuyó.
- Novedades del capítulo**
- Se analiza la competitividad y concentración del Sistema Bancario Nacional, veinte años después de la reforma que eliminó el monopolio público sobre las cuentas corrientes.
 - Se examina a profundidad la evolución de los diez principales productos de exportación y los factores que explican el menor dinamismo del sector externo.
 - Se estima el tamaño del parque empresarial costarricense con una metodología novedosa, que utiliza como unidad de medida el número de patentes comerciales otorgadas por las municipalidades.
 - Se calcula el impacto de diversas opciones de reforma fiscal sobre diferentes tipos de hogares, tipificados según sus perfiles de gasto.
 - Se estudia la relación entre las variaciones del índice de precios de bienes y servicios regulados y el ciclo electoral en el largo plazo.
 - Se determinan las principales características de los ocupados que aumentan la probabilidad de inserción laboral en una serie de sectores.
 - Se identifican los factores que explican el encarecimiento relativo del país en los últimos años.
- Exportaciones de bienes son vulnerables a competencia y concentración empresarial**
- En una economía abierta como la costarricense, el buen desempeño del sector externo es crucial para acelerar el progreso económico. En 2014, y luego de alcanzar una tasa de 3,8% en 2013, las exportaciones totales de bienes y servicios no crecieron. En gran medida, el menor dinamismo de los últimos años ha sido producto del descenso de las ventas externas de bienes (gráfico 1.4). En 2014 estas últimas decrecieron en -3%, el peor resultado desde la crisis de 2009. El dinamismo de las exportaciones de bienes se ha visto afectado por dos factores: las decisiones internas de las empresas y la pérdida de competitividad internacional. En el primer caso, el cierre de las operaciones de manufactura de Intel y su efecto sobre las ventas de componentes electrónicos para microprocesadores ponen de manifiesto la vulnerabilidad

que supone para el país la concentración empresarial. Este fenómeno también se observa en las exportaciones de medicamentos y constituye un riesgo para el sector de cables eléctricos y el de jarabes y concentrados para la preparación de bebidas gaseosas. Es necesario reducir esta fragilidad a través del fortalecimiento de las políticas de atracción de inversiones, de modo que se logre diversificar las operaciones productivas y asegurar la supervivencia de las existentes. Con respecto a la pérdida de competitividad y la creciente participación de otros suplidores en los mercados internacionales, es indispensable desarrollar acciones para hacer más competitivas las exportaciones agrícolas y agroindustriales, por ejemplo, mediante la diferenciación de calidad, la obtención de certificaciones, la búsqueda de nuevos nichos y un mejor aprovechamiento de los mercados en los que se tienen preferencias arancelarias.

Dada la desaceleración en el crecimiento y la contracción de las ventas externas de bienes, las exportaciones de servicios han sido claves para mejorar el desempeño de la economía. Este sector creció menos que el año anterior, un 5%; pese a ello, su positivo comportamiento compensó parcialmente la caída en el rubro de bienes. El turismo y otros servicios prestados a empresas fueron los sectores más dinámicos en 2014. Las ventas externas de servicios informáticos e información no aumentaron, pero desde 2009 constituyen una importante fuente de divisas. En el 2014 este sector trajo al país 2.045 millones de dólares, equivalentes al 78% de los ingresos generados por el turismo.

Desbalance en las finanzas del Gobierno Central amenaza estabilidad económica

En 2014 continuó el deterioro de la situación financiera del Gobierno Central, sin mayores cambios con respecto a los años recientes. Desde 2009 los ingresos son insuficientes para cubrir los gastos públicos y, como consecuencia, el déficit pasó de 4,1% a 5,7% del PIB entre 2011 y 2014. Aunque en el pasado Costa Rica ya ha tenido altos desbalances fiscales, el problema es que la actual estructura del déficit, muy distinta a la de

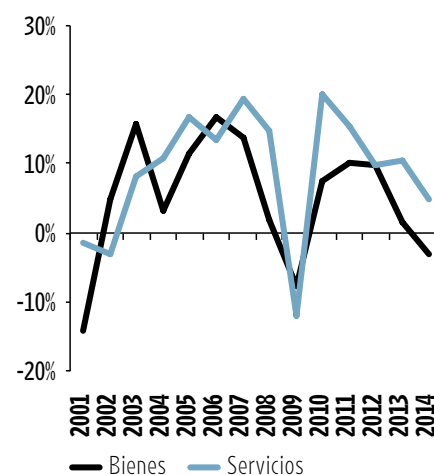
hace una década, refleja una situación de fondo más compleja.

En 2002, la mayor parte del desequilibrio correspondía al pago de intereses; los ingresos del Gobierno Central alcanzaban a cubrir el gasto primario (remuneraciones, transferencias y gasto de capital). En cambio, al finalizar el 2014 más de la mitad del déficit (-3,1% del PIB) era resultado de ingresos insuficientes para hacer frente al gasto primario. En estas condiciones el crecimiento de la deuda pública es inevitable y acelerado, pues el Gobierno necesita endeudarse para seguir operando, y ya no solo para pagar la deuda acumulada de años anteriores. Por fortuna el otro componente del déficit, originado precisamente en el pago de intereses, no ejerce mayor presión debido a las bajas tasas de interés internacionales. Sin embargo existe el riesgo de que estas se eleven en el futuro, lo que sin duda abultará aun más el elevado déficit fiscal. Sumado a lo anterior, desde hace siete años los ingresos aumentan de manera más lenta que la economía y 2014 no fue la excepción: el crecimiento real de los ingresos fue de 1,7%, mientras que el del PIB fue de 3,4%. A pesar de las medidas de contención aplicadas en 2011, el gasto del Gobierno Central se sigue expandiendo a tasas superiores a los

recursos disponibles. Entre 2011 y 2013 el gasto real se incrementó más rápidamente que los ingresos del Gobierno y que la economía. En los últimos años, las remuneraciones y las transferencias han sido factores decisivos en el aumento del gasto público, aunque en el bienio 2013-2014 tuvieron un crecimiento más moderado que el gasto total (gráfico 1.5).

GRÁFICO 1.4

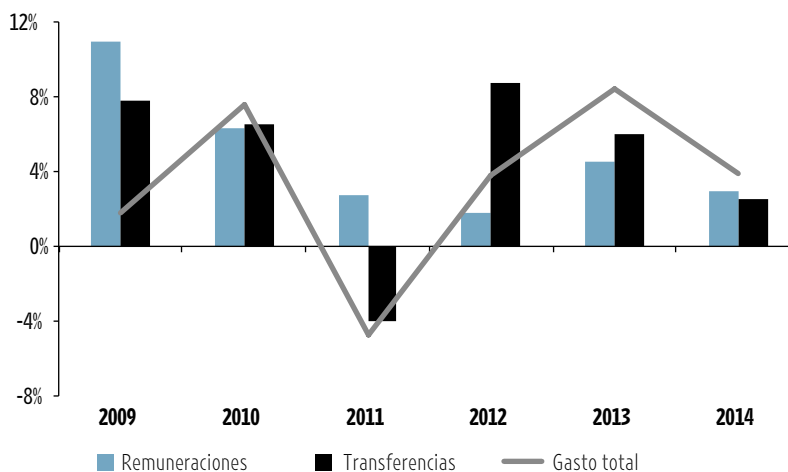
Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 1.5

Crecimiento real^{a/} del gasto total, las transferencias y las remuneraciones del Gobierno Central



a/ Deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Los gastos están ajustados a partir de 2010 para evitar doble contabilización de las transferencias brutas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Ante el desbalance entre ingresos y gastos fiscales, y urgido de recursos para honrar sus compromisos, el país ha recurrido cada vez con más apremio al endeudamiento. Así, entre 2008 y 2014 la deuda del Gobierno Central pasó del 25% al 39% del PIB. La mayor parte de ella es interna (30% del PIB). Sin embargo, como más de la tercera parte de la deuda está denominada en dólares, la vulnerabilidad ante variaciones en el tipo de cambio no se limita al componente externo (alrededor del 9% de PIB) y, por ello, una eventual depreciación de la moneda nacional afectaría directamente el servicio de cerca de la mitad de la deuda total.

A pesar del creciente déficit fiscal, el país continúa sacrificando recursos mediante la creación de exenciones sin los debidos controles. En el período comprendido entre el año 1953 y el mes de abril de 2015, se aprobaron 1.272 exoneraciones fiscales que se encuentran vigentes, derivadas de 423 leyes. Esta cifra representa un incremento de 1% con respecto al dato reportado en la edición anterior de este Informe. De ese total, un 45% corresponde a incentivos indefinidos, en los que no se señala con claridad el impuesto involucrado.

Si el país no realiza ningún tipo de ajuste fiscal, el déficit llegará al 8,2% del PIB en 2019. Debido a las tendencias crecientes de la deuda y el déficit del Gobierno, varias agencias especializadas han disminuido la calificación de riesgo de Costa Rica, lo cual podría obligar a ofrecer tasas de interés más altas y, por ende, asumir un mayor servicio de la deuda. En el mediano plazo el balance económico podría ser afectado por una eventual y repentina salida de capitales. En el largo plazo, el principal reto para la hacienda pública es el envejecimiento de la ciudadanía. El país se acerca al final de la transición demográfica, lo que implica una inversión de la pirámide poblacional. En otras palabras, la proporción de adultos mayores aumentará más rápidamente que la de personas jóvenes y en edad productiva. Este fenómeno compromete las finanzas públicas, dado que, como la fuerza de trabajo crecerá cada vez menos, también disminuirá el ritmo de la recaudación de impuestos provenientes de los

ingresos laborales. Sumado a lo anterior, el envejecimiento genera presiones sobre el gasto público. El crecimiento de la población adulta mayor implica incrementos en la demanda de pensiones y servicios públicos de salud. Una de las medidas más importantes que se deben tomar para enfrentar los desafíos del envejecimiento es aumentar la productividad de la economía, a fin de elevar la recaudación tributaria (Rosero Bixby y Jiménez-Fontana, 2011).

Impacto de distintas reformas fiscales en los hogares

Cualquier reforma fiscal, sin importar su diseño, tiene efectos sobre la población, en la medida en que cambia la manera en que se reparte el peso de financiar al Estado o se distribuyen los bienes y servicios públicos entre los diversos grupos sociales. Por ello es de gran importancia estimar, con base en la información disponible, los eventuales impactos de las opciones de reforma propuestas en los últimos años, a fin de determinar si los costos tendrían un carácter progresivo, neutro o regresivo. Para conocer cuál sería ese impacto en las familias, se realizó un análisis que clasificó los hogares según sus perfiles de gasto, considerando una serie de variables socioeconómicas (región, zona, edad de los miembros, sexo, escolaridad del jefe y número de ocupados). De esta forma se identificaron seis grupos: i) hogares de alto poder adquisitivo, ii) hogares independientes, iii) hogares nucleares jóvenes, iv) hogares nucleares mayores, v) hogares compuestos por adultos mayores, y vi) hogares concentrados en zonas rurales. Esta tipificación refleja la heterogeneidad de las estructuras familiares y los patrones de consumo en Costa Rica, los cuales no están determinados por la distribución del ingreso; por ejemplo, el gasto total mensual del grupo de alto poder adquisitivo es catorce veces superior al del grupo rural.

El estudio contempló cinco escenarios⁸. El primero supone la eliminación de todas las exoneraciones del impuesto general de ventas (IGV) y la aplicación de una tasa de 15% a todos los bienes y servicios. En este caso la recaudación crecería por efecto de la disminución del gasto

tributario; sin embargo, es la opción más regresiva de todas. Según perfiles de consumo, el gasto como proporción del ingreso se incrementaría en un 11% para los hogares nucleares y en 12,4% para los rurales. Por deciles, para las personas del primero el cambio representaría un 20% de gasto adicional, mientras que para las del último decil el aumento sería de un 8%. En vista de lo anterior, este escenario generaría más pobreza.

La segunda simulación pretende aproximarse a la implementación de un “IVA personalizado”. En este escenario también se eliminan todas las exenciones del IGV y se aplica una tasa del 15% a todos los bienes y servicios, pero se incluye una compensación para los tres deciles más bajos. La compensación se estima como el monto promedio de impuesto de ventas que paga una persona del segundo decil. En este caso la ganancia para el fisco sería menor dado que, junto al aumento en la tasa impositiva, crecerían las transferencias sociales. Sin embargo, el principal objetivo de un IVA personalizado es incrementar la capacidad del Estado para conocer las actividades del mercado. En este escenario, los grupos menos afectados serían los hogares rurales y de adultos mayores, en tanto que el impacto más fuerte lo recibirían los hogares nucleares, pero en menor medida que en la primera simulación. Pese a que incluye una compensación, esta reforma tendría efectos en todos los hogares, aunque menos que el primer escenario, con excepción del grupo de alto poder adquisitivo. Por deciles, el cambio sería progresivo, ya que recaería sobre los hogares de mayores ingresos y no tendría repercusiones en la pobreza. Al establecer un IVA personalizado el reto es implementar una política efectiva de compensación, con las menores filtraciones posibles.

Los últimos tres escenarios no tendrían efecto en la pobreza ni en la equidad medida por ingresos. En términos generales, la aplicación de medidas de reforma fiscal que no consideren la heterogeneidad de los hogares y a los grupos sociales más vulnerables, puede implicar un sacrificio del desarrollo humano sostenible.

Volatilidad en los precios se estabiliza a finales del 2014

El 2014 comenzó con fuertes incrementos en los principales indicadores de precios. El tipo de cambio se depreció significativamente al inicio del año, la inflación se elevó y las tasas de interés mantuvieron una tendencia al alza. En medio de un proceso electoral, estos aumentos causaron incertidumbre en los agentes económicos y restringieron la generación de oportunidades, dado que, en esas circunstancias, las personas posponen o limitan sus decisiones de consumo e inversión. Además, el desfase entre las necesidades de divisas de diversas instituciones provocó mayores variaciones en el tipo de cambio y más incertidumbre. Ante esta situación, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) intervino desde distintos frentes, con el propósito de controlar la liquidez en el mercado en colones y reducir las fluctuaciones del tipo de cambio. Hacia el final de año, había logrado controlar la inestabilidad y demostró, al menos en el corto plazo, la efectividad de su política monetaria, en un contexto internacional favorable para la misma. No obstante, una vez controlada la turbulencia del primer semestre de 2014, la excesiva estabilidad del precio de las divisas incrementa la percepción de que, pese a estar en un régimen de flotación administrada, el mercado se comporta como en un régimen de tipo de cambio fijo. Por lo tanto, si no se establecen controles sobre el flujo de capitales internacionales, en el futuro la estabilidad del tipo de cambio podría dificultar un control efectivo de la inflación, especialmente en el actual escenario de alto déficit fiscal.

El encarecimiento de los bienes y servicios regulados, el efecto del tipo de cambio y las expectativas de los agentes económicos fueron determinantes para que el cierre inflacionario de 2014 ascendiera a 5,13%, el más alto desde 2010. El aumento en los precios, sumado a la apreciación cambiaria de los últimos meses del año, redujo el poder adquisitivo de las personas, en un contexto de bajo crecimiento de los ingresos reales de los ocupados.

Apreciación cambiaria e inflación acumulada encarecen al país

Antes del 2006, Costa Rica tenía inflaciones altas y un régimen cambiario de minidevaluaciones que depreciaba la moneda todos los días. Desde una perspectiva internacional, el abaratamiento de la moneda más que compensaba los incrementos en los precios; en otras palabras, el tipo de cambio nominal era depreciado de tal manera que los precios internos se mantuvieran relativamente constantes con respecto a los externos. A finales del 2006, con la entrada del régimen de bandas cambiarias, el tipo de cambio se comenzó a ajustar según el mercado, aunque dentro de unos límites establecidos por el BCCR. El precio de la divisa disminuyó y a partir de entonces se mantuvo anclado a la banda inferior, lo que implicó una apreciación de la moneda. Esto, a su vez, contribuyó al aumento de los precios relativos. A pesar de que con el nuevo régimen la inflación disminuyó a un dígito, la reducción de los precios absolutos fue inferior al precio de la divisa, por la apreciación cambiaria. Así las cosas, un factor importante en el encarecimiento relativo del país fue la evolución del tipo de cambio de su moneda con respecto a la de Estados Unidos.

