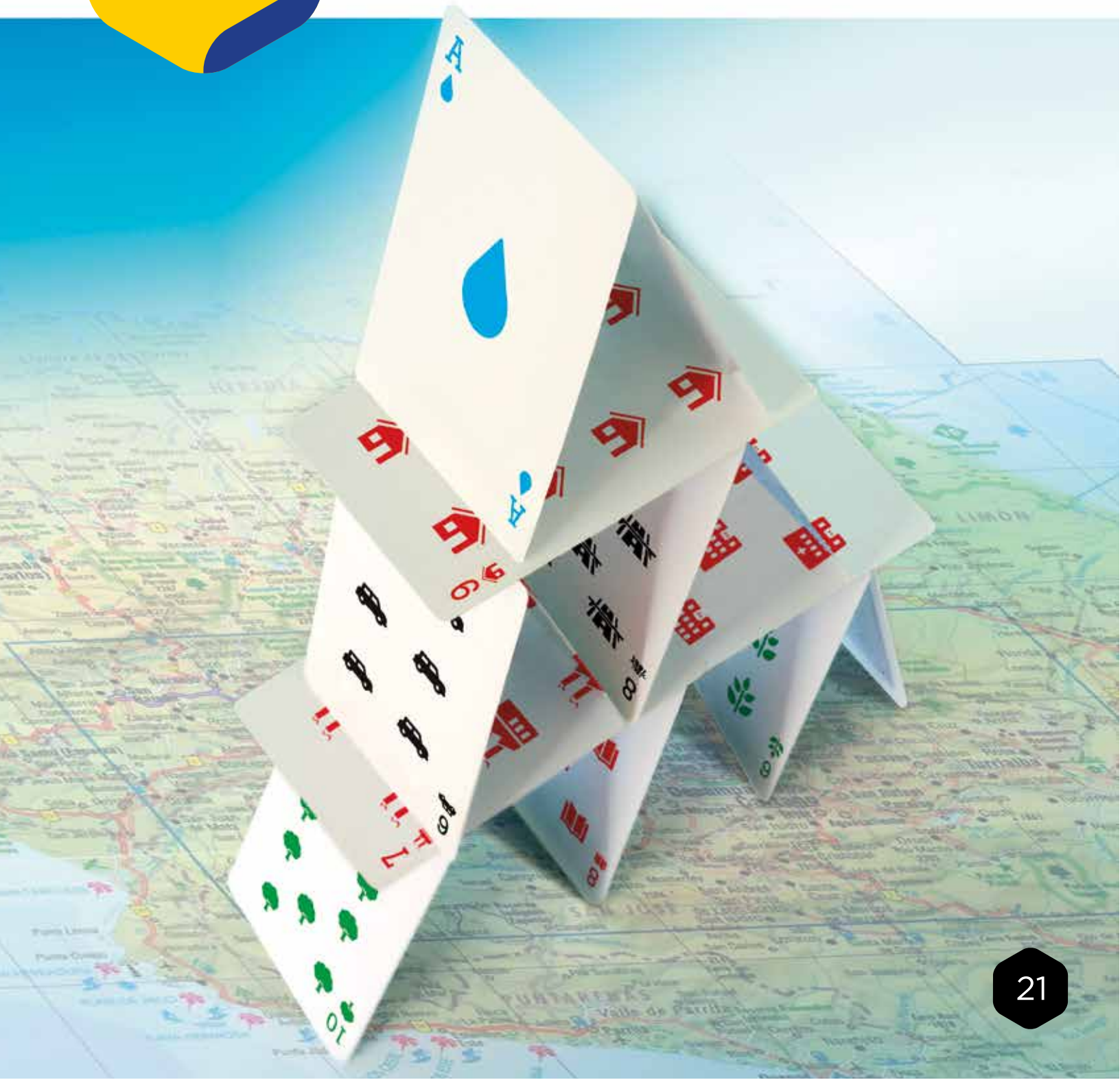




Estado de la Nación



ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2014)

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P964vp-21 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/
PEN.---San José C.R : PEN 2015
440 páginas : ilustraciones a color. ; 28 cm. (informe 21).

ISBN: 978-9968-806-87-9

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. EQUIDAD SOCIAL. 3. POBREZA.
4. EMPLEO. 5. ECONOMÍA. 6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 7. FORTALECIMIENTO
DE LA DEMOCRACIA. 8. ORDENAMIENTO TERRITORIAL. 9. COSTA RICA.
Título.

Cat MMR

Primera edición: Noviembre, 2015.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia / ng.
Litografía e imprenta: Prolitsa S.A.

VIGESIMOPRIMER INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Juan Manuel Villasuso, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

Consejo Directivo

Julio César Calvo, Monserrat Solano, Eduardo Sibaja.

Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores, Defensoría de los Habitantes de la República.

Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

Coordinador general de investigación

Leonardo Merino.

Investigadores principales

Eduardo Alonso, Lenín Corrales, Steffan Gómez, Natalia Morales, Marcela Román, José Manuel Valverde.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Fraya Corrales, Esteban Durán, Diego Fernández, Steffan Gómez, Miguel Gutiérrez (director fundador), María Estelí Jarquín, Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Rafael Segura, Ariel Solórzano, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

Área de Estadística

Natalia Morales, Diego Fernández, Antonella Mazzei, Rafael Segura y Ariel Solórzano.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, María Laura Brenes y Arlene Méndez.

Área Administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Pamela Cerdas, José Jorge Montero, Giselle Rojas y Joani Valverde.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz, Ana Lucía Lizano.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Reconocimientos

Este Informe es el resultado de un extenso proceso de investigación y consulta en el que ha participado un amplio y diverso grupo de instituciones, organizaciones y personas de todos los ámbitos de la sociedad costarricense, quienes mediante su asistencia a reuniones y talleres de consulta, el suministro de información, la lectura crítica de documentos, o la vinculación directa en la preparación de ponencias y la coordinación de capítulos, potenciaron los objetivos de esta iniciativa. Aun a riesgo de cometer alguna omisión, en un apartado especial incluido al final de cada capítulo, el Programa Estado de la Nación y sus auspiciadores dejan constancia de su agradecimiento a quienes se involucraron directamente en la preparación, análisis y lectura sobre temas específicos y, en estas líneas, a quienes colaboraron en tareas de orden general.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (Conare) por las facilidades brindadas al Programa, tanto en espacio físico como en los servicios administrativos, de soporte técnico, de red y de Internet. En especial a Eduardo Sibaja, Director de OPES/Conare, por su valioso respaldo. Además se reconoce el apoyo brindado y la vocación de servicio de las divisiones de OPES/Conare: académica, de sistemas, de coordinación, UCAF, Cetic y la sección administrativa.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y

todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Canatur, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinde, Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conare, Conarroz, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Departamento de Servicios Parlamentarios (Asamblea Legislativa), DesInventar, Digepyme (MEIC), Dirección de Aguas (Minaet), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minaet), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodemipyme (Banco Popular), Fodesaf, Fonabe, Fonafifo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, Idespo, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR),

IMAS, IMN, INA, INBio, Incae, Incop, Incopesca, Infocoop, Inisa (UCR), INS, INEC, Inamu, Inder, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minaet, Mivah, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Observatorio de Mipymes (UNED), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), OIJ, PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, SFE (MAG), Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, Sutel, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minaet), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.

Índices

ÍNDICE GENERAL

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	21
PRÓLOGO AL VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN	23
Naturaleza del Informe	23
El Programa Estado de la Nación como centro de pensamiento	23
Un método para conocer y pensar el país	23
Este Informe	24
Errores y omisiones	24
Palabras finales	25
CAPITULO 1	
SINOPSIS	
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
<i>Síntesis del capítulo</i>	37
<i>Principales hallazgos</i>	37
<i>Novedades del capítulo</i>	38
<i>Política pública podría revertir aumentos de la desigualdad</i>	38
<i>Se afianza transformación del mercado laboral según clases sociales</i>	39
<i>El país requiere precisar mejor la dinámica del mercado laboral</i>	40
<i>ISP se expande a menor ritmo y no es generalizada</i>	42
<i>Seguro de salud de la CCSS muestra equilibrio financiero, aunque persisten fuentes de vulnerabilidad</i>	43
<i>Se detienen avances en seguridad ciudadana</i>	43
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2014	45
<i>Síntesis del capítulo</i>	45
<i>Principales hallazgos</i>	45
<i>Novedades del capítulo</i>	46
<i>Exportaciones de bienes son vulnerables a competencia y concentración empresarial</i>	46
<i>Desbalance en las finanzas del Gobierno Central amenaza estabilidad económica</i>	47
<i>Impacto de distintas reformas fiscales en los hogares</i>	48

<i>Volatilidad en los precios se estabiliza a finales del 2014</i>	49
<i>Apreciación cambiaria e inflación acumulada encarecen al país</i>	49
<i>Competencia en la industria bancaria veinte años después de la liberalización</i>	49
Armonía con la Naturaleza en 2014	51
<i>Síntesis del capítulo</i>	51
<i>Principales hallazgos</i>	51
<i>Novedades del capítulo</i>	52
<i>Costa Rica mantiene una huella ecológica insostenible</i>	52
<i>Sin cambios sustantivos en los patrones energéticos</i>	53
<i>Aporte especial: La legislación en materia de energía entre 1950 y 2014</i>	54
<i>Nota especial: Aproximación al estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica</i>	55
<i>Noventa nuevas disposiciones ambientales en un año</i>	56
Fortalecimiento de la democracia en 2014	59
<i>Síntesis del capítulo</i>	59
<i>Principales hallazgos</i>	60
<i>Novedades del capítulo</i>	60
<i>Más partidos para las elecciones cantonales a pesar de su debilidad organizativa</i>	60
<i>Partidos nacionales con poca renovación de liderazgos e inconsistencias programáticas</i>	61
<i>Poder Ejecutivo con problemas de gestión y débiles poderes institucionales</i>	62
<i>Desempeño insuficiente para el desarrollo humano en difícil escenario legislativo</i>	64
<i>Aumenta la protesta social y se reduce la tolerancia política en año de elecciones</i>	64
Debates para el desarrollo	65
Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano	65
Síntesis del capítulo	65
<i>Principales hallazgos</i>	65
<i>Tres décadas de crecimiento urbano no planificado, insostenible y excluyente</i>	66
<i>Patrones de crecimiento urbano transforman dinámica del mercado de tierras</i>	67
<i>Costos asociados a un crecimiento urbano sin planificación</i>	67
<i>Urbanización no regulada y pobreza aumentan la vulnerabilidad a desastres</i>	69
<i>Los planes reguladores cantonales: un instrumento entrabado</i>	69
PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	73
CAPÍTULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	75
Hallazgos relevantes	75
Valoración general	77
Valoración del Vigésimo Informe	78
Aspiraciones	78
Introducción	79
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	80
Balace general	80
Miradas en profundidad	82
<i>Educación se consolida como prioridad política, pero mantiene rezagos en áreas estratégicas</i>	82
<i>Se detienen los avances de los últimos años en materia de seguridad ciudadana</i>	83
Igualdad de oportunidades y capacidades	86
Persiste alta desigualdad en distribución del ingreso, pese a reducción en 2014	86
Tendencias dispares en las fuentes de ingreso explican la desigualdad	88
<i>Premio salarial a trabajadores calificados es la principal fuente de desigualdad</i>	90
<i>Política pública podría revertir aumentos de la desigualdad</i>	90
Aumenta incidencia de la pobreza por ingresos	91
<i>Regiones Brunca y Chorotega se mantienen como las más pobres del país</i>	92
Se afianza transformación del mercado laboral según clases sociales	93
<i>Se consolidan brechas de ingresos entre clases sociales</i>	94
<i>Obreros agrícolas, pequeños propietarios y trabajadores poco calificados: los más pobres</i>	95

<i>Sectores de la economía tienen asociadas estructuras de clases</i>	96
El país requiere precisar mejor la dinámica del mercado laboral	97
<i>Persisten dificultades para generar nuevos puestos, pese a estancamiento en la participación laboral</i>	98
<i>Aumentos futuros de la oferta laboral dependerán de mayor participación femenina</i>	98
<i>Índice adelantado de empleo confirma tendencias en contratación laboral</i>	100
<i>Tasas de desempleo en su nivel más alto en tres décadas</i>	102
<i>Menor desempleo entre los profesionales, aunque hay carreras con problemas</i>	102
<i>Empleo de profesionales es mayor en el sector público</i>	104
<i>Según estimaciones prospectivas, el empleo crecerá menos que la producción</i>	106
Gestión de la equidad y la integración social	110
<i>Uno de cada cuatro trabajadores sufre incumplimiento severo de sus garantías laborales</i>	110
<i>Gestión desde el Estado</i>	111
<i>Inversión social por persona recupera niveles reales de 1980</i>	111
<i>ISP se expande a menor ritmo y no es generalizada</i>	112
<i>Diversidad de programas y beneficios caracterizan al Fodesaf</i>	113
<i>La política social de la administración Solís enfatiza en una nueva figura de gestión</i>	116
Aporte especial: Situación financiera del seguro de salud de la CCSS	117
<i>Mitad de recomendaciones de especialistas fueron totalmente acogidas por la CCSS</i>	118
<i>CCSS duplicó el gasto real en remuneraciones durante la última década</i>	118
<i>Alta volatilidad en ingresos por contribuciones</i>	119
<i>Déficit financiero del SEM entre 2007 y 2011 afectó inversión de capital</i>	120
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	127
Hallazgos relevantes	127
Valoración general	129
Valoración del Vigésimo Informe	130
Aspiraciones	130
Introducción	131
Oportunidades	131
Balance del sector real durante el 2014 y los primeros meses de 2015	132
Miradas en profundidad	137
<i>Exportaciones de bienes son vulnerables a competencia y concentración empresarial</i>	137
<i>El turismo es el principal exportador de servicios</i>	139
<i>Deficiencias en el perfil de los ocupados limitan las oportunidades laborales</i>	142
Nota especial: Gran parte del parque empresarial es semiformal	144
Estabilidad y solvencia económicas	145
Desbalance en las finanzas del Gobierno Central amenaza estabilidad económica	146
<i>El país sigue aprobando exoneraciones indefinidas</i>	150
Alternativas para el saneamiento de las finanzas públicas	151
<i>Fallas en el diseño de la legislación tributaria dificultan incremento de la recaudación</i>	151
<i>Alternativas de reforma del gasto público no reducen el déficit en el corto plazo</i>	153
Nota especial: Impacto de distintas reformas fiscales en los hogares	154
Volatilidad en los precios se estabiliza a finales del 2014	158
<i>Fluctuaciones del tipo de cambio aumentaron intervenciones del BCCR</i>	158
<i>Inflación del 2014 fue la más alta de los últimos cuatro años, pero dio paso a una fuerte reducción en 2015</i>	159
<i>Alza de las tasas de interés se revierte en los primeros meses del 2015</i>	160
Nota especial: Apreciación cambiaria e inflación acumulada encarecen al país	161
Aporte especial: Variaciones en los precios regulados y el ciclo electoral	163
Competencia en la industria bancaria veinte años después de la liberalización	165

CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	171
Hallazgos relevantes	171
Valoración general	173
Valoración del Vigésimo Informe	174
Aspiraciones	174
Introducción	175
Resultados de la gestión ambiental: el uso de los recursos naturales	175
Costa Rica mantiene una huella ecológica insostenible	176
Sin cambios sustantivos en los patrones energéticos	176
<i>Estancada diversificación de la matriz energética</i>	177
<i>Generación de electricidad con mayoría de fuentes limpias</i>	179
Recurso hídrico: calidad y acceso podrían verse comprometidos	180
<i>Sequía afectó disponibilidad del agua para consumo humano</i>	180
<i>Aumenta tratamiento de aguas residuales, aunque los porcentajes todavía son bajos</i>	183
En debate sostenibilidad del abastecimiento de la madera	183
Resultados de la gestión ambiental: la producción de alimentos	185
Territorio agrícola disminuye y se transforma en treinta años	185
Pesca: la escasa información disponible evidencia problemas de sostenibilidad	187
Nota especial: Aproximación al estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica	189
<i>País muestra dependencia y vulnerabilidad en su disponibilidad de alimentos</i>	189
<i>Asimetrías socioeconómicas afectan el acceso a los alimentos</i>	190
Resultados de la gestión ambiental: conservación y ecosistemas	191
Patrimonio enfrenta problemas en ecosistemas específicos	191
Retos específicos para consolidar avances en cobertura forestal	193
Nota especial: Aportes para medir el impacto de las políticas de conservación	195
Resultados de la gestión del riesgo de desastres	197
Procesos de la gestión ambiental	200
Año récord en movilización social ambiental	200
Marco normativo: amplia producción pero limitada efectividad	201
<i>Noventa nuevas disposiciones ambientales en un año</i>	201
<i>Débiles capacidades y conflictividad explican mayor judicialización</i>	203
<i>Nuevos instrumentos para la gobernanza marina</i>	203
Aporte especial: La legislación en materia de energía entre 1950 y 2014	205
<i>Normativa energética con dos apuestas centrales: hidrocarburos e hidroelectricidad</i>	206
<i>Marcado enfoque en la regulación, en especial sobre el sector privado</i>	208
<i>La normativa energética no ataca el consumo ni se adapta a las nuevas tecnologías</i>	210
Difícil concreción de políticas y metas en gestión del riesgo y cambio climático	210
<i>Acción institucional: avances formales, limitado impacto sustantivo</i>	210
<i>Agenda internacional del país es activa, pero centrada en mitigación</i>	213
Capacidades para la gestión ambiental	215
CAPÍTULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	221
Hallazgos relevantes	221
Valoración general	223
Valoración del Vigésimo Informe	224
Aspiraciones	224
Introducción	225
Sistema electoral y de partidos políticos	225
Se reducen barreras para la competencia electoral a nivel municipal	226
Panel de votantes: casi la mitad de la población ha votado en elecciones cantonales	228
Partidos cantonales con debilidad organizativa pero fuerte democracia interna	231
Poca renovación de liderazgos en partidos nacionales más nuevos	232

Poca consistencia en las propuestas de los partidos nacionales	234
Gestión y representación política responsables	238
Ejecutivo con problemas de gestión y débiles poderes institucionales	238
<i>Los últimos tres gobiernos coinciden en su visión sobre el estilo de desarrollo</i>	238
<i>Inestabilidad en el Gabinete por conflictos de alto perfil público</i>	242
<i>Débiles poderes del Ejecutivo para la gestión ante el Legislativo</i>	243
<i>Mayoritaria oposición al Ejecutivo en conflictos de alto perfil público</i>	245
Desempeño insuficiente en difícil escenario legislativo	246
<i>Congreso menos productivo en primera legislatura desde 1990</i>	247
<i>Congreso no atendió mayoría de proyectos identificados como prioritarios</i>	247
<i>Se reduce la promesa democrática sin sustento económico</i>	248
<i>Multipartidismo afecta gestión del Ejecutivo en el Congreso</i>	249
Convivencia ciudadana	251
Protestas del sector educación marcaron la conflictividad del 2014	251
Aumenta la protesta ciudadana en año electoral y de cambio de gobierno	253
Se deteriora la tolerancia pero mejora percepción sobre la eficacia política	255
Administración de la justicia	257
Mejora en indicadores judiciales soslaya desafíos administrativos	257
Se mantiene tutela efectiva de derechos fundamentales	259
Nota especial: Primer estudio a profundidad del conglomerado judicial	260
Política exterior	261
Uso estratégico de la política exterior	261
Continuidad en las relaciones bilaterales	262
País mantiene apego a valores tradicionales en la ONU	264
Cambios en el enfoque de las relaciones comerciales	265
Nota especial: Cancillería con perspectiva de “gobierno abierto”	267
PARTE II: DEBATES PARA EL DESARROLLO	271
CAPÍTULO 6	
ORDENAMIENTO TERRITORIAL: IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO	273
Hallazgos relevantes	275
Valoración general	277
Introducción	279
Tres décadas de crecimiento urbano no planificado, insostenible y excluyente	282
Rápida y sostenida expansión urbana de la GAM	283
La respuesta pública a la expansión urbana	287
<i>El Plan GAM 1982: primer intento de regulación metropolitana</i>	288
<i>El “dejar hacer” del Estado en los años noventa</i>	289
<i>Nuevos requisitos no detienen una expansión urbana más segregada</i>	291
Patrones de crecimiento urbano transforman dinámica del mercado de tierras	293
<i>Creciente brecha entre los precios de la tierra urbana y rural en la GAM</i>	296
<i>Anillo de contención marca diferencias en el precio del suelo</i>	297
<i>Baja recaudación del impuesto predial en los municipios de la GAM</i>	299
<i>Distribución de la vivienda refleja exclusión socioeconómica de la GAM</i>	301
Costos asociados a un crecimiento urbano sin planificación	304
Insuficiencia e ineficiencia de la infraestructura vial y el sistema de transporte	304
<i>Flujo de población trabajadora se complica por congestión vial</i>	306
<i>Problemas viales y de transporte cuestan caro al país</i>	309
Riesgo de desastres aumenta por la falta de ordenamiento territorial	313
<i>Eventos hidrometeorológicos y deslizamientos, principal origen de los desastres</i>	313
<i>Desastres cobran vidas humanas y afectan la economía y la vivienda</i>	315
<i>Urbanización no regulada y pobreza aumentan la vulnerabilidad a desastres</i>	316
Los planes reguladores cantonales: un instrumento entrabado	318
El marco jurídico-institucional para la regulación cantonal se complica	319

Capacidades institucionales limitan concreción de planes reguladores	320
Conflictos por el uso de la tierra se manifiestan al aplicar los planes reguladores	320
PARTE III: ANEXO METODOLOGICO Y COMPENDIO ESTADISTICO	325
CAPÍTULO 7	
ANEXO METODOLÓGICO	327
Introducción	329
Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social	329
Prospección del empleo con la MIP	329
<i>Modelo de prospección del empleo</i>	330
<i>Encadenamientos entre sectores productivos según la MIP</i>	332
Índice adelantado de demanda laboral (IDL)	333
Aporte de las distintas fuentes de ingresos a la desigualdad total	334
Actualización de la estimación de clase social para las personas ocupadas	335
Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	336
Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo	336
<i>Modelos de regresión logística de la Encuesta Nacional de Empleo</i>	336
Impacto de diferentes escenarios de reforma fiscal en los hogares costarricenses	336
Aportes metodológicos en materia de fortalecimiento de la democracia	337
Análisis sobre los liderazgos partidarios	337
Comparación de los Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2018	338
Análisis de la gestión del Poder Ejecutivo	338
Aportes metodológicos en materia de ordenamiento territorial	339
Relación de la renta del suelo con costos de transporte, las pendientes y el uso actual del suelo	339
Factores determinantes de la densidad urbana según diversos índices	341
COMPENDIO ESTADISTICO	345
Estadísticas sociales	347
Estadísticas económicas	365
Estadísticas ambientales	379
Estadísticas políticas	391
Indicadores internacionales	401
SIGLAS Y ACRONIMOS	409
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	417

ÍNDICE DE CUADROS

1.1 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional. 2014	38
1.2 Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional. 2014	46
1.3 Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional. 2014	52
1.4 Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional. 2014	59
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2014	76
2.2 Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño	80
2.3 Ingreso promedio real mensual del hogar, por decil de ingreso per cápita. 2012-2014	87
2.4 Estructura del ingreso familiar per cápita, por fuente y quintil de ingreso. 2014	89
2.5 Contribución relativa de cada fuente de ingreso a la desigualdad total medida con el coeficiente de Gini. 2001, 2005, 2010 y 2014	90
2.6 Distribución de disciplinas por indicadores de empleo, según número de graduados en universidades. 2013	104
2.7 Supuestos sobre el crecimiento esperado del PIB en los escenarios estimados	107
2.8 Personas ocupadas en 2011 y crecimiento promedio proyectado en los principales sectores de actividad económica, según escenarios. 2015-2021	107
2.9 Clasificación de los sectores de actividad económica, según la tipología de Rasmussen	109
2.10 Evolución de la inversión social pública real, según función y criterio de acceso. 2010-2014	113
2.11 Efecto de las transferencias monetarias del Fodesaf sobre la pobreza. 2014	114
2.12 Número de beneficiarios, población objetivo, filtraciones y exclusiones de los programas sociales financiados por el Fodesaf. 2014	115
2.13 Recursos anuales necesarios para eliminar las exclusiones de los programas sociales. 2014	116
2.14 Deuda del Estado con la CCSS, según estimación de la comisión interinstitucional. 2015	121
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2010-2014	128
3.2 Variación real de la producción, por sectores económicos. 2013-2014	133
3.3 Personas ocupadas y variación anual, según tipo de economía. 2014	137
3.4 Variación anual y participación relativa de los diez principales productos de exportación. 2005-2014	139
3.5 Indicadores de competitividad mundial en turismo para Costa Rica. 2015	142
3.6 Factores que favorecen la inserción laboral, por sectores. Cuarto trimestre de 2014	143
3.7 Parque empresarial y tasa de semiformalidad en Costa Rica. 2012-2014	144
3.8 Composición y crecimiento de los ingresos tributarios del Gobierno Central. 2013-2014	147
3.9 Gasto desagregado del Gobierno Central. 2014	148
3.10 Exoneraciones fiscales por beneficiario. 1953-2015	151
3.11 Incumplimiento y gasto tributario en Costa Rica	151
3.12 Características de los grupos de hogares según su perfil de gasto	155
3.13 Escenarios de reforma fiscal. 2013	157
3.14 Impacto de cinco reformas fiscales en los hogares, la equidad y la pobreza. 2013	157
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2010-2014	172
4.2 Emisión de gases de efecto invernadero, por tipo de vehículo. 2010	179
4.3 Concentración de partículas PM ₁₀ en el cantón de San José. 2010-2014	179
4.4 Generación de electricidad por fuente, según año. 2005-2014	180
4.5 Concentración de metales pesados en lodos en una muestra de empresas	184
4.6 Actividades principales de las fincas agropecuarias. 1984 y 2014	185
4.7 Plaguicidas importados, formulados, exportados y remanentes. 2008-2014	186
4.8 Calificación de Costa Rica en el índice de salud de los océanos, por meta. 2011 y 2014	192

4.9 Estado del conocimiento de la biodiversidad. 2011-2014	193
4.10 Cambios en cobertura y principales amenazas de los ecosistemas boscosos. 1992-2013	194
4.11 Categoría de las áreas silvestres protegidas según calificación de la UICN	196
4.12 Eventos dañinos, según tipo. 2010-2014	197
4.13 Personas fallecidas por desastres, según tipo de evento. 1970-2014	199
4.14 Disposiciones ambientales aprobadas, según tipo de norma. 2014-inicios de 2015	202
4.15 Denuncias por delitos ambientales, por instancia. 2013-2014	203
4.16 Emisiones de gases de efecto invernadero en las empresas certificadas como "carbono-neutrales". 2012-2014	212
4.17 Principales acciones internacionales de Costa Rica relacionadas con el cambio climático. 1994-2014	214
4.18 Resultados del índice de gestión institucional (IGI) para el sector ambiental. 2014	215
4.19 Informes de fiscalización de la Contraloría General de la República. 2014 e inicios de 2015	217
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2000-2014	222
5.2 Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"	225
5.3 Indicadores relevantes de las elecciones municipales. 2002, 2006, 2010 y 2016	227
5.4 Liquidación del financiamiento político en las elecciones municipales de 2010, según partido político	229
5.5 Características de una selección de partidos políticos cantonales en sus tres funciones centrales. 2015	233
5.6 Cantidad de puestos desempeñados en la cúpula partidaria, por líder. 1982-2015	235
5.7 Consistencia entre la "agenda programática" y la "agenda revelada" de los partidos políticos, según tema. 2010-2014	236
5.8 Acciones estratégicas totales y similares en los Planes Nacionales de Desarrollo, según temática general. 2006-2018	241
5.9 Rotación de ministros en el Gabinete durante el primer año de gobierno, por administración y ministerio. 1998-2015	242
5.10 Convocatorias de proyectos de ley realizadas por el Ejecutivo en sesiones extraordinarias. 1990-2015	244
5.11 Cantidad de actores que apoyaron o se opusieron al Ejecutivo, en conflictos de alto perfil público, según sector. 2014	246
5.12 Intensidad de la protesta social por año. 1993-2014	256
5.13 Indicadores de desempeño del Poder Judicial. 2007-2014	258
5.14 Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de la resolución. 2009-2014	259
5.15 Áreas temáticas de la política exterior costarricense	263
5.16 Temas prioritarios de la agenda bilateral con países estratégicos. 2014	264
5.17 Participación de Costa Rica en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, por área temática. 2011-2014	266
5.18 Patrón de votación de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU. 2014	266
6.1 Indicadores seleccionados sobre el crecimiento de la GAM. 1986, 1997 y 2010	295
6.2 Dirección o efecto de los factores determinantes del crecimiento urbano, según diversos índices	295
6.3 Diferencia entre el valor del suelo promedio de zonas urbanas y zonas rurales	296
6.4 Indicadores de ingresos municipales por concepto de impuesto predial en cantones de la GAM. 2006-2014	300
6.5 Tasa de crecimiento interanual del número de viviendas urbanas en la GAM. 1963-2011	302
6.6 Pérdidas económicas por la congestión del transporte en la GAM	310
6.7 Costos económicos por accidentes de tránsito. 2010-2012	311
6.8 Concentración promedio anual de partículas PM_{10} . 2014	313
6.9 Concentración promedio anual de partículas $PM_{2.5}$. 2014	313
6.10 Eventos de desastre en el Valle Central por tipo. 1985-2013	314
6.11 Cantones con mayor número de eventos de desastre en el Valle Central. 1985-2013	314
6.12 Eventos según tipo e impacto social en la Región Central. 1985-2014	316
6.13 Situación de los planes reguladores en los cantones del Valle Central. 2014	320
6.14 Algunos reglamentos incluidos en planes reguladores cantonales seleccionados	322
6.15 Acciones colectivas relacionadas con la temática de Ordenamiento Territorial, de acuerdo al estado del Plan Regulador Cantonal	323
7.1 Crecimiento supuesto de los componentes de la demanda final. 2012-2016	332
7.2 Tipología sectorial según Rasmussen	333
7.3 Clasificación de clases sociales	335
7.4 Criterios para la identificación de los líderes que conforman las cúpulas partidarias	337
7.5 Período de análisis de las cúpulas partidarias, según partido político. 1982-2015	338
7.6 Metodología para medir los niveles de apoyo y oposición al Poder Ejecutivo	339
7.7 Determinantes del valor del suelo	340
7.8 Factores determinantes del crecimiento urbano en la Gran Área Metropolitana	342
7.9 Resultados de <i>propensity score matching</i> : impacto del límite de crecimiento urbano sobre los valores del suelo	343
7.10 Resultados de los modelos econométricos para determinar los valores del suelo	343

ÍNDICE DE RECUADROS

2.1 La “Banda del Indio”: un antes y un después en materia de criminalidad organizada en Costa Rica	85
2.2 Cambios metodológicos en las encuestas de hogares	94
2.3 Transición demográfica y tasas de participación laboral	99
2.4 Estimación del índice de demanda laboral (IDL)	101
2.5 Medidas de dispersión de Rasmussen	109
2.6 Trabajadores del sector público aportan 3,7 veces el monto de los empleados del sector privado para el uso de los servicios de salud	119
2.7 Situación actual de la deuda del Gobierno con la CCSS	122
3.1 Inversión extranjera directa en Costa Rica	135
3.2 Productividad empresarial en Costa Rica	136
3.3 Los servicios como determinantes del desempeño del sector industrial	140
3.4 El turismo como generador de empleo en la región Caribe Sur	141
3.5 Reducción en las calificaciones de la deuda pública	149
3.6 Alternativas al impuesto sobre la renta	152
3.7 Consideraciones para migrar de un impuesto general de ventas a uno al valor agregado	153
3.8 Las reglas fiscales como medidas de control del gasto	154
3.9 Banco Central oficializa sistema de flotación administrada	159
3.10 El mercado de liquidez dentro del objetivo inflacionario	160
3.11 Aumenta el acceso al crédito de los hogares costarricenses	166
4.1 Agua Tica: una iniciativa encaminada a la protección del recurso hídrico	182
4.2 Contraloría señala debilidades en control de aguas residuales	183
4.3 Cambio climático impacta dinámicas del sector agrícola	187
4.4 Exportación de aletas de tiburón martillo provoca debate	188
4.5 El concepto de seguridad alimentaria	189
4.6 Agricultura familiar y seguridad alimentaria: el caso de Tierra Blanca de Cartago	191
4.7 Potencial de mitigación al cambio climático en los manglares del golfo de Nicoya	194
4.8 Algunas causas que limitan la efectividad del derecho ambiental	204
4.9 Esfuerzos locales para la conservación marina: el caso de Cabuya	204
4.10 Estrategia para la gestión de los planes reguladores costeros como instrumento de desarrollo local	205
4.11 Consideraciones conceptuales y metodológicas sobre el estudio de la legislación energética	206
4.12 Marco legal establece topes y limitaciones, especialmente al sector privado	209
4.13 Escaso avance del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo	211
4.14 Sector ganadero inicia esfuerzos para reducir emisiones contaminantes	212
5.1 Panel de votantes en elecciones municipales	228
5.2 Análisis de partidos políticos	231
5.3 Personalismo partidario	234
5.4 El Plan Nacional de Desarrollo	239
5.5 Poderes del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa	244
5.6 Análisis de la oferta y la demanda legislativas	248
5.7 Ajustes metodológicos en la base de datos de acciones colectivas	252
5.8 Concesión o modernización de muelles en Limón: posiciones y conflictos. 2008-2014	254
5.9 Principales lineamientos de la política exterior costarricense	261
5.10 La “Comisión interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de derechos humanos”	262
5.11 Una mirada a la Presidencia pro Tempore de Costa Rica en la Celac	265
6.1 El tema del ordenamiento territorial en los <i>Informes Estado de la Nación</i>	280
6.2 Delimitación geográfica: Gran Área Metropolitana, Valle Central y Región Central	281
6.3 Metodologías para identificar los patrones de localización en la GAM	303
6.4 Descentralización de las ciudades y su impacto en el transporte	309
6.5 El ordenamiento territorial puede modificar positivamente el transporte	311

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1 Distribución porcentual de las personas ocupadas por clase social, según tipos de economía. 2014	40
1.2 Tasa de participación laboral femenina en países seleccionados	41
1.3 Tasa de víctimas de homicidio doloso	44
1.4 Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios	47
1.5 Crecimiento real del gasto total, las transferencias y las remuneraciones del Gobierno Central	47
1.6 Evolución de la huella ecológica y la biocapacidad de Costa Rica	53
1.7 Artículos en leyes energéticas, por tipo de fuente. 1950-2014	55
1.8 Hogares sin ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de alimentos	57
1.9 Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias	63
1.10 Crecimiento del área urbana en la GAM	66
2.1 Distribución de la inversión social pública, por función	82
2.2 Tasa de víctimas de homicidio doloso	84
2.3 Porcentaje de victimización en los hogares	85
2.4 Evolución del coeficiente de Gini	87
2.5 Incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares	92
2.6 Incidencia de la pobreza total entre los hogares, por regiones	92
2.7 Características seleccionadas de los hogares y de las personas, según condición de pobreza. 2014	93
2.8 Evolución de la estructura de clases sociales de los ocupados	94
2.9 Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas, por clase social	95
2.10 Incidencia de la pobreza entre las personas ocupadas, por clase social. 2014	95
2.11 Escolaridad promedio de las personas ocupadas, por clase social	96
2.12 Personas ocupadas por trimestres, según sector de actividad económica	98
2.13 Tasa de participación laboral, por sexo y edad quinquenal. 2001, 2007 y 2014	98
2.14 Tasa de participación laboral femenina en países seleccionados	99
2.15 Proyección de la fuerza de trabajo, según diversos escenarios de crecimiento de las tasas de participación laboral femenina	100
2.16 Índice de demanda laboral (IDL), por mes	100
2.17 Índice adelantado de demanda laboral (IDL) y nuevos puestos de trabajo	101
2.18 Cinco principales requisitos en las ofertas de empleo publicadas en el periódico <i>La Nación</i> , por actividad económica. Enero de 2010 a marzo de 2015	102
2.19 Evolución de la tasa de desempleo abierto	103
2.20 Tasa de desempleo en profesionales graduados en 2000-2007 y 2008-2010, por área del conocimiento	103
2.21 Distribución de las personas ocupadas en los sectores público y privado, según calificación de la ocupación	105
2.22 Distribución porcentual del empleo adicional promedio en los principales sectores de actividad económica, según nivel de calificación. 2015-2021	108
2.23 Cumplimiento de garantías laborales, por clase social. 2014	111
2.24 Evolución de la inversión social pública, total y per cápita	112
2.25 Estado de avance de las recomendaciones del equipo de especialistas en materia de ingresos y gastos de la CCSS. Al 22 de mayo de 2015	118
2.26 Tasa de variación real en el pago de tiempo extraordinario y horas extras corrientes médicas	118
2.27 Gasto anual de la CCSS en el rubro de remuneraciones	119
2.28 Salario promedio reportado al seguro de enfermedad y maternidad, según sector	120
2.29 Ingresos, gastos y saldo del seguro de salud de la CCSS	120
3.1 Evolución del ciclo de crecimiento económico	132
3.2 Tasa de crecimiento del PIB, por regiones del mundo	132
3.3 Tasas de variación de los componentes de la demanda interna	133
3.4 Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios	134
3.5 Exportaciones de turismo, servicios informáticos y otros servicios empresariales	134

3.6 Evolución de la inversión extranjera directa y el déficit de cuenta corriente	134
3.7 Inversión extranjera directa por sector	135
3.8 Evolución de la brecha entre el PIB y el ingreso nacional disponible (IND)	135
3.9 Variación del ingreso real de los ocupados, por sectores de la economía. 2013-2014	136
3.10 Promedio anual de nuevos puestos de trabajo, según nivel de calificación	137
3.11 Valor de las exportaciones de los cinco principales productos	138
3.12 Participación de los bienes inmuebles y otros servicios prestados a las empresas en el consumo intermedio de la industria total	140
3.13 Tasa de crecimiento de las exportaciones en turismo, servicios informáticos y otros servicios empresariales	140
3.14 Llegadas de turistas internacionales, según región de origen	141
3.15 Factores que favorecen la inserción laboral en los sectores especializados	143
3.16 Balance primario y pago de intereses del Gobierno Central	147
3.17 Crecimiento real del gasto total, las transferencias y las remuneraciones del Gobierno Central	148
3.18 Deuda del Gobierno Central por tipo de moneda	148
3.19 Proyecciones de los déficits primario y financiero del Gobierno Central	149
3.20 Exoneraciones de impuestos indefinidas y otros, por administración	150
3.21 Distribución del consumo, por perfil de gasto de los hogares. 2013	156
3.22 Distribución porcentual de los perfiles de gasto de los hogares, según quintiles. 2013	156
3.23 Incremento en el gasto de los hogares para dos escenarios de reforma. 2013	157
3.24 Tipo de cambio promedio de compra, venta y Monex	158
3.25 Variación interanual del IPC, el ISI y las expectativas y metas inflacionarias	159
3.26 Tasa básica pasiva y tasa de política monetaria	161
3.27 Tasa de interés activa en moneda nacional y extranjera	161
3.28 Variación de la PPA y el tipo de cambio nominal de Costa Rica en relación con Estados Unidos	162
3.29 Variación de los precios relativos de Costa Rica con respecto a Estados Unidos	162
3.30 Variación en el precio de la tarifa general de electricidad	163
3.31 Variación interanual del IPC para productos regulados y no regulados	164
3.32 Variación en el precio de la gasolina en los meses previos y posteriores a tres procesos electorales	164
3.33 Proporción de hogares con acceso a crédito, según tipo de deuda	166
3.34 Curva de Lorenz del Sistema Bancario Nacional y sus activos	167
3.35 Índice Herfindahl-Hirschman de activos del Sistema Bancario Nacional, por año y moneda	167
3.36 Indicador de competencia en colones, por tipo de banco	167
3.37 Indicador de competencia en dólares, por tipo de banco	168
4.1 Evolución de la huella ecológica y la biocapacidad de Costa Rica	176
4.2 Composición de la huella ecológica y la biocapacidad de Costa Rica y otras regiones del mundo, según tipo de uso. 2011	177
4.3 Consumo total de energía secundaria, por fuente	177
4.4 Vehículos en el parque automotor, por tipo	178
4.5 Emisiones de gases de efecto invernadero, por sector. 2010	178
4.6 Volumen aprovechado de agua, por cuenca hidrográfica, según fuente. 2014	181
4.7 Consumo de madera en la industria de transformación primaria, según procedencia	184
4.8 Participación de las importaciones en la oferta calórica doméstica, por país	190
4.9 Hogares sin ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de alimentos	191
4.10 Extensión de las áreas protegidas	192
4.11 Área afectada por incendios en áreas silvestres protegidas, por tipo de cobertura. 2014	195
4.12 Presupuesto del PSA, según fuente de financiamiento	195
4.13 Accidentes químico-tecnológicos	200
4.14 Acciones colectivas, total y en materia ambiental	200
4.15 Acciones colectivas registradas en materia ambiental, por mes. 2014	201
4.16 Acciones colectivas sobre temas ambientales, por actor	201
4.17 Leyes ambientales, por tema. 1950-2014	207
4.18 Leyes sobre energía, según tipo de fuente	207
4.19 Número de leyes por tipo, según fuente. 1950-2014	207
4.20 Artículos en leyes energéticas, por tipo de fuente. 1950-2014	208
4.21 Artículos normativos, por tipo, según fuente de energía. 1950-2014	208
4.22 Artículos normativos que establecen incentivos, según operador que los recibe. 1950-2014	209

4.23 Artículos que definen fuentes de financiamiento para los temas normados. 1950-2014	210
5.1 Comportamiento electoral en elecciones municipales. 2002, 2006 y 2010	230
5.2 Factores asociados a la participación electoral en comicios municipales	230
5.3 Conformación de las cúpulas partidarias, por sexo. 1982-2015	235
5.4 Permanencia de líderes en las cúpulas partidarias, según partido político. 1982-2015	235
5.5 Propuestas para reducción del déficit fiscal en programas de gobierno y proyectos de ley, por partido. 2010-2014	237
5.6 Propuestas sobre derechos laborales y salariales en programas de gobierno y proyectos de ley, por partido. 2010-2014	238
5.7 Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias	245
5.8 Total de leyes y de legislación sustantiva aprobadas	247
5.9 Porcentaje de la demanda legislativa no atendida por el Congreso	248
5.10 Leyes en situación de promesa democrática sin sustento económico, por administración	249
5.11 Duración promedio de la legislación en primeras legislaturas y número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)	250
5.12 Distribución de la legislación aprobada, según proponente	250
5.13 Acciones colectivas por mes	253
5.14 Acciones colectivas registradas por año	255
5.15 Evolución de la tolerancia política en Costa Rica	256
5.16 Evolución de la eficacia política externa en Costa Rica	257
5.17 Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados	259
5.18 Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida. 2013-2014	260
6.1 Crecimiento del área urbana en la GAM	283
6.2 Población y viviendas ocupadas en la GAM y el resto del país	283
6.3 Área en permisos de nuevas construcciones en la GAM, según clase de obra	292
6.4 Distritos con mayor valor promedio del suelo urbano en la GAM	297
6.5 Diferenciales de precios promedio de la tierra con respecto al anillo de contención en las áreas metropolitanas de Alajuela y Heredia, según el modelo de precios hedónicos	298
6.6 Diferenciales de precios promedio de la tierra con respecto al anillo de contención en las áreas metropolitanas de Alajuela y Heredia, según el modelo <i>propensity score matching</i>	298
6.7 Viviendas urbanas en áreas metropolitanas y en la GAM	302
6.8 Evolución del parque automotor, según tipo de vehículo	306
6.9 Estimación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), según fuente	312
6.10 Personas pobres en la Región Central, por zona	317
7.1 Comparación de la estimación de personas ocupadas según el modelo de prospección y la Encuesta Continua de Empleo (ECE)	331
7.2 Crecimiento proyectado del PIB, según escenario	332
7.3 Encadenamientos y medidas de dispersión para los sectores de producción	333

ÍNDICE DE MAPAS

1.1 Flujos de población trabajadora hacia San José, según volumen. 2011	68
3.1 Perfiles de los cantones según sus niveles de semiformalidad empresarial y desarrollo social. 2013	145
4.1 Porcentaje de la población cubierta con agua clorada por cantones. 2014	181
4.2 Distribución de fincas agropecuarias, por cantón. 2014	186
4.3 Número total de eventos dañinos, por distrito. 1970-2014	198
6.1 Delimitación geográfica: Región Central, Valle Central y Gran Área Metropolitana	282
6.2 Crecimiento urbano en la GAM, por períodos. 1986-2010	284
6.3 Crecimiento de la mancha urbana en la GAM y el anillo de contención. 1986 y 2012	285
6.4a Zonas industriales establecidas en el Plan GAM 1982	286
6.4b Zonas industriales existentes. 2013	286
6.5 Cobertura agropecuaria en la GAM. 1986 y 2012	287
6.6 Cobertura forestal en la GAM. 1986 y 2012	288
6.7 La mancha urbana en la GAM y el anillo de contención. 2014	290
6.8 Estimación de valor promedio del suelo en los distritos de la GAM	297
6.9 Flujos de población trabajadora hacia San José, según volumen. 2011	306
6.10 Flujos de población trabajadora hacia otros cantones, según volumen. 2011	307
6.11 Tráfico promedio diario en las principales vías de la GAM. 2013	308
6.12 Cantones con mayor cantidad de desastres en el Valle Central. 1985-2013	315
6.13 Viviendas afectadas por desastres en la Región Central. 1985-2014	317
6.14 Cantones del Valle Central que tienen planes reguladores y planes reguladores totales. 2014	321

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

2.1 Fuentes de ingreso familiar per cápita y estructura en el 2014	89
5.1 Esquema de análisis del sistema electoral y partidos políticos	226
7.1 Estructura e interrelaciones del modelo para la prospección del empleo	331

ÍNDICE DE CARTOGRAMAS

4.1 y 4.2 Número de eventos y cantidad de personas damnificadas, por distrito. 1970-2014	199
--	-----

Presentación

Desde hace más de veinte años, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y las cuatro universidades públicas existentes en ese momento (UCR, ITCR, UNA y UNED), conjuntamente con la Defensoría de los Habitantes y con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se atrevieron a iniciar una aventura inédita en Costa Rica: subsanar la gran deficiencia que significaba no tener información confiable y sistematizada que aportara un conocimiento claro sobre la realidad del país. Nació así el *Informe Estado de la Nación*, que este año llega a su vigesimoprimera edición consecutiva, dando a conocer el país que tenemos, para poder delinear la Costa Rica que queremos.

En aquel tiempo, el mundo y nuestro país se preparaban para dejar atrás el siglo XX y cruzar el umbral esperanzador del año 2000. En ese período de transición entre dos siglos, se esperaba que el Estado de la Nación viniera a llenar ese vacío de información, lo que se consideraba esencial para valorar el avance de Costa Rica en la nueva era del conocimiento.

Ha transcurrido una década y media del nuevo siglo y el Informe ocupa un lugar importante entre los documentos más esperados, año con año, en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. En la actualidad, es un insumo

básico para orientar y evaluar los procesos decisivos en los distintos campos del acontecer nacional.

En cada una de sus entregas, el *Informe Estado de la Nación* lleva el pulso del país e incluye nuevas investigaciones y hallazgos, aumentando así la plataforma de datos sobre la situación nacional. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense.

El Estado de la Nación se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional. A partir del Undécimo Informe (2005) dimos un paso adelante para trascender la fase de diagnóstico e incorporar análisis sobre opciones de política pública para atender temas relevantes de la agenda nacional, aportando además una perspectiva comparada con las mejores prácticas observadas en otros sitios del planeta. Creamos entonces la sección “Debates para el desarrollo”, cuyo propósito es retroalimentar más directamente el debate público y los procesos de toma de decisiones en temas clave para el desarrollo de Costa Rica.

El año pasado, junto al análisis regular en los temas social, económico, ambiental y político, el Informe realizó una lectura de largo plazo, con un capítulo especial que revisó las dos últimas décadas desde

la perspectiva del ritmo y características del desarrollo humano en el período cubierto por las veinte ediciones del Estado de la Nación. Para este año, se profundiza en el tema del ordenamiento territorial con énfasis en el crecimiento urbano en el valle Central y los costos que implica la falta de planificación en este campo.

Desde el 2003, y en el marco del Conare en asocio con la Defensoría de los Habitantes, el Informe se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, primordialmente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas. Al presentar este nuevo

Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento al equipo de investigación, difusión y demás colaboradores que han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del *Informe Estado de la Nación*.

SAN JOSÉ, COSTA RICA.
NOVIEMBRE DE 2015



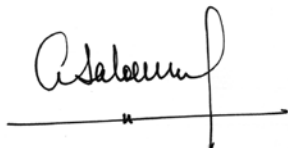
JULIO CÉSAR CALVO ALVARADO
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica
Presidente del Conare



MONTSERRAT SOLANO CARBONI
Defensora de los Habitantes de la República



HENNING JENSEN PENNINGTON
Rector
Universidad de Costa Rica



ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA
Rector
Universidad Nacional



LUIS GUILLERMO CARPIO MALAVASI
Rector
Universidad Estatal a Distancia



MARCELO PRIETO JIMÉNEZ
Rector
Universidad Técnica Nacional



EDUARDO SIBAJA ARIAS
Director
Oficina de Planificación de la Educación
Superior (OPES)

Prólogo al Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación

Este *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación* inaugura la tercera década de publicaciones del Programa Estado de la Nación (PEN), un hito que nos complace resaltar, pues expresa una perseverancia que ha permitido crear la plataforma más amplia de información y análisis sobre los desafíos, logros y rezagos de la sociedad costarricense en materia de desarrollo humano sostenible. El propósito de esa plataforma es, hoy como ayer, propiciar la participación ciudadana informada en los asuntos públicos y la toma de decisiones favorables a la creación de oportunidades y capacidades para los habitantes del país.

Naturaleza del Informe

El Informe es independiente. Sus contenidos responden a la plena libertad editorial de la que ha gozado el PEN desde sus inicios. Esta independencia está asentada en probados mecanismos de participación social en las distintas etapas de preparación de cada entrega, entre ellos uno predominante, su Consejo Consultivo, una instancia plural y pluralista que ha sido clave en la experiencia del Estado de la Nación. De esta manera, más que un documento, se ha creado un sistema de seguimiento del desarrollo humano, basado en procesos de investigación académica y en el diálogo entre actores con diversas opiniones y agendas.

El Informe no es gubernamental, pero tampoco antigubernamental. Es un sitio de encuentro y diálogo que provee a la población, sin distinciones ni preferencias, instrumentos de fácil acceso para cono-

cer la situación actual y las perspectivas del país, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de diálogo y negociación, y contribuir a la construcción de acuerdos nacionales.

El Informe no tiene un carácter vinculante. Sin embargo, ha logrado que problemas y desafíos del desarrollo humano se posicionen ante la opinión pública como temas relevantes. Además, de manera creciente es empleado como fuente de información y consulta por autoridades y funcionarios públicos, dirigentes sociales y políticos, organizaciones y empresas, comunidades académicas, delegaciones diplomáticas e instituciones multilaterales. De esta manera, ha logrado incidir en la formulación de políticas públicas y en la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales.

El Programa Estado de la Nación como centro de pensamiento

Con el auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el *Informe Estado de la Nación* es la punta de lanza de un centro de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible. La vocación de este centro es el servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de acceso libre y gratuito. Su principal fuente presupuestaria es el Conare y además recibe aportes de otras instituciones, nacionales e internacionales.

En la actualidad el PEN tiene una robusta y diversa agenda de investigación, que incluye la publicación

periódica de los informes *Estado de la Educación*, *Estado de la Región* (sobre Centroamérica), *Estado de la Justicia y Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Precisamente ligado a esta última iniciativa, en octubre de 2015 el Programa lanzó su producto más innovador: una plataforma informática, de libre acceso, sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología e innovación, denominada Hipatia. Esta herramienta integra un inventario de especialistas costarricenses en ciencia y tecnología residentes en el país y en el exterior, así como de la producción científica y los centros de investigación y desarrollo (I+D) existentes en el territorio nacional. Además incluye dos buscadores: uno para localizar los servicios que ofrecen los centros públicos de I+D y otro para dar seguimiento a las acciones de vinculación con la sociedad que realizan las universidades estatales, por medio de proyectos de investigación, venta de servicios, capacitación y diseño de políticas y productos.

Un método para conocer y pensar el país

El *Informe Estado de la Nación* es una de las tres iniciativas nacionales de seguimiento del desarrollo humano más antiguas del planeta, y ciertamente la más persistente. Ningún país ha producido veintidós informes anuales que evalúan el desempeño de, desde y para la sociedad. Esta persistencia ha permitido realizar centenares de investigaciones sobre temas económicos, demográficos,

sociales, políticos, culturales y ambientales (disponibles en el sitio <www.estado-nacion.or.cr>).

El Informe se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaran las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace unos años, que reducían el concepto de desarrollo al mero crecimiento económico.

La preparación y la divulgación del Informe se basan en tres principios: el rigor académico, la legitimidad social y la amplitud en la difusión. La aplicación simultánea de estos principios ha tenido un significativo impacto en la sociedad costarricense. En una época en que asuntos como la pobreza y la equidad social, las políticas públicas de fomento productivo a sectores tradicionales, la gestión ambiental, la infraestructura, la sostenibilidad energética y la democracia eran marginales en el discurso público, el Informe dio visibilidad a esos temas y proveyó un mecanismo que facilita la petición y rendición de cuentas, así como la exigencia de derechos.

El **rigor académico** implica una minuciosa revisión de los datos y afirmaciones, proceso que se realiza con el apoyo de una extensa red de instituciones y personas expertas. Otro aspecto crucial se refiere a la construcción de variables e indicadores y la crítica a las fuentes. Para ello se creó también una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, con las cuales se mantiene una comunicación fluida y un contacto permanente a través de talleres y otras actividades de coordinación; se trabaja sobre bases de respeto y crítica constructiva, lo que incluye el reconocimiento reiterado y explícito de la autoría del conocimiento generado. A su vez, el Programa brinda acceso a las plataformas y bases de datos que auspicia

o construye, a las autoridades gubernamentales, organizaciones, instituciones, investigadores y la población en general. Todos estos cuidados son necesarios para la credibilidad del Informe: su alto perfil público hace que el costo del error sea alto.

La **legitimidad social** supone la aplicación de mecanismos de consulta durante el proceso de elaboración del Informe. Estos incluyen la identificación participativa de temas por estudiar, la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diversas filosofías y procedencia social, y la constante realización de talleres de trabajo para debatir sobre la marcha de las investigaciones. La legitimidad social es necesaria para asegurar la calidad y la pertinencia del Informe. También lo es para tener respaldo a la hora de tratar temas difíciles.

Finalmente, la **amplitud en la difusión** demanda esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales. Con este fin se emplean diversas estrategias: presentaciones en comunidades y organizaciones sociales y empresariales, elaboración de materiales didácticos para el sistema educativo, actividades de capacitación para funcionarios públicos y personal docente, preparación de materiales para medios de comunicación, la constante renovación de la página web del Programa y la participación en redes sociales.

Este Informe

El presente Informe conserva la estructura básica de las ediciones anteriores, una característica propia de un sistema de seguimiento. La parte medular está compuesta por cuatro capítulos (social, económico, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2014 e inicios del 2015, a la luz de las tendencias recientes del desarrollo humano y del marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo. Esto permite al lector comparar y contrastar la información que se le ofrece.

Todos los años el Programa se esmera en innovar. Sin atrevimientos, el Informe se volvería predecible y perdería interés. Cada año, sin embargo, el esfuerzo en ese sentido es más exigente, debido a las

múltiples demandas por parte de distintos actores, tanto para la exploración de nuevos temas como para la aplicación de metodologías y técnicas novedosas, a fin de obtener datos inéditos y más precisos. En esta edición destacan el examen en profundidad de la dinámica del mercado laboral, el estudio de sesenta años de legislación en materia energética, la indagación sobre el ciclo político en los precios de los bienes y servicios regulados y la ampliación del análisis sobre la gestión y la representación política responsables.

Metodológicamente, este Informe presenta, entre otros, novedosos indicadores prospectivos sobre la demanda laboral, un tema clave en los próximos años habida cuenta de los problemas que experimenta el país en materia de empleo, y un estudio de panel que utiliza información del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para examinar los patrones históricos de participación ciudadana en los comicios municipales. Esto último fue posible gracias al convenio que desde hace varios años propicia una colaboración especial entre el TSE y el PEN.

El capítulo especial del Vigésimoprimer Informe es, en sí mismo, una innovación. Se trata de un estudio a profundidad sobre el ordenamiento territorial en el Valle Central, la región en que se asienta la Gran Área Metropolitana (GAM), la principal aglomeración urbana del país. El capítulo integra una gran cantidad de investigaciones con el fin de examinar la sostenibilidad social y ambiental de los patrones de urbanización de las últimas décadas. Este es un tema de singular importancia para el desarrollo humano, en la medida en que la mayor parte de la población y la producción nacional se concentra en el Valle Central.

Errores y omisiones

Los contenidos del *Informe Estado de la Nación* están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El Programa reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no hayan sido refutados por nueva y más precisa evidencia. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de que se incurra en omisiones que afectan las

conclusiones del análisis, estas se consiguen en la siguiente entrega del Informe.

Palabras finales

Mantener a lo largo de veintiún años un esfuerzo ciudadano de seguimiento y exigibilidad del desarrollo humano no es fácil. Llegar a este hito nos compromete a seguir mejorando la calidad y la trascendencia del Informe, a renovar las estrategias sin abandonar los principios y conceptos con los que nació esta iniciativa.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo relativamente reducido y extraor-

dinariamente comprometido, que ha construido robustos mecanismos y nexos de consulta, así como una red de colaboradores que participan en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con la misma dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado este Programa, con tesón y creatividad, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas que lo hacen posible.

No olvidamos que con la falta de conocimiento y transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy

pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello. La razón de ser del Estado de la Nación es, precisamente, posibilitar el uso del conocimiento como herramienta para el desarrollo humano.

Esperamos que este *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* contribuya, como los anteriores, a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.



Jorge Vargas Cullell
Director



Leonardo Merino Trejos
Coordinador de investigación

FICHA 1



Quinto Informe Estado de la Educación

En agosto de 2015 se presentó el *Quinto Informe Estado de la Educación*. Esta publicación se ha posicionado como una plataforma de seguimiento y análisis de la educación costarricense, útil para autoridades del sector, investigadores y miembros de la sociedad civil interesados en el tema.

El Quinto Informe contiene cinco capítulos: uno sinóptico, tres de seguimiento (correspondientes a los niveles preescolar, educación general básica y ciclo diversificado, y enseñanza superior) y uno especial. Hay también dos apartados adicionales, en los cuales se reseña un conjunto de investigaciones que aplican metodologías novedosas para analizar temas poco explorados en Costa Rica. Finalmente se presenta un compendio estadístico con los indicadores más actualizados en esta materia.

El Quinto Informe es que, además de ofrecer una mirada amplia sobre la situación educativa del país, aporta nuevos conocimientos sobre un conjunto de áreas específicas, que pueden servir como insumos para el diseño de intervenciones y el replanteamiento de prioridades de la política pública en los próximos años. Así por ejemplo, en el ámbito de la **educación preescolar** identifica zonas del país que tienen una gran necesidad de recibir ese servicio, pero que no corresponden con la oferta educativa actual. Se pone especial énfasis en el nuevo programa de estudios, aprobado en 2014.

A nivel de **educación primaria** se reporta un descenso de la matrícula en la mayoría de los centros educativos, como consecuencia del agotamiento del bono demográfico.

En la **educación secundaria** se documentan avances importantes: aumento en las coberturas, menor exclusión y reducción de las brechas de asistencia entre jóvenes de hogares con climas educativos distintos. Al mismo tiempo, sin embargo, en este nivel existen verdaderos cuellos de botella, asociados a los bajos rendimientos en pruebas estandarizadas de asignaturas clave como Matemáticas y al bajo porcentaje de alumnos que logra culminar la educación diversificada.

Finalmente, en el tema de la **educación terciaria** el Informe da cuenta de la construcción de nuevos indicadores de resultado para las universidades públicas y reporta un notable crecimiento de la matrícula y la titulación, tanto en centros públicos como privados. La evidencia recabada indica que el principal desafío de la enseñanza superior del país radica en la falta de articulación y de objetivos comunes en materia de calidad. Por último, se incluye un análisis exploratorio acerca de la situación actual y los retos de la educación parauniversitaria.

El nuevo conocimiento que aporta el *Quinto Informe Estado de la Educación* es una invitación a la sociedad costarricense, para que desplace la discusión del ámbito de los problemas generales hacia los desafíos específicos, con información clara, novedosa y rigurosa. Esa es una tarea que resulta determinante para el mejoramiento del sistema educativo y, por ende, para el desarrollo social y productivo del país. La plataforma virtual con todos los contenidos de esta publicación se encuentra disponible en la dirección www.estadonacion.or.cr/educacion2015

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN

FICHA 2



Plataforma Hipatia: "Estado de las capacidades en ciencia, tecnología e innovación"

El proceso de investigación y análisis que culminó con la publicación del *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, en 2014, generó un rico acervo de información estratégica sobre la situación del país en estas materias. A partir de ella, el PEN creó la plataforma Hipatia, un bien público al cual se puede acceder mediante la dirección www.eccti.or.cr y que ofrece información desde dos aplicaciones. La primera de ellas contiene seis paneles (*dashboards*), por medio de los cuales se puede hacer consultas sobre los siguientes temas:

- Estado de la infraestructura en la red de unidades nacionales de investigación y desarrollo (I+D).
- Caracterización de las y los profesionales en ciencia y tecnología (CyT) del país.
- Caracterización de la diáspora de especialistas costarricenses en CyT que estudian o trabajan en el extranjero.
- Principales grupos de investigación en diversas áreas de CyT.
- Publicaciones científicas de costarricenses registradas en el índice *Scopus*.
- Proyectos de investigación y contratos de servicios de las universidades adscritas al Conare, activos hasta junio de 2015.

La segunda aplicación consiste de dos buscadores: uno que permite identificar los laboratorios públicos que ofrecen servicios tecnológicos y otro que brinda información sobre las acciones de vinculación que desarrollan las universidades adscritas al Conare.

¿Para qué sirve?

En Costa Rica la información sobre el quehacer científico, tecnológico y de innovación es fragmentaria, insuficiente y, con frecuencia, desactualizada. La plataforma Hipatia contribuye a llenar ese vacío y será de utilidad para la minería de datos, el diseño de políticas públicas, la planificación estratégica de organizaciones y cámaras del sector de CyT, la identificación de desafíos para la educación científica y técnica, el acoplamiento entre oferta y demanda de capital humano y servicios tecnológicos, y la transferencia de conocimiento entre laboratorios públicos y empresas (privadas y públicas) de base tecnológica. En términos más específicos, Hipatia ofrece datos desagregados sobre las opciones para el fortalecimiento de las capacidades de formación de capital humano calificado. Así por ejemplo, la información relacionada con la diáspora científica podrá apoyar la formulación de políticas para la retención y posible reinserción del talento nacional, la preparación de las unidades académicas para su eventual regreso y la identificación de oportunidades de cooperación internacional. Por su parte, el inventario de proyectos de investigación y contratos de servicios permitirá dar seguimiento a la vinculación entre las universidades, los sectores productivos y el resto de la sociedad, así como conocer los temas prioritarios que se impulsa por medio de esas iniciativas. Adicionalmente, la ciudadanía en general contará con información relevante para sustentar una opinión crítica sobre el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Costa Rica.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS

FICHA 3



Informe Estado de la Justicia

El 21 de abril de 2015 se hizo público el *Primer Informe Estado de la Justicia*. Al mismo tiempo se lanzó una plataforma informática en la que se colocaron todos los insumos elaborados para el Informe, a saber:

- Ocho ponencias de autor.
- Cuatro bases de datos.
- Tres hojas de estadísticas.
- Material complementario, como carpetas de prensa y presentaciones electrónicas, entre otros.

Entre abril y agosto de 2015 esta plataforma recibió alrededor de 2.500 visitas y contabilizó 1.467 descargas de versiones en formato PDF, tanto del Informe completo como de secciones individuales, en especial los capítulos 2 y 4, que fueron descargados 160 y 300 veces, respectivamente.

De manera consistente con uno de los principios que guían el trabajo del PEN -la amplitud en la difusión- se han realizado esfuerzos para llevar los hallazgos del *Estado de la Justicia* al mayor número posible de personas y entidades. Esto ha incluido reuniones con autoridades del Poder Judicial y sus órganos auxiliares, presentaciones en actividades de la misma institución, conferencias académicas en colegios profesionales, agencias de cooperación internacional y universidades, así como participación en programas de radio y televisión. En total se contabilizan 11 eventos públicos y 115 intervenciones en medios entre abril y agosto de 2015. Tal exposición es una señal positiva para este nuevo producto, ya que su contenido probablemente es uno de los más técnicos que ha trabajado el PEN y, por lo tanto, no tiene una recepción tan amplia como otras publicaciones.

En el mes de julio el PEN dedicó una semana a la temática judicial en sus redes sociales. Para ello produjo infografías y cápsulas informativas con los resultados del *Estado de la Justicia*, los cuales tuvieron amplia repercusión en ese medio.

Los pocos ejemplares impresos del Primer Informe ya están agotados. La mayoría se distribuyó puerta a puerta, gratuitamente, a un conjunto de tomadores de decisión en esta materia, incluyendo a los señores y señoras magistradas, representantes políticos y miembros de la academia y la sociedad civil.

En términos de incidencia cabe resaltar que, por un acuerdo de la Corte Plena, se solicitó a los altos mandos de los órganos que conforman el Poder Judicial que analicen los señalamientos del Informe y propongan acciones de mejora en las áreas que les competen (acuerdo n° 16-15 de la Corte Plena, del 27 de abril de 2015).

En fecha reciente el Poder Judicial y el PEN firmaron una segunda carta de entendimiento para dar continuidad a esta línea de investigación en *judicial politics*, lo cual dará lugar a un *Segundo Informe Estado de la Justicia*, que se espera publicar en marzo de 2017. El PEN inició ya el proceso de consulta tendiente a definir el temario para la nueva edición. Asimismo, se propone que esta segunda entrega incluya un mecanismo de seguimiento a algunos de los principales temas abordados en el Primer Informe y actualice, en la medida de lo posible, las bases de datos y las estadísticas recopiladas.