Otro factor asociado al encarecimiento del país es la evolución de los precios internos de los bienes y servicios. Al analizar los precios de consumo en Costa Rica (con respecto a Estados Unidos) desde 1990, se observa que fueron relativamente estables hasta 2006, debido a la aplicación del mecanismo cambiario antes explicado. A partir del 2007, aunque la inflación bajó, se dio un aumento relativo en los precios que coincidió, como se ha dicho, con la migración del régimen de minidevaluaciones a las bandas cambiarias. Además, aunque en años recientes la inflación en Costa Rica fue menor al promedio de las tres últimas décadas, sigue siendo mayor que la de Estados Unidos, lo que significa que el país mantiene precios nominales más elevados⁹. Habrá que esperar a que finalice el 2015 para examinar el efecto de la inflación cercana a cero reportada poco antes del cierre de edición del presente Informe.

Por otra parte, entre 2005 y 2011 Costa Rica tuvo precios relativos menores a los del promedio de América Latina y el Caribe, pero a partir del último de esos años se registró una expansión acelerada. Aunque el ingreso promedio de los hogares creció, no ha sido suficiente para compensar los aumentos de los precios internos y los incrementos en el ingreso de los países latinoamericanos y caribeños. En consecuencia, la cantidad de bienes y servicios que se pueden comprar con el ingreso promedio de Costa Rica ha disminuido en contraste con la región.

Competencia en la industria bancaria veinte años después de la liberalización

En 2015 se cumplieron veinte años de la reforma más importante efectuada en el sistema bancario costarricense desde su nacionalización en 1948. En 1995 se rompió el monopolio público sobre las cuentas corrientes, con lo que se consumó el proceso de liberalización iniciado a mediados de la década de los ochenta. El objetivo de esta decisión era promover una mayor competencia y eficiencia en la canalización de recursos hacia los sectores productivos, para así fomentar el crecimiento económico en el corto y el mediano plazo.

Un primer impacto de esta reforma se observa cuando se analiza el balance de la industria bancaria, medido por el valor de sus activos, que aumentó considerablemente en las dos últimas décadas. Entre 1995 y 2014 el sector creció a una tasa real promedio del 8% anual, lo que implicó que en ese período se cuadruplicaran los activos agregados del Sistema Bancario Nacional medidos en términos reales. Esto incrementó la disponibilidad de crédito para las empresas y los hogares. Un segundo efecto de la reforma es el modo en que se han distribuido los activos bancarios entre distintas actividades. Comparada con la década de los noventa, la composición del crédito ha cambiado: se redujo la participación relativa de los sectores agropecuarios tradicionales en favor de la industria y los servicios, y está en auge el crédito destinado a la vivienda y el consumo de los hogares, que se duplicó al pasar de menos del 25% de la cartera

total en 1995, a más del 50% en 2014. Estos resultados han sido influenciados por la aparición de actores no tradicionales que participan en el financiamiento crediticio de los hogares.

Un objetivo explícito de la reforma de 1995 fue, como se dijo, fomentar la competencia entre bancos. Para estimar esta última se determina el grado de concentración en el sector, cuyos indicadores se basan en la premisa de que cuando existen muchos bancos similares en tamaño y, por lo tanto, baja concentración, se promueve la competencia. El análisis realizado para este Informe encontró que gran parte de los activos está en manos de pocas entidades. Aunque la concentración disminuyó en el período de estudio, todavía existe un amplio margen de mejora. Lo anterior se puede resumir con el indicador conocido como pseudo-Gini, que toma valores entre cero (todos los bancos tienen el mismo tamaño) y uno (un solo banco captura todos los activos del mercado). De 1995 a 2005, el pseudo-Gini se redujo de 0,77 a 0,62, lo

que demuestra el impacto de las reformas para ampliar la competencia bancaria. Sin embargo, desde 2005 este indicador prácticamente no ha variado, lo que sugiere un estancamiento de ese proceso (Villamichel, 2015).

En términos generales, el mercado tiende lentamente a una mayor competencia y los resultados revelan la existencia de nichos especializados. Por ejemplo, la banca pública se enfoca en el mercado en colones, donde tiene menos competencia. En cambio los bancos privados, que enfrentan más competencia para la captación en colones, podrían estar concentrándose en las operaciones en dólares. Sin embargo, con la migración del régimen de minidevaluaciones al de bandas cambiarias, la competencia en el mercado en dólares disminuyó.

En los últimos veinte años, la eliminación de los obstáculos para la entrada al mercado bancario generó el crecimiento de este sector, una mayor disponibilidad de ahorro y crédito, más eficiencia con un menor costo relativo de intermedia-

ción y menor concentración del negocio en condiciones de mayor competencia. No obstante, a partir de mediados de la década de 2000, la tendencia hacia una mayor competencia se frenó. El cambio en la composición del crédito, que restó participación a las actividades productivas a favor de los préstamos personales para vivienda y consumo, profundizó significativamente el alcance de los bancos y contribuyó a la diversificación del riesgo. Pero también es cierto que algunos sectores productivos resultaron afectados o no recibieron los beneficios prometidos por la liberalización bancaria. Los frutos de la reforma son positivos al contrastarlos con los objetivos originales de incrementar la eficiencia y la competitividad del sistema financiero, dominado inicialmente por los bancos estatales. Sin embargo, veinte años después Costa Rica enfrenta el reto de definir los siguientes pasos para dar un nuevo impulso al sistema bancario y asegurar que sea una herramienta más eficaz para promover el desarrollo humano.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Armonía con la naturaleza en 2014

Síntesis del capítulo

El desempeño ambiental del país, salvo por eventos extraordinarios, cambia poco en el corto plazo. En 2014 se mantuvieron las tendencias señaladas en ediciones anteriores de este Informe: fortalezas en la conservación, patrones insostenibles en el uso de los recursos y una débil y conflictiva gestión pública. Este capítulo actualiza la información que permite seguir el pulso de la evolución en materia de sostenibilidad ambiental, pero en esta ocasión su apuesta principal no es el seguimiento de tendencias, sino la generación de nuevos datos y análisis, con el fin de entender mejor los problemas estructurales que impiden avanzar en las áreas de rezago. Los estudios sugieren que, en varios campos, los daños ambientales son cada vez más difíciles de revertir y que las soluciones se han tornado más complejas y costosas para la sociedad. La nueva evidencia permite entender que detrás de los patrones insostenibles de uso de los recursos naturales no solo hay presiones de la población y de las actividades productivas, sino también cuellos de botella que entorpecen las transformaciones de fondo y limitan el alcance de los esfuerzos, de las instituciones y de la sociedad civil, para cambiarlos.

Un primer ejemplo de esos problemas estructurales se observa en el tema de la matriz energética y las dificultades para modificar su composición. El consumo del país sigue centrado en los hidrocarburos (no mostró cambios notables en 2014, aunque a inicios de 2015 hubo signos de mejora en el ámbito de la generación eléc-

trica). Ante esta situación, cuyos contornos ya habían sido precisados en entregas anteriores, se ahonda en un tema poco conocido: la medida en que el marco normativo incentiva o bloquea la diversificación de la matriz energética. Con este fin, se estudiaron las 117 leyes en materia de energía aprobadas desde 1950 y vigentes en la actualidad.

Otro ámbito de problemas estructurales es el tratamiento de aguas residuales. Los rezagos acumulados hacen que el avance sea modesto. En la GAM, la inédita inversión en infraestructura sanitaria que se está realizando en la actualidad permitirá, en el año 2020, dar tratamiento adecuado a los residuos del 20% de la población. Ciertamente es un logro importante, que tomó muchos años alcanzar, pero deja sin resolver el grueso del problema.

En lo que concierne a los ecosistemas y la biodiversidad, nueva información confirma que las políticas de conservación (áreas silvestres protegidas y pago por servicios ambientales) han tenido un efecto directo en la reducción de los procesos de deforestación y, en alguna medida, en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones aledañas.

En general, la gestión ambiental sigue siendo insuficiente para encarar los desafíos estructurales de la sostenibilidad. No se trata de falta de normativa (solo en 2014 se crearon al menos noventa disposiciones) sino de las dificultades para hacerla cumplir. Esta edición aporta nuevos elementos para entender la escasa efectividad de la legislación ambiental:

débiles capacidades institucionales, poco orden en la aprobación y adaptación de normas, copia de estándares ajenos a la realidad del país y ausencia de planes de aplicación y cumplimiento. Todo lo anterior es caldo de cultivo para una intensa conflictividad.

Costa Rica cuenta con una institucionalidad consolidada, una legislación amplia, capacidades académicas, científicas y técnicas, y décadas de experiencia en diversas áreas de la gestión ambiental. Sin embargo, tal como reiteradamente ha advertido este Informe, la prioridad política del tema no es alta, y algunos asuntos de fondo no han sido abordados con la atención requerida. Por lo pronto, sigue imperando en el país la visión conservacionista, en tiempos en que la gestión ambiental debe enfocarse en la totalidad del territorio, con criterios de sostenibilidad tanto ambiental como de desarrollo humano.

Principales hallazgos

- El parque automotor alcanzó la cifra de 1.399.238 vehículos, lo que representa un aumento de 5,0% entre 2013 y 2014. En quince años su tamaño se duplicó, mientras que la población solo creció un 23,3%.
- La cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales pasó de 3,6% a 4,2%, luego de casi diez años de no presentar variaciones.

- Entre 1984 y 2014, el área agropecuaria disminuyó un 21,6%, al pasar de 3,1 a 2,4 millones de hectáreas. En el mismo período el área dedicada al cultivo de piña creció quince veces, pese a que la cantidad de fincas se redujo en cerca de un 61,6%.
- El 61% de los granos básicos consumidos entre 1998 y 2011 provino del exterior. En ese período las importaciones abastecieron el 34% del arroz, el 69% del maíz y el 73% del frijol.
- Según datos de la FAO, Costa Rica figura entre los mayores exportadores de aletas de tiburón. Entre 2008 y 2011 exportó más de 300 toneladas anuales.
- La normativa energética de Costa Rica está compuesta por 117 leyes vigentes y actualizadas. El 75% de ellas se refiere a la energía de fuentes renovables y el 25% a la generada con recursos no renovables. Al desglosar por artículos, se observa que un 38,5% establece disposiciones sobre hidrocarburos y gas, mientras que un 28,3% corresponde a la energía hídrica. El 63% son regulaciones y un 28% son incentivos.

Novedades del capítulo

- Se actualiza el cálculo de la huella ecológica y se analizan tendencias de largo plazo en esta materia. Los resultados indican que la deuda ecológica es bastante reciente en la historia nacional.

En las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, el país tenía un ritmo de uso de los recursos naturales muy inferior a la capacidad de su territorio para sustentarlo.

- Nuevos datos confirman que las áreas protegidas y el programa de pago por servicios ambientales han tenido efectos significativos en la disminución de la deforestación y en las condiciones socioeconómicas de los pobladores de zonas cercanas a parques nacionales.
- Se realiza una primera aproximación a la situación del país en materia de seguridad alimentaria y nutricional, desde la óptica de la gestión ambiental.
- Se evalúa, a partir de información sistematizada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, la normativa energética promulgada en Costa Rica entre 1950 y 2014. A grandes rasgos, el análisis revela que la apuesta por la generación de energía a partir de fuentes renovables no necesariamente es la que tiene más peso en la normativa, sino que los hidrocarburos acaparan gran parte de las disposiciones adoptadas.
- Se analizan veinte años de la participación de Costa Rica en la discusión internacional sobre el cambio climático. El país ha sido “proactivo”, en particular en los temas relacionados con la mitigación. Sin embargo, internamente

los esfuerzos son limitados: acciones privadas, nula reducción de emisiones a nivel nacional y, ante todo, pocos avances en la agenda de adaptación a ese fenómeno.

Costa Rica mantiene una huella ecológica insostenible

Como resultado de sus patrones de uso de los recursos naturales y las debilidades de su gestión, Costa Rica es un país ambientalmente insostenible. La huella ecológica es un indicador sintético que pretende dar cuenta del comportamiento ambiental en su conjunto. Para ello considera seis tipos de aprovechamiento de los recursos (forestal, agrícola, infraestructura, pastoreo, absorción de carbono y pesca) y hace una comparación entre el uso real en un año por persona y la biocapacidad, es decir, la cantidad de territorio disponible para esos usos. En los últimos años, el Programa Estado de la Nación (PEN) ha realizado este cálculo para Costa Rica con la metodología de la organización Global Footprint Network, y ha determinado que este es un país con deuda ecológica, es decir, cuya huella (uso) supera su biocapacidad (disponibilidad). En 2014 esta brecha se mantuvo igual a la de 2013, en un 8%, lo cual significa que cada costarricense utilizó un 8% más de lo que el territorio es capaz de reponer. Esta situación atenta contra el más básico concepto de sostenibilidad, es decir, emplear los recursos hoy, sin comprometer su disponibilidad para las futuras generaciones.

A partir de esa medición, este Informe

CUADRO 1.3

Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional^{a/}. 2014

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales • Conocimiento sobre el impacto de las políticas de conservación • Capacidades para la gobernanza marina • Marco normativo de la gestión ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Brecha negativa entre la huella ecológica y la biocapacidad del territorio • Dependencia de la importación de hidrocarburos • Alta importación de agroquímicos • Alta conflictividad • Débil gestión de la institucionalidad ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerabilidad del recurso hídrico • Reducción de emisiones contaminantes • Sostenibilidad de los recursos marino-costeros • Número de especies amenazadas

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2014, con la tendencia observada en el período 2000-2013.

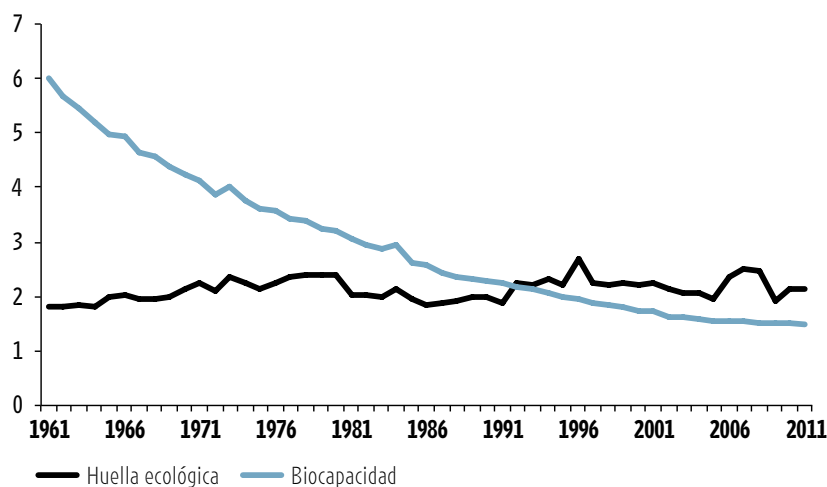
ha señalado –entre otros hallazgos– que la deuda es impulsada sobre todo por las crecientes emisiones contaminantes, que han aumentado la huella ecológica en una proporción mayor que lo que se ha logrado reducir gracias a los avances en materia forestal. El uso de energía es un factor determinante de esta situación, dado que representa el 50% de las emisiones del país (IMN-Minae, 2014a). Asimismo, se ha evidenciado que, en comparación con el resto del mundo, Costa Rica no es excepcional en sus patrones de uso de los recursos naturales, y que más bien su ritmo se acerca al de las economías más grandes del planeta.