RESPONSABLE: EVELYN VILLARREAL

FICHA 4



Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible

Desde 1996, el *Informe Estado de la Región* da seguimiento a las tendencias y desafíos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Su premisa fundamental es que las dinámicas sociales, económicas, ambientales y políticas del Istmo trascienden las fronteras de los países, por lo que enfrentar los retos que ellas suponen, mediante la acción coordinada entre los Estados y la institucionalidad regional, brinda la posibilidad de optimizar recursos y potenciar los resultados y el impacto de esas acciones.

Dando continuidad a esta iniciativa, en 2015 finalizaron los 35 estudios que servirán de insumo para la preparación del *Quinto Informe Estado de la Región*. Ese proceso involucró directamente a cerca de ochenta colaboradores, algunos de los cuales participaron en el marco de catorce convenios de cooperación suscritos con institutos de investigación, organizaciones y universidades de todas las naciones centroamericanas, así como de México. Esto incluyó un programa regional de pasantías que permitió, actualizar las bases de datos de acciones colectivas, instituciones públicas y estadísticas judiciales.

Además de dar seguimiento a las principales tendencias demográficas, sociales, económicas, ambientales, políticas y de la integración regional durante la última década, el Informe contendrá un capítulo especial sobre el tema de la educación. Los esfuerzos de investigación en este ámbito se concentraron en la elaboración de estudios inéditos, sobre asuntos como: brechas en el acceso, la calidad y los resultados de la educación a lo interno de los países; conglomerados de centros de enseñanza, exclusión educativa y laboral de los jóvenes de 15 a 24 años; la política de las políticas públicas en esta materia, buenas prácticas internacionales y lecciones aprendidas para mejorar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación. Otros estudios novedosos elaborados para el Quinto Informe son: *Crecimiento urbano de las áreas metropolitanas principales de Centroamérica (circa 1975, 1995, 2015)*, *Pobreza y necesidades básicas insatisfechas, doble carga de la malnutrición en hogares con niños menores de 5 años y mujeres en edad fértil* y *Partidos y sistemas de partidos políticos en Centroamérica*. Además, se da seguimiento a la evolución de la exclusión social en la región durante el último quinquenio.

Desde 2012, las series de estadísticas sociales, económicas, ambientales y políticas se actualizan y publican anualmente, en forma separada del Informe. La segunda edición de *Estadísticas de Centroamérica*, presentada a finales de 2014, permitió continuar la difusión de este esfuerzo. Este documento incluye series actualizadas de 180 indicadores para el período 2000-2013. Esta información permite comparar el desempeño de la región con el conjunto de América Latina y el Caribe, los países de la OCDE e indicadores promedio a nivel mundial.

La preparación del *Quinto Informe Estado de la Región* cuenta con el respaldo financiero del Conare, el Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca II), el Segundo Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca II) y el Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan). Complementariamente, la OIT asignó recursos para las investigaciones sobre la exclusión educativa y laboral de los jóvenes, y la Fundación Avina, la Embajada de Suiza en Costa Rica y el Proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) apoyaron la realización de investigaciones sobre temas ambientales y sociales. La publicación del Informe está prevista para inicios del año 2016.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA

FICHA 5

Convenio PEN-TSE: partidos políticos y elecciones en Costa Rica

Desde 2011 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Programa Estado de la Nación (PEN) colaboran en el desarrollo de investigaciones sobre la democracia y los partidos políticos en Costa Rica. En este Informe se presentan los resultados de dos trabajos realizados en el marco de esa alianza. El primero profundizó en el estudio de los partidos políticos inscritos a escala nacional, mediante la comparación de sus ofertas programáticas en campaña electoral con las propuestas que formularon sus representantes electos en la Asamblea Legislativa. Además se hizo un análisis sobre las cúpulas partidarias, para determinar cuán abiertas y fluidas son las agrupaciones políticas para la renovación de sus liderazgos.

El segundo trabajo exploró los cambios que se han generado en torno a las primeras elecciones municipales unificadas en la historia nacional, que se celebrarán en febrero de 2016. Se constataron avances en el financiamiento político para esos comicios, aunque aún hay importantes brechas de acceso a los recursos, en particular para los partidos más pequeños. Además, continuando con el estudio de la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas, este año se hizo una aproximación a las estructuras de base local, para contrastarla con los análisis de partidos nacionales presentados en anteriores ediciones de este Informe. Mediante una serie de entrevistas a líderes locales y autoridades de los partidos de escala cantonal, se logró conocer con mayor precisión la estructura interna de cada una de las agrupaciones, su funcionamiento, sus debilidades y sus fortalezas. Con esa información se buscó dar respuesta a la pregunta central de la investigación: ¿Qué tipo de organización tienen los partidos políticos de escala municipal con base en las tres funciones de los partidos en democracia?

Las tres funciones esenciales de los partidos son: i) la socialización política, que refiere a la creación y renovación del pensamiento de la agrupación, así como a la formación político-ideológica de sus militantes, ii) agregación de intereses, que alude a la capacidad para recoger y sistematizar las demandas de la población y los grupos sociales afines al ideario del partido, y iii) la función electoral, que supone la búsqueda del éxito en la organización de campañas para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido.

Los estudios del TSE y el PEN recuperan el enfoque conceptual que se centra en las especificidades de la organización partidaria y sus efectos, para explicar otros factores del sistema político. Los hallazgos confirman la diversidad de estructuras, motivaciones y líneas de pensamiento político que existen detrás de estas agrupaciones. Los sistemas de partidos, tanto a escala nacional como local, revelan problemas de institucionalización y debilidad organizativa. No obstante, la diversidad observada también da muestras de renovación de las estructuras y los liderazgos, en especial a nivel municipal. El detalle de las investigaciones se presenta en el capítulo 5 de este Informe, "Fortalecimiento de la democracia".

RESPONSABLE: STEFFAN GÓMEZ.

FICHA 6

"Barómetro de las Américas", del Proyecto de Opinión Pública de América Latina *Latin American Public Opinion Project*

En 1978 el Dr. Mitchell Seligson, entonces profesor de la Universidad de Pittsburgh, en los Estados Unidos, con el apoyo de costarricenses entre los que se encontraba el recordado estadístico Miguel Gómez, se aventuraron a diseñar y aplicar una encuesta para indagar acerca de la opinión de la ciudadanía nacional sobre su sistema de gobierno y sus instituciones, así como para medir su apego a los valores democráticos. Transcurridos 37 años, los estudios de lo que hoy se conoce como el "Barómetro de las Américas" del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt en Tennessee, realizados en asociación con el PEN en Costa Rica, constituyen la serie histórica de datos de opinión pública más larga del continente americano. Durante sus casi cuatro décadas de existencia estas encuestas, que al inicio únicamente recogían el criterio de los pobladores del Área Metropolitana y luego abarcaron a todo el país, han contribuido a recabar sólida evidencia empírica para comprender la evolución de las preferencias y percepciones de los costarricenses en diversos ámbitos de la vida en democracia.

El invaluable aporte de esta iniciativa ha permitido documentar los cambios y transformaciones de la legitimidad del sistema político, la tolerancia y la confianza en instituciones clave como los partidos políticos, los tribunales de justicia y la Asamblea Legislativa. De particular importancia ha sido la identificación de una preocupante tendencia de largo plazo, de caída en el apoyo ciudadano a la democracia. Si bien la evidencia aportada hasta ahora es útil para entender este fenómeno, el PEN y Lapop han asumido el reto de investigarlo con mayor profundidad y se encuentran en una etapa avanzada en el diseño y formulación de estudios y novedosas estrategias para la búsqueda de explicaciones.

En este sentido el año 2015 ha sido particularmente intenso. Durante los meses de enero y febrero se realizaron entrevistas en profundidad a ciudadanos, con el objetivo de recopilar información sobre las causas y raíces del descontento. A partir de esos insumos se redactaron nuevas preguntas y se probaron en otra ronda de entrevistas. Al mismo tiempo, se procedió a una revisión completa del cuestionario, lo que condujo a la eliminación de varios ítems empleados en anteriores ediciones. Las nuevas preguntas han sido corregidas e incorporadas en una versión actualizada del cuestionario, la cual se aplicará por primera vez en noviembre de 2015. Usando a Costa Rica como "laboratorio", esos estudios ayudarán a comprender por qué, en democracias maduras, las y los ciudadanos muestran menores grados de apoyo que los exhibidos en décadas previas, y determinar el impacto de este fenómeno en términos de supervivencia del sistema democrático.

RESPONSABLE: RONALD ALFARO

FICHA 7

El PEN y el Sistema de Banca para el Desarrollo

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) fue creado en mayo de 2008, mediante la Ley 8634. Esta última, en su artículo 49, establece que una Comisión Evaluadora formada por representantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, la Federación de Colegios Profesionales y el Programa Estado de la Nación, de manera periódica debe realizar “una evaluación integral del accionar del SBD, en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, razonabilidad en el cumplimiento de directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera, adecuación al Plan Nacional de Desarrollo y los asuntos que la Comisión considere relevantes. Asimismo la Comisión deberá evaluar, en forma separada, el impacto socioeconómico de cada uno de los fondos señalados en el artículo 16 de la Ley”.

Acogiendo estas disposiciones, la primera evaluación se llevó a cabo dos años después de la entrada en operación del SBD y su informe final fue presentado en agosto de 2011. En ese documento se concluía que:

...por tratarse del primer informe, referido a un período en el cual aún no se ha podido desplegar el potencial del SBD, éste se ocupa centralmente del diseño del sistema y de las limitaciones y potencialidades que se han manifestado en la puesta en marcha inicial. Corresponde entonces a la Comisión Evaluadora dar cuenta de un periodo de puesta en marcha de un sistema construido con recursos y componentes disociados que ameritan reestructuración (...) a menos de tres años de su creación el SBD ha enfrentado obstáculos para alcanzar los propósitos y mandatos de una Ley que, una vez puesta en ejecución, evidencia problemas de diseño. Por lo que la situación prevista en la creación del Sistema de Banca de Desarrollo no ha tenido la efectividad que se esperaba, ni ha llenado las expectativas creadas en la sociedad, en el tanto el diseño no resultó funcional y se dio un inicio fallido, que aún encuentra frenada la posibilidad de reestructuración y reforma...

El informe resultó de gran utilidad para el trabajo de una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que analizó una reforma integral al SBD. Esta fue aprobada, finalmente, a principios de 2015, y en ella se consideraron o incorporaron de manera directa las recomendaciones planteadas en la evaluación.

En agosto de 2015, al cierre de edición de este Informe, nuevamente se convocó y juramentó la Comisión Evaluadora del SBD, que en esta oportunidad deberá valorar las condiciones generadas por la reforma, la implementación de los cambios en la gobernanza y los niveles de ejecución actuales para establecer una línea de base del SBD.

RESPONSABLE: MIGUEL GUTIÉRREZ

FICHA 8

Los servicios como factor determinante del desempeño del sector industrial

A finales de 2014, el Programa Estado de la Nación y la Cepal iniciaron una investigación sobre el crecimiento de los servicios y su impacto en la productividad del sector industrial en Costa Rica. Este fenómeno, conocido como “tercerización”, coincidió con la apertura y desregulación de la economía. El régimen de zonas francas, establecido en 1981, contribuyó en gran medida a este proceso mediante la subcontratación de ciertas etapas de la actividad productiva, lo cual estimuló la creación de nuevos emprendimientos.

El objetivo general del estudio fue analizar el desempeño de los servicios como parte de la cadena de producción del sector industrial, utilizando para ello una fuente de información muy novedosa: la “matriz insumo producto 2011”, elaborada por el Banco Central de Costa Rica.

Entre los principales hallazgos de la investigación cabe citar los siguientes:

- A partir de 1970 se incrementó significativamente la participación de los servicios intermedios en el valor bruto de la producción industrial.
- Las compañías, además de subcontratar funciones como limpieza, logística y alimentación, delegan en proveedores externos otros servicios “modernos”, como telecomunicaciones, operaciones inmobiliarias, alquiler de maquinaria y soporte informático. Es muy baja la subcontratación de servicios de investigación y desarrollo; pocas empresas contratan a universidades o centros tecnológicos para llevar a cabo este tipo de actividades.
- Costa Rica ocupa un puesto intermedio en el aporte de los servicios a la competitividad en la producción de bienes.
- Aunque la subcontratación como porcentaje del valor bruto de la producción en la industria manufacturera es relativamente alta, su costo es elevado en comparación con otros países.

Los hallazgos del estudio muestran la relevancia de los servicios como un nuevo motor de crecimiento económico en Costa Rica, aunque existen dificultades para estudiar con mayor profundidad ese sector por la falta de bases de datos o indicadores especializados. Los resultados de esta investigación serán publicados por el PEN en un nuevo número de su serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”.

RESPONSABLE: JORGE VARGAS CULLELL

FICHA 9

Alianzas institucionales para la difusión de publicaciones sobre desarrollo humano sostenible

Con el fin de poner al alcance de la sociedad información sobre los avances del país y la región centroamericana en materia de desarrollo humano sostenible, desde sus inicios el PEN ha desplegado acciones de divulgación masiva a través de los medios tradicionales y ha procurado el contacto directo con la ciudadanía en actividades presenciales. Más recientemente ha incursionado también en las redes sociales y otras vías de comunicación electrónica.

Entre noviembre de 2014 y agosto de 2015 representantes del PEN participaron en 162 actividades, organizadas con el apoyo de diversas instituciones. Entre las alianzas de más larga data y cuyo trabajo ha sido sistemático se pueden mencionar las siguientes:

- **Dirección General de Servicio Civil.** Por más de diez años el trabajo conjunto ha llevado información y formación a los funcionarios públicos por todo el territorio nacional. En 2015 se firmó un nuevo convenio marco de cooperación entre ambas instituciones, que reconoce el valor y da continuidad a la labor realizada.
- **Subcomisión del Conare para la difusión de los Informes del PEN.** Esta instancia, conformada por las y los Vicerrectores de Extensión y Acción Social de las universidades públicas, ha facilitado la realización de presentaciones, charlas, foros y mesas redondas sobre temas relevantes del acontecer nacional, ante diversos públicos de la comunidad universitaria. Recientemente se incorporó a este grupo de trabajo el representante de la Universidad Técnica Nacional.
- **Defensoría de los Habitantes de la República.** Como auspiciadora permanente del PEN, y a través de su Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos, esta institución ha coordinado actividades de investigación y capacitación con funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales, en su esfuerzo por promover los derechos humanos y mejorar los mecanismos de atención al ciudadano en las instituciones públicas.
- **Infocoop.** En el marco del convenio de cooperación entre este Instituto y el Conare/Programa Estado de la Nación, se llevan a cabo actividades de capacitación e investigación que tienen el fin de fortalecer al sector cooperativo. En particular, en 2015 los esfuerzos se han centrado en un análisis de red en zonas específicas, para ubicar a los diversos actores institucionales, privados y ONG que están relacionados con las cooperativas, y determinar los servicios que ofrecen, el tipo de relación y la importancia que tienen para el quehacer de este sector y para las interrelaciones que se establecen en torno a él.

Por otra parte, la gestión de prensa realizada en el período noviembre de 2014-agosto de 2015 incluyó la redacción de 56 comunicados y 12 notas institucionales. Se registraron 848 notas periodísticas sobre los informes del PEN en los medios de comunicación.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

FICHA 10

Estrategias digitales para la difusión

Entre los esfuerzos para sintonizar la estrategia de difusión del PEN con las demandas de la sociedad actual, se han intensificado las acciones de divulgación que utilizan las tecnologías de información y comunicación (TIC).

Se desarrollaron plataformas informáticas para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, el *Primer Informe Estado de la Justicia* y el *Quinto Informe Estado de la Educación*, que pueden ser consultadas en la dirección www.estadonacion.or.cr

En lo que concierne a las redes sociales, el perfil institucional en Facebook cuenta con poco más de 12.360 seguidores, cifra que representa un crecimiento de 117% con respecto al año anterior. En la red Twitter también aumentaron los seguidores, que en la actualidad ascienden a 20.700. El trabajo de difusión en estos medios implica la mediación de los contenidos de los informes, tanto a nivel de textos como en la parte gráfica, para lo cual se hace uso de recursos como infogramas y vídeos, entre otros. Durante el primer semestre de 2015 se publicaron en Facebook 190 *posts* que han sido vistos por casi 220.000 personas.

Otra innovación en las acciones de difusión del PEN es el diseño de una estrategia para impartir cursos virtuales a docentes, en conjunto con la Fundación Omar Dengo y a través de su plataforma UPE. Este proyecto iniciará en 2016.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

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, otros trabajadores y obreros en servicios (gráfico 1.1).

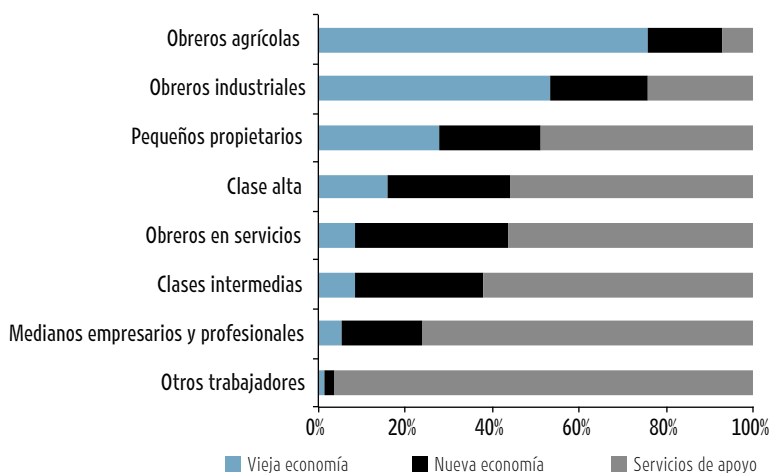
Hasta el 2010, trabajar en la nueva economía generaba mayores ingresos a la clase alta, los medianos empresarios y profesionales y las clases intermedias. A partir de ese año ya no hay diferencias importantes entre esos grupos y los demás sectores. Los obreros agrícolas que trabajan en la nueva economía 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.

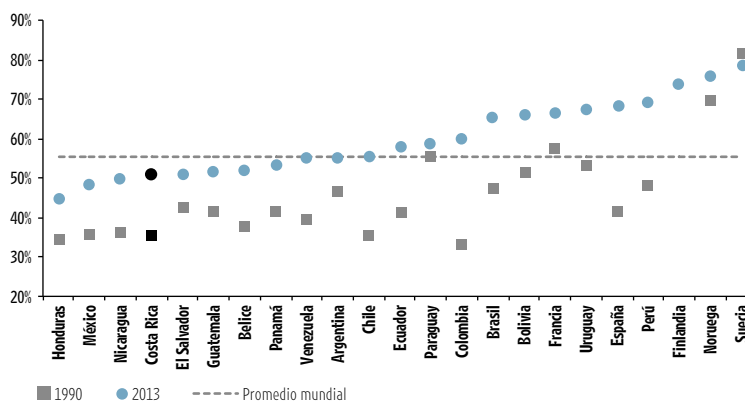
En ediciones anteriores de este Informe se ha documentado el impacto de la transición demográfica en el tamaño de la población en edad de trabajar (personas entre 15 y 64 años), la cual está creciendo a un ritmo menor y se prevé que en un par de décadas dejará por completo de hacerlo. Por su parte, el 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.

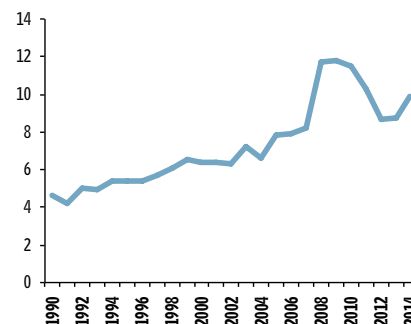
Durante el 2014 se reportaron 471 homicidios dolosos, 60 más que en 2013, lo que representa un crecimiento de 14,6% y una tasa de 9,9 casos por 100.000 habitantes. El 69% de los asesinatos se cometió con arma de fuego y

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 CAPÍTULO 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

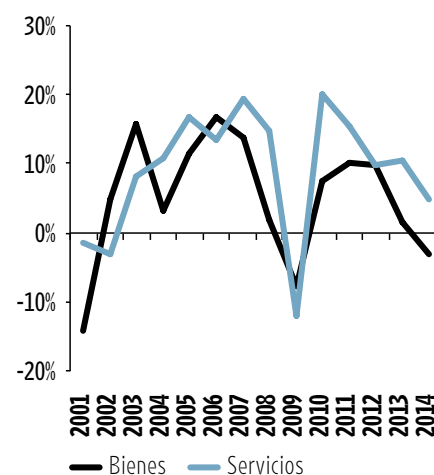
hace una década, refleja una situación de fondo más compleja.

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

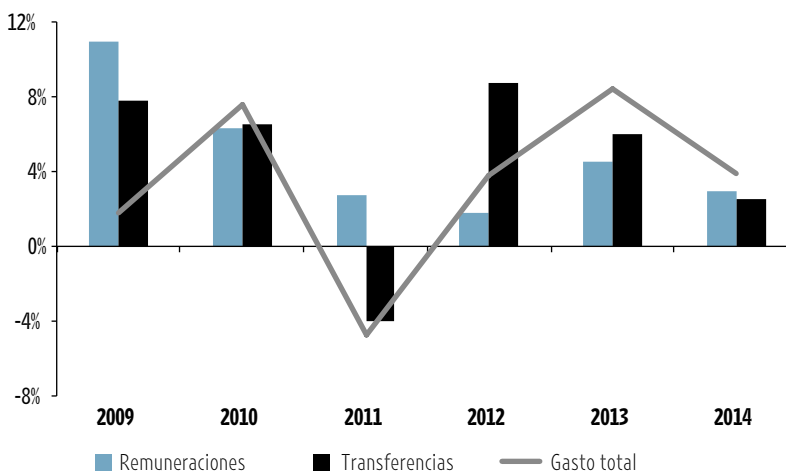
Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



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.

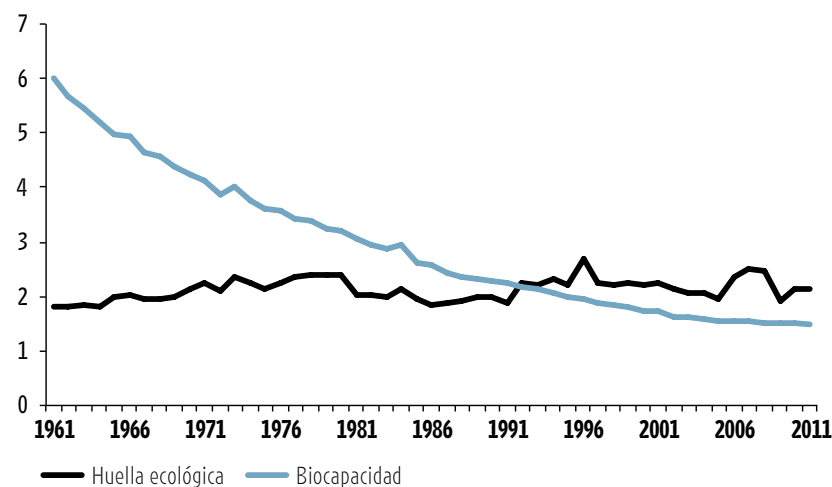
ha señalado –entre otros hallazgos– que la deuda es impulsada sobre todo por las crecientes emisiones contaminantes, que han aumentado la huella ecológica en una proporción mayor que lo que se ha logrado reducir gracias a los avances en materia forestal. El uso de energía es un factor determinante de 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% provino 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.

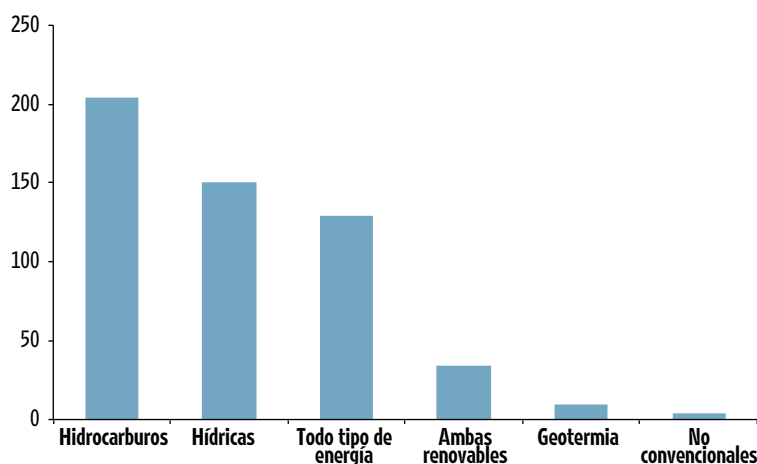
A primera vista, es decir, considerando solo el número de leyes, la producción legislativa sobre el tema energético parece tener un peso importante en el conjunto de la normativa ambiental, y además parece enfocarse mayoritariamente en las energías renovables. Para el período 1950-2014 se identificó 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 hidrocarbурadas, 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.

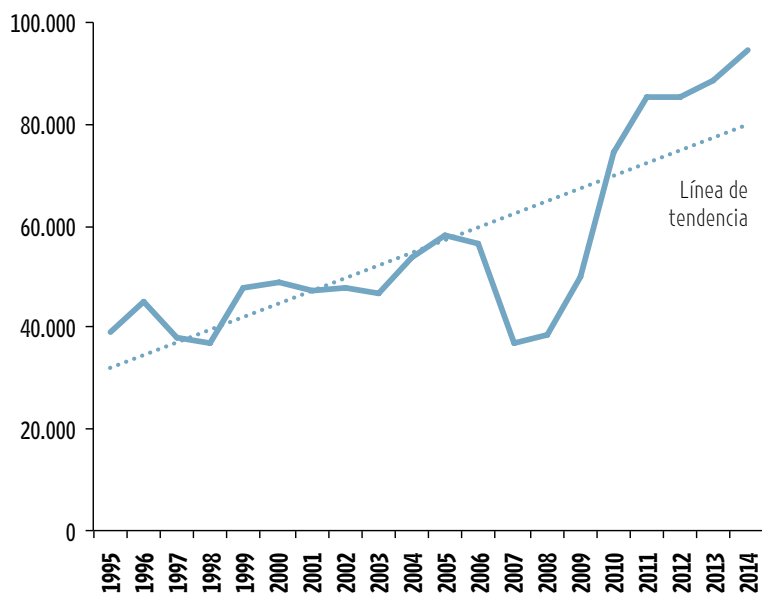
Noventa nuevas disposiciones ambientales en un año

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 CAPÍTULOS 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

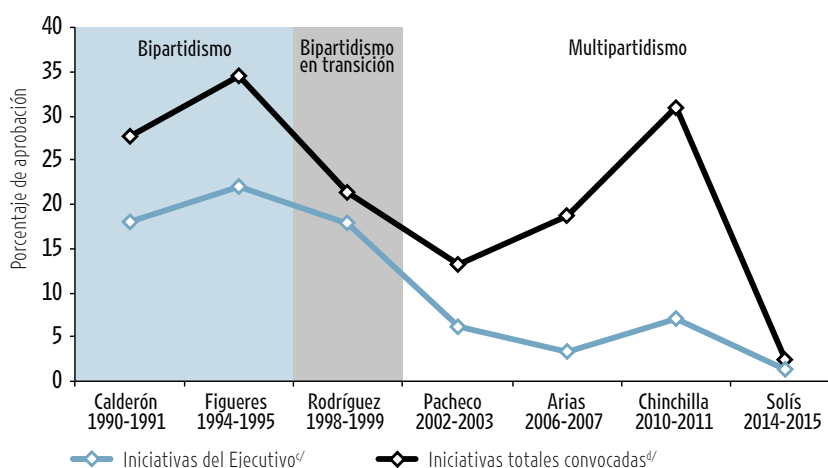
embajadas, y la ministra de Cultura se retiró del cargo luego de las críticas que recibiera por el fracaso en la organización del Festival Internacional de las Artes (FIA) 2015. A estos cambios se sumaron las renuncias de los ministros de Salud y Seguridad, por razones personales y profesionales. Además 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.

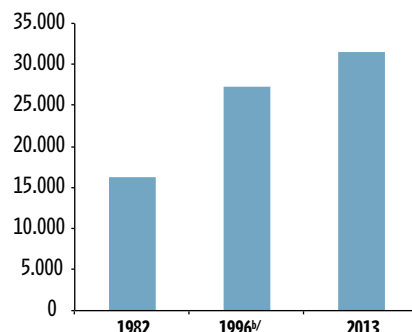
- Entre 1985 y 2014, un total de 22.328 unidades habitacionales en la Región Central sufrió algún grado de afectación por desastres. Un 9,3% de ellas no volvió a ser habitado. Igualmente, de 111.640 personas que sufrieron daños en sus viviendas, el 9,3% quedó sin techo debido a un evento de origen hidrometeorológico 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.

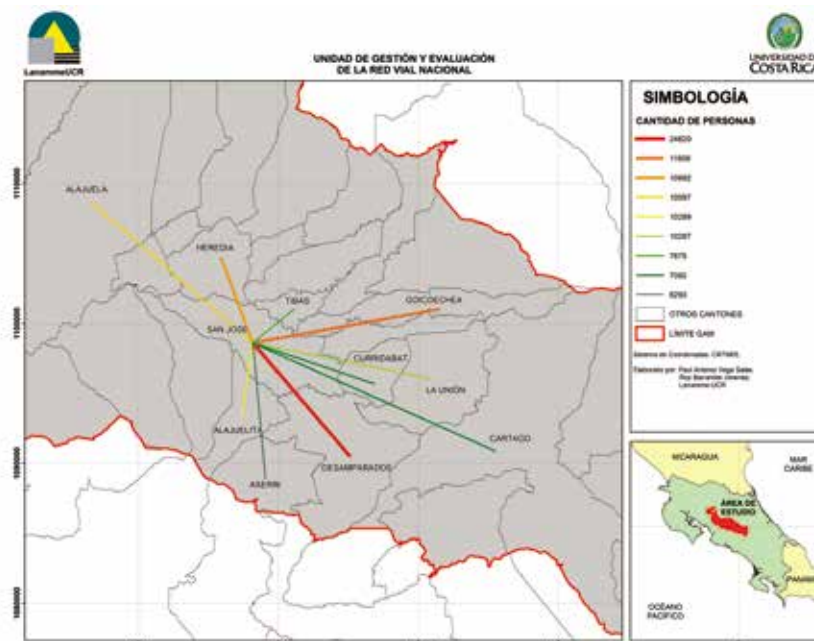
La situación de la red vial y el sistema de transporte, combinada con los datos antes expuestos sobre el desplazamiento de personas trabajadoras, tiene costos que se expresan en congestión vehicular, accidentes de tránsito y contaminación ambiental. Durán et al. (2014) estimaron el costo mínimo de la 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.

P
A
R
T
E



Seguimiento del desarrollo humano sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	75
Valoración general	77
Valoración del Vigésimo Informe	78
Aspiraciones	78
Introducción	79
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	80
Balance general	80
Miradas en profundidad	82
Igualdad de oportunidades y capacidades	86
Persiste alta desigualdad en distribución del ingreso, pese a reducción en 2014	86
Tendencias dispares en las fuentes de ingreso explican la desigualdad	88
Aumenta incidencia de la pobreza por ingresos	91
Se afianza transformación del mercado laboral según clases sociales	93
El país requiere precisar mejor la dinámica del mercado laboral	97
Gestión de la equidad y la integración social	110
Uno de cada cuatro trabajadores sufre incumplimiento severo de sus garantías laborales	110
Gestión desde el Estado	111
Aporte especial: Situación financiera del seguro de salud de la CCSS	117

HALLAZGOS RELEVANTES

» 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 empleadores, 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%. Costa Rica acumula ya dos décadas sin mostrar avances sostenidos en esta materia.

» 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.

» En el período 2010-2014 el ingreso mensual de las personas ocupadas experimentó una ganancia -en términos reales- diferenciada según clases sociales. Los aumentos fueron de casi 600.000 colones para la clase alta, alrededor de 100.000 colones para los medianos empresarios y profesionales, y de 15.000 colones para las clases

intermedias, los pequeños propietarios y los obreros en servicios. En cambio, los obreros agrícolas dejaron de percibir 5.000 colones.

» La tasa de desempleo abierto -medida con la Encuesta Nacional de Hogares de 2014- se situó en 8,6%; no mostró cambios con respecto al año anterior y afectó más a las personas pobres, los jóvenes, las mujeres y las regiones periféricas. Si este indicador se calcula con datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), el promedio del 2014 fue de 9,6%, similar al 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) tuvo una leve expansión, con lo cual acumuló tres años consecutivos de aumento y más que compensó la contracción real sufrida en 2011. Si se considera el crecimiento de la población, la ISP per cápita del 2014 fue un 1,8% mayor que la de 2013. 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: la bandas de venta de drogas que se constituyen y operan como estructuras empresariales.