Aunque el PEN mantiene actualizado el cálculo de la huella ecológica, si se quiere observar tendencias de largo plazo o hacer comparaciones internacionales es necesario usar la medición oficial de Global Footprint Network, cuya última estimación, de 2015, emplea series de datos que finalizan en 2011. De acuerdo con esta fuente, la deuda ecológica es bastante reciente en la historia nacional. El gráfico 1.6 muestra que en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, Costa Rica tenía un ritmo de uso de los recursos naturales muy inferior a su biocapacidad. Esta última se ha venido reduciendo de modo significativo, fundamentalmente por el crecimiento de la población que demanda esos recursos (un crecimiento más acelerado en décadas anteriores que en las recientes) y por su agotamiento. Si bien la huella ecológica aumenta a un ritmo en apariencia más lento, la combinación de ambas tendencias hizo que a inicios de los años noventa la relación se invirtiera y la situación pasara a ser insostenible. Desde entonces, el país exhibe una deuda ecológica de magnitud considerable.

Al observar la composición de la huella ecológica en Costa Rica y el resto del mundo se comprueba que, como es bien sabido, las amenazas a la sostenibilidad global provienen en su mayoría de los países más desarrollados. No obstante, llama la atención que Centroamérica y Costa Rica siguen patrones similares, aunque en pequeña escala y con menor consumo relativo de carbono. Y es precisamente en el consumo de carbono y las emisiones contaminantes donde

GRÁFICO 1.6

Evolución de la huella ecológica y la biocapacidad de Costa Rica^{a/} (hectáreas globales por persona)



a/ El gráfico corresponde a la medición realizada por la organización Global Footprint Network, cuya última edición (2015) tiene datos hasta el año 2011.

Fuente: Global Footprint Network, 2015.

reside parte del problema central, pues este suele aumentar a medida que las naciones alcanzan mayores niveles de desarrollo humano, con altos costos ecológicos. El peso de la huella de carbono en Costa Rica no es muy distinto de los promedios de otras regiones y del mundo, y evidencia que existen patrones típicos de insostenibilidad. Cabe señalar, como diferencia significativa, el caso de Latinoamérica, que es la región con el mayor crédito ecológico del planeta, sobre todo por su potencial de captación de carbono (uso forestal).

Sin cambios sustantivos en los patrones energéticos

Como ya se mencionó, la sostenibilidad del desarrollo nacional enfrenta retos derivados de los patrones de uso de la energía, su disponibilidad y su impacto ambiental. Costa Rica tiene un alto potencial para la generación de energía renovable, pero desde hace varias décadas muestra una alta dependencia de la importación y consumo de hidrocarburos, unida a debilidades que le impiden hacer un uso racional y eficiente de la energía. En lo que concierne a la electricidad, la generación a partir de fuentes limpias sigue teniendo un peso importante, aunque en los últimos años

los porcentajes generados con hidrocarburos han sido más altos de lo usual y han repercutido con severidad en las emisiones contaminantes.

El consumo energético nacional se basa mayoritariamente en petróleo. En 2014 el consumo total se abasteció en un 72,1% con hidrocarburos, un 25,8% con electricidad, un 2,1% con coque y un 0,04% con biomasa (DSE-Minae, 2015). Este patrón se mantuvo casi inalterado en el período 2008-2014, lo que demuestra poca diversificación en el aprovechamiento de las fuentes energéticas.

El uso intensivo de hidrocarburos está asociado a un escaso aprovechamiento de las fuentes renovables a partir de tecnología e inversiones que permitan resolver, sobre todo, el consumo del sector transporte. Existe una alta correlación entre el mayor uso de los derivados del petróleo y el progresivo aumento de la flota vehicular. En el año bajo análisis, el transporte consumió el 58,8% de toda la energía comercial (75.507 terajulios), un porcentaje similar al promedio reportado en los últimos años, y que hace de este el principal consumidor de combustibles del país. La participación de la industria disminuyó del 15,4% al 14,8% (DSE-Minae, 2015) y el sector residencial se mantuvo prácticamente inalterado.

Como se dijo, gran parte del alto consumo de combustibles fósiles es producto de la constante expansión del parque automotor, que aumentó un 5,0% entre 2013 y 2014 y alcanzó la cifra de 1.399.238 unidades. En los últimos quince años, mientras la población creció un 23,3%, la flota vehicular se duplicó. Esta situación deteriora la calidad de vida de las personas, pues más de la mitad de los vehículos sobrepasa los quince años de antigüedad, lo que reduce la eficiencia en la combustión e incrementa las emisiones contaminantes (Minae, 2014). En 2014 esta flota estaba conformada por un 73,4% de automóviles particulares y de carga liviana, un 20,6% de motocicletas, un 2,7% de vehículos de carga pesada, un 2,1% de autobuses y taxis y un 1,2% de otros equipos. Entre 2013 y 2014 el mayor crecimiento correspondió a las motocicletas (13,3%), cuyo número pasó de 254.990 a 289.015. Los autobuses aumentaron un 5,3% y los taxis disminuyeron un 1,1% (Molina, 2015).

Además de su impacto en la calidad de vida y la movilidad urbana, estos patrones de transporte tienen importantes efectos en la emisión de gases contaminantes. Según el *Quinto Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero*, en 2010 las emisiones fugitivas¹⁰ brutas causadas por la extracción y manipulación de combustibles y la generación geotérmica liberaron un total de 7.082 gigagramos de dióxido de carbono equivalente, el 50,4% del total (IMN-Minae, 2014b). De ese porcentaje, el 64,7% proviene del sector transporte.

A lo interno de este sector, los principales contaminadores fueron los automóviles (33,5%), los vehículos de carga pesada (21,1%) y las motocicletas (16,9%), que en conjunto aportaron el 71,5% de las emisiones. Por su parte, el transporte público (autobuses, taxis y microbuses) emitió el 15,2% de los gases liberados, lo cual es llamativo pues indica que, si bien el país no cuenta con unidades de alta tecnología o que utilizan combustibles “limpios”, esta modalidad es una apuesta que significa menos emisiones y un medio de movilización masiva que, de ser eficiente, podría y debería sustituir el uso individual de vehículos.

Pese a los escasos avances, cabe desta-

car que la reactivación del servicio del ferrocarril dentro de la GAM mostró un incremento sostenido entre 2012 y 2014, al pasar de movilizar 2.503.887 pasajeros a 3.671.509 (E¹¹: Santana, 2015). Si bien se desconoce el impacto de la operación del tren sobre las emisiones contaminantes, la positiva respuesta de los usuarios permite pensar que, con su ampliación y modernización (sobre todo en lo relativo a sus fuentes de energía), este servicio podría llegar a sustituir parte del transporte privado.

La situación en el ámbito de la electricidad es distinta al panorama energético general. La matriz eléctrica, sustentada en fuentes limpias, es una de las grandes fortalezas del país. Sin embargo, algunos problemas ponen en riesgo esta ventaja: la variabilidad y el cambio climáticos, que impactan los patrones hidrológicos; la postergación de inversiones¹²; la falta de estímulo para la adopción de nuevas tecnologías y, en los últimos cuatro años, un uso relativamente más alto de lo normal de hidrocarburos para la generación¹³. Todo ello se agrava en el contexto de un marco normativo complejo.

Aporte especial: La legislación en materia de energía entre 1950 y 2014

Durante décadas se ha reiterado un discurso inexacto, según el cual Costa Rica es un país de energías limpias. Esa afirmación confunde los logros (sustantivos) en el ámbito de la electricidad, con la totalidad de la matriz energética, que depende mayoritariamente de fuentes contaminantes. Tal situación en buena medida es resultado del marco jurídico, las políticas públicas y la institucionalidad que se ha creado en este campo. Por ello es relevante estudiar la normativa que rige esta materia, para valorar en qué medida guarda relación con los desafíos del país y conocer la realidad en que se desenvuelve el sector que está llamado a garantizar la energía que demanda el desarrollo, con el mínimo costo posible para el ambiente, la calidad de vida de las personas y la economía nacional. El análisis sobre el tema que se presenta en este Informe fue posible gracias al aporte de un exhaustivo estudio realizado por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

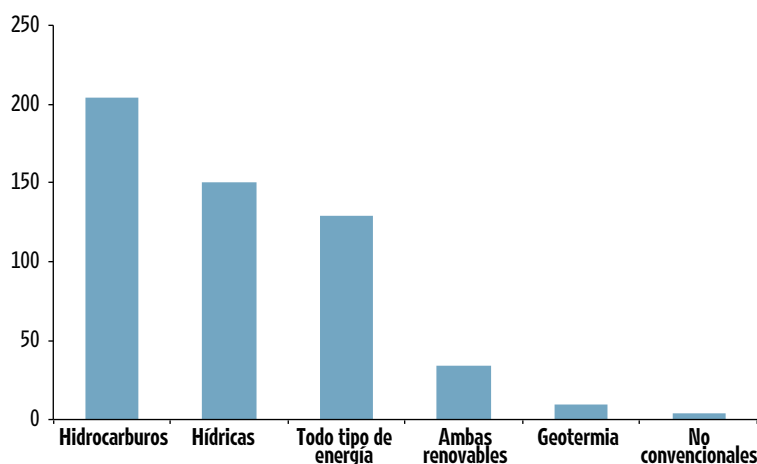
A primera vista, es decir, considerando solo el número de leyes, la producción legislativa sobre el tema energético parece tener un peso importante en el conjunto de la normativa ambiental, y además parece enfocarse mayoritariamente en las energías renovables. Para el período 1950-2014 se identificó un total de 117 leyes vigentes y actualizadas (sin contar las derogadas) que se vinculan de manera directa con el tema¹⁴. Esto significa un promedio de 1,8 leyes por año. En términos cuantitativos, las normas sobre energías renovables triplican a las que se centran en las no renovables (75% versus 25%) aunque, como se verá a continuación, esa prioridad no es igual cuando se observa en detalle la complejidad de las leyes dedicadas a uno y otro grupo.

La mayor proporción de las leyes (un 26%) consiste en normativa institucional de carácter regulatorio; es decir, define el marco en que debe operar una actividad, institución o empresa pública, privada o municipal. Por su parte, las autorizaciones municipales representan una cuarta parte de la legislación promulgada. También se aprobaron exoneraciones (16%) y leyes para el financiamiento de proyectos de energía, concesiones y otras iniciativas.

Al revisar en detalle los artículos que componen las normas, el panorama cambia. Este enfoque analítico es relevante, porque las cifras anteriores (relativas al número de leyes) obvian el hecho de que la legislación de las primeras décadas estudiadas era menos compleja (son leyes más concretas y con menor cantidad de disposiciones), mientras que en la normativa más reciente un solo instrumento legal puede contener numerosas regulaciones, incentivos o indicaciones de fondo sobre el sector. Así pues, si se desglosan las leyes en artículos, se invierte la relación antes comentada y más bien se observa un mayor porcentaje de normas en materia de hidrocarburos (gráfico 1.7).

La existencia de una mayor cantidad de regulaciones sobre el tema de los hidrocarburos no es el único factor que da cuenta de las prioridades de política en materia energética, pero sí es un buen indicador de intensidad normativa. Esto se entiende porque, como se ha comenta-

GRÁFICO 1.7

Artículos en leyes energéticas, por tipo de fuente. 1950-2014

Fuente: Betrano, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

do en esta y otras ediciones del *Informe Estado de la Nación*, el consumo energético del país es dominado por el transporte (58,8%), no por la electricidad.

Lo anterior no indica ausencia de legislación sobre fuentes renovables, en especial sobre el uso del recurso hídrico para la producción de electricidad. El otorgamiento de concesiones de agua para generación eléctrica está regulado en dieciocho leyes, que representan un 16% del total en materia energética. Entre ellas destaca la “Ley marco de concesión para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas para la generación hidroeléctrica” (n° 8723). A nivel de artículos, un 28,3% se refiere a energías hídricas. En otras palabras, más de una cuarta parte del total de artículos regula esta fuente específica, lo cual es significativo también porque esto la convierte en la única de tipo renovable que cuenta con regulación propia.

El peso de la normativa, tanto para energías renovables como no renovables, está en la regulación. El país ha hecho un esfuerzo muy grande para fijarle reglas a las actividades del sector, pero no ha logrado avanzar en la promulgación de leyes que busquen modernizarlo y mejorar su eficiencia. De los 530 artículos identificados, el 63,2% son regulatorios, un 28,3% otorga incentivos y casi un 8,5% corresponde a infraestructura. Y de 261 artículos sobre energías no renovables, el 78,2% es de corte regulatorio.

En el caso de las fuentes renovables, de 269 artículos, un 48,7% se ubica en la categoría denominada “regulación para explotación y exploración de la energía renovable”, es decir, se orienta a regular las concesiones, crear instituciones y establecer procedimientos.

El análisis efectuado permitió identificar varias tareas pendientes en materia de legislación energética. En primer lugar, el estudio del Departamento de Servicios Parlamentarios encontró al menos veintidós leyes que podrían ser revisadas o derogadas, en virtud de que sus plazos de vigencia expiraron o sus objetivos han perdido pertinencia.

En segundo lugar, es importante promover un debate sobre la actualización o mejora de algunos aspectos de la normativa energética. Por ejemplo, existe un número considerable de artículos (52) que otorgan exoneraciones, especialmente para la compra de materiales por parte de las municipalidades para colaborar con programas de electrificación. Paralelo a lo anterior, si bien la legislación impone limitaciones a la generación con cualquier tipo de fuente, no hace lo mismo con los usos energéticos. En otras palabras, está enfocada en la producción, no en el consumo.

Por otra parte, no existe un marco jurídico claro que regule las energías no convencionales. Algunas disposiciones de la Ley 7447 permiten la exoneración de equipos necesarios para su desarro-

llo y establecen el procedimiento para su aplicación, pero se trata de normas aisladas, insertas en una ley cuyo objeto de regulación no es el aprovechamiento de fuentes no convencionales (Vega, 2014). Tampoco se identifican normas que regulen el uso de otras sustancias hidrocarbúricas, u otras opciones como el hidrógeno y el plasma, entre otros.

Por último, en materia de electricidad las normas se concentran en la etapa de generación, no así en las de distribución y transmisión, que tienen una gran relevancia, especialmente en el contexto del mercado eléctrico regional¹⁵.

Nota especial: Aproximación al estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica

La transformación de la estructura productiva agropecuaria no solo afecta los patrones de uso del territorio nacional y la gestión ambiental; también tiene implicaciones en un campo que hasta ahora no había sido explorado en profundidad por este Informe: la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Que los habitantes cuenten con alimentos suficientes es un requisito esencial para el desarrollo humano. Costa Rica posee grandes extensiones de tierras fértiles y una larga tradición agrícola, pero según los expertos en las últimas décadas se percibe un patrón decreciente en el cultivo de granos básicos y un aumento en las importaciones de alimentos de consumo masivo (E: Dumani, 2015). Si bien el país no parece enfrentar problemas de disponibilidad, factores como el cambio climático y los eventos meteorológicos extremos plantean desafíos que, de no ser abordados, podrían aumentar las probabilidades de que la ciudadanía sufra inseguridad alimentaria y nutricional. Por lo anterior, es útil conocer la realidad del país en esta materia e identificar algunos desafíos particulares, a fin de contar con insumos para el debate sobre las estrategias necesarias.