» El seguro de salud de la CCS recuperó su equilibrio financiero, luego de los problemas sufridos a finales de la década anterior, debido al crecimiento de los gastos y la contracción de los ingresos. 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 diciembre de 2014 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.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2014

Indicador ^{a/}	1990	2000	2010	2013	2014	Diferencia 1990-2014
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,2	79,3	2,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,7	8,0	-6,8
Cobertura de la PEA por el seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	64,6	70,0	72,4	72,6	4,5
Asalariados	72,5	63,7	68,8	69,8	69,7	20,2
No asalariados	37,0	35,8	81,7	89,4	92,7	55,8
Cobertura de la PEA por el seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	48,0	62,6	63,9	64,1	19,6
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	8,0	9,0	9,3	9,3	2,1
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	25,1	30,5	40,3	43,9	43,2	18,1
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	32,8	42,9	47,4	49,6	18,4
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{b/} (%)	23,3	18,6	13,9	11,8	11,3	-12,0
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	69,1	83,2	86,6	88,0	29,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)						
Primaria		96,5	98,0	95,1	93,3	-2,8
Secundaria		51,6	67,7	70,0	70,0	21,4
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación superior ^{b/} (%)		22,1	26,0	30,3	29,0	12,9
Tasa neta de participación laboral ^{b/} (%)	57,3	58,0	59,3	60,0	59,5	2,3
Hombres	82,5	79,2	75,5	75,4	75,0	-7,5
Mujeres	32,5	37,8	44,5	46,1	45,2	12,7
Tasa de desempleo abierto ^{b/} (%)	4,5	5,1	7,3	8,6	8,5	4,0
Hombres	4,0	4,3	6,1	7,2	7,2	3,2
Mujeres	5,8	6,7	9,2	10,7	10,6	4,8
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	127,6	130,5	29,6
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{d/} (colones de junio 2014)	295.181	366.279	450.506	488.518	480.401	185.220
Hombres	311.944	384.586	468.617	502.274	499.807	187.863
Mujeres	258.248	333.053	423.476	468.513	451.276	193.029
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	23,1	23,1	8,2
Inversión social pública real per cápita (miles de colones del año 2000)	180,1	207,4	241,0	250,0	254,5	74,4
Tasa de víctimas de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,5	8,7	10,0	5,4
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini ^{b/} (índice)	0,464	0,487	0,507	0,522	0,516	0,052
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{e/} (veces)	8,2	9,7	10,8	13,0	12,7	4,5
Relación de dependencia económica en los hogares ^{f/}						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,2	2,3	-1,0
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9	-0,5
Hogares en pobreza total ^{b/} (%)	27,4	20,6	21,3	20,7	22,4	-5,0
Relación entre la incidencia de la pobreza en la región más alta y en la más baja ^{b/} (veces)	2,09	2,29	1,98	2,16	2,10	0,01
Deserción escolar en educación secundaria ^{b/} (%)		11,9	10,2	9,9	8,7	-5,0
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	7,5	7,1	-0,6

a/ Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

b/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC. A partir del 2010 las cifras fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

c/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de marzo de 2013. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999.

d/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor (base junio de 2014). A partir del 2010 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

e/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

f/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población que está fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la que está dentro de ella. Las cifras a partir de 2010 fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

g/ Incluye diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

VALORACIÓN GENERAL

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 incapacidad del mercado para absorber a la fuerza laboral se debe, en parte, a que la oferta no reúne las características que buscan las empresas, pero sobre todo al hecho de que no hay suficientes plazas disponibles, ni se espera un cambio significativo en el ritmo de generación de nuevas vacantes. Con una perspectiva de largo plazo, el desempleo actual es de los más altos de las últimas tres décadas, solo comparable al de los años de crisis a inicios de los ochenta. El reparto de los beneficios de la producción refleja un premio a la productividad del capital y a los trabajadores con altos niveles de logro educativo, independientemente de si laboran en el sector público o en el privado. Al resto de los ocupados, que son la mayoría (55%), les corresponde la sistemática explotación de excedentes del trabajo.

Las mujeres enfrentan un bloqueo preocupante. Dado que la tasa de participación laboral masculina alcanzó su frontera máxima en todos los grupos de edad, el crecimiento de la fuerza de trabajo dependerá de una mayor incorporación de las mujeres en edades productivas, cuyas tasas

de participación aún son bajas. Sin embargo, las señales que emite el mercado no son halagüeñas: el sector privado, que genera la mayor parte del empleo, no está creando puestos con el dinamismo requerido; pero además, cuando contrata, evita reclutar mujeres, y cuando sí lo hace, les paga menos que a sus contrapartes masculinas.

El país necesita una política de empleo de largo plazo que ponga especial atención en las mujeres y la mano de obra no calificada. No se trata solo de expandir la fuerza laboral, sino de proveer más y mejores puestos de trabajo, es decir, que la inserción remunerada de las personas se realice en empleos de calidad. Un estudio efectuado para este Informe revela que la fuente de ingresos que más reduce la desigualdad entre los hogares es la proveniente de los salarios de los empleados no calificados del sector privado. 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 mejorar la calidad de vida de este grupo.

Para formular este tipo de políticas también se debe comprender mejor el funcionamiento de la estructura productiva. Las proyecciones de demanda laboral realizadas para este Informe con base en la matriz insumo producto (MIP) del 2011 muestran dos rasgos principales. En primer lugar, 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 aumentaría un 4,0% por año entre 2015 y 2021. En segundo lugar, la clasificación de las actividades productivas de acuerdo con los encadenamientos que establecen entre ellas, es decir, según la intensidad de sus efectos de arrastre o de empuje, revela que los sectores clave -con fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante- solo absorben el 14,7% del empleo. Es decir, la mayoría de las personas trabaja en sectores que tienen pocos o nulos vínculos entre sí.

El Estado realiza un esfuerzo importante por atenuar estos malos resultados, a través de la política social. Algunos rubros financiados por el Fodesaf: los programas del IMAS, el Fondo Nacional de Becas (Fonabe) y el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS, reducen la pobreza en dos puntos porcentuales. Un 23% del PIB y un 75% del gasto público se destinan a inversión social pública (ISP), la cual en años recientes -aun en un contexto de débil crecimiento económico y severa crisis fiscal- se incrementó en términos por persona y recuperó por fin los niveles que tenía a inicios de los años ochenta. Sin embargo, en los próximos años difícilmente se podrá ampliar de modo sustancial ese esfuerzo. Aunque es necesario

mejorar la eficiencia en su distribución, la ISP, por sí sola, no alcanza para sacar a todas las familias de la pobreza.

La dificultad para costear aumentos sostenidos en la ISP es patente cuando se analiza el desequilibrio financiero de la CCSS, que emergió a la luz pública en 2011 aunque su existencia es de larga data. El problema tiene tres fuentes principales: el incremento de las remuneraciones, que constituyen el rubro de gasto más importante de la institución (66% en 2014), la reducción del ingreso por contribuciones desde 2009 (asociada a la escasa generación de empleo) y el incumplimiento del Estado en el pago de su deuda, cuyo origen no está exclusivamente en sus aportes como patrono, sino también en adeudos que se acumulan desde que los programas de atención se trasladaron del Ministerio de Salud a la CCSS, así como en nuevas obligaciones generadas por la cobertura de grupos especiales de población, cuyo aseguramiento corre a cuenta del Estado.

La práctica legislativa de crear derechos sin la debida dotación de recursos, reportada con amplitud en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, muestra una de sus peores aristas en las implicaciones para la seguridad social. Sobre la CCSS, como en ninguna otra institución pública, recaen directamente los mandatos que emanan de las leyes y la jurisprudencia constitucional cuando se trata de prestar servicios a la ciudadanía. Un seguro de salud cuya base contributiva es la masa cotizante de trabajadores, diseñado hace más de cincuenta años para dar protección a la población asalariada y sus familias, ha sido forzado a atender a otros grupos no trabajadores -o al menos no cotizantes o con aportes muy bajos-, sin que el Estado haya cumplido su obligación de entregar las contrapartidas que le corresponden. Un 49,7% de la deuda documentada del Estado con la CCSS se deriva de este incumplimiento, ocasionado a su vez por las restricciones que impone la situación deficitaria de la hacienda pública.

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.

VALORACIÓN DEL VIGÉSIMO INFORME

Los resultados del 2013 en materia de equidad e integración social no se apartan de las tendencias reportadas en años anteriores. Los principales indicadores sociales progresan lentamente, lo que ha permitido sostener los logros históricos que Costa Rica ostenta en diversos ámbitos del desarrollo humano. Sin embargo, el país sigue presentando un desempeño negativo en términos distributivos, que se refleja en el aumento de la desigualdad del ingreso, el estancamiento de la pobreza y el modesto avance en el cierre de brechas laborales, de género y territoriales.

Costa Rica experimentó transformaciones sociales en los últimos veinte años. La población pasó de 3 a 4,7 millones de personas y se volvió más urbana, más diversa, con estructuras familiares muy distintas a las prevalecientes décadas atrás; hoy es una sociedad más envejecida. En este marco, es preciso recordar que en la actualidad los habitantes del país viven, en general, mejor que hace dos décadas. Sin embargo, la modificación de las políticas

sociales no fue suficiente para atender los desafíos nuevos, ni para superar del todo los viejos. La velocidad y orientación del cambio social resultaron mayores que los ajustes en el aparato estatal.

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

ASPIRACIONES

■ EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno¹ de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

■ INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, ni bloqueos que las condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

■ OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

■ SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población².

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2014, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada.

El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades y oportunidades que les permita a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (PEN, 1994). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”.

En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones que les permiten o no la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento y de residencia, sexo, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo se organiza en tres grandes apartados. El primero proporciona un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Este año se ofrece una mirada en profundidad sobre el tema de la seguridad ciudadana y una síntesis de los principales hallazgos del *Quinto Informe Estado de la Educación*, publicado en agosto de 2015.

La segunda parte del capítulo analiza la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, entendidas como situaciones que

limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. Además del seguimiento en estas materias, y con el objetivo de profundizar en las transformaciones ocurridas en los últimos años, se estima el aporte de las distintas fuentes de ingresos de los hogares a la desigualdad total (medida con el coeficiente de Gini). Asimismo, de acuerdo con el enfoque analítico introducido en el Decimoquinto Informe, se actualiza la estructura de clases sociales según la ocupación de las personas y se reportan las principales características y cambios de los últimos veintisiete años.

En esta edición, gracias a la disponibilidad de nueva información, se analiza con más detalle el mercado de trabajo, visto como uno de los principales factores que explican la creciente desigualdad del ingreso y el estancamiento de la pobreza. Para empezar se brinda un panorama general del empleo, con los datos que tradicionalmente aportan las encuestas del INEC. Luego, tomando en cuenta la transición demográfica y la participación laboral por sexo, se proyecta la PEA esperada para los próximos años, según diversos escenarios. En tercer lugar se reportan los resultados de las encuestas de seguimiento a graduados de las universidades costarricenses que realiza el Consejo Nacional de Rectores (Conare). Más adelante se calcula el índice de demanda laboral (IDL) para predecir la generación de puestos de trabajo en el corto plazo. Por último, se estiman los requerimientos de empleo para el siguiente quinquenio, con base en la

estructura productiva de la matriz insumo producto (MIP) del 2011 y supuestos de evolución de los componentes de la demanda agregada.

La tercera sección del capítulo evalúa la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado laboral. Sobre este último, con base en el enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, se da seguimiento a la observancia del salario mínimo y las garantías laborales. En el ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en años recientes, con énfasis en el 2014. Posteriormente se analizan algunos programas sociales selectivos que reciben financiamiento del Fodesaf y que, por su escala, tienen efectos visibles en las encuestas de hogares. Para finalizar, el capítulo ofrece un estudio de la situación del seguro de salud, pilar

básico del sistema de bienestar social, el cual constituye un buen ejemplo de la vulnerabilidad institucional que generan los problemas socioeconómicos del país ya que, por un lado, el negativo desempeño del mercado laboral se traduce en menores ingresos por contribuciones, y por otro, el desequilibrio financiero de la Hacienda Pública permite que se acreciente la deuda acumulada del Estado con la CCSS.

Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades

Como se indicó, esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de la acumulación de capacidades en desarrollo humano, según el desempeño de algunos indicadores sociales en el año 2014 y con respecto a su tendencia de mediano plazo. Además se realizan miradas en profundidad en torno a las aspiraciones de acceso al conocimiento y a una vida

libre de amenazas. Sobre el primero de estos temas se reportan los principales resultados del *Quinto Informe Estado de la Educación*.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2014), con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional³. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo (cuadro 2.2).

En 2014 se consolidaron las tendencias positivas y negativas en materia social reportadas en los últimos Informes. Los avances se concentraron sobre todo en

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2014

Posición ^{b/}	Desempeño del 2014 con respecto a la tendencia ^{a/}		
	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora
Alta	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cobertura de la PEA no asalariada en la seguridad social ■ Tasa de mortalidad infantil 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cobertura de la PEA asalariada en la seguridad social ■ Esperanza de vida 	
Media	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Tasa neta de escolaridad en la educación diversificada ■ Inversión social pública como porcentaje del PIB 	<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
Baja	<ul style="list-style-type: none"> ■ Población con secundaria completa o más 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coeficiente de Gini 	

Tipo de resultado:	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo
---------------------------	-----------	-------	------------	------	----------

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2013 se compara con el valor obtenido en el 2014, y el crecimiento anual del 2014 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2013.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En algunos indicadores hay que tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, los jóvenes que no estudian ni trabajan, la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito la incidencia de pobreza y la tasa de homicidios.

c/ "Se mantiene" significa que en 2014 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2013, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

las aspiraciones de acceso al conocimiento y a una vida larga y sana –aquellas en las que Costa Rica acumula logros históricos–, mientras que los retrocesos se dieron en el acceso a una vida libre de amenazas y a un ingreso digno. Este deterioro es preocupante, pues ocurre justamente en los indicadores que de manera sistemática han venido desmejorando y acumulan rezagos, tanto en la evolución a lo interno del país como en la comparación internacional. Además, las mejoras observadas son modestas, y no tienen la fuerza necesaria para generar saltos importantes en el desarrollo humano. En síntesis, persiste la situación que este Informe ha señalado en varias de sus ediciones: una desconexión entre la ampliación de capacidades y el logro de una mayor equidad.

El balance de 2014 en el acceso a una vida larga y sana se califica como “sin cambios en las tendencias”. Gracias a los logros acumulados en décadas pasadas, Costa Rica sigue ocupando una posición alta a nivel mundial, similar a la de las naciones desarrolladas. Este año destaca la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el crecimiento de las coberturas de la seguridad social entre los trabajadores no asalariados y la reducción en la incidencia del dengue. En el primer caso, la tasa pasó de 8,7 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos en 2013, a 8,0, la cifra más baja de la historia, en un indicador que además tiene una década de mantenerse por debajo de 10 (el detalle se presenta en el cuadro 2.1, al inicio de este capítulo).

Las coberturas a la seguridad social no mostraron cambios significativos en la PEA asalariada, pero sí crecieron en el caso de la no asalariada. Los aumentos entre 2013 y 2014 fueron de 89,4% a 92,7% en el seguro de salud, y de 72,2% a 74,8% en el de pensiones. Preocupa el hecho de que las coberturas de la PEA asalariada se mantengan por debajo del 70%, lo que refleja la informalidad y la precariedad laboral que sufren muchos trabajadores.

En 2014 se reportó la más baja incidencia de dengue del último quinquenio, con 11.140 casos (cuatro de ellos graves), lo que representa una disminución de 77,7% con respecto al 2013. En ese año

Costa Rica registró la cifra histórica de 49.993 casos (220 graves), la más alta en dos décadas y superior a la de 2005, que hasta ese momento ostentaba el récord de 37.789 casos. La disminución se dio en todas las regiones. Dos factores que explican este resultado son el descenso de las lluvias y la implementación de la Estrategia de Atención Integral del Dengue 2014, que realizó campañas de eliminación de criaderos del mosquito con participación comunitaria e intersectorial y fomentó alianzas estratégicas entre organizaciones sociales, municipalidades y empresas, mediante el programa “Mi comunidad sin dengue” (Ministerio de Salud, 2015).

En materia de acceso al conocimiento siguieron mejorando los principales indicadores de acceso y logro educativo, aunque por el rezago sufrido en décadas pasadas aún se mantienen en niveles intermedios con respecto a los demás países del mundo. Esta es la dimensión del desarrollo humano que ha tenido mayores avances en años recientes; gracias a una mayor inversión social y al esfuerzo de los hogares y las personas, se ha recuperado el terreno perdido en los años ochenta. Los hechos más destacados en 2014 fueron: el incremento en la asistencia a la educación de la población de 12 a 18 años, la disminución de la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan, un mayor logro educativo, reflejado en la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (9,3 años), así como la proporción de ellas que logró terminar la secundaria y el porcentaje de la población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más (50% en 2014).

Por su parte, la cobertura de la educación superior entre las personas de 18 a 24 años muestra avances lentos: entre 2009 y 2014 apenas aumentó dos puntos porcentuales (a un 29%). Tampoco hubo cambios en las tasas netas de escolaridad en secundaria, noticia preocupante si se considera que aún está pendiente el reto de lograr la universalidad de este nivel educativo, especialmente en el ciclo diversificado, al cual asiste menos del 40% de los jóvenes de 15 y 16 años. Estos resultados son reflejo de los problemas de repitencia y sobreedad que caracterizan a la educación formal básica y que

llevan a muchos jóvenes –que superaron las edades ideales para estar en el sistema– a optar por otras modalidades de formación de menor calidad y más bajo rendimiento.

En la aspiración de acceso a un ingreso digno la evolución de los indicadores sigue siendo negativa, en un marco de inequidad distributiva y modesto desempeño del mercado laboral. Por un lado, se dio un ligero aumento en el índice de salarios mínimos en términos reales, en un contexto de baja inflación, pero por otro lado cayeron los ingresos promedio de los hogares, luego de cinco años consecutivos de crecimiento real. La reducción no afectó a todos los hogares por igual; los grupos extremos de la distribución fueron los más perjudicados. Los ingresos del primer quintil (el 20% más pobre) decrecieron un 5,9%, mientras que los del quinto (el 20% más rico) lo hicieron en un 7,9%. Estos resultados explican, en parte, el leve descenso observado en el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad del ingreso. En efecto, entre 2013 y 2014 ese indicador pasó de 0,522 a 0,516 y, con ello, al menos detuvo la tendencia creciente iniciada en 2006. Sin embargo, aún es temprano para saber si ese comportamiento será sostenible en los próximos años.

La incidencia de la pobreza total aumentó 1,7 puntos porcentuales entre 2013 y 2014 (dato estadísticamente significativo), al pasar de 20,7% a 22,4%. Esto equivale a 32.727 nuevos hogares que cayeron en esa situación, para un total de 318.810 familias. La pobreza extrema afectó a un 6,7% de los hogares, y no mostró cambios con respecto al año anterior. El país cumple dos décadas de no mostrar avances sostenidos en esta materia.

Los problemas de empleo han crecido en años recientes. La tasa de desempleo abierto –medida con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2014– se situó en 8,6%, y afectó con mayor intensidad a las personas pobres, los jóvenes, las mujeres y las regiones periféricas. La cifra registrada es semejante a la de 2013. Si se calcula este indicador con la Encuesta Continua de Empleo (ECE), cuya información es trimestral, se obtiene que durante el 2014 el desempleo

promedio fue de 9,6%, parecido al de los últimos tres años y equivalente a alrededor de 220.000 personas. El desempleo femenino fue de un 12%, frente a un 8% del masculino. La generación de más y mejores puestos de trabajo es esencial para reducir la pobreza y la desigualdad, apuntalar un crecimiento económico inclusivo y, por esta vía, avanzar hacia el desarrollo humano sostenible.

Las tasas netas de participación laboral tampoco tuvieron cambios con respecto a los últimos años. Según la ECE 2014, la masculina alcanzó un 75% y la femenina un 50%. Este resultado muestra la persistencia de barreras de acceso al trabajo remunerado para las mujeres, dado que estas siguen siendo las principales responsables de las tareas domésticas no remuneradas, y el país no logra adoptar la visión del cuidado como una responsabilidad social.

Finalmente, en la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas hubo retrocesos, luego de las mejoras observadas entre 2011 y 2013. En este ámbito los indicadores de Costa Rica son similares a los de los demás países latinoamericanos, pero menores que los de Centroamérica, una de las regiones más violentas del mundo. En 2014 la tasa de homicidios aumentó a 10,0 casos por 100.000 habitantes, 1,2 más que en 2013 (60 víctimas más). Asimismo, los accidentes de tránsito cobraron las vidas de 51 personas más que en 2013, lo que elevó la tasa a 13,7 víctimas por 100.000 habitantes. La población con edades de entre 20 y 29 años tiene las tasas más altas de muerte por estas dos causas (Ministerio de Salud, 2015).

Además en 2014 se registraron seis femicidios⁴, cinco de ellos perpetrados por el concubino de la víctima. La cifra es similar a la del año previo, aunque inferior al promedio de los últimos veinte años. Si se amplía la definición y se consideran los asesinatos de naturaleza pasional o sentimental cometidos por ex esposos, ex concubinos, novios o ex novios, o bien por atacantes sexuales o acosadores⁵, se obtiene que dieciséis mujeres perdieron la vida por este motivo, cinco más que en 2013.

Miradas en profundidad

Todos los años este Informe busca desagregar lo más posible los indicadores y aplicar métodos novedosos, para profundizar en el estudio de las aspiraciones de desarrollo humano y llamar la atención sobre desafíos pendientes, incluso en áreas en las que, en promedio, Costa Rica exhibe logros importantes.

En esta edición se seleccionaron dos temas para explorarlos en profundidad. Por un lado, se preparó una síntesis de los resultados del *Quinto Informe Estado de la Educación*, publicado en agosto de 2015, y por otro, se analizó la situación en materia de seguridad ciudadana. Sobre esto último el hallazgo más relevante es que en el 2014 se deterioraron los principales indicadores de criminalidad, lo cual constituye una alerta roja para el país. Volvió a crecer la tasa de homicidios, reflejo de una problemática que se concentra en algunas zonas y se relaciona con la delincuencia organizada. También aumentaron las denuncias presentadas al OIJ en la mayoría de los delitos. Aunque la tasa de victimización del 2014 fue similar a la de 2010, si se compara con décadas anteriores muestra una tendencia creciente.

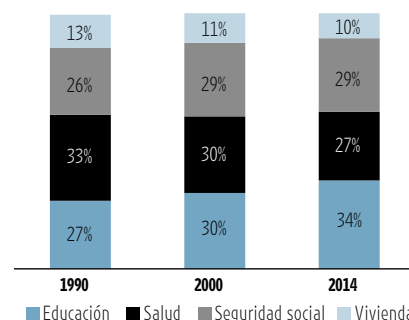
Educación se consolida como prioridad política, pero mantiene rezagos en áreas estratégicas

En su “Valoración general”, el *Quinto Informe Estado de la Educación* señala que en el tiempo transcurrido desde 2006 –cuando se publicó la primera edición de ese Informe– Costa Rica consolidó la educación como su mayor prioridad de política pública. Durante estos años el sistema educativo se destrabó, luego de décadas de retrocesos y recuperaciones parciales: creció de manera significativa la participación de este sector en la inversión social (gráfico 2.1) y por vía constitucional se le asignó el 8% del PIB, se declaró la obligatoriedad del ciclo diversificado, mejoraron de forma notable los salarios de los docentes y se renovó sustancialmente la oferta educativa, con la promulgación de nuevos programas de estudio.

El *Quinto Informe* también reporta que el cambio de gobierno en 2014 no implicó modificaciones abruptas en los

GRÁFICO 2.1

Distribución de la inversión social pública, por función



Fuente: PEN, 2015.

progresos logrados y en la mayoría de los lineamientos establecidos. Sin embargo, en la última década tampoco hubo transformaciones de fondo en la organización y funcionamiento del sistema, ni mejoras aceleradas en sus resultados. Se continúa avanzando de manera inercial en las coberturas educativas, la exclusión y la calidad de la infraestructura de escuelas y colegios. Costa Rica se mantiene en una posición de rezago relativo cuando se compara con naciones de similar desarrollo económico y social en indicadores clave, como la tasa neta de cobertura del ciclo diversificado (todavía por debajo del 40%). La gestión del MEP, una institución compleja y fragmentada, sigue mostrando falta de agilidad en la toma de decisiones, tal como evidenciaron en 2014 los problemas para la implementación de un nuevo sistema de pagos que llevó años concretar.

Hay varios asuntos relacionados con el desempeño educativo que urge atender en los próximos años, para que el país pueda profundizar las reformas recientes y acelerar los avances conseguidos. En el nivel preescolar falta correspondencia entre la distribución espacial de la oferta educativa y las zonas más necesitadas de ese servicio: una serie de comunidades en las que se concentran hogares de climas educativos bajos y grandes cantidades de niños de 0 a 6 años, en su mayoría ubicadas en regiones periféricas del país. El nuevo programa de estudios, aprobado en 2014, tiene el potencial para elevar la calidad de la enseñanza preescolar y equilibrar las oportunidades de los niños

y niñas que provienen de esos hogares.

En la educación primaria la matrícula se ha reducido en el 70,5% de las escuelas, como resultado de la transición demográfica. Pese a ello, el MEP no ha planificado los cambios y mejoras que pueden efectuarse a la luz de esta nueva realidad en términos de oferta, distribución del personal docente, horarios e infraestructura educativa.

En materia de rendimiento, persiste el bajo desempeño de la población estudiantil en diversas pruebas nacionales e internacionales, y no se reportan mayores avances en las mediciones realizadas en 2012 por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Los puntajes alcanzados indican que las y los jóvenes costarricenses tienen dificultades para analizar, razonar y comunicarse con solvencia cuando plantean, interpretan y resuelven problemas en situaciones de la vida real.

El rendimiento académico marca diferencias entre los alumnos de centros públicos y privados, así como entre instituciones que operan con distintas modalidades (colegios diurnos y nocturnos, técnicos y académicos, entre otros). Esto se explica, en el primer caso, por desigualdades en las características socioeconómicas de los estudiantes, y en el segundo, precisamente por la modalidad de trabajo de los colegios, así como por su ubicación. Ambos hallazgos subrayan la importancia de las políticas de equidad y el uso de criterios focalizados en la distribución de los recursos educativos, a fin de mejorar el desempeño estudiantil.

En otro orden de ideas, los aumentos salariales que recibieron los docentes en servicio en los últimos años permitieron superar un problema crónico que se venía arrastrando por décadas y que le restaba atractivo a esta profesión. Sin embargo, el logro de tener maestros mejor pagados y con más titulación no se tradujo en progresos sustantivos en el rendimiento estudiantil. Nuevos datos indican que ello se debe en parte a que los sobresueldos existentes (recargos e incentivos), que representan más del 40% de la masa salarial, no están ligados a resultados. Por un lado, los incentivos no se asignan con base en un esfuerzo diferenciado del educador y son percibidos como un compo-

nente más de la remuneración. Por otro lado, hay un alto porcentaje de docentes a los que se les han asignado recargos que limitan su tiempo para planificar las lecciones, lo que incide en la calidad de la enseñanza. Tampoco se dispone de incentivos no financieros o por centro educativo, que premien el desempeño de los buenos profesores y profesoras.

En lo que concierne a la infraestructura, el incremento de la inversión no ha sido suficiente para garantizar una mejora generalizada en los ambientes de aprendizaje. Un estudio que analizó cien colegios del país encontró graves deficiencias en el diseño y uso de los espacios destinados a la recreación y la convivencia, sobre todo en los centros ubicados en distritos costeros y fronterizos. Una conclusión relevante del *Quinto Informe Estado de la Educación* es que, si la inversión no es acompañada por criterios de calidad en el uso de los espacios, la nueva infraestructura no crea buenos ambientes de aprendizaje.

Por último, en el ámbito de educación superior el país tiene desafíos importantes, entre ellos la necesidad de ampliar las oportunidades de acceso para los grupos de menores ingresos, que se mantienen en niveles muy bajos. Cuando se analiza la composición social de la población estudiantil se encuentra que en las universidades públicas la mayoría de las personas admitidas en 2013 se graduó de colegios públicos (75%) y que en ellas hay mayor presencia de alumnos procedentes de hogares de menores ingresos que en los centros privados (un 22,6% de los que asisten a universidades públicas pertenece a los dos primeros quintiles versus un 10,5% en las privadas). Este es un aspecto positivo que debe fortalecerse en los próximos años.

Otro tema que demanda estudio es el acelerado crecimiento que muestra la titulación en las universidades privadas, cuya participación en el total de diplomas entregados pasó de 43,8% en 1995, a 68,5% en 2013, con pocos controles de calidad. En los centros públicos, pese a importantes variaciones entre ellos, la relación entre la población matriculada y los títulos otorgados está acorde con los parámetros internacionales para países con niveles de desarrollo similares al de

Costa Rica. Pero en el sector privado los resultados solo son comparables con los de universidades de las naciones más avanzadas de la OCDE (Francia, Suiza o Inglaterra), un hecho inconsistente con la baja cobertura de la educación terciaria en el país y con el carácter reciente de las universidades privadas (en su mayoría fundadas en la década de los noventa).

En un contexto nacional que tiende a complicarse en lo económico y lo social, es vital no cometer errores del pasado, como lo fue sacrificar la educación en presencia de una crisis fiscal, o negarse a hacer cambios sustanciales en áreas estratégicas del sistema para preservar la manera usual de hacer las cosas. Estos caminos ya se han recorrido, se sabe de sus consecuencias y del tiempo que le ha tomado al país recuperarse y avanzar. También en el contexto actual, de creciente restricción fiscal, el sector educación cada vez más tendrá que mostrar una gestión eficiente de los recursos asignados, vinculada a resultados medibles (PEN, 2015).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACION

véase el *Quinto Informe Estado de la Educación*, en www.estadonacion.or.cr

Se detienen los avances de los últimos años en materia de seguridad ciudadana

Una condición básica para que las personas desarrollen sus capacidades y vivan la vida que valoran es que puedan desenvolverse en un entorno libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. Sin embargo, en Costa Rica la seguridad ciudadana, la violencia y la criminalidad se mantienen entre las mayores preocupaciones de los habitantes. Esta sección examina los cambios que tuvo el país en esta materia durante el 2014 y, para tal efecto, entiende la seguridad ciudadana como una situación objetiva, cuyo análisis se basa en las denuncias interpuestas ante el Poder Judicial y sus dependencias, así como en la victimización reportada por los hogares, que se combina con

una situación subjetiva, que corresponde al sentimiento de inseguridad captado mediante encuestas de percepción (Loría, 2015).

En 2014 se incrementó la tasa de homicidios, luego de la tendencia a la baja mostrada entre 2011 y 2013. La evidencia indica que este deterioro tiene una expresión territorial, pues se concentra en pocos distritos y se relaciona con el crimen organizado, ya que ahora las bandas narcotraficantes se constituyen y operan como estructuras empresariales.

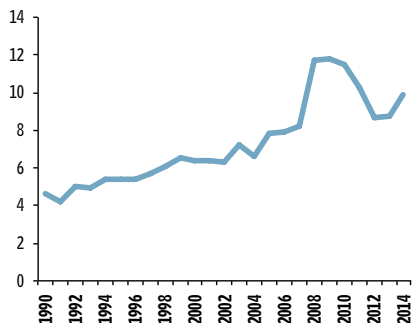
En cuanto a la victimización, los datos de la Enaho revelan que en 2014 uno de cada cinco hogares reportó la ocurrencia de algún delito. Esta cifra no varió con respecto a la medición del 2010; si se compara con la de 2008 representa una mejora, pero de todas formas se mantiene por encima de los registros 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.

Crece la tasa de homicidios en 2014

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 2.2). 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

GRÁFICO 2.2

Tasa de víctimas de homicidio doloso
(por 100.000 habitantes)



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

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.

Así pues, durante el 2014 se reportaron 477 personas fallecidas por homicidios dolosos, 66 más que en 2013, lo que representa un crecimiento de 16% y una tasa de 10,0 casos por 100.000 habitantes. El problema se concentra en los cantones de San José (15,5%), Desamparados (9,6%) y Limón (8,2%). 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.

Aunque este aumento 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 hay naciones que superan los 80 homicidios por cada 100.000 habitantes. Si bien Honduras registra una disminución, en El Salvador el problema tiende a agravarse: datos preliminares del 2015 indican que podría convertirse en el país más violento del mundo entre los que no están en guerra. La tasa promedio de América Latina es de alrededor de 15, mientras que en los países de la OCDE es inferior a 5.

El 11% de las víctimas de homicidio de 2014 fueron mujeres, tres puntos porcentuales más que en 2013. Por edades, las personas de entre 20 y 29 años siguieron siendo las más afectadas, pues una de cada tres víctimas de homicidio pertenecía a este grupo, cifra que aumentó diez puntos porcentuales con respecto al 2013.

También se modificó el peso relativo de las modalidades de asesinato. La principal fue el ajuste de cuentas o venganza, seguida por las discusiones o riñas. Este cambio se explica por una transformación en la dinámica de las bandas narcotraficantes; en otras palabras, se ha incrementado la violencia homicida como forma de resolver los problemas entre vendedores de drogas (Loría, 2015).

La información territorial revela que el problema se concentra en ciertas zonas. 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” (recuadro 2.1). 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.

Un estudio elaborado por Flacso-Costa Rica buscó explicar por qué comunidades urbanas con condiciones similares de desigualdad y exclusión social tienen distintos niveles de violencia (Pérez Sáinz, 2015). Entre sus hallazgos destaca que la exclusión social genera tres manifestaciones de violencia, a saber: i) la social, que se presenta en el ámbito del hogar como una alta probabilidad de sufrir violencia doméstica, ii) la ganancial, que se expresa en los delitos de robo y asalto, y iii) la contextual, que da lugar a la creación de micromercados de drogas. La intensidad e incidencia de las manifestaciones dependen del tipo de organización ciudadana que prevalezca en la comunidad.

Sobre este último tema, Costa Rica ha apostado por la combinación de soluciones civilistas e inteligencia policial, y en tal sentido puede mostrar dos experiencias exitosas en respuesta al aumento de la violencia en algunas comunidades: la conformación de comités de seguridad ciudadana en coordinación con la Fuerza Pública, y la política de “territorios seguros”, en conjunto con el Poder Judicial.

Entre los actos delictivos que registra el OIJ, el asalto es el más frecuente y uno de los que más incrementa la sensación de inseguridad en la población (13.797 casos reportados en 2014). Desde 2010 su tendencia ha sido creciente, excepto en 2012. Se caracteriza por el uso predominante de armas de fuego (48,6%). Las víctimas por lo general son hombres, que se encontraban en la vía pública (peatones) y tenían entre 18 y 29 años de edad. Las cabeceras de las provincias de San José (23%), Alajuela (6%) y Heredia (5,6%) son las más perjudicadas.

El hurto a persona⁶ ha tenido un crecimiento muy significativo en los últimos años, pues pasó de 4.662 denuncias en 2010, a 10.074 en 2014. Esto puede deberse a modificaciones en los regis-

RECUADRO 2.1

La “Banda del Indio”: un antes y un después en materia de criminalidad organizada en Costa Rica

El aumento de los homicidios en el año 2014 se explica principalmente por la modalidad criminal de ajuste de cuentas o venganza, en las comunidades del sur de la capital. Esto a su vez obedece a los reacomodos en las bandas narcotraficantes, luego del arresto y encarcelamiento de los líderes de la denominada “Banda del Indio”.

Según oficiales del Organismo de Investigación Judicial entrevistados⁷, la forma de operación de esta banda marca un antes y un después en materia de criminalidad organizada para la venta de drogas al menudeo en el país. En el pasado los delincuentes actuaban sin mayores vínculos entre sí, como vendedores independientes y con el único objetivo de sostenerse económicamente. La “Banda del Indio” fue la primera que pretendió funcionar de manera estructurada, unificando varios puntos de venta y dominando espacios locales más allá de un solo barrio o caserío.

Las investigaciones policiales indican que este grupo empezó a operar alrededor del 2008 en Dos Cercas de Desamparados y luego se extendió a Gravilias, Los Guido, Calle Fallas y otros distritos del cantón. Posteriormente, incursionó en otros lugares del cantón de San José, como Paso Ancho, San Sebastián, Cristo Rey y Pavas. Las pesquisas en torno a esta organización iniciaron

en 2010 y en 2012 se logró el arresto de su líder.

La principal característica de la “Banda del Indio” era su forma de operar, con una estructura de tipo empresarial, dividida en secciones cuyos miembros no se conocían entre sí, ni a los superiores en la cadena de mando. El personal reclutado tenía un perfil claro: jóvenes menores de 30 años (algunos de 17 y 18 años), sin antecedentes policiales (de forma que pudieran, por ejemplo, obtener permisos legales de portación de armas), con baja escolaridad, inclusive con primaria incompleta, y provenientes de familias con problemas de violencia, en condición de pobreza y con jefaturas femeninas. La banda les ofrecía a sus asociados dinero, protección, seguridad y aceptación. Para muchos, ello representaba una oportunidad para solventar sus necesidades básicas y las de sus familias.

Tras el arresto del líder de la banda, varios grupos han tratado de desarrollar una estructura similar. Este *modus operandi* es conocido e incluso común en naciones vecinas como Colombia, México y el norte de Centroamérica. La “Banda del Indio” importó y adaptó esa forma de organización criminal, que sin duda impone grandes retos a las autoridades nacionales.

Fuente: Loría, 2015.

tros, pero también al incremento en la tenencia de objetos fáciles de sustraer, como los teléfonos celulares. A diferencia de los asaltos, este delito afecta por igual a hombres y mujeres. Los robos de vehículos (3.717 en 2014) y a edificaciones (4.513) han mostrado disminuciones desde el 2010 (OIJ, 2015).

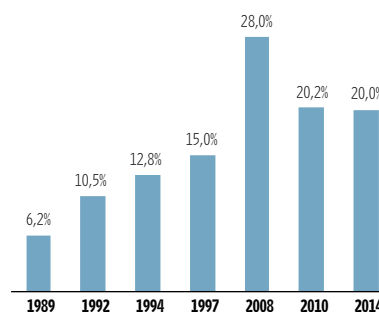
En 2014 hubo 7.799 denuncias por robos a viviendas, un aumento del 7,1% en comparación con 2013. Este delito ha tenido un notable repunte en ciudades intermedias como Liberia, Ciudad Quesada, Pérez Zeledón, Limón, Siquirres, Nicoya y Guápiles. Un 5,5%

de los casos denunciados en 2014 se dio en el cantón de San Carlos, y Alajuela y Pococí registraron un 4,1% cada uno.

Victimización se mantiene en niveles similares al 2010

La victimización se mide a través de un módulo especial incluido en las encuestas de hogares, en el cual se pregunta si algún miembro del hogar fue víctima de un delito en el último año⁸. Como se observa en el gráfico 2.3, entre 1989 y 2008 este fenómeno mostró una tendencia creciente. En 2008 casi una tercera parte de las personas entrevistadas afirmó haber

GRÁFICO 2.3

Porcentaje de victimización en los hogares^{a/}

a/ Porcentaje de hogares que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo. El gráfico muestra los años en que las encuestas incluyeron el módulo sobre victimización.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2015.

sido víctima de alguna situación delictiva, proporción que representa un “pico” en la serie estadística. En 2010 y 2014 la cifra bajó a un 20%, sin cambios significativos entre ambos años. Aunque esto evidencia una mejora con respecto al 2008, las cifras siguen siendo superiores a las de años previos.

En 2014 la victimización fue mayor en los hogares urbanos (21,6%) que en los rurales (15,4%). Por regiones se presentó más en la Central (22,6%), la Pacífico Central (19,5%) y la Huetar Atlántica (17,9%), en tanto que la tasa más baja correspondió a la Chorotega (9%). Por niveles de ingreso no hubo diferencias significativas, aunque el fenómeno tuvo mayor incidencia en los hogares más ricos: 22,6% en el quinto quintil versus 18,1% en el primero. Esta característica difiere de anteriores encuestas, cuyos datos indicaban que los hogares de mayores ingresos tenían tasas de victimización muy superiores al resto.

Por tipo de delito, el que más aqueja a las familias es el robo o asalto fuera de la vivienda, mencionado por el 7,5% de las personas entrevistadas. Le siguen el robo en la vivienda (5,0%) y el intento de robo (2,8%). El robo de pertenencias en el vehículo (1,9%), la agresión contra algún miembro del hogar (1,3%) y el robo o estafa de dinero por internet (1,0%) registran cifras menores. En comparación con el 2008, casi todas las situaciones de inseguridad indagadas

disminuyeron. Únicamente el robo o estafa de dinero por internet se incrementó. El robo o asalto fuera de la vivienda es superior en las áreas urbanas, al igual que el intento de robo y el robo de pertenencias en el vehículo. Los demás delitos presentan magnitudes similares entre zonas (INEC, 2015).

Un 29,7% de los eventos del 2014 fue denunciado, sin diferencias por zona, región de residencia o quintiles de ingreso. Esta cifra es superior al 23% registrado en 2008 y 2010, lo cual podría ser reflejo de una mayor confianza en el sistema de administración de justicia. El delito que más se reporta es el robo de vehículo (84,2%), posiblemente porque se trata de un bien de alto valor económico y además porque el trámite judicial es requisito para solicitar la cobertura de los seguros correspondientes. El delito más frecuente, “robo o asalto fuera de la vivienda”, solo se denuncia en un 30,3% de las ocasiones (INEC, 2015).

Como se mencionó al inicio de esta sección, además de la criminalidad objetiva, el análisis de la seguridad ciudadana debe considerar el llamado “sentimiento de inseguridad”. Este tiene que ver con el miedo que sienten las personas al ver amenazada su integridad física y patrimonial, y con su opinión acerca de las instituciones encargadas de enfrentar el problema. La medición de este componente es esencial porque tiene relación directa con la calidad de vida de la ciudadanía. El sentimiento de inseguridad puede provocar cambios en las costumbres y rutinas de los individuos, e incluso llega a afectar el ejercicio de derechos fundamentales. Este fenómeno se mide a través encuestas. En este análisis se utilizan los resultados de las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt⁹.

En varias ediciones de la encuesta (2004, 2008, 2010 y 2012) las personas consultadas señalaron la delincuencia como el principal problema del país, y en algunos años esta fue la opinión de casi cuatro de cada diez entrevistados. En 2014 esta percepción se mantenía, aunque con porcentajes similares a los registrados para la corrupción y el desempleo (los tres problemas fueron mencionados por dos de cada diez personas).

La encuesta también pregunta qué tan seguras se sienten las personas en sus barrios o comunidades ante la posibilidad de ser víctimas de un asalto o robo. Desde 2008, el porcentaje de quienes afirmaban sentirse seguros se mantenía alto, pues, aunque la delincuencia era una de las mayores preocupaciones en el país, las y los ciudadanos percibían sus comunidades como seguras. Sin embargo, esto varió en 2014: la proporción de los entrevistados que declaró sentirse seguro o muy seguro en su lugar de residencia cayó de 69% en 2012, a 51% en la última medición, sin diferencias según sexo. Más de la mitad de las personas cree que el nivel de violencia en su barrio es igual que el de un año antes (56%), mientras que un 13% piensa que es mayor. El 57% de las mujeres y el 52% de los hombres señalaron que para protegerse de la delincuencia en el último año evitaron caminar por algunas zonas de su comunidad que consideran peligrosas.

Otro tema que indaga la encuesta es la confianza de la población en la policía. En la consulta de 2014, el 13% de los hombres y el 14% de las mujeres afirmaron no tener ninguna confianza. Este sentimiento es más acentuado entre las personas menores de 30 años.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SEGURIDAD CIUDADANA
véase Loría, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

Igualdad de oportunidades y capacidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Este capítulo entiende la equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades, de manera que todos los habitantes tengan los medios para potenciar sus capacidades. Esta situación no asegura que todos obtengan resultados

semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes, inteligencia, suerte, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ningún individuo enfrente bloqueos sociales que lo condenen a la pobreza y a la vulnerabilidad social.

Desde este punto de vista el balance general es negativo: en Costa Rica persisten altas desigualdades en la distribución del ingreso, no hay avances en la reducción de la pobreza y el mercado de trabajo, que es la principal fuente de ingresos de las familias, no muestra resultados favorables, ni mejoras previsibles en el mediano plazo, a menos que se tomen medidas específicas al respecto. 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.

Persiste alta desigualdad en distribución del ingreso, pese a reducción en 2014

Ediciones anteriores de este Informe han reportado la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos que ha caracterizado a Costa Rica en el presente siglo, y que la ubica en una posición intermedia en América Latina, luego de que en los años noventa era uno de los países más equitativos de la región (la más desigual del mundo).

Diversos estudios coinciden en que la desigualdad en Latinoamérica aumentó en las décadas de los ochenta y noventa. Esta tendencia se asocia con las crisis económicas, las políticas de ajuste aplicadas sin una red de protección social, las primeras etapas de las reformas económicas, en particular la apertura comercial y el cambio tecnológico, que incrementaron la demanda relativa de trabajadores con mayor escolaridad (Székely y Hilgert, 1999; Gasparini y Lustig, 2011; Székely y Sámano, 2012; Cornia, 2012). En cambio, a inicios del

siglo XXI se observa una disminución generalizada de la desigualdad, que se explica porque los efectos negativos de las reformas económicas han tendido a diluirse y las mejoras macroeconómicas aumentaron el empleo, afectadas por una reducción del premio salarial de los más educados, junto con una expansión de las transferencias monetarias a los más pobres (Lustig et al., 2011; Cepal, 2011; Gasparini y Lustig, 2011; Cornia, 2014). A su vez, la caída del premio salarial a la mano de obra calificada se asocia con una mayor cobertura de la educación media, junto a políticas laborales que impulsaron los ingresos de los empleados menos calificados, como los salarios mínimos y el fortalecimiento de la negociación colectiva (Trejos, 2015a).

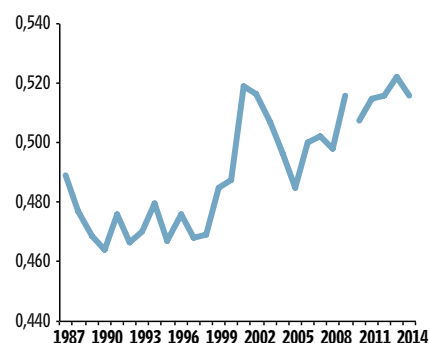
En el caso de Centroamérica, Gindling y Trejos (2014) reportan que durante la última década la desigualdad de los ingresos laborales aumentó en Costa Rica debido al crecimiento del premio salarial a los más calificados, mientras que disminuyó en El Salvador y Nicaragua por la combinación de un menor premio salarial, una reducción en la desigualdad en los años de educación (mayor logro en secundaria) e incluso caídas reales en esos ingresos, aunque en ambos países persisten importantes problemas, como

la informalidad (Keifman y Maurizio, 2012).

El indicador más utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini¹⁰. En Costa Rica su evolución muestra que, luego de un comportamiento relativamente estable desde 1987 y durante los años noventa (con un promedio de 0,474), entre 1999 y 2001 experimentó una aceleración que lo elevó a 0,519¹¹. 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 (gráfico 2.4). 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 XXI¹².

En 2014 el ingreso promedio de los hogares ascendió a 1.008.482 de colones, lo que representa una disminución real del 4,8% en relación con el 2013. La magnitud de la contracción difiere entre grupos, pero los de menores ingresos, de nuevo, estuvieron entre los más perjudicados: los ingresos del primer quintil (los más pobres) se redujeron un 5,9% y los del quinto quintil (los más ricos) un 7,9%, en tanto que los de los quintiles

GRÁFICO 2.4

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}

a/ Se ordenaron y acumularon las personas a partir del ingreso familiar per cápita. Los cálculos del 2010 al 2014 se realizaron con el ingreso familiar per cápita neto ajustado. Además se utilizó la estructura de población proyectada con base en el Censo 2011, del INEC.

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

segundo y tercero cayeron un 3,4% y un 2,1%, respectivamente. El cuarto quintil se mantuvo sin cambios.

Si se clasifica los hogares en deciles se obtiene el mismo resultado, esto es, que los más perjudicados fueron los grupos extremos de la distribución (cuadro 2.3). Esto explica la leve disminución observada en el coeficiente de Gini, pues los ingresos de los más ricos tuvieron una

CUADRO 2.3

Ingreso promedio real mensual del hogar^{a/}, por decil de ingreso per cápita^{b/}. 2012-2014 (colones de junio del 2014)

	Ingreso			Variación anual		
	2012	2013	2014	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Primer decil	143.744	134.28	124.641	1,0	-6,6	-7,2
Segundo decil	298.682	287.503	272.572	-1,8	-3,7	-5,2
Tercer decil	415.371	418.173	396.84	4,5	0,7	-5,1
Cuarto decil	526.962	526.733	516.351	3,4	0,0	-2,0
Quinto decil	687.118	654.362	633.125	6,0	-4,8	-3,2
Sexto decil	830.071	824.988	814.962	1,2	-0,6	-1,2
Séptimo decil	998.383	958.342	1.021.866	-1,5	-4,0	6,6
Octavo decil	1.263.186	1.307.341	1.250.103	-1,1	3,5	-4,4
Noveno decil	1.816.150	1.862.211	1.720.861	1,5	2,5	-7,6
Décimo decil	3.458.765	3.624.742	3.335.917	3,7	4,8	-8,0
Total	1.043.412	1.059.312	1.008.482	2,0	1,5	-4,8

a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio del 2014. Se utilizó la estructura de población proyectada con base en el Censo 2011.

b/ Los hogares se ordenaron en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.

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

caída mayor que las de los grupos medios. Es claro, entonces, que la modesta reducción de la desigualdad se dio en un contexto de contracción real de los ingresos de los hogares, que afectó tanto a los más ricos como a los más pobres.

Otro indicador para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. Mientras el primero recibe apenas un 1,2% (sin cambios con respecto al 2013), el décimo, si bien disminuyó un punto porcentual en el año bajo análisis, concentra un tercio (33,1%). Otro ejemplo es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% del ingreso, en tanto que el 20% más rico (quinto quintil) absorbe la mitad.

Como reportó el Vigésimo Informe, el coeficiente de Gini no refleja brechas significativas por zona de residencia. En cambio, estas sí se dan a nivel de regiones. Tres de ellas registran cifras semejantes entre sí: la Central, la Chorotega y la Huetar Norte. La Huetar Atlántica se mantiene como la menos desigual, seguida por la Pacífico Central, y en el extremo opuesto se ubica la Brunca. La tendencia del período 2010-2014 muestra leves reducciones en las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Atlántica. La Brunca y la Huetar Norte no exhiben una tendencia clara, mientras que la Central, en la que reside mayor parte de la población, evoluciona de modo muy similar al promedio nacional.

En 2014, los ingresos promedio del quinto quintil fueron 12,7 veces mayores que los del primero, cifra que no varió significativamente en relación con el año previo, pero estuvo dos puntos por encima de la registrada en 2010. Visto por deciles, el décimo¹³ tiene un ingreso 27 veces mayor que el primero. Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos¹⁴ y se contrasta con el del primer decil, el indicador para el 2014 asciende a 45 veces; esto representa una disminución de 3 puntos con respecto al 2013, aunque si se compara con el 2010 resulta casi 10 puntos superior.

Tendencias dispares en las fuentes de ingreso explican la desigualdad

Para profundizar en el tema de la desigualdad y entender cuáles factores han incidido en su variación desde el año 2001, Trejos (2015a)¹⁵ 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 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, en particular los programas dirigidos a generar y mejorar la calidad del empleo no calificado.

Trejos (2015a) siguió la metodología desarrollada por Lerman y Yitzhaki (1985), que permite la descomposición “aditiva y exacta” del coeficiente de Gini por fuentes (el detalle del procedimiento se presenta en el Anexo Metodológico). El ingreso familiar per cápita total¹⁶ declarado en las encuestas de hogares se desglosa en doce fuentes (diagrama 2.1). Así, con datos del 2014 se determinó que los ingresos laborales constituyen el 81% y, dentro de ellos, la fuente más importante son los sueldos y salarios. Aunque los empleados públicos representan el 15% de los ocupados, los ingresos por esa fuente aportan casi una cuarta parte del ingreso total. El ingreso de los trabajadores independientes, denominado renta empresarial, contribuye con el 17%. A su interior, el autoempleo (cuenta propia) proporciona el 9%, y las ganancias de los empleadores o patronos un 8%.

Las rentas del capital tienen una baja participación en el ingreso familiar: apenas un 4% (dato que refleja las limitaciones que tienen las encuestas de hogares para captar esta información). Las transferencias corrientes representan alrededor de un 15%. Dentro de ellas, los mayores ingresos corresponden a las pensiones contributivas, en tanto que las ayudas estatales en dinero tienen un peso menor¹⁷. Finalmente, la contribución de

las transferencias privadas es de solo un 3% del ingreso global.

El cuadro 2.4 muestra la estructura de ingresos de los hogares que conforman los grupos extremos de la distribución (los más ricos y los más pobres) en el 2014, así como su variación porcentual con respecto al 2010. Se observa que los ingresos laborales tienen un peso menor y decreciente en el 20% más pobre (primer quintil), pero son una fuente significativa en el 20% más rico (quinto quintil). El componente salarial disminuyó un 22% en el primer quintil, mientras que en el quinto creció casi un 11% (Trejos, 2015a).

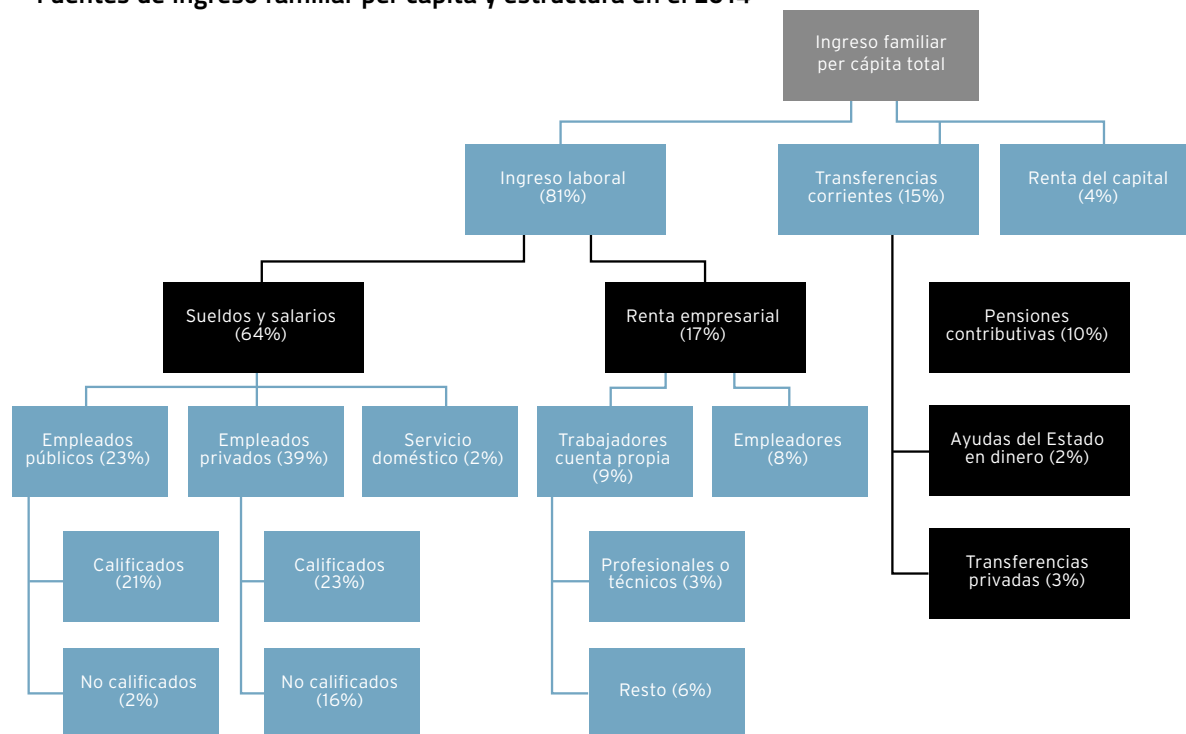
Los empleados públicos se concentran en los estratos de mayores ingresos, y por lo tanto, tienen un impacto significativo en la desigualdad. Los salarios de estos trabajadores casi no aparecen en el quintil más pobre, pero en el más rico aportan el 30% del ingreso familiar y la mitad del ingreso salarial. En efecto, el 72% de los salarios pagados por el Estado se concentra en el quinto quintil y el 91% en los dos quintiles más altos. Los sueldos y salarios pagados por las empresas privadas tienen una presencia más generalizada en el estrato más pobre, y provienen fundamentalmente del trabajo no calificado.

El ingreso del trabajo independiente representa un 18% en los hogares del primer quintil y se origina sobre todo en el autoempleo no calificado, mientras que en el quinto quintil representa un 19%, pero procede básicamente de las ganancias de los empleadores. Como el ingreso aportado por el autoempleo no calificado se reduce, en tanto que el proveniente de los empleadores aumenta, la desigualdad crece.

Las transferencias corrientes son una fuente de ingreso importante para el quintil más pobre, y su participación se incrementó entre 2010 y 2014. En este grupo casi la mitad de los ingresos por este concepto proviene de las ayudas estatales, aunque en el período estudiado aumentaron los tres tipos de transferencias indicados en el diagrama 2.1. En el quinto quintil, el ingreso en este rubro se origina casi exclusivamente en las pensiones contributivas.

DIAGRAMA 2.1

Fuentes de ingreso familiar per cápita y estructura en el 2014



Fuente: Trejos, 2015a, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

CUADRO 2.4

Estructura del ingreso familiar per cápita, por fuente y quintil de ingreso^{a/}. 2014

Fuentes de ingreso	Total		Primer quintil		Quinto quintil	
	Estructura 2014	Cambio porcentual ^{b/}	Estructura 2014	Cambio porcentual ^{b/}	Estructura 2014	Cambio porcentual ^{b/}
Ingreso familiar per cápita total	100,0	7,9	100,0	-1,0	100,0	9,2
Ingreso laboral	80,5	7,4	56,4	-17,5	80,1	9,7
Sueldos y salarios	63,8	8,7	38,8	-22,2	61,1	10,5
Empleados públicos	23,4	8,2	2,4	-21,9	30,4	9,2
Calificado	20,9	9,0	0,3	-56,7	29,3	9,5
No calificado	2,5	2,3	2,1	-10,9	1,1	1,7
Asalariados empresa privada	38,6	9,3	31,4	-24,2	30,3	11,5
Calificado	23,3	18,0	4,8	29,5	26,4	20,0
No calificado	15,3	-1,8	26,6	-29,4	3,9	-24,5
Servicio doméstico	1,8	1,8	5,0	-7,5	0,4	49,6
Renta empresarial	16,7	3,0	17,6	-4,7	19,0	7,3
Trabajadores por cuenta propia	8,8	-15,9	16,5	-4,4	7,3	-20,7
Profesional o técnico	2,5	-23,2	0,5	-59,7	3,6	-19,3
No calificado (resto)	6,3	-12,6	16,0	0,0	3,7	-22,0
Empleadores	7,9	38,0	1,1	-9,4	11,7	37,7
Renta del capital	4,0	4,4	0,8	40,9	6,1	4,0
Transferencias corrientes	15,5	11,1	42,8	33,3	13,8	8,7
Pensiones contributivas	10,3	18,7	10,2	39,5	11,5	15,0
Ayudas del Estado	1,9	11,6	20,5	37,4	0,1	-32,3
Transferencias privadas	3,3	-7,7	12,1	22,6	2,2	-13,7

a/ Se ordenan los hogares en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso familiar per cápita total. El primero corresponde al 20% más pobre y el quinto al 20% más rico.

b/ Cambio porcentual del ingreso familiar per cápita en términos reales durante el período 2010-2014.

Fuente: Trejos, 2015a, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Premio salarial a trabajadores calificados es la principal fuente de desigualdad

El cuadro 2.5 muestra los aportes de cada fuente de ingresos a la desigualdad total en el período 2001-2014, ordenados de mayor a menor según su contribución en el 2014. Los salarios de los trabajadores calificados, ya sean públicos o privados, son la principal fuente de desigualdad. En la década de 2000, cada uno de ellos explicaba cerca del 28% del coeficiente de Gini y en conjunto aportaban más de la mitad (Trejos, 2015a). Este resultado se relaciona con las brechas en el acceso a las oportunidades educativas que ha tenido la población. Tal como ha documentado este Informe, esas diferencias se derivan, a su vez, del sustancial recorte que sufrió la inversión pública en educación en décadas pasadas, especialmente en los años ochenta. Esto ha generado un creciente premio salarial para las personas que sí lograron acceder al sistema educativo.

Las ganancias de los empleadores (o patronos) eran la tercera fuente que más contribuía a la desigualdad al inicio del período, y han pasado a ocupar la cuarta posición. El resto de las fuentes laborales aportan, cada una, menos del 5% del coeficiente de Gini, aunque los salarios de los trabajadores privados no calificados tenían un peso mayor durante la primera mitad de la década de 2000, que en la actualidad. La suma de todas las fuentes asociadas al trabajo calificado (ingreso de los trabajadores por cuenta propia profesionales o técnicos, de los empleadores y de los asalariados calificados) explica el 74% del coeficiente de Gini.

Entre 2001 y 2014 el aporte de las fuentes laborales al Gini disminuyó, mientras que el de las no laborales creció. Los ingresos por pensiones contributivas se incrementaron y se convirtieron en la tercera causa de desigualdad. Lo mismo sucedió con los ingresos de capital, que pasaron de la octava posición en 2001, a la quinta en el 2014. Las ayudas monetarias del Estado son la única fuente que reduce la desigualdad. Estas transferencias se han expandido como resultado del fuerte aumento en los recursos asignados a pensiones no contributivas, becas y transferencias condicionadas.

CUADRO 2.5

Contribución relativa de cada fuente de ingreso a la desigualdad total medida con el coeficiente de Gini^{a/}. 2001, 2005, 2010 y 2014

Fuentes de ingreso	2001	2005	2010	2014
Coeficiente de Gini	0,518	0,485	0,502	0,513
Contribución relativa de cada fuente	100,0	100,0	100,0	100,0
Salario de empleados públicos calificados	27,4	27,8	30,4	30,1
Salario de empleados privados calificados	25,0	28,9	26,2	27,8
Ingreso por pensiones contributivas	6,3	8,0	11,6	12,4
Ganancia de los empleadores	16,3	11,8	9,3	12,0
Renta del capital	3,2	3,7	6,2	5,9
Ganancia por cuenta propia profesionales y técnicos	4,3	4,3	5,2	3,6
Ganancia del resto de cuenta propia	5,2	4,0	4,5	3,2
Salario de empleados privados no calificados	8,4	7,0	3,1	2,6
Ingreso por transferencias privadas	2,1	3,0	2,8	1,8
Salario empleados públicos no calificados	1,8	1,7	1,5	1,5
Salario en servicio doméstico (en los hogares)	0,1	0,1	0,2	0,2
Ingreso por ayudas del Estado (transferencias monetarias)	-0,3	-0,3	-1,0	-1,1

a/ Para los años 2010 y 2014 se utiliza el ingreso familiar neto per cápita sin ajustes por subdeclaración.

Fuente: Trejos, 2015a, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Este análisis se complementa con las estimaciones de un indicador que mide la sensibilidad de la desigualdad ante variaciones en las fuentes. Para ello se calculó la elasticidad-ingreso del coeficiente de Gini¹⁸, según la cual, valores por encima de uno implican que la fuente es regresiva, es decir, que un aumento en el ingreso en ese rubro incrementa la desigualdad. Las fuentes más regresivas desde el año 2001 han sido las rentas de capital, las ganancias de los empleadores, los ingresos por trabajo calificado y las pensiones contributivas.

Las demás fuentes tienen elasticidades por debajo de la unidad, lo cual indica que si el ingreso correspondiente aumenta, la desigualdad se reduce. Cuanto menor sea este valor, mayor será su progresividad. En este sentido, las transferencias privadas y los salarios de los empleados públicos no calificados son las fuentes menos progresivas, en tanto que las más progresivas son los salarios del servicio doméstico y las ayudas del Estado.

En resumen, durante el período 2010-2014 la desigualdad aumentó, pero menos que en el quinquenio previo, y lo hizo en un contexto de crecimiento económico y expansión del ingreso familiar, excepto para el quintil más pobre. La mayor

desigualdad se explica por el incremento de los ingresos de fuentes regresivas, como las ganancias de los empleadores, los salarios de los trabajadores calificados, en especial del sector privado (pues los principales aumentos de los ingresos del sector público se dieron entre 2005 y 2009) y las pensiones contributivas. Las rentas del capital no generaron mayor impacto, mientras que los ingresos asociados al autoempleo, los salarios de los trabajadores no calificados y las transferencias privadas contrarrestaron –en parte– el aumento de la desigualdad, fundamentalmente porque tuvieron una contracción real (Trejos, 2015a).

Política pública podría revertir aumentos de la desigualdad

Las ayudas del Estado son la fuente con menor elasticidad (más progresiva), pero no la que reduce más la desigualdad. Esto sí lo logran los salarios de los empleados no calificados del sector privado, debido al peso que tienen en el ingreso total¹⁹. 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 marginal que ha ido creciendo por el aumento de los recursos asignados y las mejoras logradas en su focalización. Los ingresos de los trabajadores no calificados del sector público y de servicio doméstico tienen, asimismo, un impacto redistributivo. El primer caso alude a una política de remuneraciones que beneficie principalmente a los funcionarios públicos no calificados y lo segundo a una activa política de salarios mínimos que incluya de manera explícita a las personas que se dedican al servicio doméstico (Trejos, 2015a).

En el otro extremo, la fuente que más contribuye a la desigualdad son –como se ha dicho– los ingresos salariales de los trabajadores calificados. La expansión del empleo público y de la “nueva economía” exportadora estarían favoreciendo la concentración. 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. Por último, las pensiones contributivas muestran un creciente aporte regresivo. De ahí que la reforma a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa, podría tener un impacto positivo en la distribución del ingreso.

Los cambios que ocurrieron en las distintas fuentes a partir del año 2001 no se dieron en la misma dirección, de modo que la variación final en el coeficiente de Gini es una combinación del impacto redistributivo de cada rubro de ingreso y de la evolución de su monto real. Esto a su vez depende del comportamiento del número de perceptores de cada fuente, de las remuneraciones medias reales y de la estructura de los hogares. Es posible, entonces, desagregar las variaciones en el coeficiente de Gini a partir de los cambios en el aporte de cada fuente de ingreso.

Un ejercicio en ese sentido reveló que el coeficiente de Gini tuvo un comportamiento diferenciado en los últimos tres quinquenios. Entre 2001 y 2005 se redujo poco más de tres puntos, en un período en que el ingreso familiar per cápita real estuvo estancado. El 83% del cambio se explica por las ganancias de los empleadores, fuente que, pese a su alto poder concentrador, sufrió una contracción real significativa. Lo mismo sucedió con los salarios provenientes del empleo público calificado, mientras que los salarios de los empleados privados calificados contrarrestaron la caída del indicador, pues crecieron en términos reales. Los salarios de los empleados privados no calificados también contribuyeron al descenso del Gini, al aumentar su participación en el ingreso total. Por el contrario, otras fuentes con poder concentrador, como las rentas del capital y las pensiones contributivas, neutralizaron la variación del coeficiente, ya que se expandieron durante el quinquenio.