Una de las metas del Plan Nacional de Alimentos (2008) es aumentar la participación de la producción local en el consumo de alimentos. Sin embargo, al hacer un balance general (entre lo que se produce internamente y lo que se importa) para los años 1998 a 2011, se

observa una gran dependencia del mercado internacional para cubrir la composición actual e histórica de la dieta costarricense. En ese período, el 61% de los granos básicos que se consumió en el país vino del exterior. El 34% del arroz, el 69% del maíz y el 73% del frijol fueron abastecidos con importaciones (Retana et al., 2014). Cabe señalar, además, que estos productos provienen de naciones muy vulnerables a eventos hidrometeorológicos.

Según datos de la FAO (2015), en los períodos 1990-1992 y 2009-2011, y con la excepción de Belice, la dependencia de los cereales importados aumentó en toda la región centroamericana. Costa Rica es el país que registró en ambos períodos la mayor relación de dependencia (65,0% y 82,4%, respectivamente), aunque el mayor crecimiento en este indicador lo mostraron Honduras (pasó de 22,0% a 56,5%), Panamá (de 41,8% a 71,4%) y Guatemala (de 21,4% a 43,0%).

Si se analiza la composición de la oferta doméstica de alimentos per cápita entre 2001 y 2011, los datos muestran reducciones en los kilogramos disponibles por año de tubérculos (de 122,4 a 110,9 kilogramos), cereales (de 255,8 a 247,3 kilogramos), hortalizas (menos de 10 kilogramos) y frutas (disminuyó en 58,8 kilogramos). Por el contrario, en aceites vegetales, carne y leche aumentó la oferta anual por persona (IICA, 2015). El descenso de la oferta en el primer grupo de productos es resultado tanto de las tendencias recientes en los mercados internacionales, como de los cambios en los patrones de alimentación de los costarricenses, pues ha crecido la ingesta de alimentos hipercalóricos con abundantes grasas y azúcares, pero con escasas vitaminas, minerales y otros micronutrientes saludables (OMS, 2015).

Pese a la relevancia de las compras externas, el país exhibe una mejora en su dependencia calórica. Esto significa que, aunque se importa una proporción considerable de los productos que se consumen, la energía derivada de alimentos que recibe la población depende menos de ellos. La participación de las importaciones en la oferta doméstica calórica pasó de 40,7% en 2002, a 35,5% en 2011 (IICA, 2015). En térmi-

nos de disponibilidad calórica, los países de Centroamérica superan en un 60% los requerimientos energéticos diarios mínimos, un porcentaje muy cercano al promedio de América Latina y el Caribe (62%) y al reportado para Suramérica (64%; FAO, 2014).

La disponibilidad de productos no es el único componente de la seguridad alimentaria y nutricional, ni es suficiente para garantizarla. Por el contrario, hay múltiples factores que dificultan el acceso a los alimentos a una parte importante de la población, y que se relacionan con la persistencia de la pobreza, los bajos ingresos, la calidad del empleo, la exclusión y otros problemas sociales y económicos.

Históricamente, y de acuerdo con la FAO (2014), Costa Rica ha registrado un nivel de subalimentación (5,2%) muy inferior al de la mayoría de los países latinoamericanos. Además, en 2014 su porcentaje de hambre, medido por el índice global del hambre (GHI, por su sigla en inglés), fue de <5, valor que se considera bajo (Ifpri, 2015). Sin embargo, el país muestra un escenario cambiante y, como es sabido, registra una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, lo que puede afectar el acceso a los alimentos. Los precios de estos productos han aumentado más rápido que los de la canasta de bienes utilizada para medir el índice de precios al consumidor (IPC). La tasa de inflación de alimentos pasó de 4,1% en 2011, a 6,9% en agosto de 2014. Aunque esta cifra fue la más alta de los últimos cuatro años, se ubicó por debajo de las reportadas para Jamaica (10,5%), Bolivia (9,1%) y Guatemala (8,6%; FAO, 2014).

A nivel internacional, la variación en los alimentos se refleja en el precio al consumidor nacional. El costo de la canasta básica alimentaria¹⁶ (CBA) pasó de 18.006 colones en julio de 2004, a 45.116 colones en el mismo mes de 2014. Esto representa un incremento del 15,2% en términos reales. En las dos últimas décadas, la proporción de hogares que no acceden a la CBA (medida a partir de la línea de pobreza extrema calculada por el INEC) se ha movido en un rango de entre 3,3% y 6,9%, con su punto máximo en 1996. En términos absolutos, el número de hogares en esta condición

aumentó de 39.000 en 1995, a 95.000 en 2014 (gráfico 1.8). Los hogares más pobres y vulnerables son los que destinan una mayor parte de sus ingresos al consumo de alimentos. Es necesario, entonces, diseñar políticas públicas orientadas a corregir los efectos de las variables macroeconómicas relacionadas con el acceso a los alimentos, así como implementar programas de generación de empleo (Chacón Araya, 2015).

Una actividad que ha contribuido de manera significativa a reducir la inseguridad alimentaria y nutricional de los hogares rurales y, a la vez, allegar ingresos a los pequeños productores, es la agricultura familiar. Varios estudios han demostrado que este modelo genera alrededor del 70% de los alimentos a nivel mundial, al tiempo que contribuye a preservar la biodiversidad y el legado cultural en las comunidades rurales (MAG, 2012). En Costa Rica diversos actores sociales (gobierno, organismos internacionales, universidades) realizan esfuerzos por impulsar esta forma de producción.

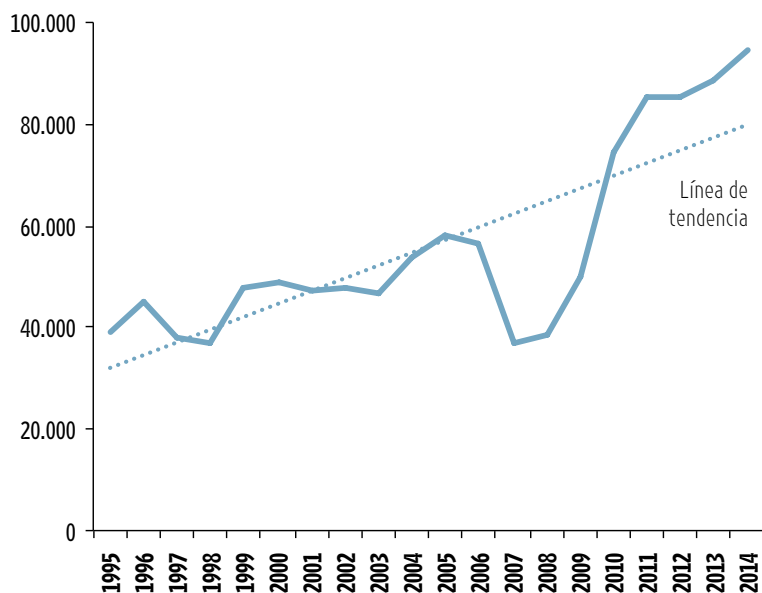
Noventa nuevas disposiciones ambientales en un año

El marco normativo ambiental de Costa Rica ha crecido a un ritmo acelerado en los últimos años. En la mayoría de las áreas temáticas que lo componen se han establecido regulaciones específicas, y son pocos los casos en que se aprueban instrumentos que abordan de manera integrada la gestión ambiental o buscan transformar los patrones de uso del territorio y los recursos. Además, al igual que en otros ámbitos de la vida nacional, las disposiciones promulgadas carecen de los recursos necesarios (humanos, financieros e institucionales) para su aplicación inmediata y efectiva.

En 2014 se adoptaron más de noventa disposiciones, entre leyes, reglamentos y decretos, aunque no todas implican cambios sustantivos en la gestión ambiental. Un ejemplo relevante es la “Ley de protección de los ocupantes de zonas clasificadas como especiales”, que sustituyó la moratoria al desalojo de la población que se había asentado en las zonas denominadas “especiales” (Ley 9073) pero que para ello, al mismo tiempo, modificó los límites del Refugio de Vida Silvestre

GRÁFICO 1.8

Hogares sin ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de alimentos



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

Gandoca-Manzanillo. También resalta la aprobación de la Ley 9221, “Marco para la declaratoria de zonas urbanas litorales y su uso y aprovechamiento”, y la Ley 9242, “Regularización de las construcciones existentes en la zona restringida de la zona marítimo terrestre”. Esta última está sujeta a la vigencia o implementación de los planes reguladores costeros por parte de las municipalidades que tienen jurisdicción en la zona marítimo-terrestre.

En cuanto a los asuntos pendientes, en el orden del día de la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa hay alrededor de treinta proyectos con diversos grados de avance. Otros se encuentran en curso ante otras comisiones (Asuntos Agropecuarios, Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo). También existe una cantidad considerable de decretos en espera de aprobación, entre ellos los relativos a las

medidas para la preservación, protección y conservación de arrecifes y corales; la clasificación, delimitación y registro del Patrimonio Natural del Estado y la oficialización de la política de producción y consumo sostenible (Cabrera, 2015). Además, sigue sin dictarse el reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, lo que imposibilita la implementación de las reformas allí contempladas, así como el proyecto de Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico.

Finalmente, cabe señalar que durante el 2014 entró en vigencia normativa que ha sido cuestionada por algunos sectores, en razón de que sus disposiciones pondrían en riesgo la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Son los casos, por ejemplo, de los decretos 38681-MAG-Minae¹⁷ y 38027-MAG¹⁸, relacionados con el aprovechamiento comercial de especies marinas (Cabrera, 2015).

La amplitud de la normativa y el carácter conflictivo del tema han dado lugar a un creciente número de denuncias formales presentadas ante los diversos órganos de tutela ambiental. Estas ilustran la tendencia a la judicialización de los conflictos en este campo. Aunque resulta complejo identificar sus causas, si se analiza el perfil de la mayoría de los asuntos planteados a los tribunales es posible concluir que, en términos generales, las débiles capacidades de la institucionalidad pública y el papel del Estado (por sus acciones u omisiones) son las principales razones que explican las dificultades para resolver por otras vías estas disputas.

La judicialización de los conflictos ambientales está asociada a las dificultades para dotar a las instituciones de los recursos necesarios para asumir las competencias asignadas; pero además tiene que ver con la baja prioridad política del tema ambiental frente a otras materias. En la Sala Constitucional, la mayoría de las acciones sobre temas ambientales se dirige contra instituciones públicas (Ministerio de Salud, AyA, Minae y municipalidades) y tiene que ver, principalmente, con contaminación de cuerpos de agua, inadecuado manejo de residuos sólidos, daños ocasionados por los distintos usos del territorio y construcción de obras sin los permisos requeridos. Por parte del citado tribunal, se identificó una tendencia a rechazar, mediante votos salvados, recursos de amparo en los que se alega la violación del derecho a un ambiente sano (en Cabrera, 2015, pueden consultarse algunos ejemplos).

En suma, pese a la gran cantidad de normas aprobadas en las últimas décadas, tanto internamente como a nivel internacional, no se logra revertir las dinámicas que comprometen la gestión ambiental del país. La diversidad y magnitud de los desafíos en este campo evidencian la poca efectividad del derecho ambiental para armonizar las actividades económicas, la equidad social y el equilibrio ecológico.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULO DE SEGUIMIENTO

Fortalecimiento de la democracia en 2014

Síntesis del capítulo

El 2014 fue un año de cambios en la conformación del sistema político, con la llegada del Partido Acción Ciudadana, por primera vez, al Poder Ejecutivo. Sin embargo, los principales indicadores políticos no reflejan variaciones significativas con respecto a lo que ha vivido el país en los últimos ocho años, con la sola excepción de un mayor deterioro en el desempeño, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, en la promoción y aprobación de sus proyectos políticos estratégicos.

El nuevo Gobierno inició su mandato con un enfoque programático que, en lo sustantivo, da continuidad al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas que

también sirvieron de guía a gobiernos anteriores, de acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas tres administraciones.

No obstante, en materia de gestión, durante su primer año la administración Solís Rivera enfrentó problemas de conducción política, en una coyuntura difícil, caracterizada por las reducidas capacidades del Poder Ejecutivo para manejar sus relaciones con el Legislativo.

El balance en el Congreso es insuficiente de acuerdo con los principales indicadores de desempeño: la legislatura 2014-2015 tuvo una baja producción de leyes, y, con ello, un escaso aporte al desarrollo humano. Además, muy poco de lo que se aprobó fue considerado como

prioritario por los principales sectores de opinión y expertos consultados para la elaboración de este Informe. Como aspecto positivo cabe señalar el descenso en la promulgación de leyes sin el debido sustento económico.

Todo esto ocurrió en un período marcado por un aumento en la protesta ciudadana, que fue incluso el más alto entre los años que coincidieron con procesos electorales y de cambio de gobierno. A ello hay que sumar un deterioro en la tolerancia política, que registró su nivel más bajo desde que se mide este indicador, de acuerdo con la encuesta Barómetro de las Américas, de Lapop.

CUADRO 1.4

Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional^{a/}. 2014

Aumenta	Se mantiene estable	Se reduce
<ul style="list-style-type: none"> Brecha entre oferta y demanda legislativas Fragmentación partidaria en el Congreso Conflictividad social en año de elecciones y cambio de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> Alto cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional Acciones de política exterior apegadas a valores tradicionales de paz, democracia, desarme y derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias Porcentaje de legislación que reconoce derechos y crea obligaciones estatales ("promesa democrática") sin sustento económico Aprobación de leyes con amplio consenso en la opinión pública (pertinencia de la legislación) Tolerancia política

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2014, con la tendencia observada en el período 2007-2013.

Principales hallazgos

- La organización partidaria de base local muestra estructuras débiles, en gran medida por la falta de recursos para mantener activas a las agrupaciones. Sin embargo, también se observan altos niveles de cohesión entre los militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad, y una fuerte convicción sobre la democracia interna.
- Existe una fuerte concentración del liderazgo político alrededor del líder fundador en los partidos Renovación Costarricense, Accesibilidad Sin Exclusión y Movimiento Libertario. En los tres casos, esa persona ha estado en la cúpula partidaria prácticamente desde su creación. Además destaca la escasa participación femenina en las cúpulas de los partidos nacionales en general, salvo en el caso de Acción Ciudadana.
- El nuevo Gobierno ha dado continuidad, en lo sustantivo, al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas de las administraciones anteriores: en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el 81% de las acciones en el sector productivo y el 76% en el sector social, son similares a las metas de los dos gobiernos liberacionistas precedentes.
- En su primer año, la administración Solís Rivera convocó la mayor cantidad de proyectos de ley en los períodos de sesiones extraordinarias y obtuvo la menor tasa de éxito desde 1990. De las 315 iniciativas enviadas al Congreso, se aprobaron ocho, equivalentes a un 2,5%. En el período 1990-2015, el gobierno con la mejor tasa de éxito en su primer año de gestión fue el de Figueres Olsen (1994-1995), con 34,6%.
- El 2014 fue el año de elecciones nacionales e inicio de un nuevo gobierno con la mayor cantidad de protestas ciudadanas de los últimos veintidós años, y el único por encima del promedio anual, con un total de 587 acciones colectivas.

- De acuerdo con la encuesta Barómetro de las Américas, en 2014 el país registró el nivel más bajo en el índice de tolerancia política: 47%. Esta disminución se debió a un factor de la coyuntura electoral, concretamente a una campaña de desacreditación contra un partido político en el contexto de la competencia por la Presidencia de la República.
- El seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional muestra que el 91% de los fallos emitidos entre 2009 y 2014 se ha cumplido.