Entre 2005 y 2009 el coeficiente de Gini aumentó tres puntos. En este caso, el crecimiento de los ingresos reales fue general y elevado (30%). Los mayores aportes provinieron de las ganancias de los empleadores, las rentas del capital, las pensiones contributivas y los ingresos laborales de los trabajadores más calificados. Esto sugiere que el premio salarial de los más educados se siguió incrementando, como resultado de una mayor demanda de este tipo de trabajadores²⁰. Por el contrario, las fuentes con capacidad progresiva compensaron –en parte– el crecimiento de la desigualdad, en particular los ingresos del empleo privado no calificado, cuyo peso relativo en el ingreso total se mantuvo en términos reales. También la expansión de las ayudas estatales y las transferencias privadas neutralizó el aumento en el Gini, pero no logró revertirlo.

En el período 2010-2014, el coeficiente se incrementó en cerca de un punto, en forma paralela a un notable crecimiento de los ingresos reales, aunque no generalizado para todas las fuentes y estratos. Una vez más las ganancias de los empleadores hicieron el mayor aporte, seguidas por los salarios de los empleados privados calificados. Las pensiones

contributivas fueron el tercer rubro que facilitó el aumento de la desigualdad, comportamiento que se ha mantenido en las dos últimas décadas. Los salarios de los empleados públicos tuvieron un aporte limitado en este quinquenio, contrario a lo sucedido en la segunda mitad de la década precedente, cuando fueron objeto de importantes ajustes. Las rentas del capital, a diferencia del período previo, no contribuyeron al incremento del Gini, debido principalmente a su escaso crecimiento real (y a posibles problemas para su captación por medio de las encuestas de hogares), mientras que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia –calificados y no calificados– sufrieron una contracción real y, con ello, contrarrestaron el aumento de la desigualdad (Trejos, 2015a).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FUENTES DE DESIGUALDAD

véase Trejos, 2015a, en
www.estadonacion.or.cr

Aumenta incidencia de la pobreza por ingresos

La pobreza es la más grave expresión de la desigualdad social, 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. La persistencia de esa situación pone de manifiesto las dificultades que ha tenido el país para integrar a una parte significativa de su población al progreso económico y social.

Las últimas ediciones de este Informe han reportado que Costa Rica ha sido eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares y las personas, pero no ha sido capaz de generar suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población. Ello se dificulta por la creciente desigualdad redistributiva y la dualidad que caracteriza el mercado laboral, pues las

oportunidades favorecen principalmente a los trabajadores con más escolaridad, como se evidenció en la sección anterior.

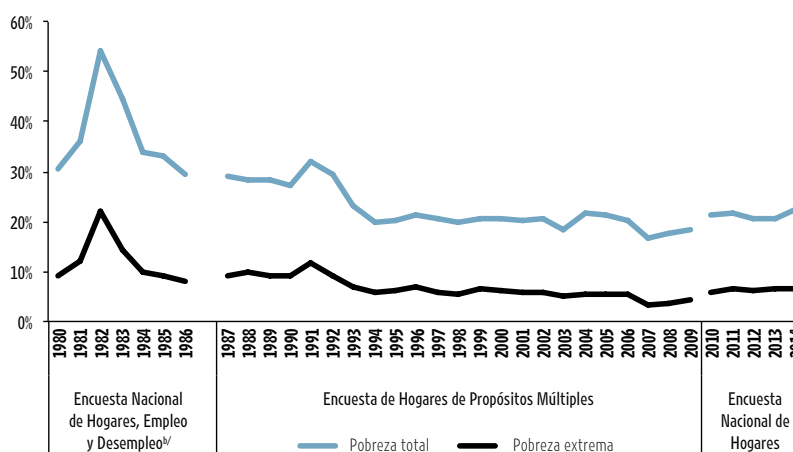
El gráfico 2.5 muestra la evolución de la pobreza desde inicios de los años ochenta. Allí se observa que el estancamiento que mantiene el indicador en un persistente 20% comenzó en 1994, con algunas variaciones no sostenidas en años específicos (2003 y 2007). Para el 2014 se estima que la pobreza alcanzó 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).

Con datos de la Enaho 2014 se estima que un total de 318.810 hogares, constituidos por 1.170.634 personas, se encuentran en situación de pobreza. Con respecto al 2013 estas cifras equivalen a un aumento de 32.727 hogares y 75.532 personas. En pobreza extrema se calcula que están 94.810 hogares (344.924 personas), que representan un incremento de 3.958 hogares (y 5.975 personas) en relación con el 2013 (cambio no significativo estadísticamente).

Una de las explicaciones de la mayor incidencia de este fenómeno está en la variación de las líneas de pobreza²¹ con respecto al ingreso de los hogares. El valor de estas líneas creció entre 0,5% y 1% entre 2013 y 2014 pero, como se analizó en la sección sobre desigualdad, en ese período el ingreso promedio de los hogares tuvo una reducción de casi 5% en términos reales, que afectó en mayor medida al grupo de menores ingresos. Así, por el cambio relativo entre una canasta básica más cara e ingresos reales disminuidos, más hogares cayeron bajo de la línea de pobreza.

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. Desde el año 2010 la pobreza urbana ha fluctuado entre un 18% y un 19% de los hogares, mientras que la rural ha sido de un 27%. El aumento de esta última en 2014 (2,5 puntos) hizo que la brecha entre ambas zonas creciera, de 8,4 puntos porcentuales en 2010, a 10,8. Los residentes rurales también son más afectados por

GRÁFICO 2.5

Incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares^{a/}

a/ Los períodos 1980-1986, 1987-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares. A partir del 2010 la serie fue ajustada con la estructura de población proyectada con base en el Censo 2011.

b/ Esta encuesta solo captaba el ingreso familiar primario (sueldos y salarios y renta empresarial). En 1984 esta no se realizó en el mes de julio, debido a que se llevó a cabo el Censo Nacional de Población y Vivienda, pero sí en marzo y noviembre. La cifra que se consigna en el gráfico es un promedio de ambas.

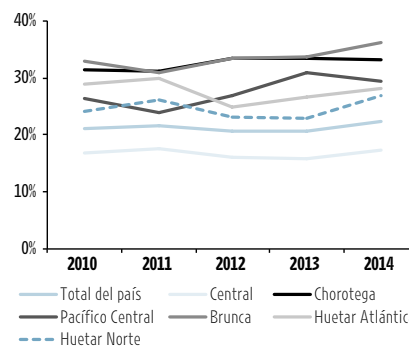
Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2011, y las encuestas de hogares del INEC.

la pobreza extrema, cuya incidencia en esa zona duplica a la urbana (10,6% versus 5,2%), situación que no ha variado desde 2010. Sin embargo, por ser Costa Rica un país muy urbanizado, la mayoría de las personas pobres son urbanas: 742.582 (194.697 en extrema pobreza) versus 428.052 pobres rurales (150.227 en pobreza extrema).

Regiones Brunca y Chorotega se mantienen como las más pobres del país

El gráfico 2.6 muestra la pobreza por regiones²². En 2014 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. La pobreza extrema tiene otra distribución por regiones. En este caso la mayor proporción de hogares cuyo ingreso está por debajo del costo de la canasta básica alimentaria corresponde a la Chorotega (12,1%), seguida de cerca por la Brunca

GRÁFICO 2.6

Incidencia de la pobreza total entre los hogares, por regiones^{a/}

a/ Se utiliza la estructura de población obtenida a partir de las proyecciones del Censo 2011 del INEC.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

(11,6%). En niveles intermedios están la Pacífico Central y la Huetar Norte (9,7% y 9,6%), la Huetar Atlántica (8,3%) y, con el menor porcentaje, la Central (4,5%).

Otros indicadores de pobreza, la brecha (o intensidad) y la severidad (desigualdad relativa entre los hogares pobres), mostraron comportamientos similares al de la

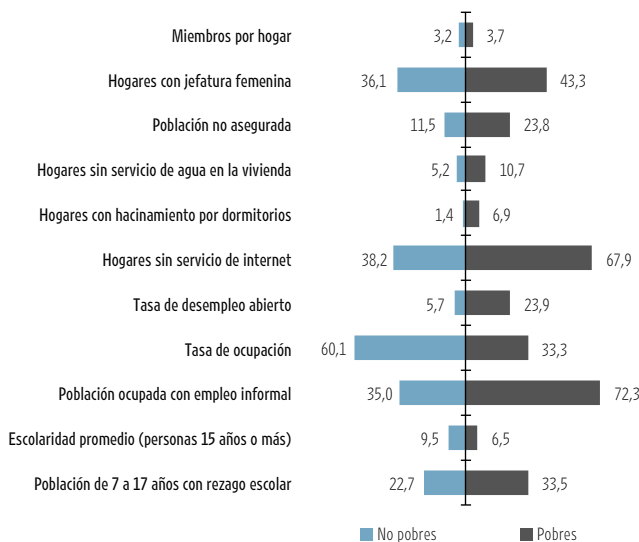
incidencia en 2014. La brecha revela que, en promedio, el ingreso de los hogares pobres se alejó en un 8,8% de la línea de ingresos (umbral de pobreza), en tanto que la severidad fue de un 5,1%. En comparación con 2010, estos datos equivalen a aumentos de 1 y 0,7 puntos porcentuales, respectivamente. En ambos casos la zona rural registra cifras que casi duplican las urbanas, lo cual significa que en la primera la pobreza es más intensa y más severa (hay una mayor desigualdad relativa entre los hogares que se encuentran en esa condición).

Las características de los hogares y personas pobres no han tenido cambios relevantes en los últimos años. El gráfico 2.7 presenta una selección de ellas, con datos del 2014. 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 social²³. 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.

Un método complementario a las mediciones de la pobreza por insuficiencia de ingresos y por necesidades básicas insatisfechas (NBI) es el de la denominada “pobreza multidimensional”, que da seguimiento a una serie de al menos veinte variables. Con el fin de implementarlo en Costa Rica, en 2014 se firmó una carta de entendimiento entre la Presidencia de la República, el Ministerio de Desarrollo Social y la Fundación Horizonte Positivo, en conjunto con la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI, por su sigla en inglés), de la Universidad de Oxford. Se ha encargado al INEC el desarrollo del instrumento de medición, a partir de la metodología Alkire-Foster (Alkire et al., 2015), y se espera tener resultados a finales del año 2015. Este método se basa en la premisa de que, además de la falta

GRÁFICO 2.7

Características seleccionadas de los hogares y las personas, según condición de pobreza. 2014
(porcentajes y escolaridad en años)



Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2014.

de ingresos, los hogares en situación de pobreza se ven afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud y protección social. En consecuencia, se define un conjunto de indicadores y se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de ellos. Las autoridades del sector social esperan que mediante el índice de pobreza multidimensional (IPM) mejore la información disponible para la toma de decisiones en esta materia.

Se afianza transformación del mercado laboral según clases sociales

En 2009, el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* incluyó un capítulo titulado “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica, 1988-2008”, en el cual se planteó un novedoso marco teórico para el estudio de la desigualdad y la pobreza, a partir de una estructura de clases sociales basada en la inserción laboral de las personas. Con posterioridad a esa fecha, el INEC ha realizado cambios metodológicos en las encuestas de hogares (recuadro 2.2), que constituyen la principal fuente de información para ese análisis. Por tal

motivo, en esta edición se efectuaron ajustes en las estimaciones y se actualizó la clasificación de clases sociales para las personas ocupadas. En esta oportunidad el estudio no incluye a los hogares.

Las clases sociales 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. El gráfico 2.8 muestra que 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.

Al desagregar la información se

RECUADRO 2.2

Cambios metodológicos en las encuestas de hogares

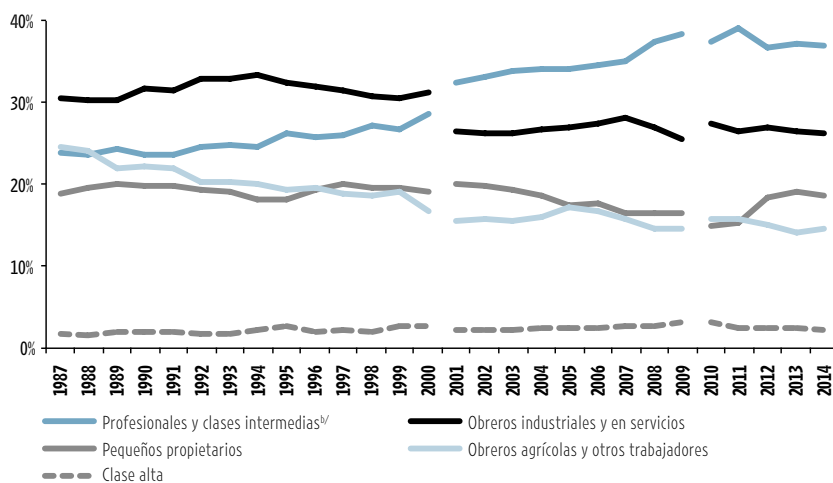
El estudio de las clases sociales que se presenta en esta edición utiliza como fuente de información las encuestas de hogares del INEC: entre 1987 y 2009 la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y entre 2010 y 2014 la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). En estos veintisiete años se han realizado ajustes metodológicos que impiden tener una serie estadísticamente comparable para todo el período. Entre los principales cambios destacan los siguientes:

- El paso de las EHPM a las Enaho implicó la elaboración de un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés, que amplió los contenidos e incorporó mejoras conceptuales.
- Como resultado de los Censos de Población de 2000 y 2011, se hicieron modificaciones en el diseño muestral. La actualización de los marcos muestrales y de la cartografía permitió seleccionar nuevas viviendas.
- También como resultado de los Censos, se efectuaron cambios en las proyecciones de población, que incidieron directamente en los ponderadores de las encuestas.
- Se actualizaron los manuales (y criterios) de clasificación de las ramas de actividad y las ocupaciones. En el período 1987-2000 las EHPM aplicaron la clasificación CIIU2; la CIIU3 se utilizó en las EHPM del período 2001-2009 y las Enaho de 2010 y

2011, en tanto que la CIIU4 se empleó en las Enaho de 2012 a 2014.

Estos ajustes limitan la comparación de las cifras entre los períodos 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014, debido a que no es posible distinguir entre los efectos atribuibles a las modificaciones realizadas y los cambios “reales” en la situación socioeconómica del país. Teniendo esto en cuenta, se hizo un esfuerzo por mantener la serie lo más comparable posible; aun así, los datos publicados en este Informe pueden tener diferencias con los consignados en la decimoquinta edición. Para más detalles véase el Anexo Metodológico.

GRÁFICO 2.8

Evolución de la estructura de clases sociales de los ocupados^{a/}

(grandes empresarios y puestos gerenciales) se expandió y registró el segundo crecimiento más alto, aunque constituye apenas el 2% de la población ocupada.

En cambio, los obreros agrícolas mostraron una tendencia decreciente durante todo el período, que los llevó de ser segundos a finales de los ochenta (18% de los ocupados) a séptimos en 2014 (apenas el 6%). Los obreros industriales y de servicios también perdieron participación. Los pequeños propietarios (campesinos, dueños de industrias artesanales o de pequeños establecimientos comerciales) se mantuvieron como uno de los grupos de mayor peso relativo.

Se consolidan brechas de ingresos entre clases sociales

El gráfico 2.9 muestra la evolución real del ingreso promedio mensual de las personas ocupadas por clase social. En primer lugar es evidente que hay un ordenamiento esperado, pues los ingresos más altos corresponden a los grupos más especializados y los más bajos a las clases obreras y poco calificadas. Por ejemplo, en 2014 el ingreso de la clase alta casi duplicó el de los medianos empresarios y profesionales, cuadruplicó el de las clases intermedias y fue casi nueve veces mayor

a/ Los períodos 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares, así como en los manuales de clasificación de las ramas de actividad y ocupaciones según los códigos CIIU.

b/ Incluye la sumatoria de dos categorías: los medianos empresarios y profesionales y las clases intermedias.

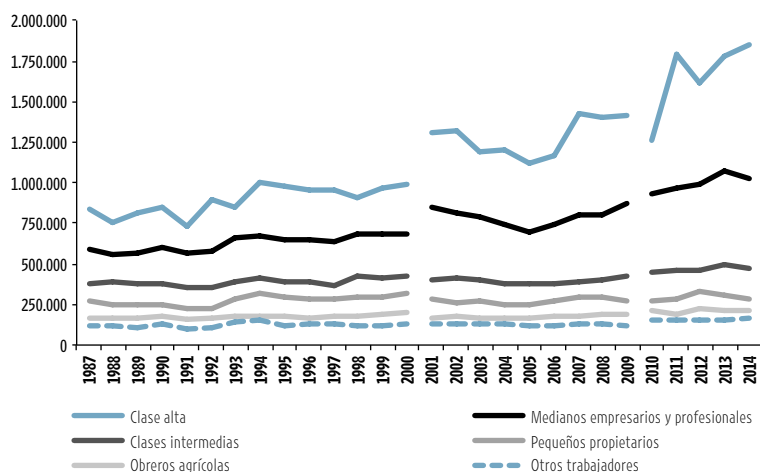
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

observa que la clase conformada por los medianos empresarios y profesionales fue la única que mostró una tendencia ascendente sostenida (y con el mayor crecimiento promedio) durante todo el período, al pasar de la sexta posición

a finales de los ochenta, a la cuarta en 2014. Las clases intermedias (que incluyen a técnicos y trabajadores administrativos) escalonaron de la cuarta posición en 1987, a la primera en la actualidad. Pese a su reducido tamaño, la clase alta

GRÁFICO 2.9

Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas, por clase social^{a/}
(colones constantes de junio de 2014)^{b/}



a/ Los períodos 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares, así como en los manuales de clasificación de las ramas de actividad y ocupaciones según los códigos CIIU. Se excluyen los ingresos de las clases obreras (industriales y en servicios) pues su nivel y evolución son similares a los de los pequeños propietarios.

b/ Deflactados con el IPC de junio de cada año (base junio de 2014).

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

que el de los obreros agrícolas. 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. Por su parte, los grupos que recibieron los menores ingresos fueron los obreros agrícolas y los otros trabajadores.

En segundo lugar, la variación anual real muestra una tendencia similar entre clases sociales (con excepción de algunos años específicos), aunque la magnitud del cambio sí difiere entre ellas. En todo el período 1987-2014, el mayor crecimiento promedio real anual de los ingresos²⁴ lo experimentaron la clase alta (3,2%) y los medianos empresarios y profesionales (1,3%), quienes ya de por sí ostentaban los mayores ingresos, mientras que la expansión más baja correspondió a las clases obreras, tanto industriales (0,4%) como en servicios (0,6%). Este resultado consolidó las brechas de ingresos entre los grupos extremos, que se han venido ampliando en los últimos años.

En el período más reciente (2010-2014), una vez más los ingresos de las clases altas y de los medianos empresarios y profesionales tuvieron el mayor

crecimiento, seguidos por los de los pequeños propietarios y los otros trabajadores. El ingreso de los obreros agrícolas se mantuvo estancado, al igual que el de los obreros industriales. Entre 2013 y 2014 casi todas las clases, excepto la alta, los obreros industriales y los otros trabajadores, mostraron una contracción real en sus ingresos.

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.

Obreros agrícolas, pequeños propietarios y trabajadores poco calificados: los más pobres

El enfoque de clases sociales permite ampliar el estudio de la pobreza y la desigualdad, al identificar el orden de los grupos en la distribución del ingreso.

GRÁFICO 2.10

Incidencia de la pobreza entre las personas ocupadas, por clase social^{a/}. 2014



a/ Se excluye la clase alta, pues no registra personas en pobreza.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Es importante recordar que este análisis solo considera a la población ocupada. El porcentaje de personas pobres que se clasifican como obreros agrícolas y otros trabajadores (poco calificados) más que duplica la incidencia total. Los pequeños propietarios también son afectados por la pobreza, extrema y no extrema. Los obreros industriales y los obreros en servicios se acercan al promedio nacional. Por debajo de éste se ubican las clases intermedias, mientras que prácticamente no hay personas pobres entre los medianos empresarios y profesionales y en la clase alta (gráfico 2.10).

También es posible clasificar a las personas ocupadas por clases sociales, según deciles de ingreso per cápita del hogar. Los pequeños propietarios están distribuidos a lo largo de todos los deciles, es decir, constituyen un grupo muy heterogéneo. Lo mismo sucede con las clases intermedias, aunque se observa una mayor concentración entre los deciles sexto y noveno. Las clases obreras están entre el segundo y el octavo decil, mientras que los obreros agrícolas pertenecen a los grupos de menor ingreso. Los medianos empresarios y profesionales figuran en los deciles de mayor ingreso:

un 40% en el décimo y un 30% en el noveno. Dos terceras partes de la clase alta se ubican en el décimo decil.

Uno de los factores que explican la pobreza y las brechas de ingresos de las personas ocupadas según clase social son los años de educación que exhibe cada grupo. Con una perspectiva de largo plazo, el gráfico 2.11 muestra que las clases que poseen los promedios más altos de escolaridad son precisamente las que progresaron más. Así, entre 1987 y 2014 la clase alta y los medianos empresarios y profesionales ganaron tres años de educación, mientras que los pequeños propietarios adquirieron dos años adicionales. Las clases intermedias, los obreros industriales, en servicios y los otros trabajadores obtuvieron un año más. Solo los obreros agrícolas se estancaron, pues en 2014 su escolaridad promedio era similar a la de finales de los años ochenta (primaria incompleta). En general, estos datos confirman el bajo logro educativo que caracteriza a la fuerza de trabajo del país y el poco avance que hubo en este período, debido en parte a la dificultad que supone mejorar la escolaridad de las personas que ya superaron las edades idóneas para asistir al sistema educativo.

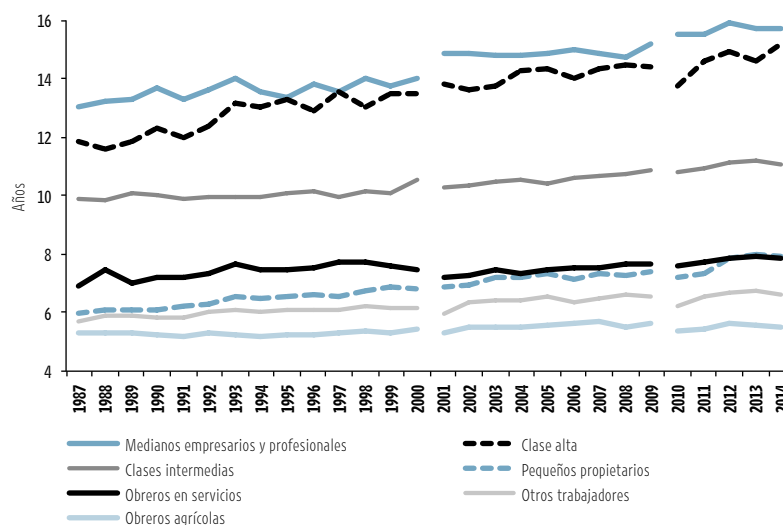
Otro indicador que revela amplias brechas es el porcentaje de personas que terminaron la educación secundaria. Nuevamente son los medianos empresarios y profesionales los que ostentan las cifras más favorables, pues en 2014 casi todos ellos habían completado ese nivel educativo, en contraste con los 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.

Sectores de la economía tienen asociadas estructuras de clases

El *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* comprobó que los sectores de la economía tienen asociadas estructuras de clases con características propias. En las dos últimas décadas, la conforma-

GRÁFICO 2.11

Escolaridad promedio de las personas ocupadas, por clase social^{a/}



a/ Los períodos 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares, así como en los manuales de clasificación de las ramas de actividad y ocupaciones según los códigos CIIU.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

ción 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 (30%), pequeños propietarios (25%) y obreros agrícolas (22%). La nueva economía, que absorbe al 23% de los ocupados, tiene una composición muy diversa: clases intermedias (29%), obreros en servicios (21%), pequeños propietarios (19%), obreros industriales (11%) y medianos empresarios y profesionales (11%). En los servicios de apoyo, que generan el 56% del empleo, participan sobre todo las clases intermedias (26%), medianos empresarios y profesionales (19%), pequeños propietarios (16%), otros trabajadores (15%) y obreros en servicios (15%).

Con visión de mediano plazo, entre 2001 y 2014, la vieja economía perdió

peso en el empleo total, al pasar de 29% a 21%, mientras que la nueva economía y los servicios de apoyo crecieron en alrededor de cuatro puntos porcentuales, a 23% y 56%, respectivamente, tal como ha documentado el capítulo 3 de este Informe. La estructura social por tipo de economía se ha mantenido sin cambios significativos, con algunas excepciones. Las clases intermedias han ganado importancia en la nueva economía. La presencia de los obreros agrícolas ha disminuido en los dos tipos de economía. Los obreros industriales han aumentado su participación en la vieja economía y la han reducido en la nueva, lo que confirma el auge de las actividades de servicios a lo interno de esta última.

Hay hallazgos interesantes en cuanto a los ingresos que perciben las clases sociales según tipos de economía:

- 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. Las dos primeras clases son las más beneficiadas, pues más de la mitad de sus miembros se desempeña en ese sector. En cambio, más de la mitad de los obreros industriales está inserta en la vieja economía, donde sus ingresos están muy por debajo del resto. 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.
- Para las clases intermedias, los servicios de apoyo son los que pagan menos, pero en ellos trabajan casi dos terceras partes de sus miembros. Un dato relevante es que la vieja economía es el sector que le genera mayores ingresos a este grupo, aunque menos del 10% de sus integrantes está empleado en ella. Las clases intermedias son el único grupo al cual la vieja economía le paga más.

El país requiere precisar mejor la dinámica del mercado laboral

Uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano es el acceso a un ingreso que les permita a las personas –y sus familias– satisfacer un conjunto de necesidades 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 alcanzar la aspiración de tener un entorno que le genere a las personas 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. La decisión de cuántos profesionales y técnicos formar, en qué áreas y con qué características, es un desafío que debe abordar el sistema educativo, sobre la base de este tipo de investigaciones.

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 capítulo se llevaron a cabo las siguientes investigaciones:

- Se diseñó un “índice adelantado de demanda laboral” para dar seguimiento a las oportunidades de empleo en el corto plazo, con base en las ofertas de trabajo publicadas en el periódico *La Nación*. Este indicador confirma la tendencia decreciente en la contratación 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.

- 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 producto²⁵ (MIP) del 2011 y a partir de un conjunto de supuestos sobre la evolución de algunos indicadores. Los resultados sugieren que el empleo crecerá a un ritmo menor que la producción, por lo que la dinámica actual de la economía no alcanzará –por sí misma– para ofrecer más y mejores oportunidades a la población. No se prevén diferencias en las tasas de crecimiento del empleo por nivel de calificación, aunque, por la estructura del mercado, se calcula que cerca de un 40% de los puestos generados será de calificación media y un 30%, cada uno, de calificación alta y baja. Por otra parte, solo un 14,7% del empleo corresponderá a sectores “clave” (con fuertes vínculos productivos) y la mayoría de los trabajadores se insertará en actividades débilmente encadenadas.

- Teniendo en cuenta la transición demográfica y la participación laboral por sexo, se proyectó la PEA esperada en los próximos años, según diversos escenarios. Las estimaciones muestran que para acelerar el crecimiento de la oferta laboral es necesario incentivar la participación femenina.

- Se reportan los resultados de las encuestas de seguimiento a graduados universitarios que realiza el Consejo Nacional de Rectores (Conare), las cuales demuestran que el desempleo entre los profesionales es bajo (menos de la mitad del promedio nacional), aunque hay disciplinas que deben revisarse, pues tienen condiciones desfavorables de inserción laboral: subempleo por insuficiencia de horas o trabajos poco relacionados con la carrera estudiada.

De esta forma, el Programa Estado de la Nación abre una línea de investigación de mediano plazo sobre el mercado laboral, cuyo objetivo es analizar a profundidad las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, documentar mejor las

brechas observadas y señalar cuáles instrumentos de política pública deben ser replanteados para revertir las tendencias negativas en estas materias.

Persisten dificultades para generar nuevos puestos, pese a estancamiento en la participación laboral

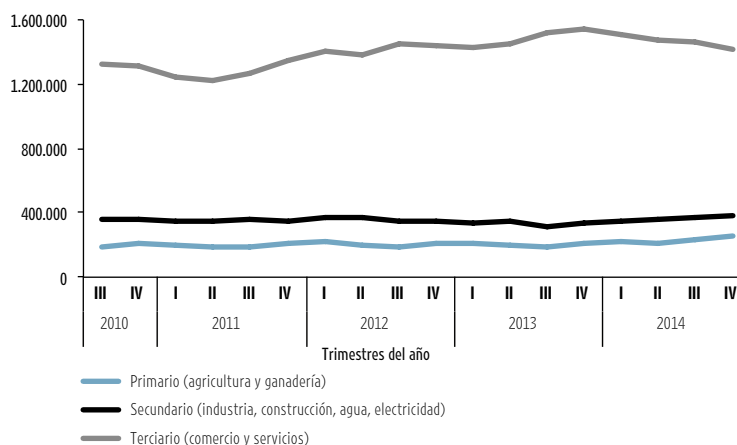
Según las mediciones trimestrales de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), del INEC, el mercado tiene dificultades para absorber la fuerza laboral. El sector terciario, que es el mayor empleador, sufre una caída en la generación de puestos que viene desde el cuarto trimestre de 2013, y que en los últimos dos trimestres de 2014 se tornó negativa, es decir, no solo no creó nuevas plazas sino que además perdió algunas de las existentes (gráfico 2.12). En el mismo período aumentó el empleo generado en los sectores primario y secundario, pero, dada la importancia relativa de cada uno, el saldo final es un mercado con unos 30.000 puestos menos en el último trimestre de 2014.

Las tasas netas de participación laboral no han mostrado cambios en los últimos años. Si se estiman con datos de la ECE y para las personas mayores de 15 años, en el 2014 la masculina alcanzó un 75% y la femenina fue cercana al 50%, niveles que se mantienen desde el 2012. Cabe señalar que el estancamiento de la participación femenina se presenta luego de varias décadas de un notable dinamismo en la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.

Cabe preguntarse si las tasas de participación por sexo están estancadas por barreras de acceso o porque ya no hay más personas en edad de incorporarse al mercado (recuadro 2.3). La respuesta es que ambos factores son parte de la explicación. 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

GRÁFICO 2.12

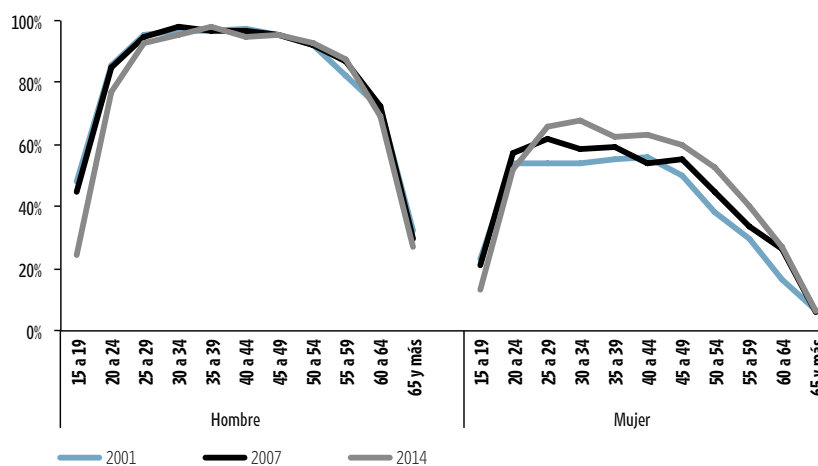
Personas ocupadas por trimestres, según sector de actividad económica



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), del INEC.

GRÁFICO 2.13

Tasa de participación laboral, por sexo y edad quinquenal



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

que limitan su inserción en el mercado remunerado.

Aumentos futuros de la oferta laboral dependerán de mayor participación femenina

Contar con mano obra suficiente es imprescindible para el crecimiento económico. Sin embargo, el inevitable envejecimiento de la población puede dificultar la disponibilidad de ese recurso, y de hecho en Costa Rica, si no cambian las tasas de participación actuales, se estima que entre 2015 y 2020 el número de personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) aumentará tan solo un 5%, con

un promedio anual de aproximadamente 30.000 personas adicionales (Jiménez-Fontana, 2015).

Al examinar la participación por sexo y grupos quinquenales de edad durante los últimos quince años, se aprecia que para los hombres la tasa está estancada para todos los grupos desde 2001, en tanto que las mujeres de 20 a 60 años tuvieron incrementos durante casi todo el período (gráfico 2.13). También cabe notar que para los varones la tasa de participación es muy similar entre todos los grupos, desde los 20 hasta los 60 años, en tanto que para las mujeres la mayor actividad se da entre los 20 y los 35 años. Además,

RECUADRO 2.3

Transición demográfica y tasas de participación laboral

En Costa Rica el número de personas en edad de trabajar crece cada vez a un ritmo menor desde 1980. Se prevé que entre 2040 y 2045 dejará de aumentar y en 2050 comenzará a reducirse. Esta es una realidad que comparten todos los países que se acercan al final de la transición demográfica. Pese a ello, aún existe un margen para incrementar la mano de obra costarricense y, de ese modo, potenciar el crecimiento económico. Esta oportunidad viene por dos vías: una mejora en los niveles de calificación, para lo cual es determinante la política educativa, y una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, para lo cual se necesita no solo actuar desde la política de empleo, sino eliminar la barrera que impone la falta de opciones para conciliar el trabajo reproductivo con el productivo.

La población en edad de trabajar es la mano de obra potencial, mientras que la fuerza laboral es la proporción de ese grupo que efectivamente está dispuesta a trabajar (ocupados más desempleados). En Costa Rica, la fuerza laboral represen-

ta un poco más del 75% de las personas en edad de trabajar (entre 15 y 65 años), cifra similar al promedio mundial.