Novedades del capítulo

- A partir de un panel de votantes, se analiza el comportamiento electoral en comicios municipales y se identifica, por primera vez, el grupo que ha participado al menos una vez en este tipo de elecciones.
- Se estudia la organización y funcionamiento de una selección de partidos políticos cantonales, de manera similar al análisis realizado en anteriores ediciones sobre las agrupaciones de escala nacional.
- Se indaga acerca de la renovación de liderazgos en las cúpulas de los partidos políticos de escala nacional, incluyendo la participación por sexo.
- Se examina la consistencia en las propuestas de los partidos políticos, comparando lo que prometieron en sus programas de gobierno en 2010, y las iniciativas que impulsaron en el Congreso en el período 2010-2014.
- Se analiza el enfoque programático del nuevo Gobierno y se compara con el de las dos administraciones liberacionistas que lo precedieron, con base en una revisión detallada de los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo.
- Por primera vez se hace una recopilación de las convocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias, en las primeras legislaturas desde 1990. Con esa información se valora el des-

empeño del Poder Ejecutivo en este ámbito, en las últimas siete administraciones.

- Con el fin de comparar el desempeño legislativo entre los períodos bipartidista y multipartidista, se construye una serie histórica completa de la legislación aprobada entre 1990 y 2015.
- Se amplía el período de estudio de las acciones colectivas, de enero de 1993 a marzo de 2015, y se realiza un análisis cualitativo sobre los principales “picos” de protesta ciudadana de los últimos veinte años.

Más partidos para las elecciones cantonales a pesar de su debilidad organizativa

En febrero de 2016, por primera vez en su historia, Costa Rica elegirá en un solo proceso a todas sus autoridades municipales, luego de la unificación de las elecciones de regidores, alcaldes, síndicos, concejales de distrito, intendentes y concejales municipales de distrito. Los comicios se realizarán con un marco jurídico y en condiciones específicas que reducen las barreras para la competencia electoral, sobre todo de los partidos de base cantonal. Destacan en particular el acceso al financiamiento político dispuesto en el Código Electoral de 2009, aunque aún con problemas para que, en la práctica, las agrupaciones más pequeñas puedan acceder a esos recursos, y la eliminación de las asambleas distritales¹⁹ como requisito para la inscripción y renovación de partidos políticos ante el TSE, con lo cual se facilita la creación de estas organizaciones.

Uno de los indicadores más relevantes en este ámbito es el de la oferta partidaria, que se ha incrementado con respecto a procesos anteriores. Para el 2016 la cantidad de agrupaciones políticas con posibilidades de competir electoralmente es más del doble de la registrada en 2002, pues la cifra pasó de 34 a 86. De estas últimas, 17 son partidos de escala nacional, 12 provinciales y 57 cantonales, fundados en 39 localidades distintas. Esto significa que casi la mitad de los cantones del país (un 48%) tiene al menos un partido de base local listo para participar en los próximos comicios.

En lo que concierne al financiamiento político, cabe recordar que el artículo 91 del Código Electoral establece que “el Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal”. Esta disposición se aplicó por primera vez en las elecciones de diciembre de 2010. La revisión de liquidaciones realizada en esa oportunidad por el TSE, y los montos finalmente aprobados a cada partido político, revelaron amplias diferencias en el desempeño financiero de las agrupaciones participantes. Solo dos partidos lograron que se les aprobara el 100% del monto al que tenían derecho (Movimiento Libertario e Independiente Belemita), seguidos por otros tres que obtuvieron más del 90%. En todos los demás casos los niveles de aprobación fueron variados, y entre ellos destacaron catorce agrupaciones que justificaron menos del 50% de los montos que les habrían correspondido por ley, desaprovechando así la oportunidad que la normativa abrió para este tipo de elecciones. El peor resultado fue el de cinco partidos que del todo no obtuvieron recursos, pese a que sí presentaron liquidaciones: Único Abangareño, Coalición Unión Liberiana, Acuerdo Cantonal Desamparadoño, Alianza Patriótica y Curridabat Siglo XXI.

Estos datos dan cuenta del efecto negativo que tiene la fragilidad organizativa de los partidos políticos en su desempeño electoral, pues a falta de una estructura eficiente que maneje los gastos de campaña conforme a la ley, se desaprovechan las oportunidades que brinda la legislación para financiar una parte del trabajo de estas organizaciones. Esto es aun más pernicioso en los partidos pequeños, que carecen de fuentes de financiamiento que alcancen para competir.

Por otra parte, de cara a las elecciones municipales de febrero de 2016, es importante examinar el perfil de votación de la ciudadanía. Dado que en ninguno de los tres comicios municipales anteriores (2002, 2006 y 2010) la participación de los votantes superó el 30% del padrón, se ha afirmado, casi de manera inequívoca, que más de dos terceras partes de las per-

sonas con derecho a sufragar nunca han asistido a las urnas. Sin embargo, en un análisis de panel fue posible identificar que en las tres elecciones locales realizadas sufragó un 44% de la población. Por su parte, los “abstencionistas habituales” o “duros”, es decir, aquellos que no votaron en ninguno de los tres comicios estudiados, fueron menos de lo que se creía: 56 de cada 100 electores.

En el otro extremo están los “votantes habituales”, es decir, aquellos que han asistido a las urnas todas las veces que han podido. Este grupo es bastante pequeño: 9 de cada 100 de los electores registrados. Esto quiere decir que el 35% restante está constituido por personas que podrían denominarse “votantes volátiles”: de ellos, un 12% sufragó en dos de los tres comicios estudiados, un 2% votó en una de las dos elecciones en las que estaba habilitado para hacerlo y, finalmente, un 21% solo participó en una de las tres ocasiones. Eso significa que hay una cantidad potencial de votantes mayor a la que está acudiendo a cada elección por separado y, por ahora, no existe claridad sobre las razones de ese hecho.

Todo esto ocurre en un sistema de partidos de base local caracterizado por tener bases organizativas débiles, en gran medida por falta de recursos para mantener las estructuras activas. Sin embargo, también se observan altos niveles de democracia interna y de cohesión entre sus militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad.

Con base en el análisis de cinco partidos cantonales, es posible indicar que en términos de organización, los partidos municipales muestran debilidades similares a las de las agrupaciones nacionales descritas en anteriores entregas de este capítulo: no existen registros de militancia y los mecanismos para contribuir con el partido son establecidos de manera selectiva, no obligatoria. A falta de recursos humanos y económicos, resulta difícil mantener una estructura mínima operando más allá de la época electoral. Las actividades de formación son intermitentes, o del todo no existen, salvo en el caso del Partido Independiente Belemita (PIBE), donde sí fue posible identificar mayor dinamismo en la formación política y cultural de sus partidarios.

Hay otras dos características que destacan en los partidos cantonales. La primera es la fuerte convicción democrática que los líderes identifican en las estructuras de sus agrupaciones. Al consultarles sobre cuán participativo es el proceso de selección de candidaturas, el 98% de los entrevistados indicó que es mucho o algo democrático, y solo una persona no supo dar una respuesta. Ninguna de las personas consultadas señaló problemas que contradigan el principio democrático, lo cual da buenas señales de la dinámica interna de estos partidos. El otro rasgo notable es que existe un fuerte vínculo entre los representantes electos y el partido político, una vez que los primeros asumen funciones en la municipalidad. Al preguntar si esos representantes consideran el criterio del partido para tomar sus decisiones, la gran mayoría de los entrevistados contestó afirmativamente, con excepción del partido El Puente y los Caminos de Mora, en el cual parece que ello no sucede.

Partidos nacionales con poca renovación de liderazgos e inconsistencias programáticas

En el marco del proyecto de investigación de partidos políticos que desarrollan en forma conjunta el Programa Estado de la Nación y el TSE, este año se profundizó el análisis sobre las agrupaciones de escala nacional en dos componentes: la fluidez de sus cúpulas partidarias y su consistencia programática.

Dado que, de acuerdo con la legislación, en Costa Rica los partidos son el único medio para la representación política, la renovación de liderazgos en el sistema político está directamente relacionada con los cambios que los mismos partidos hagan a lo interno de sus estructuras.

Al examinar el comportamiento de las cúpulas, un primer hallazgo relevante es que los partidos nacionales siguen siendo muy disímiles entre sí. Además de las diferencias organizativas y de funcionamiento, reseñadas en anteriores entregas de este Informe, la renovación de liderazgos se comporta de maneras distintas. Los datos también dan cuenta de procesos de cambio, sobre todo de algunos liderazgos tradicionales como

los del PUSC, que hasta ahora no se habían podido determinar ni medir. Estos transcurren de modo silencioso y pueden generar resultados positivos para la renovación partidaria en un futuro cercano. Sin embargo, en la mayoría de las agrupaciones se observan grandes brechas de género en la conformación de las cúpulas, con excepción del PAC.

A pesar de estos procesos de cambio, hay un grupo de partidos de reciente fundación, que experimentan alta concentración del liderazgo en una sola persona. Esto ocurre particularmente en los casos del PASE, Renovación Costarricense y el Movimiento Libertario. En los tres casos, una sola persona, el fundador del partido, ha estado dentro de la cúpula prácticamente desde que se creó la agrupación. Los partidos con menor concentración de liderazgos son el PUSC y el PLN, que muestran cúpulas más fluidas y con mayor número de personas en puestos altos. Estas son, además, las agrupaciones más longevas y las que han enfrentado más crisis internas, a partir de las cuales lograron generar procesos de cambio importantes. Por último, en un punto intermedio se encuentran el Frente Amplio y el PAC.

Con respecto al segundo tema de análisis, los datos muestran bajos niveles de consistencia entre las propuestas electorales de los partidos, que este Informe denomina “agenda programática”, y los asuntos que estos impulsan posteriormente en el Congreso, o “agenda revelada”. En campaña se habla más sobre desarrollo económico, corrupción y concesión de obra pública, con discursos más atractivos para los votantes, mientras que en la Asamblea Legislativa los proyectos más comunes son los relacionados con impuestos y ajustes económicos, que gozan de poca simpatía entre los ciudadanos.

De cara a los comicios de febrero de 2010, los temas más frecuentes en el discurso político fueron las acciones para el desarrollo de diversos segmentos de la economía nacional, incluyendo las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa. También fueron usuales las referencias a la corrupción y la rendición de cuentas, por un lado, y las concesiones y la contratación públi-

ca, por el otro. Estos asuntos han sido objeto de un amplio debate en la opinión pública en los últimos años, y de urgentes solicitudes de respuesta por parte de los medios de comunicación y diversos actores sociales. Dado que fueron predominantes en los programas de gobierno era de esperar, entonces, que también tuvieran un peso sustantivo en las agendas que los partidos propusieron en el Congreso. Sin embargo, no fue así.

En la “agenda revelada” del período 2010-2014 predominaron las iniciativas sobre finanzas públicas y reducción del déficit fiscal. El segundo tema en importancia fue el de la equidad tributaria, en torno al cual se mezclaron propuestas para elevar la carga impositiva y recortar las exenciones fiscales, entre otras. Pese a que generaron la mayor cantidad de proyectos de ley, estos asuntos aparecen muy poco en los programas de gobierno de los partidos estudiados (prioridades 12 y 10, respectivamente). Una de las escasas coincidencias se da en el tema de control de la corrupción y rendición de cuentas, que figura como segundo en orden de prioridad en la “agenda programática” y como tercero en la “agenda revelada”.

Poder Ejecutivo con problemas de gestión y débiles poderes institucionales

La administración Solís Rivera inició su mandato con un enfoque programático que, en lo sustantivo, da continuidad al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas que también sirvieron de guía a los gobiernos anteriores, de acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de las últimas tres administraciones. En todos ellos predominan las políticas en las áreas productiva y social, seguidas de propuestas en materia ambiental, política exterior y reforma institucional.

Los tres últimos gobiernos tienden a compartir las ideas básicas con respecto a cuál debe ser el paradigma del desarrollo nacional. Puesto de otro modo, las agendas de cada administración tienen más puntos de convergencia que de divergencia. Ninguno de los planes estudiados propone cambiar el estilo de desarrollo, ni modificar sustantivamente los fundamentos del modelo económico imperante en el país desde hace veinte años,

caracterizado por una amplia inserción global (PEN, 2014), o el sistema de bienestar social, sustentado en un enfoque solidario. Las diferencias son más bien de tono y matices en asuntos específicos. Esto se explica por el hecho de que los tres gobiernos convergen alrededor de un núcleo común, centrado en una visión amplia del desarrollo humano sostenible.

Como era de esperar, los dos gobiernos liberacionistas (2006-2010 y 2010-2014) coinciden en mayor grado en sus estrategias de planificación nacional. En el caso de la administración Solís, el 75,2% de las acciones incluidas en su PND tiene coincidencias con los planes previos. Las demás, si bien son singulares de este Gobierno, no parecen implicar un cambio radical en la estrategia de desarrollo. Por supuesto que su ejecución podría dar resultados diferentes en múltiples ámbitos. A futuro se podrá analizar si la nueva administración logra diferenciarse de las anteriores en el grado de cumplimiento de sus metas y acciones estratégicas, tal como fueron planteadas en el PND.

En lo que respecta a la gestión política, el país atraviesa una difícil coyuntura, caracterizada por un Ejecutivo con reducidas capacidades para manejar sus relaciones con el Legislativo, hecho que se agrava por el alto nivel de fragmentación partidaria.

Pare el presente Informe se hizo una revisión de los cambios ocurridos en el Gabinete durante el primer año de gestión de los últimos cinco gobiernos, y se encontró que las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y Solís Rivera experimentaron las mayores rotaciones en las altas jerarquías del Poder Ejecutivo. La mayoría de las renuncias ministeriales ocurridas entre el 1º de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2015 se debió a crisis políticas relacionadas con problemas de gestión política o institucional. Así, la jerarca del Micitt presentó su renuncia por cuestionamientos sobre el borrador de un proyecto de ley de radio y televisión que, aparentemente, atentaba contra la libertad de expresión; poco después, el Ministro de la Presidencia fue destituido por el desgaste de su imagen política y como resultado de diversos conflictos y denuncias por presuntos ofrecimientos irregulares de puestos en

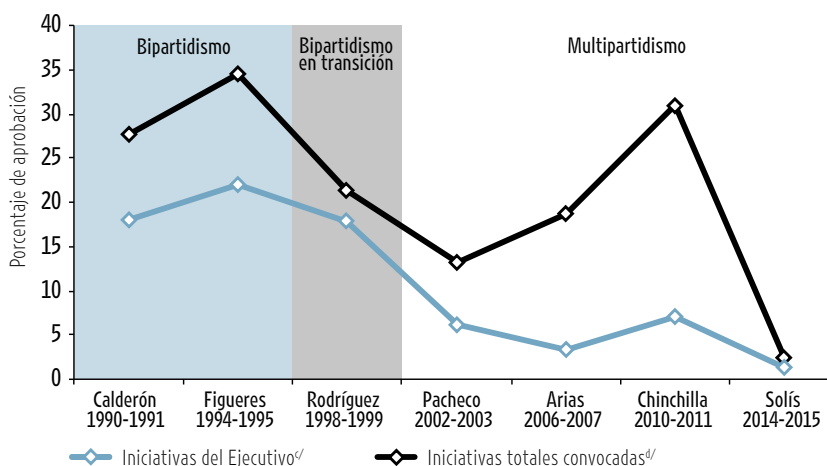
embajadas, y la ministra de Cultura se retiró del cargo luego de las críticas que recibiera por el fracaso en la organización del Festival Internacional de las Artes (FIA) 2015. A estos cambios se sumaron las renuncias de los ministros de Salud y Seguridad, por razones personales y profesionales. Además de la inestabilidad en el Gabinete, durante este año también hubo otras salidas que afectaron la gestión del Ejecutivo, entre ellas las de cinco viceministros, seis asesores del Gobierno y miembros de la Juventud PAC y tres embajadores, estos últimos por expresar opiniones personales que resultaban inapropiadas estando en el ejercicio de sus funciones.

Además, el Gobierno tuvo que enfrentar diversos conflictos institucionales o con otros actores por coyunturas específicas, como las huelgas de los educadores y de los trabajadores del puerto de Moín, o las críticas por el fuerte incremento (19,7%) del Presupuesto de la República para el 2015. El balance para el Ejecutivo es negativo porque, en algunos casos, los problemas de conducción política lo mantuvieron replegado durante este primer año, y además porque generaron un desgaste en la imagen pública del Gobierno y del Presidente mismo, de acuerdo con las encuestas de opinión pública realizadas por el CIEP-UCR²⁰.

En el ámbito parlamentario la administración Solís Rivera enfrentó un severo bloqueo: en los períodos de sesiones extraordinarias, obtuvo la tasa de éxito de aprobación de leyes más baja desde 1990, de modo que fue poco lo que pudo avanzar con sus iniciativas. Un estudio comparado sobre el rendimiento legislativo en América Latina (Santos et al., 2014), encontró que Costa Rica tiene una capacidad ejecutiva baja, es decir, el Poder Ejecutivo tiene relativamente pocos poderes para incidir en la agenda del Congreso. De hecho Costa Rica, junto con México, registra el valor más bajo en el índice de potencia institucional legislativa (IPIL). Ello explicaría la poca influencia que parece tener el Presidente de la República en la agenda de proyectos que se aprueban en la Asamblea Legislativa.

Con una perspectiva de más largo plazo estos datos dan cuenta de la

GRÁFICO 1.9

Tasa de éxito^{a/} del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias^{b/}

a/ Es la relación entre el número de leyes aprobadas y el total de leyes convocadas en las sesiones extraordinarias en primeras legislaturas.

b/ Se consideran únicamente las primeras legislaturas de cada administración.

c/ Se refiere a los proyectos de ley que son iniciativa del Poder Ejecutivo.

d/ Son todos los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo convoca en sesiones extraordinarias, sin considerar quién fue el gestor de la iniciativa.

debilidad relativa del Ejecutivo, ya que en promedio, desde 1990, solo ha logrado la promulgación de dos de cada diez leyes que convocó en sesiones extraordinarias durante su primer año de gestión. Este margen de acción es aun más reducido si se considera exclusivamente la tasa de éxito de las iniciativas propuestas por el mismo Ejecutivo, que es mucho menor. En el caso de la administración Solís, la tasa de éxito fue de apenas un 1,3%, la menor desde 1990 (gráfico 1.9). La relevancia de este hecho se incrementa al considerar, como lo indica la literatura especializada, que el primer año legislativo es el momento más favorable para avanzar con la agenda de interés para el Gobierno.

Otro tema que ha interesado estudiar es el efecto que ha tenido sobre el quehacer del Congreso el paso del bipartidismo al multipartidismo. En el Vigésimo Informe (2014) se explicaron los desafíos que enfrenta el sistema político como resultado de la combinación de un régimen presidencialista y una representación legislativa altamente fragmentada. La ampliación de la pluralidad en la arena parlamentaria ha sido utilizada

para justificar el deterioro del desempeño del Congreso en términos generales, aunque la experiencia internacional muestra que una manera de hacer frente a esa situación es promover más negociaciones y gobiernos de coalición. Este no es un fenómeno único de Costa Rica; también ocurre en otras democracias de larga trayectoria como las europeas y la estadounidense²¹.

La información recopilada muestra que el tránsito hacia el multipartidismo no guarda relación con el tiempo que se tarda en promulgar las leyes, pero sí modificó de manera sustantiva el porcentaje de leyes aprobadas que fueron iniciativa del Ejecutivo. Durante el período bipartidista (1990-1998) la iniciativa de la ley se distribuía casi en partes iguales entre el Congreso y el Ejecutivo (alrededor de 50% cada uno). No obstante, desde 1998, y más aun a partir de 2002, se empieza a observar un predominio de leyes impulsadas por los legisladores y una presencia cada vez menor de las planteadas por el Gobierno. Esta brecha ha tenido altibajos, pero en promedio la relación ha sido de 35% para el Ejecutivo y 65% para el Legislativo.

En tal sentido, el formato multipartidista sí ha generado cambios en el sistema político, en particular en la capacidad de influencia que tienen los poderes de la República en el ámbito parlamentario. Así pues, los datos empíricos confirman que se han reducido las capacidades del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa y, por ende, las expectativas de aprobación de sus proyectos. Queda claro que la gestión del Ejecutivo es más difícil en las condiciones actuales de alta fragmentación partidaria.

Desempeño insuficiente para el desarrollo humano en difícil escenario legislativo

La nueva conformación del Congreso plantea un escenario adverso para el PAC, pues por primera vez el partido oficialista no tiene la bancada más numerosa, como en los años anteriores. Además, esta Asamblea alcanzó el mayor nivel de fragmentación partidaria en la historia del país, no solo medida por el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp) –que es de 4,9 y consolida el formato multipartidista– sino también porque esta vez nueve agrupaciones políticas lograron representación legislativa, el número más alto desde 1953.

En el período analizado, el balance en el Congreso es insuficiente de acuerdo con los principales indicadores de desempeño: entre las primeras legislaturas, la de 2014-2015 ha sido la menos productiva desde 1990. Se aprobó un total de 47 leyes, muy por debajo de las 73 promulgadas en el primer año de la administración Rodríguez Echeverría (1998-1999), que representan el segundo valor más bajo de la serie histórica.

Como aspecto positivo cabe señalar el descenso en la promulgación de leyes sin la debida dotación de recursos, una práctica a la que este Informe ha dado

el nombre de “promesa democrática sin sustento económico”. En la legislatura 2014-2015, solo un 38,5% de la producción legislativa cayó en esa situación. No obstante, los datos históricos muestran que entre 1990 y 2015, en el 52,5% de las 860 leyes con mandatos garantistas no se identificaron con claridad las fuentes de financiamiento para su concreción. El comportamiento anual muestra altibajos, pero nunca una reducción significativa de este fenómeno en los últimos veinticinco años.

Aumenta la protesta social y se reduce la tolerancia política en año de elecciones

Por lo general, los primeros años de gobierno tienden a ser calmos en términos de la protesta social. Sin embargo, ese no fue el caso en 2014, que más bien se constituyó en el año de elecciones nacionales e inicio de una nueva administración con la mayor cantidad de acciones colectivas desde que existen registros, y el único por encima del promedio del período 1993-2014. Se contabilizó un total de 587 movilizaciones ciudadanas, 107 más que el año anterior, y similar a lo ocurrido en 2012.

Al mirar los momentos en que se concentraron las acciones colectivas, se observa mayor intensidad en el primer semestre del año, incluyendo el período de transición entre las administraciones Chinchilla Miranda y Solís Rivera. Los primeros cuatro meses –correspondientes a los últimos del gobierno Chinchilla– fueron los más conflictivos: en ellos ocurrió el 41,7% de las protestas, con un promedio mensual de 61 movilizaciones de diverso tipo; el 58,3% restante se distribuyó entre los ocho meses siguientes, con un promedio menor de 42 en cada uno de ellos.

Esta dinámica ocurrió en un contexto marcado por una nueva disminución de la tolerancia política, entendida como el respeto de los ciudadanos a los derechos políticos de los demás, en especial, de aquellos con quienes no se está de acuerdo. Según los datos de la encuesta Barómetro de las Américas, en 2014 el índice de tolerancia política registró su valor más bajo hasta la fecha, un 47%, que representa una caída de alrededor de veinte puntos en comparación con el 2010 y de seis puntos con respecto a la cifra reportada en 2012.

Al analizar en mayor profundidad se observa que la disminución de la tolerancia se debió a un factor de la coyuntura electoral. Una campaña divulgada en el contexto de la competencia por la Presidencia de la República fue la principal causa del cambio. Concretamente, en los primeros dos meses del proceso electoral, cuando las encuestas mostraron un notable repunte del partido Frente Amplio (FA), varios de sus oponentes calificaron a su candidato presidencial como “comunista” y difundieron una serie de cortos publicitarios en los que exponían los “riesgos” de apoyar a esa agrupación. Esta estrategia caló en un sector del electorado y generó una reacción frente a lo que se presentaba como una amenaza antisistémica. Esto a su vez dio pie a actitudes de irrespeto hacia quienes apoyaban al FA y, por ende, a un descenso de la tolerancia política. Estos datos evidencian que la reacción ante amenazas antisistema puede tener, en un corto plazo y en el contexto de una campaña electoral, serias implicaciones para la convivencia democrática, dado que la tolerancia es uno de los pilares del apoyo ciudadano al sistema político.

DEBATES PARA EL DESARROLLO

Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano

Síntesis del capítulo

Por primera vez el *Informe Estado de la Nación* dedica su capítulo especial al ordenamiento del territorio, un tema clave en los debates para el desarrollo por sus implicaciones en múltiples ámbitos. En esta ocasión el análisis se enfocó en la zona central del país, esto es, la Gran Área Metropolitana (GAM) y el Valle Central, por su relevancia económica y el importante peso relativo de su población.

En las tres últimas décadas el Valle Central vivió una metropolización no planificada, caracterizada por una creciente pero discontinua expansión de la mancha urbana y la integración de localidades adyacentes. El área construida en la GAM casi se duplicó entre 1982 y 2013. En ausencia de controles efectivos, se traspasaron los límites de algunas regulaciones establecidas a inicios del período. La ausencia de ordenamiento territorial en la GAM genera altos costos económicos y sociales, entre ellos en el transporte y la infraestructura vial, así como en la generación de escenarios de riesgo para la vida y la seguridad de las personas.

La respuesta de la política pública en esta materia ha sido débil. Hace poco más de tres décadas Costa Rica hizo esfuerzos formales por planificar y regular el uso del territorio metropolitano (concretamente con la formulación del Plan GAM de 1982), pero sobre la marcha se obviaron. La insuficiencia de la acción pública permitió que, en la práctica, el mercado inmobiliario operara con pocas restricciones. Este capítulo pone

en evidencia un déficit de gobernanza, es decir, de capacidad para la toma de decisiones efectivas orientadas a promover un desarrollo territorial más sostenible. Para ello es necesario tener claro hacia dónde se quiere avanzar y un compromiso con un mejor uso del suelo. Hay varios ámbitos que requieren atención: normativa dispersa y débiles controles sobre la existente; poderosos intereses económicos que se resisten a las regulaciones y poca voluntad de la población para acatar políticas restrictivas.

Principales hallazgos

- En las últimas tres décadas, el Valle Central de Costa Rica vivió un proceso de metropolización, que implicó el crecimiento de la mancha urbana a partir de la Gran Área Metropolitana (GAM) y la integración de las localidades adyacentes.
- En 1986 solo el 1% del uso urbano del territorio se concentraba fuera del anillo de contención urbana. Para 2012 esa proporción había pasado a 27%.
- La relación entre las viviendas construidas por el sector privado con respecto al público pasó de 1 a 1 en 1980, a 8 a 1 en la última década.
- Entre 2006 y 2010 los cantones de San José, Escazú, Heredia, Alajuela, Santa Ana y Cartago concentraron el 55,7% del ingreso promedio por impuesto predial (sobre bienes inmuebles). El

44,3% restante de la recaudación por ese concepto se distribuye entre los otros veinticinco cantones de la GAM.

- Según datos del INEC, entre 2000 y 2011 San José sufrió una pérdida habitacional del 5%, mientras que los cantones periféricos aumentaron su población en más de un 15%, con las consiguientes complicaciones para la movilidad de las y los trabajadores.
- La congestión del transporte en la GAM genera costos. Se estima que la pérdida de tiempo fue equivalente a un 1,9% del PIB en 2005 y a un 2,0% del PIB en 2009 (aproximadamente 590 millones de dólares). El consumo adicional de combustible por esta razón para el período estudiado se calcula en cerca de un 6,5%.
- Al comparar las horas de alta y baja congestión vehicular, los tiempos de viaje en la ruta de circunvalación, las autopistas General Cañas y Florencio del Castillo-Curridabat y la ruta de acceso a Heredia son al menos un 50% mayores.
- Según una encuesta de la Contraloría General de la República, en la GAM el 25% de las personas tarda más de dos horas al día en llegar a su destino.
- En el Valle Central se contabilizaron 6.705 desastres entre 1985 y 2013. Los cantones con mayores registros también comparten la característica

de tener altas densidades de población: Desamparados (737 eventos), San José (574), Alajuela (572), Cartago (379) y Aserrí (306), entre otros.

- Entre 1985 y 2014, un total de 22.328 unidades habitacionales en la Región Central sufrió algún grado de afectación por desastres. Un 9,3% de ellas no volvió a ser habitado. Igualmente, de 111.640 personas que sufrieron daños en sus viviendas, el 9,3% quedó sin techo debido a un evento de origen hidrometeorológico o sísmico.
- De 36 municipalidades del Valle Central estudiadas, 20 tienen planes reguladores cantonales, y solo 8 de estos últimos están completos, es decir, cuentan con todos los reglamentos requeridos y el estudio de viabilidad ambiental aprobado.

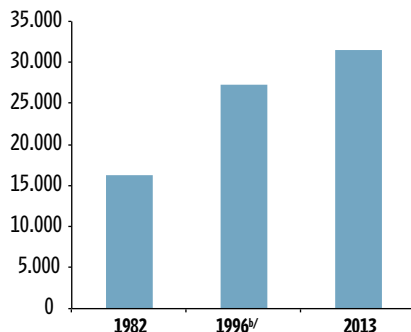
Tres décadas de crecimiento urbano no planificado, insostenible y excluyente

En las tres últimas décadas, el Valle Central vivió un proceso de metropolización. Aunque en ese período el crecimiento demográfico del país comenzó a desacelerarse, el área construida no solo se expandió de manera notable (gráfico 1.10), sino que lo hizo ampliando el área urbana con patrones difusos. El crecimiento de la mancha urbana de la GAM podría caracterizarse como lineal y centrífugo (en forma radial concéntrica, o tentacular), siguiendo la red vial, y ha implicado una conurbación (es decir, la unión de ciudades antes separadas del espacio urbano) que aún está en marcha en algunas zonas del oeste del Valle Central. Esta metropolización ha generado profundos cambios morfológicos y funcionales, y el surgimiento de una ciudad que empieza a extenderse cada vez más en el Valle Central. Esta tendencia no necesariamente responde a lineamientos previos de planificación urbana o a un diseño preestablecido de ordenamiento territorial.

En términos demográficos también se dio un marcado crecimiento en la zona. Entre 1984 y 2011, la población de los cantones que conforman la GAM pasó de 1.288.082 a 2.268.248 personas.

GRÁFICO 1.10

Crecimiento del área urbana en la GAM^{a/}
(hectáreas de área construida)



a/ Se utiliza la delimitación oficial de la GAM.

b/ Los datos de 1996 se basan en fotografías del proyecto Terra.

Fuente: Plan GAM 1982 y Plan GAM 2013-2030.

Entre los censos de 1984 y 2000 este grupo mostró un ritmo de aumento más acelerado que el resto de la población nacional, aunque después de ese período la brecha ha tendido a estabilizarse. Esta región, por sí sola, tiene más habitantes que el resto del país. Una situación similar se nota al contabilizar las viviendas habitadas en los cantones de la GAM, cuyo número más que se duplicó durante el período analizado (creció 1,3 veces).

El rápido crecimiento de la población metropolitana en las últimas décadas fue acompañado por una considerable expansión del área urbanizada en esa zona. Esto ocurrió mediante la ocupación de espacios vacíos en los bordes o dentro de áreas urbanas consolidadas, y no mediante la dispersión de desarrollos urbanos lejanos del área construida existente, un rasgo singular de Costa Rica en relación con lo sucedido en otras capitales de Centroamérica (Orozco et al., 2015). El crecimiento de la mancha urbana formó una superficie homogénea, que comenzó un desarrollo policéntrico e involucró principalmente a las ciudades de San José, Heredia y Alajuela. Estas han crecido desde sus cascos centrales hacia la periferia, absorbiendo otros pequeños poblados (Pujol y Pérez, 2012).