La oportunidad de incrementar la fuerza laboral depende de las tasas de participación por sexo y edad. Aunque Costa Rica se ubica en una posición promedio, este indicador esconde amplias brechas de género. La tasa de participación masculina es de casi el 85%²⁶, superior a los niveles de España, Chile, México, Suecia y el promedio mundial. En los últimos veintitrés años varió poco, e incluso en casi todos los países tuvo una leve reducción. Las tasas superiores al 90% corresponden en su mayoría a naciones del África Subsahariana. Por lo anterior, puede decirse que la proporción de hombres en la fuerza laboral alcanzó un nivel cercano a la frontera máxima de producción. En otras palabras, en Costa Rica la posibilidad de aumentar significativamente la participación laboral masculina es baja. Por consiguiente, la política pública en este ámbito debe enfocarse en reducir la proporción de hombres que están desempleados pero dispuestos a trabajar, así como en disminuir

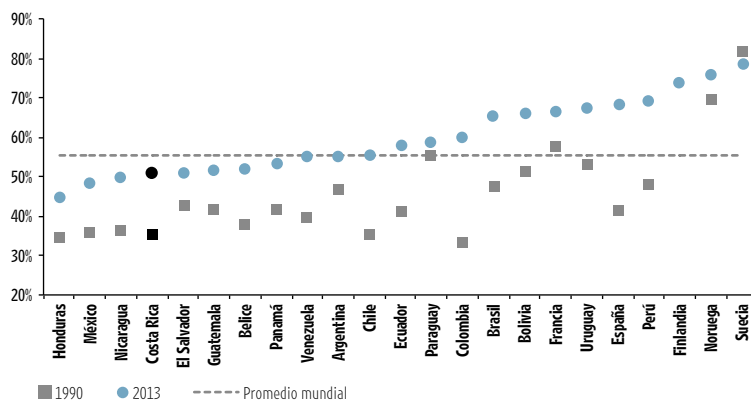
la informalidad y mejorar el cumplimiento de las garantías laborales.

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 porcentuales²⁷, todavía se mantiene bajo en comparación con el promedio mundial (gráfico 2.14). 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 de participación femenina rondan el 75%, más de veinte puntos porcentuales por encima de la costarricense. Actualmente, Costa Rica se ubica en el puesto 68 de 187 países en el índice de desigualdad de género, lo cual refleja la persistencia de amplias brechas en esta materia.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2015.

GRÁFICO 2.14

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.

a la baja participación femenina se suma un retiro temprano del mercado laboral, que reduce el potencial de crecimiento económico del país.

Es probable que la salida temprana de la fuerza laboral obedezca a un fenómeno generacional, que podría cambiar en el futuro con el apoyo de políticas públicas

y privadas que fomenten el empleo femenino de calidad, sin incentivar la informalidad. Una reforma en esta línea es la reciente decisión de la Junta Directiva de la CCSS, de eliminar gradualmente la posibilidad de anticipar el retiro con reducción de la pensión. Sin embargo, el cambio no solo depende de una mayor calificación, sino también de la existencia de redes de apoyo y la justa distribución de las tareas domésticas pues, como se sabe, las mujeres son las principales responsables del trabajo no remunerado, al cual dedican más del doble del tiempo que los hombres (Jiménez-Fontana, 2015).

Dado que existe un margen para ampliar la participación femenina en el mercado laboral, se estimaron diversos escenarios de aumento. Como en los últimos tres años las tasas de participación para ambos sexos no han cambiado de modo significativo, se consideró como

escenario base que esas tasas (por grupos de edad) se mantienen y se calculó la fuerza laboral con base en las proyecciones de población de INEC y CCP-UCR (2013). Adicionalmente, se estimaron tres escenarios de incremento anual, de 1%, 2% y 3%, en las tasas de participación de las mujeres de entre 20 y 39 años.

Entre 2006 y 2008, con un crecimiento de alrededor del 10%, el número promedio de personas que se incorporaban a la fuerza laboral cada año era superior a 60.000. Al bajar el ritmo de aumento, entre 2012 y 2014 la cifra descendió a 38.500 y, si la tendencia se mantiene, entre 2015 y 2020 rondará las 30.000. Estos resultados evidencian la necesidad de fomentar la participación femenina, pues si esta se incrementara en un 3% anual, el promedio de nuevos ocupados sería de más de 45.000 (gráfico 2.15). Un aspecto relevante a considerar es que estos cálculos consideran la mano de obra potencial y no el número de personas que tienen empleo, dado que también se suman las personas desempleadas. Por lo tanto, no se trata solo de expandir la fuerza laboral, 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, como ha documentado este capítulo en ediciones anteriores, ellas son más afectadas que los hombres por el desempleo, el subempleo y la informalidad.

El beneficio económico que se deriva de un aumento de la participación femenina en la fuerza laboral se conoce como el “bono de género”, y se estima que en América Latina tiene el mismo potencial que el primer bono demográfico (Martínez-Gómez et al., 2013). Sin embargo, para materializar esta oportunidad es necesario reducir las barreras que enfrentan las mujeres para acceder al mercado de trabajo remunerado (Jiménez-Fontana, 2015).

Índice adelantado de empleo confirma tendencias en contratación laboral

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 de demanda laboral (IDL) que utiliza la información sobre ofertas de trabajo publicadas en la prensa escrita. Este ejercicio sigue la tradición de índices construidos en Estados Unidos, Argentina, Uruguay y Bolivia (Barroso, 2013). De esas experiencias se

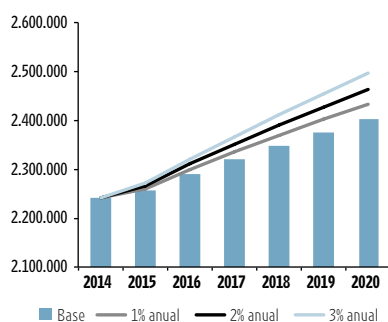
tomaron las recomendaciones metodológicas para su aplicación en Costa Rica (recuadro 2.4).

Así, para estimar el IDL se construyó una base de datos con 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 de trabajo que fueron ofrecidos cada mes y se compararon con el dato de mayo de 2011, que para estos efectos se tomó como mes base. Los resultados se muestran en el gráfico 2.16. Destacan las oscilaciones cíclicas en el período analizado, con una tendencia decreciente hacia el final, lo cual es consistente con el comportamiento de otros indicadores de empleo reportados en las anteriores secciones de este capítulo.

A su vez, el gráfico 2.17 ilustra la evolución trimestral del IDL y de los nuevos puestos de trabajo (medidos como el aumento de las personas ocupadas), entre el primer trimestre de 2011 y el primero de 2015. Es importante considerar el tiempo que transcurre entre el cambio en una variable y su efecto en la otra, puesto que las ofertas de empleo ocurren antes de que se contrate el nuevo personal. Esto

GRÁFICO 2.15

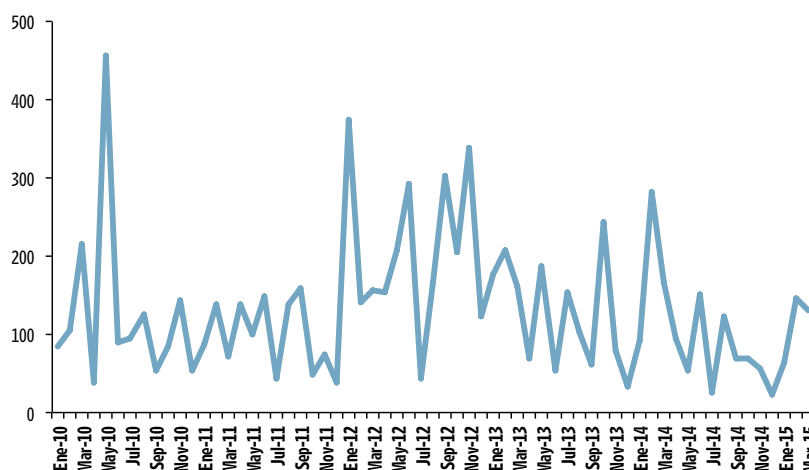
Proyección de la fuerza de trabajo, según diversos escenarios de crecimiento de las tasas de participación laboral femenina



Fuente: Jiménez-Fontana, 2015, con datos de las Enaho, del INEC e INEC-CCP, 2013.

GRÁFICO 2.16

Índice de demanda laboral (IDL), por mes



Fuente: Segura, 2015, a partir de la base de datos de avisos de empleo en el periódico *La Nación*.

RECUADRO 2.4

Estimación del índice de demanda laboral (IDL)

El índice adelantado de demanda laboral (IDL) es una medida anticipada de las condiciones del mercado de trabajo y de la actividad productiva en su conjunto, ya que las ofertas de empleo se hacen de previo a un ciclo económico. En este sentido, es un complemento del índice mensual de actividad económica (IMAE) que calcula el Banco Central de Costa Rica. Su objetivo es medir las tendencias de corto plazo en la demanda del mercado de trabajo y la economía en general, dada la estrecha relación que existe entre ellas.

Es preciso aclarar que este índice no determina el empleo efectivamente generado, lo cual se hace con las encuestas de empleo del INEC (Enaho y ECE), sino las intenciones de contratación de corto plazo de las empresas. La dinámica del empleo es generada por la creación, la rotación y la pérdida de puestos (Barroso, 2013). El IDL se enfoca en los dos prime-

ros conceptos, es decir, la entrada al mercado laboral de personas que estaban fuera de él y el cambio de trabajo de personas empleadas (rotación).

Para la estimación del índice se construyó una base de datos que contiene todos los avisos de empleo divulgados por el periódico *La Nación* los días domingo y lunes²⁸. El marco muestral consta de 3.029 planas publicadas entre enero de 2010 y marzo de 2015, es decir, cubre 63 meses. La información fue suministrada por el citado periódico. Para construir el índice se contabilizan los puestos de trabajo que fueron ofrecidos en un mes, según sector económico, y se comparan con un momento determinado (mes base), que en este caso es el mes de mayo de 2011 (para más detalles véase el Anexo Metodológico).

A partir de estos insumos se determinó que durante el período 2010-2015 se divulgaron entre 11.000 y 21.000 ofertas

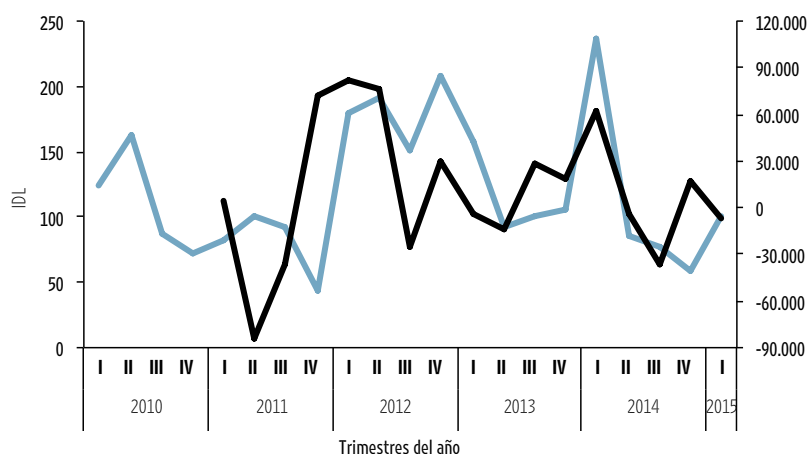
de trabajo por año. Entre un 13,5% y un 24,2% de ellos fueron publicaciones en inglés. Por rama de actividad, dominaron los puestos en servicios (40,6%) y comercio (20,2%). Entre los avisos que especificaron el nivel educativo requerido prevalecieron las demandas de profesionales universitarios (29,1%).

El 90,3% de los avisos fue publicado por empresas privadas. En un 28% de los casos se logró identificar la nacionalidad de la firma solicitante y, de ese total, un 41,2% eran compañías extranjeras. Solo el 2,5% especificó el sexo del potencial postulante, pero el 24% estaba redactado en "género masculino" (ingeniero, abogado, etc.). Los cinco puestos más frecuentes fueron: vendedores (8,2%), asistentes o auxiliares (6,2%), ingenieros (5,7%), gerentes (4,9%) y docentes (4,7%).

significa que, en el presente ejercicio, la generación de empleo tiene un trimestre de rezago. Se observa que en la mayor parte del período hubo coincidencia entre ambos indicadores, lo que podría indicar que el IDL tiene capacidad para predecir la generación de empleo, pese a ser una versión preliminar. En los próximos años se espera alimentar la base de datos con información de otros periódicos, así como de los medios electrónicos usados actualmente por las empresas para reclutar a su personal.

Este método de captura de información permite aprovechar otras variables de interés, como las características, tanto formales como en habilidades o talentos, que solicitan las empresas. Los registros de la base de datos indican que más del 56% pide experiencia previa. El dominio del inglés es otro requisito frecuente, aunque no supera el 30% de los avisos correspondientes a las actividades de mayor demanda (comercio y servicios). Otra condición importante es tener conocimientos en computación; entre un 20% y un 35% de los avisos,

GRÁFICO 2.17

Índice adelantado de demanda laboral (IDL) y nuevos puestos de trabajo^{a/}

a/ Los nuevos puestos de trabajo se calculan como el cambio interanual de las personas ocupadas según la Encuesta Continua de Empleo. Tienen un trimestre de rezago.

Fuente: Segura, 2015, a partir de la base de datos de avisos de empleo en el periódico *La Nación* y la ECE, del INEC.

según la actividad económica, menciona este tema. Aunque se debe profundizar, esta evidencia sugiere que el mercado reconoce como “pluses” los conocimientos en computación y el dominio de un segundo idioma, aunque no son requisitos solicitados de manera explícitos en la mayoría de las publicaciones, por lo que no parecen ser indispensables para optar por los puestos ofrecidos (gráfico 2.18).

Tasas de desempleo en su nivel más alto en tres décadas

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.

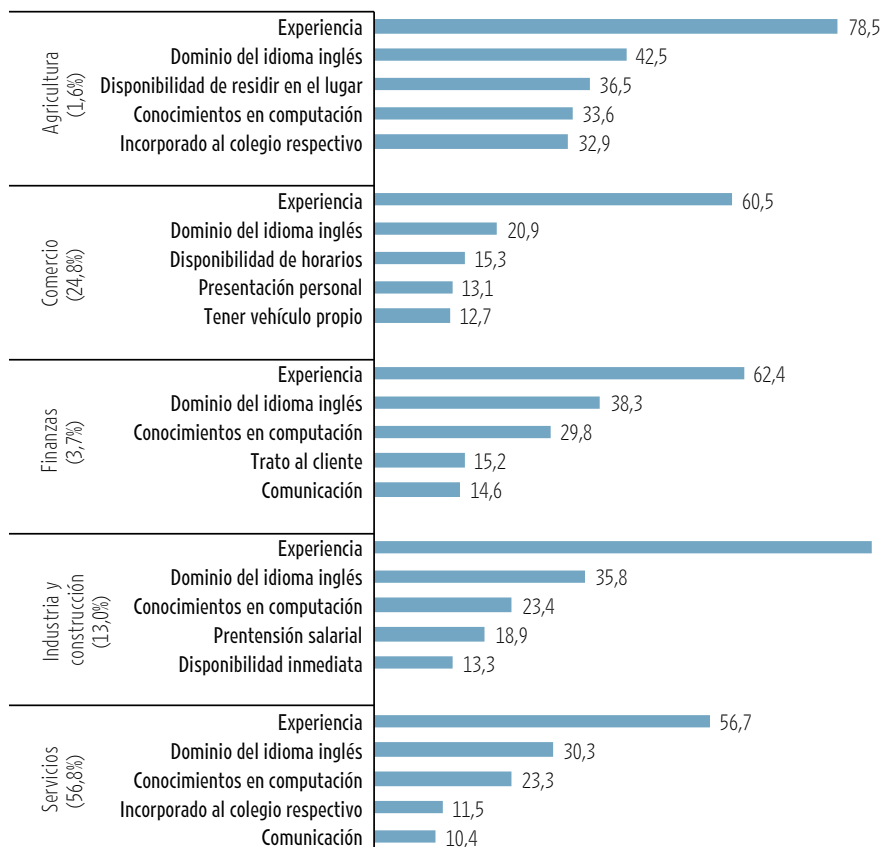
Con una perspectiva de largo plazo, el desempleo actual es de los más altos del período 1980-2014, solo comparable con la época de crisis a inicios de la década de los ochenta (gráfico 2.19). En años recientes el crecimiento del PIB ha sido modesto y volátil, lo cual afecta la generación de empleo. Sin embargo, en otros períodos la producción ha crecido a tasas similares a las actuales (por ejemplo entre 2000 y 2004) y el desempleo nunca superó el 7%.

Esta situación es preocupante para el país y ayuda a entender el estancamiento de la pobreza y la alta desigualdad de ingresos. La generación de más y mejores empleos es esencial para hacer frente a esos problemas y apuntalar un crecimiento económico inclusivo.

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

GRÁFICO 2.18

Cinco principales requisitos en las ofertas de empleo publicadas en el periódico *La Nación*, por actividad económica^{a/}. Enero de 2010 a marzo de 2015



a/ El porcentaje indicado en el eje vertical, en las actividades económicas, representa el peso que tiene cada actividad dentro del total de ofertas publicadas con información conocida.

Fuente: Segura, 2015, a partir de la base de datos de avisos de empleo en el periódico *La Nación*.

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, como se verá a continuación.

Menor desempleo entre los profesionales, aunque hay carreras con problemas

Para conocer con mayor detalle la situación laboral de las personas graduadas universitarias, sus características sociodemográficas y académicas, el grado de satisfacción con respecto al trabajo que realizan, la universidad en que se graduaron y la carrera que estudiaron, el Observatorio Laboral de Profesiones (OLaP), del Conare, realizó en 2013 la encuesta “Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2008-2010 de las universidades costarricenses”²⁹.

La principal conclusión del estudio es que el desempleo profesional es bajo si se compara con el resto de la población, aunque aumentó significativamente en años recientes (Gutiérrez et al., 2015). En general, 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. Como muestra el gráfico 2.20, la tasa de desempleo de estas personas alcanzó un 4,5% en 2013, cifra cercana a la reportada por la ECE para los ocupados profesionales.

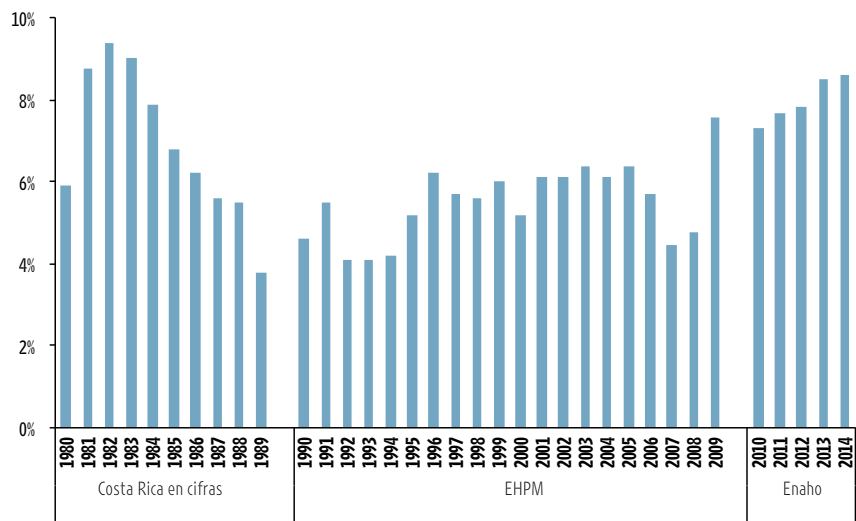
El 60,2% de los profesionales desempleados considera que una de las razones por las que no consigue trabajo es la baja demanda de personal en su área de especialidad. Otras razones son la escasa experiencia (15,2%) y la poca demanda de profesionales en general (11,7%). La mayoría de las personas graduadas que trabajan tienen una jornada de tiempo completo (90,2%).

Otros problemas de empleo en este grupo son relativamente pequeños en contraste con el promedio nacional. El subempleo por insuficiencia de horas –que se presenta cuando la persona busca un trabajo a tiempo completo pero no lo consigue³⁰– alcanza un 3,1%; este porcentaje, aunque es bajo, creció con respecto al 2010, cuando se ubicó en 1,3%. El área de Ciencias Económicas registra la menor proporción (0,2%) y la mayor corresponde a Ciencias de la Salud (7,6%). Por otra parte, el 6,0% de los graduados reporta empleos que tienen poca relación con sus carreras (baja o ninguna relación)³¹. La mitad indica que ello se debe a que “no consiguen trabajo en su campo profesional”, es decir, a razones asociadas al mercado laboral.

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). Cabe mencionar que los consultados en 2013 se graduaron en período de crisis económica. El deterioro de los indicadores de empleo es más marcado en las áreas de Ciencias Sociales, Recursos Naturales y Ciencias de la Salud.

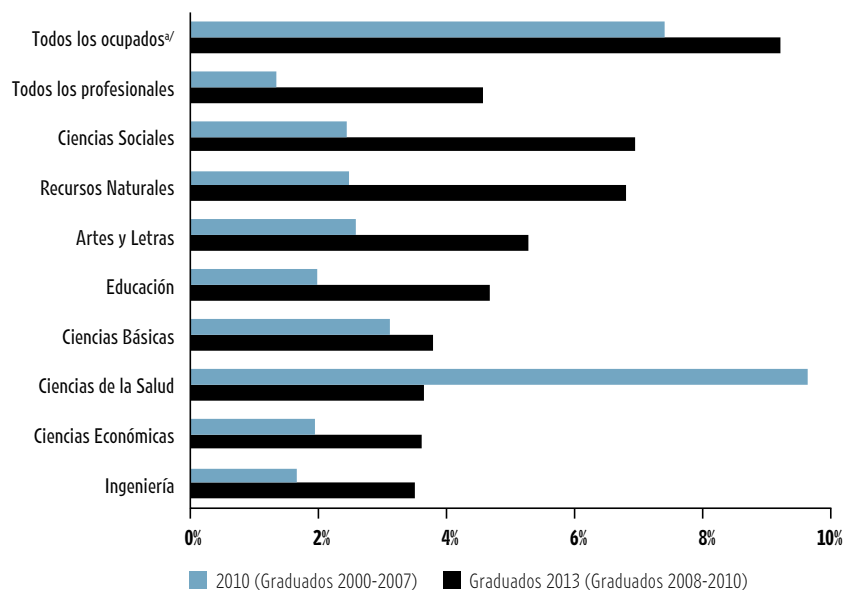
Ocho de las 107 disciplinas estudiadas destacan por no tener desempleo, subempleo

GRÁFICO 2.19
Evolución de la tasa de desempleo abierto



Fuente: Elaboración propia con datos de *Costa Rica en cifras* (Sáenz y Vargas, 1994) y las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 2.20
Tasa de desempleo en profesionales graduados en 2000-2007 y 2008-2010, por área del conocimiento



a/ La estimación del porcentaje de desempleo nacional para el 2010 proviene de la Enaho, mientras que la cifra del 2013 se estimó como el promedio de las ECE realizadas en los trimestres segundo, tercero y cuarto de ese año.

Fuente: Gutiérrez et al., 2015.

por insuficiencia de horas o trabajos con poca o ninguna relación con la carrera. Estas son: Estadística, Laboratorista Químico, Archivística, Educación

Religiosa, Imagenología Diagnóstica y Terapéutica, Optometría, Microbiología y Formación General. Adicionalmente, seis disciplinas presentan dos

indicadores laborales con niveles de cero: Diseño Industrial, Educación Técnica en Servicios, Ingeniería Eléctrica, Farmacia, Ingeniería Civil y Odontología. Hay dos áreas que enfrentan un panorama laboral desfavorable, pues los tres indicadores considerados registran valores superiores al 10%: Enseñanza de la Filosofía y la Psicología y Diseño de Interiores, ambas con menos de cincuenta personas graduadas (cuadro 2.6).

Las personas que se graduaron en disciplinas con condiciones desfavorables de empleo³² (alto subempleo por horas y trabajos poco relacionados con su carrera) muestran las siguientes características:

mujeres (80% versus 20% de hombres), residentes de la GAM (69%), más jóvenes que en las demás carreras (menor edad promedio), mejor clima educativo del hogar (42% de los padres completó estudios universitarios³³), egresados de colegios privados, mayor financiamiento familiar en el pago de sus estudios, mayor presencia del ejercicio liberal de la profesión y bajos ingresos. No hay diferencias significativas según el tipo de universidad (estatal o privada), el grado académico (bachillerato o licenciatura) ni el dominio del idioma inglés (Navarro, 2015).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PERSONAS GRADUADAS UNIVERSITARIAS

véase Gutiérrez et al., 2015, y Navarro, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Empleo de profesionales es mayor en el sector público

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

CUADRO 2.6

Distribución de disciplinas por indicadores de empleo^{a/}, según número de graduados en universidades. 2013

Número de graduados	Indicadores de empleo favorables	Indicadores de empleo desfavorables ^{b/}
Menos de 50 (13 carreras)	Imagenología ^{c/} , Archivística ^{c/} , Estadística ^{c/} , Formación General ^{c/} , Administración Agropecuaria, Geología	Enseñanza de la Psicología y la Filosofía ^{***} , Diseño de Interiores ^{***} , Teología ^{**} , Danza ^{**} , Ingeniería Agropecuaria Administrativa [*] , Audiología [*] , Artes Dramáticas [*]
Entre 50 y 100 (20 carreras)	Laboratorista Químico ^{c/} , Microbiología ^{c/} , Optometría ^{c/} , Diseño Industrial, Educación Preescolar Inglés, Educación Técnica en Servicios, Física, Lengua Francesa, Electromedicina, Ingeniería Agrícola, Ingeniería de los Materiales, Producción Audiovisual, Salud Pública	Antropología ^{**} , Terapia Ocupacional ^{**} , Zootecnia [*] , Historia [*] , Economía Agrícola [*] , Biotecnología [*] , Artes Musicales [*]
Entre 100 y 200 (18 carreras)	Educación Religiosa ^{c/} , Administración de Servicios de Salud, Agronomía General, Bibliotecología, Diseño Gráfico, Enseñanza de las Artes Plásticas, Ingeniería Química, Secretariado Profesional, Tecnología de Alimentos, Topografía	Ciencias Políticas ^{**} , Geografía ^{**} , Terapia Respiratoria ^{**} , Literatura y Lingüística ^{**} , Fitotecnica [*] , Sociología [*] , Filosofía [*] , Artes Plásticas [*]
Entre 200 y 500 (17 carreras)	Economía, Educación para el Hogar, Educación Técnica Industrial, Enseñanza de la Computación, Enseñanza de la Música, Ingeniería Eléctrica, Lengua Inglesa, Planificación, Química, Registros Médicos, Seguridad Laboral, Medicina Veterinaria	Relaciones Internacionales ^{**} , Biología ^{**} , Relaciones Públicas [*] , Ciencias Forestales y Ecología [*] , Enseñanza del Francés [*]
Entre 500 y 1.000 (21 carreras)	Administración Educativa, Administración Pública, Arquitectura, Arte Publicitario, Educación Primaria Inglés, Enseñanza de las Ciencias, del Castellano, de los Estudios Sociales, de la Matemática, Farmacia, Ingeniería Civil, Electrónica, Mecánica, Orientación, Publicidad	Criminología ^{**} , Nutrición ^{**} , Trabajo Social [*] , Educación Física [*] , Odontología [*] , Periodismo [*]
Más de 1.000 (18 carreras)	Administración, Computación, Contaduría, Derecho, Educación Primaria, en General, Especial, del Inglés (secundaria), Enfermería, Finanzas, Ingeniería Industrial, Medicina, Mercadeo	Educación Preescolar ^{**} , Terapia Física ^{**} , Psicología ^{**} , Turismo [*] , Administración de Recursos Humanos [*]

a/ Incluye tres indicadores: desempleo, subempleo por insuficiencia de horas y empleo sin relación con la carrera. Se valoran como "favorables" las cifras por debajo de 10% y "desfavorables" las que superan ese nivel.

b/ Los asteriscos indican el número de indicadores en los que la carrera tiene condiciones desfavorables.

c/ Carreras con tasa de desempleo igual a cero.

Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez et al., 2015.

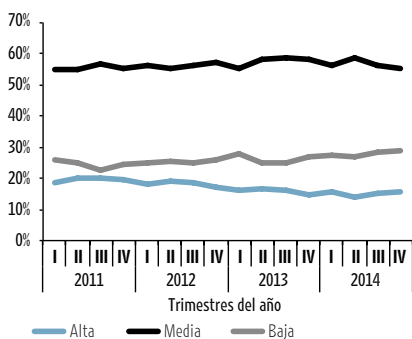
empleo es formal y, en promedio, paga los mejores salarios. Casi el 60% de las personas ocupadas en este sector tiene un alto nivel de calificación, mientras que en el sector privado esa proporción es de apenas un 16% (gráficos 2.21).

El nivel de calificación está directamente relacionado con la remuneración que obtienen las personas al participar en el mercado de trabajo. 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.

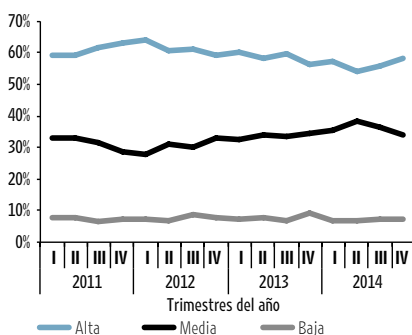
GRÁFICOS 2.21

Distribución de las personas ocupadas en los sectores público y privado, según calificación de la ocupación (por trimestres)

SECTOR PRIVADO



SECTOR PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECE, del INEC.

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. Loría y Umaña (2014) indican que en 2013 los salarios promedio mensuales en el sector público eran 2,36 veces mayores que en el privado, pero al examinar por nivel de instrucción es claro que las disparidades se concentran en las ocupaciones de calificación media y no calificadas, como las de los trabajadores en servicios (1,95 veces) y en ocupaciones elementales (1,72 veces). En cambio, en las categorías profesionales las brechas son significativamente menores: en los puestos de directores y gerentes la relación es 1,21 veces mayor en el sector público, en los profesionales y científicos 1,31 y en los técnicos y profesionales de nivel medio 1,35.

Diferencias salariales en el sector público: tema que requiere atención

El nivel y la composición de los salarios del sector público, entre instituciones y según calificación de los trabajadores, son temas recurrentes en la agenda política nacional, que resurgen con fuerza en períodos de alto déficit fiscal. Una buena parte de los “pluses” salariales actuales se originó en los años ochenta cuando, ante la inviabilidad de tener una política de salarios crecientes, e incluso de mantener los ingresos reales constantes, se fueron creando incentivos para que las instituciones pudieran ofrecer salarios competitivos a los profesionales que, como se mencionó en la sección anterior, constituyen la gran mayoría de los empleados públicos.

Estos incentivos fueron implantados de manera casuística, sin responder a una política de Estado sobre recursos humanos y salarios, sino como respuestas ad hoc a demandas de los trabajadores organizados. La fragmentación de las responsabilidades institucionales en estas materias también es un factor que explica la dispersión y diversidad de salarios en el sector.

El problema no es que profesionales de alta calificación tengan remuneraciones elevadas, sino la dispersión y diversidad del régimen salarial, que resulta en un sistema con tres características. En primer

lugar, los “pluses” fueron creciendo, hasta representar hoy el 50% del gasto total por remuneraciones en el sector público. En segundo lugar, se generó inequidad horizontal, es decir, que personas que trabajan en puestos similares según sus funciones, responsabilidades y requisitos, perciben salarios diferentes. Por último, un pago permanente que no está asociado a la evaluación de resultados (mejoras en la calidad de los servicios), ni a tareas especiales en un tiempo definido, es justamente eso, un pago permanente o un aumento a la base, no un incentivo.

Cinco trabajos recientes (Loría y Umaña, 2014; Mideplan, 2012 y 2014; Aguilar, 2010 y Gallardo, 2014) analizaron la evolución de las remuneraciones del empleo público y sus componentes, y realizaron comparaciones entre y dentro de diversas entidades. Todos coinciden en señalar notables diferencias en las estructuras salariales y las desigualdades que estas generan entre funcionarios en cuanto a salario base, “pluses”, incentivos y anualidades, entre otros, que tienen que ver con la institución a la que pertenecen y el régimen por el cual estén cubiertos.

Las asimetrías son atribuidas a la multiplicidad y disparidad de los instrumentos de regulación, a condiciones, marcos legales y regímenes especiales según la institución, que se fueron aprobando a través del tiempo. Las mayores diferencias se encuentran en las ocupaciones de calificación media y no calificadas, mientras que las menores están en los puestos profesionales y de dirección. Esta problemática no es nueva y sobre ella se han hecho numerosos diagnósticos y propuestas; sin embargo, se han logrado pocos avances, pese a la importancia de dar sostenibilidad a las finanzas públicas, más aun en el actual contexto de crisis fiscal.

La fuerte expansión del gasto por remuneraciones en el sector público durante el período 2008-2010 (por encima del 20%), que sigue reflejándose en los presupuestos de las instituciones, colocó este tema en un lugar prioritario en la agenda nacional. Ese crecimiento fue resultado del aumento en el número de personas contratadas (casi 11.000 más entre 2008 y 2009), ajustes salariales superiores a la inflación y la aplicación de “pluses” en algunas categorías (Mideplan, 2012).