El análisis cartográfico permite observar el patrón de crecimiento del uso urbano, que desbordó incluso el llamado “anillo de contención” establecido en el

primer intento de planificación metropolitana, el Plan GAM de 1982²². Esta rápida expansión tuvo como resultado que, en 2012, más de una cuarta parte de la superficie urbanizada (27%) estuviera localizada fuera del anillo de contención, sobre todo en las áreas al norte y el oeste de la GAM. En 1986 solo el 1% estaba fuera de ese límite.

Una mirada en profundidad a otros tres usos del territorio (industrial, agropecuario y de protección), revela la magnitud de los cambios ocurridos en el período 1982-2012. Aunque el análisis se centra en la GAM, cabe señalar que en la actualidad se encuentra en marcha un proceso de conurbación en los cantones de San Ramón, Grecia, Naranjo, Palmare y Atenas, pertenecientes al Valle Central Occidental, fenómeno sobre el cual, lamentablemente, no fue posible reunir información sistemática para este Informe.

El uso industrial del suelo muestra una clara tendencia a desarrollarse de manera dispersa en distintos puntos. Muchas de las zonas industriales se instalaron fuera de las áreas especificadas en el Plan de 1982. En la actualidad ocupa un 1,3% del territorio de la GAM, por cierto una superficie más pequeña y menos concentrada de lo previsto en el plan original (2,3%). Esto sugiere que la infraestructura del sector manufacturero ubicada en la región es menor a lo proyectado, o bien que el enfoque cambió con la llegada de las zonas francas, que no ocupan tanto espacio ni están concentradas territorialmente.

El segundo uso del suelo examinado es el agropecuario. En la actualidad, como cabía esperar debido a la metropolización de la GAM y, en general, del Valle Central, son pocos los municipios donde la actividad agropecuaria es predominante, incluso en términos de empleo. La mayor parte de los territorios en los que este sector tiene una participación laboral superior al 10% se ubica en Cartago y Alajuela, donde se mantiene una producción cafetalera y hortícola importante (Sáenz et al., 2007).

En las áreas agrícolas, la utilización de la figura de “parcela agrícola mínima productiva”, que autoriza el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)

con aprobación del INVU, ha permitido cambiar la vocación agrícola de algunas zonas y desarrollar quintas o haciendas en las que pueden verse piscinas y servidumbres agrícolas adoquinadas (Martínez, 2015). Varios de esos terrenos se ubican en partes altas, desde donde se aprecian hermosas vistas del Valle Central. Aunque esta forma de parcelación está sujeta a diversos requisitos, los datos muestran una tendencia a tergiversar los usos en zonas como Barva y San Isidro de Heredia. Según los mapas de cobertura agropecuaria en la GAM, entre 1986 y 2012 esta perdió dos puntos porcentuales. El porcentaje es bajo con respecto al crecimiento del área construida, lo cual demuestra que la expansión de esta última no necesariamente se dio en las zonas destinadas a la agricultura, sino en las identificadas como de potencial urbano.

Por su parte, la cobertura forestal en la GAM parece comportarse de manera opuesta a la tendencia que ha mostrado el país en su conjunto en los últimos años. Mientras en el resto del territorio se ha registrado una notable recuperación de la cobertura boscosa, en la GAM el territorio dedicado al uso forestal pasó de 32% a 31%. La disminución, como se ve, ha sido muy leve (un punto porcentual en veintiséis años), lo que se atribuye a la prohibición de cambio de uso del suelo boscoso establecida en la Ley Forestal y al pago por servicios ambientales, que motiva a algunos propietarios de parcelas agropecuarias a aprovechar la opción de obtener ingresos por conservar el bosque. Probablemente durante el período analizado se perdió cobertura que luego fue recuperada, sobre todo a partir de los años noventa.

Patrones de crecimiento urbano transforman dinámica del mercado de tierras

El crecimiento demográfico y económico que ha experimentado el Valle Central, y en particular la GAM, presiona por una mayor cantidad y calidad de tierras para el desarrollo de proyectos residenciales y productivos. Esta pugna entre las necesidades de una población creciente, la expansión urbana y el uso del suelo responde, en teoría, a tres ele-

mentos: la normativa (legislación general y específica), las políticas locales y regionales de ordenamiento territorial y el mercado. Sin embargo, la evidencia permite inferir que, debido a la ausencia o debilidad de las dos primeras, el mercado (en particular el inmobiliario) se ha constituido en el principal operador de facto de la expansión urbana.

En la GAM, contrario a la tendencia identificada en otras ciudades de América Latina (como Ciudad de Guatemala o Santiago de Chile; Sánchez, 2015), la densidad de la población ha aumentado. Este comportamiento está influenciado por el origen de esta zona como un conjunto de pueblos rurales con enormes cantidades de espacio dentro de sus límites y entre ellos, y que con el transcurso de los años ha mostrado un cambio sustantivo: el suelo no construido accesible y relativamente plano se está acabando en la región (Sánchez, 2015). La principal y más probable explicación de esta tendencia es que, debido a la rápida expansión en los bordes del área construida existente, las mejores tierras para proyectos urbanos se han ido agotando.

Este patrón de crecimiento ha generado cambios en el valor de la tierra y ha ampliado la brecha entre el espacio urbano y el rural. En el período 2000-2012 los precios del suelo aumentaron en términos reales, sobre todo en las zonas urbanas. El área metropolitana de San José es la que presenta el mayor valor monetario por metro cuadrado, seguida por las áreas metropolitanas de Heredia, Cartago y Alajuela.

El área metropolitana de San José y varios de los distritos centrales conforman la zona donde el valor monetario promedio del suelo por metro cuadrado es mayor. En 2012, el precio del suelo urbano (118 dólares por metro cuadrado) era cerca de 41 dólares más alto que los valores rurales. Esta diferencia se incrementó con respecto al 2000, cuando era de 15 dólares. Entre ambos años, y en promedio, las zonas urbanas aumentaron en 37 dólares su valor en términos reales, mientras que las rurales lo hicieron en 10 dólares.

Entre los distritos que componen esta área metropolitana existe una gran variabilidad de precios, que obedece a

características de localización y centralidad. Por ejemplo, en los cuatro distritos centrales del cantón de San José el valor por metro cuadrado supera los 500 dólares; en Guadalupe y San Francisco de Goicoechea, Curridabat, Desamparados y San Rafael de Escazú se ubica entre 300 y 500 dólares; por el contrario, en distritos como Salitrillos, Rancho Redondo, San Jerónimo y Cascajal, el valor del suelo es menor a 15 dólares por metro cuadrado.

Costos asociados a un crecimiento urbano sin planificación

Desde el punto de vista de la infraestructura vial y la movilidad de las personas, el patrón de crecimiento de la GAM, en forma radial, dispersa y con masivos flujos de trabajadores entre los cantones más densos, ha provocado que algunas de las vías se encuentren prácticamente colapsadas en cuanto a su capacidad funcional. Para la ciudadanía, esta congestión genera pérdida de tiempo en los traslados, mayor consumo de combustibles, menor uso del transporte público, accidentes de tránsito, incremento en los precios de bienes y servicios y contaminación ambiental, entre otros impactos. La falta de planificación urbana agrega mayores presiones sobre zonas no reguladas y una serie de costos no solo económicos, sino también en la calidad de vida de las personas, la sostenibilidad ambiental y, por ende, en el desarrollo humano.

La infraestructura vial de Costa Rica se mantiene desde hace varias décadas como una de las más densas de Latinoamérica. No obstante, como se ha dicho, en la actualidad se encuentra prácticamente colapsada en su capacidad funcional, con una alta concentración de carreteras en la GAM y poco espacio para expandirse (Loría, 2015). La densidad, tanto de población como de vías, y las encuestas de origen-destino muestran que la GAM concentra la mayor dinámica de transporte y movilidad de todo el Valle Central.

Los volúmenes de tráfico vehicular en esta región se han tornado sumamente altos, y se presentan en combinación con un desarrollo urbano focalizado en las zonas centrales del país. La GAM concentra la mayor parte de las actividades

laborales y las necesidades de movilidad de la mayoría de la población. Entre 1980 y 2014 el parque automotor creció un 673,1% y los vehículos particulares un 914,4%.

En consecuencia, el transporte público enfrenta dos retos complejos: por un lado, concentración de carreteras, y por otro, escasas posibilidades de expandirse y mejorar su funcionalidad. Ejemplo de esto son los trayectos de las líneas de autobuses en las zonas de mayor concentración urbana, los cuales presentan áreas de superposición, conflicto y competencia por el espacio. Además, la sincronización de los horarios se dificulta por el rezago de la infraestructura, la falta de sistemas de gestión de activos y la alta demanda en zonas espacialmente reducidas (Loría, 2015). Al mismo tiempo, se carece de alternativas de transporte público colectivo eficientes y armonizadas, que optimicen los tiempos de viaje, con lo cual disminuirían los costos de operación vehicular, la contaminación ambiental, la factura petrolera y el tiempo laboral perdido por los usuarios.

Estos tres factores: alta concentración de habitantes, una infraestructura vial colapsada y un sistema de transporte público de escasa funcionalidad, entre otros, explican que en 2011 cerca de un 45,3% de los hogares de la GAM tuviera un vehículo de uso particular (el dato para el conjunto del país es de 37,8%). Evidentemente, la compra de un automóvil es incentivada, en parte, por el ahorro en tiempo que implica esta modalidad de transporte en comparación con el servicio público. Esta realidad afecta los patrones de movilidad de la población trabajadora (puntos de origen y destino) y la consiguiente congestión vehicular.

ProDUS-UCR (2012) utilizó los datos del último Censo de Población del INEC para estudiar las relaciones origen-destino de los viajes que hace la población trabajadora entre cantones de la GAM. Encontró que la mayor cantidad de desplazamientos por motivos laborales tiene como destino San José, tal como muestra el mapa 1.1. Desde el punto de vista del origen, el mayor número de viajes corresponde a Desamparados, seguido por Goicoechea, Heredia, Alajuela y Alajuelita. Alajuela y Cartago presentan

las mayores distancias de traslado hacia San José.

El alto volumen de viajes hacia San José se debe a la oferta de trabajo que allí existe; sin embargo, cada vez hay más personas que buscan trasladar sus hogares a la periferia. Según datos del INEC, entre los años 2000 y 2011 San José sufrió una pérdida habitacional del 5% y los cantones periféricos aumentaron su población en más de un 15% (Mezger, 2015). Este hecho, unido al colapso de las vías y la falta de intervenciones para mejorar el transporte masivo, obviamente ha incrementado las distancias y los tiempos de viaje.

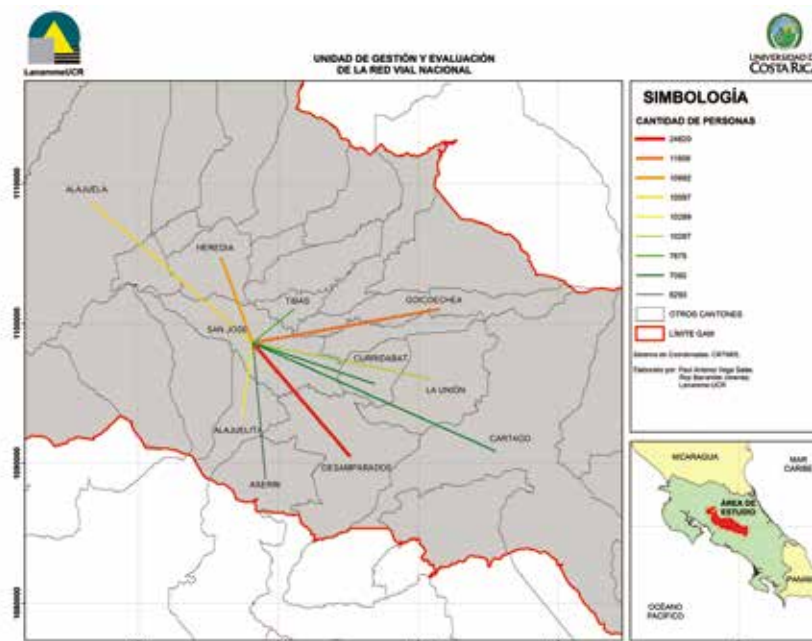
La situación de la red vial y el sistema de transporte, combinada con los datos antes expuestos sobre el desplazamiento de personas trabajadoras, tiene costos que se expresan en congestión vehicular, accidentes de tránsito y contaminación ambiental. Durán et al. (2014) estimaron el costo mínimo de la congestión vial en la GAM, a partir de valores de tiempo promedio para viajes de un kilómetro, durante las horas de mayor y menor congestión. Para la ruta de circunvalación (este a oeste) se encontró que se requie-

ren 2,2 y 1,0 minutos por kilómetro, respectivamente. Los valores para otras carreteras fueron las siguientes: autopista General Cañas, 1,7 y 1,0 minutos; ruta de acceso Florencio del Castillo-Curridabat, 3,1 y 1,1 minutos; vías de acceso a Heredia (rutas 3 y 103), 4,6 y 1,5 minutos. En todas estas rutas, que son las de mayor tránsito promedio diario, se necesita por lo menos un 50% más de tiempo para efectuar el mismo recorrido entre horas de alta y baja congestión.

Una encuesta de la Contraloría General de la República (CGR, 2015) también indagó acerca de los tiempos de viaje. En el caso de la GAM, el 25,0% de las personas consultadas reportó que invierte más de dos horas diarias para llegar a su destino. Dentro de ese grupo, el 27,3% son usuarios de autobús y el 24,4% utiliza vehículo particular. Los medios de transporte con menores tiempos de viaje en la región son la bicicleta, el tren y otros (el 75,0%, el 50,0% y el 41,2%, respectivamente, se encuentran dentro del rango de 31 minutos a 1 hora), así como el taxi, con el cual el 37,5% de los pasajeros tarda de 15 a 30 minutos en llegar a su destino (CGR, 2015).

MAPA 1.1

Flujos de población trabajadora hacia San José, según volumen. 2011



Fuente: Lanamme-UCR.

De acuerdo con Pichardo y Otoya (2012), la pérdida de tiempo por congestión vial pasó de representar un 1,9% del PIB en 2005 (cerca de 500 millones de dólares) a un 2,0% en 2009 (aproximadamente 590 millones de dólares). Este problema afecta la calidad de vida de las personas, al impedirles realizar otras actividades. También genera altos costos por consumo adicional de combustible y los efectos de la contaminación del aire en la salud (pérdida de productividad y gasto en atención de enfermedades).

El principal desafío para la GAM en materia de viabilidad y transporte es articular y armonizar estos elementos con una política de ordenamiento del territorio efectiva, hasta ahora inexistente, que podría ayudar a modificar los patrones actuales y reducir los costos asociados a ellos.

Urbanización no regulada y pobreza aumentan la vulnerabilidad a desastres

Otro de los grandes impactos de un desarrollo territorial no planificado y sin mecanismos para su ordenamiento es, sin duda, el riesgo de desastre. Las condiciones que transforman los eventos naturales en desastres tienen que ver con la vulnerabilidad socialmente construida. En el Valle Central, y en particular en la GAM, esa vulnerabilidad se ha incrementado en las últimas décadas por el crecimiento de la población urbana, la presión constructiva, la demanda de nuevos servicios e infraestructura, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, el desarrollo de anillos de pobreza y tugurios y, muy en especial, la débil o inexistente planificación del territorio. En esta región se ha construido en márgenes de ríos, laderas y zonas con pendientes muy pronunciadas, en ocasiones por desarrolladores inmobiliarios y en otras por el fenómeno del “precarismo”, lo que ha dado lugar a la recurrencia de inundaciones y deslizamientos. Desde una perspectiva del riesgo manifiesto (es decir, de las zonas que ya han sido afectadas por desastres), es evidente que el valor de la tierra es menor donde la posibilidad de desastre es mayor; esto hace que la población de más bajos ingresos sea la que ocupe esos lugares y aumente así su exposición.

El hecho de que la vulnerabilidad sea creciente tiene que ver, en parte, con la existencia de una mayor cantidad absoluta de personas en esa condición, faceta poco analizada en el tema de pobreza. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares indican que, en 2014, en la Región Central había 565.235 personas pobres (más del doble que en 1994), distribuidas en 151.911 hogares muy vulnerables al impacto de los desastres. Aunque como porcentaje este grupo se ha mantenido relativamente similar en veinte años, el número absoluto es importante para este análisis, pues revela que hay más población expuesta y, por tanto, más riesgo de desastre. Esta cifra ha crecido de modo significativo en las dos últimas décadas, particularmente en las zonas urbanas de la Región Central.

La pobreza impide el acceso a opciones de vivienda en sitios seguros, por lo que muchas familias se asientan en lugares que tienen altos índices de hacinamiento, en zonas de reconocida peligrosidad o susceptibles a inundaciones y deslizamientos. En ese sentido, la pobreza se convierte en un ingrediente más de la fórmula del riesgo. A esto hay que añadir la deficiente planificación del alcantarillado público y las vías de comunicación, el inadecuado manejo de los desechos sólidos y las aguas residuales, la impermeabilización de los suelos y la falta de zonas verdes suficientes para permitir la infiltración natural de las aguas pluviales. Estos factores, entre otros, han construido un escenario apto para los desastres.

La vulnerabilidad también aumenta por las presiones crecientes de la población urbana. Según los registros de la base de datos DesInventar, en los cantones con mayor recurrencia de desastres en el Valle Central (Desamparados, San José, Alajuela, Cartago, Aserrí, La Unión, Heredia, Alajuelita, Goicoechea y Curridabat) el porcentaje de población urbana creció entre los censos de 1984, 2000 y 2011. Otros cantones y sectores que han sufrido procesos de urbanización acelerados, en especial entre 2000 y 2011, son Atenas, Barva, Grecia, Naranjo, Palmares, Paraíso, San Isidro, San Pablo, San Rafael, Santa Ana, Santa Bárbara y Santo Domingo (CCP-UCR,

2014). En estas localidades se notan cambios en el uso del suelo con fines agropecuarios, para dedicarlo a usos urbanos. Esto se traduce en mayores áreas impermeables, que reducen la infiltración del agua para la dinámica subterránea, pero aumentan la escorrentía que favorece las inundaciones (Morera et al., 2013b).

Al no existir instrumentos de ordenamiento territorial adecuados para regular estos nuevos desarrollos, se generan escenarios de riesgo. En este sentido sobresalen los deslizamientos reportados en años recientes en los cantones del sur de San José. Este tipo de eventos se ha venido acentuando debido a la presión sobre los recursos naturales, el cambio en el uso de la tierra y la ingente urbanización que sufren las zonas de montaña, sin ningún control por parte de los gobiernos locales.

A partir de un recuento del período 1985-2013, con información de DesInventar, se extrajeron datos anuales para los cantones del Valle Central. En ese lapso, la base contabilizó 6.705 eventos de desastre; el 57,1% de ellos correspondió a inundaciones, lluvias, tempestades y tormentas eléctricas, seguidas por deslizamientos (31,1%) y vendavales (8,4%). Al analizar la incidencia geográfica de estos eventos, queda claro que la falta de ordenamiento territorial efectivo hace que la presión demográfica y la inadecuada gestión de las políticas de desarrollo urbano aumenten la vulnerabilidad. Así, del total de eventos registrados para el Valle Central en el período estudiado, 737 ocurrieron en el cantón de Desamparados (uno de los más poblados de la región), cifra que supera por mucho el segundo lugar, que corresponde a San José, con 574 eventos.

Los planes reguladores cantonales: un instrumento entrabado

Ante el proceso de metropolización, en Costa Rica no se optó por crear autoridades regionales o subnacionales. Las principales apuestas fueron, en el ámbito local, la instauración de los planes reguladores cantonales (PRC), una herramienta que ya le había sido solicitada a los municipios desde la promulgación de la Ley de Planificación Urbana, en 1968, y en el ámbito regional, esfuerzos como el Plan GAM y la delimitación del anillo de

contención urbana. Sin embargo, en las tres últimas décadas la institucionalidad pública no pudo superar los obstáculos que impiden la elaboración, aprobación y aplicación de los PRC, fundamentalmente por problemas de coordinación entre las entidades, débiles capacidades municipales y dispersión del marco jurídico.

En el Valle Central solo veinte municipalidades (56,0%) cuentan con un plan regulador cantonal vigente, dieciséis carecen de él y ocho tienen la viabilidad ambiental y todos los reglamentos aprobados. Esto evidencia que, pese a que han transcurrido casi cinco décadas desde la creación de los PRC, el avance hacia su consolidación es lento. Si bien se ha reconocido que los trámites para su aprobación son excesivos y se ha buscado resolver el problema, todavía persisten muchos obstáculos (PEN, 2013)²³.

Asociadas a las dificultades que generan la amplitud y dispersión del marco jurídico-institucional, existen debilidades que se expresan en la falta de recursos económicos y personal técnico calificado en algunas instituciones del sector. Por ejemplo, varios informes de la CGR señalan que el INVU no ha sido capaz de cumplir con algunas de sus obligaciones debido a ese tipo de carencias (Vargas, 2014; Ramírez y Mora, 2010). Así, en 1999 se determinó que esa entidad no pudo elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano por falta de presupuesto, directrices y apoyo de otras instituciones (CGR, 1999; Vargas, 2014). Diez años después, en 2009, un nuevo estudio del ente contralor detectó atrasos importantes en la ejecución de varias fases del Plan por insuficiencia de recursos económicos, tecnológicos y de personal (CGR, 2009; Vargas, 2014). El Instituto también se demoró varios años en desarrollar un programa para la capacitación de las municipalidades en la confección de planes reguladores, por los mismos motivos (CGR, 1999; Vargas, 2014). Debe considerarse que el INVU ha sufrido recortes presupuestarios y de personal en el sector de planificación territorial, lo que ha reducido su capacidad operativa (E: Rosales, 2015).

Además de las dificultades que implica elaborar los planes reguladores cantonales, su tramitación, e incluso su existen-

cia, son motivo de intensos conflictos relacionados con el uso del suelo. Un análisis de las acciones colectivas registradas a nivel cantonal²⁴ determinó que la mayoría de los conflictos tuvo lugar en municipios que cuentan con plan regulador, aunque sea parcial. Aunque se desconocen las causas de esta situación, se puede suponer que muchas de las protestas derivan de los conflictos público-privados que se dan, precisamente, porque el instrumento existe. Ello no significa que los cantones que carecen de PRC no tienen conflictos, sino que, en los que sí lo tienen, los actores cuentan con un marco de referencia para encauzar sus acciones, denuncias o movilizaciones.

Todos estos conflictos se manifiestan porque la planificación se hace sobre un territorio que se disputan distintos actores, públicos y privados, con motivaciones e intereses diversos, no siempre coincidentes. El espectro va desde los sectores interesados en un ordenamiento riguroso, que asegure un uso más racional y equitativo del suelo, hasta los sectores que consideran que no deben existir límites o restricciones, para respetar el derecho a disponer de un bien que se considera de propiedad absoluta, más cuando se trata de espacios privados.

Además, esta conflictividad se ha visto exacerbada tanto por la rigidez de los modelos urbanísticos en que se basan los PRC, como por la falta de capacidades institucionales para diseñar mecanismos que ayuden a conciliar las visiones e intereses de los distintos actores. Así por ejemplo, se habla mucho sobre el tema de la zonificación, pero son pocos los planes –como el del área central de Curridabat, por ejemplo– en los que se propone el desarrollo de zonas de uso mixto, que permitan mezclar actividades comerciales, sociales y residenciales, a fin de resolver problemas de usos del suelo, tránsito y desplazamientos. A esta situación se agrega la falta de recursos y capacidades institucionales que enfrentan muchas municipalidades del país, lo que resulta preocupante si se considera que la mayor parte del ordenamiento territorial recae sobre ellas. La situación es más grave para los ayuntamientos que se encuentran en zonas rurales o cuyos ingresos dependen de actividades prima-

rias (E: Rosales: 2015).

Esta carencia de recursos económicos ha provocado que para muchos gobiernos locales sea muy difícil o imposible elaborar los PRC. Según expertos, un plan regulador tiene un costo mucho más alto que los ingresos que recibe una municipalidad promedio, en especial desde que se hicieron obligatorios los mapas hidrogeológicos y la variable ambiental, como requisitos para la actualización de los planes (la inclusión de esos estudios más que duplica la inversión requerida). Al no poder asumir estos costos, gran parte de los municipios ha optado por quedarse sin PRC, lo que a su vez genera conflictos por la falta de reglas claras en materia de ordenamiento territorial (E: Rosales, 2015).

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

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutieron y aprobaron el abordaje general de investigación y el texto del capítulo se realizaron el 9 de marzo y 8 de octubre de 2015, con la participación de Eduardo Alonso, Rolando Barrantes, Rafael Carrillo, Miguel Gutiérrez, Juan Huaylupo, Pedro León, Gloriana López, Lady Meléndez, Guido Miranda, Sofía Ramírez, Eduardo Ulibarri, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado y Joyce Zürcher.

NOTAS

VÉASE LAS NOTAS DE 1 AL 5 EN LA PÁG. 31

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

7 La MIP muestra las interrelaciones entre la oferta y la demanda y provee una visión detallada de los vínculos entre vendedores y compradores de los distintos sectores económicos.

8 Los escenarios toman como referencia el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria y el borrador de un proyecto de reforma que establecería un impuesto sobre el valor agregado, presentado por la administración Solís Rivera en febrero de 2015.

9 Los precios relativos se pueden expresar como la razón entre el tipo de cambio de paridad y el tipo de cambio nominal. El tipo de cambio de paridad representa la inflación interna, medida como la relación de los precios de Costa Rica con los precios de los mismos bienes en Estados Unidos.

10 La liberación intencional o no intencional de gases de efecto invernadero puede ocurrir durante la extracción, el procesamiento y la entrega de los combustibles fósiles al punto de utilización final. Esto es lo que se conoce como emisiones fugitivas (IPCC, 2006).

11 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas y comunicaciones personales", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

12 Cabe mencionar, sin embargo, que para el 2016 se espera la entrada en funcionamiento del proyecto hidroeléctrico Reventazón.

13 En 2015, al cierre de edición del presente Informe, el país mostraba una mejoría en ese aspecto, gracias a que las condiciones climáticas permitieron que no se usaran las plantas térmicas por varios meses.

14 Las leyes relacionadas con fuentes renovables han sido impulsadas casi en iguales proporciones por los poderes Ejecutivo y Legislativo (43% y 41%, respectivamente). En cambio, en recursos no renovables el peso de la iniciativa ha estado en el Ejecutivo (76%). Según la procedencia política de la iniciativa (sea del Ejecutivo o del Legislativo), el Partido Liberación Nacional es responsable de la mayoría (68% en el caso de las fuentes renovables y 66% en las no renovables). Le siguen el Partido Unidad Social Cristiana (10% y 24%, en cada caso) y varias fracciones legislativas de otras agrupaciones (Betran, 2015).

15 Se refiere al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, firmado por los presidentes de las seis naciones del Istmo en diciembre de 1996. Su objetivo es fomentar la integración en este campo y poner en marcha el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac), que permite el intercambio de electricidad dentro de la región.

16 Para definir la composición de la CBA se sigue la metodología recomendada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, que consiste en: determinar el requerimiento energético del individuo promedio, definir el grupo de hogares de referencia, transformar las cantidades consumidas a nutrientes, seleccionar los alimentos y conformar la canasta, incluyendo alimentos, aporte calórico, cantidades y valoración. La CBA de la zona urbana está compuesta por 52 alimentos y la de la zona rural por 44 (INEC, 2011).

17 Decreto 38681-MAG-Minae: Ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del océano Pacífico costarricense.

18 Decreto 38027-MAG: Establecimiento de tallas de primera madurez para la captura y comercialización de elasmobrancos (tiburones y rayas) en Costa Rica.

19 Las asambleas distritales fueron declaradas inconstitucionales mediante el voto 2010-009340 de la Sala Constitucional, del 26 de mayo de 2010. Esa sentencia indica, por el fondo, que: "esta Sala comparte el criterio esgrimido por el Tribunal Supremo de Elecciones, en el sentido que la imposición que se hace a los partidos políticos para que su estructura se defina a partir de las asambleas distritales, dificulta en extremo la constitución de nuevos partidos y la renovación de sus estructuras. Ciertamente, la celebración obligatoria de asambleas distritales es un requisito desproporcionado al obligar a la celebración de aproximadamente cuatrocientas sesenta y cinco asambleas distritales, por lo que en cuanto a este punto, debe acogerse la inconstitucionalidad".

20 Según esas encuestas, en julio de 2014 el balance para el Gobierno era positivo, pues un 39,2% de las personas consultadas calificó su gestión como buena o muy buena, frente a un 19,8% que la consideraba mala o muy mala. Para abril de 2015 la situación cambió significativamente: el primer grupo se redujo a la mitad (20,1%), mientras que el segundo más que se duplicó (48,7%).

21 Según Naím (2014), este es uno de los factores que están limitando el margen de actuación de los políticos, expresado en un declive en las mayorías electorales en el mundo. Por ejemplo, el autor estima que en 2012, de los 34 miembros de la OCDE, solo cuatro tenían un gobierno que disfrutaba de mayoría absoluta en el Parlamento. Desde 1940 hasta hoy, en las democracias electorales los partidos minoritarios

ocuparon en promedio más del 50% de los escaños legislativos; en 2008 era un 55%. Incluso en Estados Unidos, donde, según este autor, el sistema de partidos suele generar ganadores y perdedores claros, no se presenta una victoria aplastante en todos los planos (Ejecutivo y Legislativo) desde el triunfo de Ronald Reagan en 1984. Este panorama hace que se dependa de manera muy significativa de la capacidad de formar coaliciones, las cuales implican negociación política y concesiones. En el Reino Unido, en 2010, el gobierno no pudo obtener una mayoría parlamentaria, lo cual implicó el establecimiento de una coalición entre el partido conservador y el demócrata liberal. La misma situación hizo que Holanda pasara cuatro meses sin gobierno en 2010, y en Bélgica en febrero de 2011 terminó un período de 541 días de parálisis por las dificultades para consolidar un gobierno.

22 Esta iniciativa tuvo como antecedentes las propuestas de crecimiento polinuclear planteadas en el estudio Drenaca (un plan de desarrollo urbano elaborado para la Municipalidad de San José y el IFAM a finales de los años setenta) y los documentos del Sistema Urbano Metropolitano (SUM), nombre con que se conoció un área ampliada de la región metropolitana entre 1977 y 1980, que además de San José incluyó las ciudades de Heredia, Alajuela y Cartago, así como la zona de Santa Ana-Villa Colón.

23 Numerosos estudios realizados en el país han hecho evidente que el marco legal en materia de ordenamiento y planificación territorial es muy amplio y difuso, entre ellos: Cicap-UCR, 2007; Ramírez y Mora, 2010; Astorga, 2011; Mivah, 2012 y Peña, 2015.

24 El análisis se realizó con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