La situación se agravó con la política de percentiles impulsada por la Dirección General del Servicio Civil, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. En ese marco, se establecieron acciones estratégicas para modernizar el empleo público mediante el “Proyecto de unificación y homologación de escalas salariales, beneficios y competencias”, cuyo objetivo era acortar las diferencias salariales, evitar la migración de funcionarios al sector privado y hacer atractivos los puestos del sector público desde el punto de vista de las remuneraciones. En 2008, la equiparación de los salarios de los profesionales del Gobierno Central con el percentil 50 del denominado sector público autónomo no financiero se aplicó también a los niveles operativos y técnicos, incluyendo personal docente. En consecuencia, el alcance de la política que inicialmente pretendía cubrir a 5.247 funcionarios, se amplió a más de 96.000 (Loría y Umaña, 2014; Mideplan, 2014).

De acuerdo con el Mideplan (2012), en Costa Rica los incentivos son económicos y aunque se ha querido vincular su otorgamiento a resultados medibles a partir de evaluaciones periódicas, por lo general ello no se ha logrado. Los sistemas son heterogéneos y los instrumentos para asignar los beneficios se originan en leyes especiales, que imperan sobre las regulaciones generales. Hay tres incentivos que son comunes a todas las instituciones: anualidades, carrera profesional y dedicación exclusiva o prohibición; el resto son específicos según la entidad y la categoría del servidor. Sin embargo, aun los incentivos comunes pueden variar; por ejemplo, el porcentaje reconocido por anualidad varía entre 5,5% y 1,94% según la institución y la categoría del puesto.

En algunos casos la diferencia y la desproporción de los incentivos se deben a que su aplicación no es analizada en función de las necesidades institucionales, como sucede, por ejemplo, con el pago por disponibilidad, discrecionalidad o zonaje a determinados trabajadores. En el *Quinto Informe Estado de la Educación* (2015) se estudió el sistema de incentivos y recargo de los docentes, y se concluyó que es similar al de otros países del mundo; sin embargo, en estos últimos los beneficios se han implementado con

el fin de mejorar la calidad y, por ende, están vinculados a resultados medibles. En Costa Rica, en cambio, el esquema de compensaciones no solo es complejo y disperso, sino que en muchos casos se fue desarrollando con el paso de los años, sin criterios técnicos y sin formar parte de una estrategia de mediano plazo orientada a aumentar la calidad de la educación.

Otro factor que explica la dispersión y diversidad de los salarios públicos es que la responsabilidad institucional está fragmentada. No existe una rectoría en materia de empleo y salarios, sino que diversos órganos tienen injerencia en el tema. De esta forma, la Dirección General de Servicio Civil define los procedimientos de selección y contratación y recomienda la política salarial; el Ministerio de Hacienda controla el gasto y determina la viabilidad fiscal, y la Autoridad Presupuestaria brinda asesoría en política salarial, vinculante para las entidades bajo su jurisdicción, pero no para las que son ajenas a ella. Además existe la “Comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el sector público”, de la cual forman parte los ministerios de Hacienda y Trabajo, la Procuraduría General de la República, la Dirección General de Servicio Civil y un representante de nivel jerárquico de la entidad que va a negociar la convención colectiva (Loría y Umaña, 2014; Mideplan, 2014).

Según Aguilar (2010), en Costa Rica no se puede hablar de reforma del Estado si no se pasa primero por una reforma del sistema de empleo público. Esta autora menciona que, aunque por Constitución Política los regímenes de empleo público deberían ser similares, el quehacer diverso de las entidades justifica cierto grado de diferenciación. Por otra parte, subraya que la ausencia de estándares para evaluar el desempeño no permite a la Administración conocer el aporte de cada funcionario al logro de las metas institucionales, ni tampoco identificar el potencial de los colaboradores, o bien los aspectos que deben mejorar. No existe una estructura sólida que impulse el desarrollo del recurso humano mediante programas de capacitación.

Una de las principales recomendaciones que se ha hecho sobre este tema

apunta a la necesidad de homogenizar los regímenes de empleo público, en particular los que se aplican a nuevos servidores, e implementar un sistema sencillo, equitativo y transparente. El Estado –como patrono– tendría que regirse por los mismos principios y las únicas diferencias en las remuneraciones deberían ser las relacionadas con la naturaleza del trabajo que se realiza, es decir, se debe procurar la equidad horizontal.

Aunque los avances son aun modestos, algunas instituciones se han dado la tarea de crear esquemas de salario único, como vía para eliminar los “pluses” y controlar el crecimiento de las remuneraciones, mostrando así que dentro del respeto al principio de legalidad, las reformas y los acuerdos son posibles. Ejemplos de ese tipo de esfuerzos son el Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) y los bancos Nacional, Popular y de Costa Rica.

Según estimaciones prospectivas, el empleo crecerá menos que la producción

El mercado de trabajo es clave para el desarrollo humano sostenible pues, como se ha venido mencionando, los ingresos laborales son la principal fuente de sustento de las familias y, en consecuencia, de ellos depende buena parte la evolución de la pobreza y la desigualdad. La información disponible en el país permite conocer el tamaño de la población económicamente activa en un momento determinado y sus características socioeconómicas, cuántas personas están trabajando, en qué ocupaciones y con qué calidad de empleo, así como la magnitud de la población desocupada. Pero 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 capítulo se estimaron los requerimientos de empleo que tendría el país en el período 2015-2021, según sectores productivos y con base en supuestos sobre el comportamiento de algunos indicadores. La principal fuente de información para este ejercicio de prospección³⁴ fue la matriz insumo producto (MIP), un instrumento desarrollado en el marco del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica (BCCR), que 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 (para el detalle de la metodología utilizada véase el Anexo Metodológico y Vargas, 2015).

Para construir los modelos de proyección del empleo con el esquema “insumo-producto” se parte de supuestos acerca del crecimiento económico, así como de otros indicadores (elementos de la demanda interna³⁵). El ejercicio estimó tres escenarios de crecimiento para el período 2015-2021. De 2011 a 2014 se utilizaron las tasas reales de crecimiento,

para 2015-2016 los datos del Programa Macroeconómico del BCCR y a partir de 2017 se realizaron proyecciones con promedios móviles y análisis de tendencias (cuadro 2.7).

Los resultados muestran que la evolución del empleo, en términos porcentuales, será inferior al crecimiento del producto. En el escenario más optimista, el empleo total aumentaría en promedio un 4,0% por año entre 2015 y 2021, mientras que en el pesimista lo haría en 2,4% (cuadro 2.8). Para la desagregación por actividad económica se seleccionaron

CUADRO 2.7

Supuestos sobre el crecimiento esperado del PIB en los escenarios estimados

Escenario	Supuestos
Base	Considera el crecimiento de la producción según el Programa Macroeconómico 2015-2016 del BCCR. Para los años posteriores se supone una dinámica en la que el PIB aumenta ligeramente por encima del 3,7% (fluctúa entre 3,9% en 2017 y 3,6% en 2021).
Optimista	Supone que la producción se incrementará en 0,7 puntos por encima del escenario base, con lo cual el crecimiento promedio anual para el período 2015-2021 sería de 4,5%. De esta manera, se espera que fluctúe entre 4,8% en 2016 y 4,3% en 2021.
Pesimista	Supone un crecimiento anual promedio de la producción un punto por debajo del escenario base. El crecimiento promedio del PIB para el período de análisis es de 2,9%. De esta manera, fluctúa entre 3,0% en 2016 y 2,6% en 2021.

Fuente: Vargas, 2015.

CUADRO 2.8

Personas ocupadas en 2011 y crecimiento promedio proyectado en los principales sectores de actividad económica, según escenarios. 2015-2021

Sector de actividad económica	Personas ocupadas en 2011		Crecimiento promedio 2015-2021 según escenarios		
	Absoluto	Porcentaje	Base	Optimista	Pesimista
Comercio al por mayor y al por menor	343.761	18,6	3,7	4,4	2,8
Otros servicios ^{a/}	325.278	17,6	3,2	3,9	2,3
Cultivos alimentarios	164.036	8,9	2,9	3,5	1,9
Construcción de edificios	114.923	6,2	4,2	4,9	3,3
Educación e investigación	127.163	6,9	2,9	3,6	2,0
Administración pública	92.472	5,0	2,6	3,3	1,7
Transporte	76.878	4,2	3,4	4,1	2,5
Servicios médicos y de salud	68.251	3,7	2,9	3,6	2,0
Restaurantes	58.539	3,2	3,4	4,1	2,5
Ganado y aves de corral	53.374	2,9	3,8	4,5	2,9
Otras construcciones ^{b/}	41.217	2,2	4,3	5,0	3,4
Finanzas y seguros	48.043	2,6	3,6	4,3	2,7
Todos los sectores	1.848.291	100,0	3,4	4,0	2,4
Crecimiento del PIB			3,8	4,5	2,9

a/ Incluye veintiséis actividades de servicios. Las que absorben más empleo son: actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (36%), actividades administrativas (10,9%) y actividades de seguridad e investigación (8,3%). Del resto de actividades, ninguna supera el 4,6%.

b/ Incluye construcción de carreteras y vías férreas, construcción de proyectos de servicio público y servicios especializados de la construcción.

Fuente: Vargas, 2015.

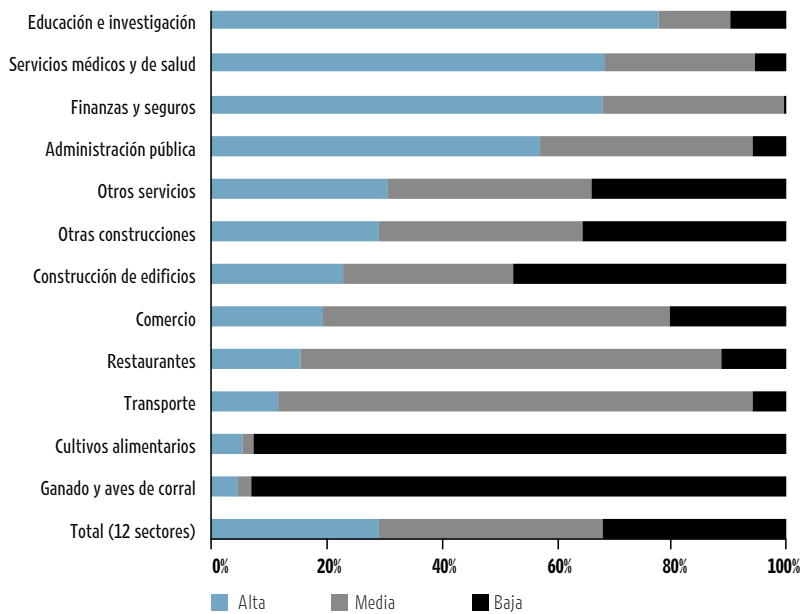
los doce sectores principales en términos de generación de puestos de trabajo³⁶, que en 2011 abarcaron cerca del 82% del empleo total. Independientemente del escenario que se escoja, las actividades que muestran mayor dinamismo durante el período de análisis son: “otras construcciones”, construcción 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.

El modelo planteado considera un conjunto de interrelaciones entre las diversas actividades de la economía. Específicamente, supone que es posible identificar con precisión todas esas relaciones (¿quién le compra a quién en la cadena de producción?), así como su grado de profundidad (¿cuánto le compran a cada quién?). También es factible estimar la mano de obra según su nivel de calificación, ya que para cada sector se tiene el desglose en tres grupos: empleo calificado, de calificación media y no calificado (para más detalles véase el Anexo Metodológico).

Las tasas de crecimiento del empleo, desagregadas según nivel calificación para el período 2015-2021, no muestran diferencias significativas con respecto a las cifras presentadas en el cuadro 2.8. En general, las proyecciones indican que el crecimiento promedio será muy similar en los tres grupos. Esto sugiere que la estructura actual del mercado laboral se mantendrá en los próximos años. Un 42% del empleo generado sería en puestos de calificación media, seguidos por los no calificados (30%) y los de calificación alta (28%). Sin embargo, los resultados varían entre actividades económicas, pues en ellos influyen tanto las proyecciones de crecimiento sectorial, como la composición del empleo por nivel de calificación a lo interno del sector. Por ejemplo, en el comercio, que es un importante generador de empleo, hay una concentración de mano de obra de calificación media, la cual, como se ha visto, es justamente la que tiene un mayor crecimiento esperado. Por otro lado, en las actividades de edu-

GRÁFICO 2.22

Distribución porcentual del empleo adicional promedio en los principales sectores de actividad económica, según nivel de calificación. 2015-2021



Fuente: Vargas, 2015.

cación e investigación, servicios médicos y de salud, así como finanzas y seguros, que tienen una importante cantidad de profesionales universitarios, se prevé un mayor crecimiento de los empleos de más alta calificación (gráfico 2.22).

Muchos sectores económicos con débiles encadenamientos

La idea central del enfoque de encadenamientos es que no todas las actividades económicas tienen la misma capacidad para incidir sobre otras, ya que algunas 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. Hirschman (1988) distinguió entre “encadenamiento hacia atrás” (*backward linkage*) y “encadenamiento hacia adelante” (*forward linkage*). El primero ocurre cuando una actividad provoca el desarrollo de otras, al demandar bienes de consumo intermedio procedentes de ellas. El segundo tiene lugar cuando a partir del desarrollo de una actividad se

obtienen productos que otras ramas utilizarán como insumos intermedios.

Caracterizar los encadenamientos es útil porque permite identificar y clasificar las actividades que generan mayor impacto en la economía. Para tal fin, Rasmussen (1963) introdujo dos conceptos importantes, conocidos como medidas de dispersión: el poder de dispersión y la sensibilidad de dispersión (recuadro 2.5).

La aplicación de este enfoque al caso costarricense reveló que las tres actividades con mayores encadenamientos hacia atrás y alto poder de dispersión son: otros servicios, comercio al por mayor y al por menor y finanzas y seguros, que en conjunto absorben el 28% del empleo total. Por su parte, los tres sectores con encadenamientos hacia adelante más fuertes y los mayores índices de sensibilidad de dispersión son: productos cárnicos y lácteos, otros productos alimenticios y otras construcciones, que tan solo aportan un 4% del empleo.

Sectores con fuertes encadenamientos absorben solo un 14,7% del empleo

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

RECUADRO 5.5

Medidas de dispersión de Rasmussen

Para conocer cómo se distribuyen los impactos de un sector a través de toda la economía, se compara un sector de alto impacto, pero muy concentrado, con uno de menor impacto, pero muy difundido o disperso. Es en este contexto que Rasmussen (1963) introdujo los conceptos conocidos como medidas de dispersión: el poder de dispersión y la sensibilidad de dispersión.

El índice de poder de dispersión de un sector “j” es una medida del estímulo potencial que este provoca en el resto de la economía, debido a un incremento unitario de su demanda final neta de importaciones. Se calcula con base en el

encadenamiento hacia atrás. Si el valor es mayor a 1, significa que los requerimientos de insumos intermedios, generados por un aumento unitario de la demanda final del sector “j”, son mayores para este sector que para el promedio de la economía y, por lo tanto, se trata de un sector con un fuerte poder relativo de arrastre hacia atrás sobre el sistema productivo. Asimismo, es una actividad altamente interconectada (fuerte encadenamiento), por lo que un incremento en su demanda se irradia al resto de actividades, estimulando la producción y el crecimiento. Por el contrario, si el valor es menor a 1, el estímulo es inferior al promedio de la

economía y su encadenamiento es débil, con un impacto poco significativo.

Por su parte, el índice de sensibilidad de dispersión mide el estímulo potencial de un crecimiento unitario de toda la economía sobre la demanda final neta de importaciones de un sector “i”. Se calcula con base en el encadenamiento hacia adelante y mide qué tan sensible es un sector ante cambios generales de la demanda. La sensibilidad de dispersión será mayor a 1 si ese encadenamiento es mayor que el del promedio de la economía.

Fuente: Vargas, 2015.

CUADRO 2.9

Clasificación de los sectores de actividad económica, según la tipología de Rasmussen^{a/}

		Poder de dispersión	
		Bajo	Alto
Sensibilidad de dispersión	Alta	Estratégicos Cultivos alimentarios, otros productos industriales, electricidad y gas, comercio, transporte, bienes raíces y otros servicios.	Clave Ganado y aves de corral, otros productos alimenticios, papel, construcción de edificios, finanzas y seguros.
	Baja	Independientes Cultivos no alimentarios, otros productos agrícolas, prendas de vestir, productos de plástico, productos metálicos, equipo de cómputo electrónico, vehículos automotores, máquinas de precisión, educación e investigación, servicios médicos y de salud, administración pública y otros servicios.	Impulsores Minerales y canteras, productos cárnicos y lácteos, otros alimentos y bebidas, impresión y publicación, cemento y productos de cemento, otros productos manufactureros, otras construcciones, telecomunicaciones, restaurantes, hoteles y abastecimiento de agua.

a/ La clasificación se realiza a partir de los resultados de las medidas de dispersión: el índice de poder de dispersión y el índice de sensibilidad de dispersión. Para más detalles véase el Anexo Metodológico y Vargas, 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas, 2015.

índices de dispersión, que se obtienen al combinar valores mayores o menores a 1 en los índices de poder y sensibilidad de dispersión. Los resultados permiten identificar aquellas actividades que están fuertemente interrelacionadas y que son relevantes en el proceso de crecimiento económico (cuadro 2.9).

Los sectores clave, con altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, al ser grandes demandantes y oferentes de insumos intermedios, son canales de paso obligado de los flujos intersector-

riales. En el ejercicio realizado para este Informe, cinco sectores fueron clasificados como claves. Estos proveen el 14,7% del empleo y dirigen su producción final al consumo, las exportaciones y la formación bruta de capital.

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. Las mayores proporciones de bienes y servicios estratégicos son demandadas por los componentes de consumo privado.

Los sectores impulsores, o de fuerte arrastre, tienen altos encadenamientos hacia atrás, pero bajos hacia adelante. Poseen un consumo intermedio alto y una oferta de insumos que mayoritariamente abastece la demanda final, 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. En este caso las ventas finales se destinan al consumo, las exportaciones y la formación bruta de capital.

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. Son sectores aislados, que no provocan efectos de arrastre significativos en la economía, ni reaccionan de manera relevante ante efectos de arrastre, provocados por variaciones en la demanda intermedia de otros sectores.

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. Schuschny (2005) señala que el impacto multiplicador dependerá tanto del valor de los índices multiplicadores, como de la magnitud de los estímulos externos que originan ese potencial efecto. Agrega que para obtener un indicador de arrastre efectivo, y no solo potencial, es necesario valorar la ponderación que el sector posee con respecto a toda la actividad económica.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROSPECCION DEL EMPLEO

véase Vargas, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

Gestión de la equidad y la integración social

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. Esta sección valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. Aunque este último no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obliga-

do a cumplir con la legislación laboral, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores, lo cual constituye un mecanismo generador de equidad. Tanto el esfuerzo individual como el apoyo institucional son fundamentales para alcanzar el desarrollo humano y, en ese esfuerzo individual, el mercado de trabajo es clave para que las personas adquieran las capacidades básicas que les permitan obtener ingresos y llevar una vida digna.

El apoyo del Estado se materializa por medio de la inversión social, entendida como los recursos que este destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie de servicios, como educación y salud, suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios, a bajo costo o en forma gratuita.

El balance de 2014 en el ámbito estatal muestra que la inversión social pública (ISP) creció 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. Hacia adelante el principal desafío es la sostenibilidad financiera de esta inversión, pues, aunque hay margen para mejorar la eficiencia y eficacia en el manejo de los fondos asignados, dada la situación fiscal ello será insuficiente para dar continuidad a los esfuerzos en esta materia, a menos de que se logren recursos frescos por la vía de una reforma tributaria.

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 con ingresos insuficientes para llevar una vida digna. Todos los programas tienen algún porcentaje de

filtraciones o beneficiarios que no son estrictamente pobres por ingresos, pero el análisis que se presenta en este capítulo revela que no es posible cubrir a todas las personas excluidas con solo reorientar los recursos. Más aun, para atender a toda la población objetivo se requeriría aumentar el Fondo en al menos una tercera parte.

Por último, como un aporte especial se incluye un estudio sobre la situación financiera del seguro de salud de la CCSS. Se analiza la evolución de los principales componentes de sus ingresos y gastos durante los últimos diez años, y se identifican algunos factores de riesgo a los cuales se debería prestar atención para evitar un desequilibrio financiero como el que experimentó la institución a finales de la década de 2000. Además, se desglosa el saldo de la deuda acumulada del Estado con la CCSS, así como los esfuerzos que se están llevando a cabo para solventarla.

Uno de cada cuatro trabajadores sufre incumplimiento severo de sus garantías laborales

Como se indicó al inicio de esta sección, el mercado no tiene la obligación de operar con base en principios de igualdad social, pero sí de respetar los derechos de los trabajadores y cumplir con la normativa que los tutela, acciones que ayudan a mejorar la equidad social. Este apartado analiza el cumplimiento de seis derechos laborales básicos: el pago de aguinaldo, días por enfermedad, vacaciones, seguro de salud y de riesgos del trabajo, horas extra y salario mínimo.

En relación con el 2013, los resultados de 2014 evidencian desmejoras en el cumplimiento de todos los derechos laborales, sobre todo en el pago del seguro de riesgos de trabajo y las horas extra. 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. Ninguno

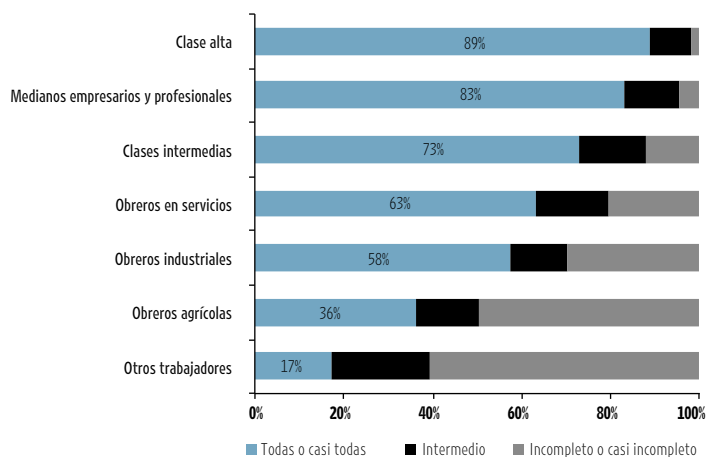
de los indicadores considerados supera el 70% de cumplimiento y en todas las garantías se observa un deterioro en el período de estudio. Los trabajadores de la región Brunca son los más desprotegidos, pues alrededor de la mitad no disfruta de estos derechos. Según sea el indicador analizado, los datos revelan que entre 350.000 y 750.000 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de algún derecho legalmente concedido. Si se examina el cumplimiento desde el año 2010, se aprecia que ninguna garantía mejoró, tanto a nivel nacional como por regiones.

Con base en los seis derechos seleccionados, se clasificó a los trabajadores en tres grupos, que van desde el cumplimiento total o casi total (reciben cinco o seis garantías), hasta el incumplimiento total o casi total (reciben una o ninguna). 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. El análisis por clase social se resume en el gráfico 2.23. 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.

El salario mínimo establece un “piso” de protección para las y los trabajadores. Es un instrumento de política pública importante, que busca amparar a los ocupados que tienen escasas posibilidades de negociación, ya sea porque hay abundancia relativa de oferta laboral, o porque pertenecen a grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, obreros no calificados, etc.). En ediciones anteriores de este Informe se ha reportado que en Costa Rica aproximadamente un tercio de las personas ocupadas no recibe el salario mínimo fijado por ley. Asimismo, se ha demostrado el impacto que tendría, en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, si se cumpliera a cabalidad con esa remuneración.

Las cifras del 2014 muestran un pano-

GRÁFICO 2.23

Cumplimiento de garantías laborales^{a/}, por clase social. 2014

a/ Todas o casi todas: trabajadores que disfrutaban de cinco o seis garantías laborales. Incompleto o casi incompleto: trabajadores que tienen incumplimiento total o solo reciben una garantía. Intermedio: trabajadores a los que se les reconocen de dos a cuatro garantías.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

rama general de incumplimiento similar al reportado desde el año 2010, que sigue afectando a casi un tercio de los ocupados y está directamente relacionado con el empleo informal. Más del 40% de los trabajadores en las regiones Chorotege, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte percibe ingresos por debajo del salario mínimo *minimorum*. Datos del Ministerio de Trabajo sobre el sector privado confirman la estabilidad de esta tendencia: en 2014 uno de cada cinco trabajadores (25,9%) no recibió el salario mínimo, proporción que se mantiene desde 2010 (25,5%).

Gestión desde el Estado

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito estatal se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. En esta sección se estudia el comportamiento de la ISP en el largo plazo. Luego se afina la medición de la última década, desagregando por tipo de programa y función social. Posteriormente se analiza la cobertura, las filtraciones, las exclusiones y la capacidad redistributiva del Fodesaf

y de los principales programas financiados por este.

El hallazgo más relevante es que, pese a las restricciones fiscales que afectaron la ISP durante el 2011, se logró que en 2012 y, particularmente, en 2013 y 2014, esa caída se detuviera e incluso fuera compensada. Sin embargo, hay sectores que no han sido beneficiados por ese crecimiento, como por ejemplo el de salud. Vista por persona, por primera vez en 34 años la ISP fue similar en términos reales a la de principios de los años ochenta. 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.

Inversión social por persona recupera niveles reales de 1980

Si se toma el “dato grueso” de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, se observa que durante el 2014 la ISP siguió creciendo, con lo cual se compensó la contracción real sufrida en 2011

(gráfico 2.24). El incremento acumulado durante el período 2011-2014 alcanzó el 11% real, lo cual sin duda resulta notable, especialmente en un contexto de modesto crecimiento económico y alto déficit fiscal (Trejos, 2015b).

Al considerar el crecimiento de la población, se obtiene que la ISP per cápita del 2014 fue un 1,8% mayor que la de 2013, un porcentaje bajo en comparación con los registrados en años recientes (excepto en 2010-2011). En términos acumulados, aumentó un 17% entre 2006 y 2009, pero mostró una contracción real entre 2010 y 2011 (-2,7%), para luego expandirse un 7,5% en el período 2012-2014, aunque a un ritmo decreciente año con año. Con ello, por primera vez en 34 años se logró recuperar los niveles reales de ISP per cápita de 1980. La inversión del 2014 equivale a un 23% del PIB, una proporción que se mantiene similar desde 2009, y con respecto al gasto del gobierno general representa un 75%, cifra parecida a la de 2007, pero inferior a las alcanzadas en los últimos años.

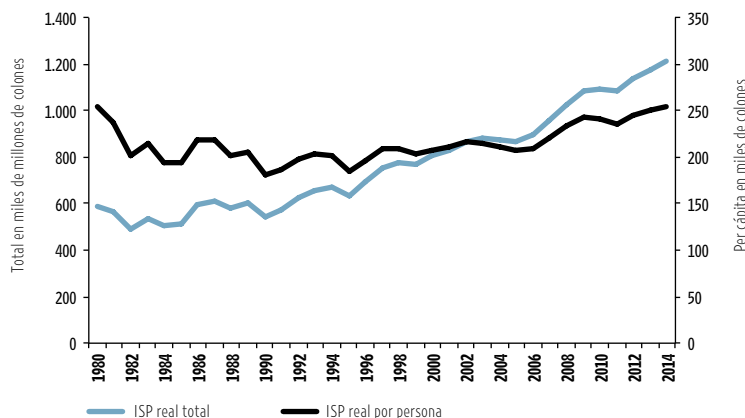
ISP se expande a menor ritmo y no es generalizada

Para precisar la composición de la ISP por funciones sociales y programas (con mayor desagregación) se depuran los datos de la STAP y se complementan con información de las instituciones involucradas, por lo que las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior³⁷. En 2014, la ISP depurada fue equivalente a cerca de seis billones de colones (alrededor de 11.000 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 3% con respecto al año previo. Cuando se toma en cuenta la población se observa una expansión real del 1,7%, para un monto por habitante en torno a 1,2 millones de colones (2.296 dólares, aproximadamente) o a 103.000 colones por mes (191 dólares), lo que para una familia de cuatro miembros equivale a un monto mensual cercano a 412.000 colones por persona, superior al salario mínimo de un trabajador especializado y hasta más alto que el salario mínimo de protección (Trejos, 2015b).

La ISP real por persona según función social³⁸ aumentó en casi todas las áreas

GRÁFICO 2.24

Evolución de la inversión social pública, total y per cápita (colones del año 2000)^{a/}



a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2015b, con información de STAP, BCCR, CGR, Corec II e instituciones involucradas.

(excepto en salud), aunque menos que en los dos años previos. La función que más creció fue la de vivienda y territorio (4,5%), seguida por protección y seguridad social (2,4%) y educación (2,2%). Los rubros más dinámicos fueron educación postsecundaria, suministro de agua, servicios municipales y educación preescolar. En contraste, los recursos dirigidos a servicios de vivienda, formación profesional, atención primaria en salud, consulta médica, salud pública y nutrición, descendieron en términos reales.

La función de educación absorbe poco más de un tercio de la inversión social y durante el 2014 se incrementó en un 3,5%. Fue equivalente a un 7,6% del PIB, por lo que superó la norma constitucional del 6%, aun excluyendo al INA, pero sin llegar a la meta del 8% recién establecida. Esta información se sintetiza en el cuadro 2.10. La función de salud perdió participación, recibió un 27% de la ISP y fue superada por el sector de seguridad social. Más de la mitad de los recursos los consumieron los servicios hospitalarios y tres cuartas partes los curativos (consulta médica y hospitalización). Seguridad social aumentó su peso relativo por cuarto año consecutivo y pasó a ocupar el segundo lugar. Los pagos por pensiones contributivas, tanto las del IVM de la CCSS como las que tiene a cargo el Presupuesto Nacional, represen-

tan el 79% de este sector. La función de vivienda y territorio logró en 2014 un aumento real por segundo año consecutivo, tras mostrar un comportamiento desfavorable desde 2009. El repunte se produjo en los servicios de suministro de agua y los municipales, pues los de vivienda más bien registraron una contracción importante.

Otra forma de dar seguimiento a la distribución de la ISP consiste en analizar los cuatro tipos de programas que existen en la política pública: universales, restrictivos, contributivos y selectivos. Los programas universales son aquellos que cubren a todos los habitantes del país, como la educación general, la atención de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. Estos representaron el 56% de la ISP en 2014 y tuvieron una expansión real generalizada, con excepción de los servicios de salud. Fueron equivalentes al 12,4% del PIB y a cerca del 40% del gasto público, lo que demuestra la fuerte prioridad que tiene dentro de la ISP la creación y protección de las capacidades de las personas (Trejos, 2015b).

Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior pública o la formación profesional), o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos).

CUADRO 2.10

Evolución de la inversión social pública real^{a/}, según función y criterio de acceso. 2010-2014

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión social pública real total	1.062.396	1.050.796	1.082.688	1.129.879	1.163.816
Índice 2000 = 100	134,9	133,5	137,5	143,5	147,8
Variación porcentual anual	2,8	-1,1	3,0	4,4	3,0
Estructura de la inversión social					
Por función	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	34,2	33,5	34,1	34,1	34,3
Salud	28,3	28,7	28,0	27,4	26,7
Seguridad social	27,1	27,6	27,8	28,3	28,5
Vivienda y territorio	9,6	9,4	9,3	9,3	9,6
Cultura y recreación	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Por criterio de acceso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios universales	57,5	57,2	57,2	56,4	56,1
Servicios restrictivos	9,0	9,1	9,4	9,7	9,9
Servicios contributivos	21,3	21,9	22,0	22,3	22,5
Servicios selectivos	12,2	11,8	11,4	11,6	11,5
Prioridad					
Macroeconómica (como % PIB)	21,8	21,6	21,8	22,2	22,2
Fiscal (% gasto del gobierno general)	78,7	78,8	77,9	75,4	72,2
Inversión social pública por habitante	234,3	228,8	232,7	239,7	243,8
Índice 2000 = 100	115,2	112,5	114,5	117,9	119,9
Variación porcentual anual	1,4	-2,3	1,7	3,0	1,7

a/ Total en millones de colones del año 2000, deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Las cifras por habitante están en colones del año 2000.

Fuente: Trejos, 2015b, con información de la STAP y las instituciones involucradas.

En el 2014 la inversión en este rubro representó el 2,2% del PIB y cerca del 7% del gasto del gobierno general. Todos los programas tuvieron un fuerte crecimiento, liderado por los programas de educación postsecundaria, no solo por su protagonismo dentro del grupo (78%), sino porque crecieron un 7,6%.

Los programas contributivos requieren un aporte del beneficiario, quien de esta forma adquiere el derecho de disfrutarlos en el futuro (como las pensiones). Estos representaron algo más de una quinta parte de la ISP (22%), el 5% del PIB y cerca del 16% del gasto del gobierno general. Los gastos asociados a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional absorben el 53% de los recursos asignados a estos programas, pese a contar con pocos pensionados en relación con el régimen de pensiones de la CCSS, que abarca el 47% restante. Si bien en la década anterior se había logrado contener su expansión real por habitante, este rubro

comenzó a acelerarse a partir de 2012.

Por último, los programas selectivos, que se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, crecieron nuevamente, luego de la contracción real sufrida entre 2011 y 2012. En 2014 representaron un 12% de la ISP, un 2,6% del PIB y un 8,3% del gasto del gobierno general.

En resumen, pese a las restricciones fiscales, entre 2012 y 2014 se dio una expansión real de la inversión social, aunque esta se desaceleró y no todos los programas se beneficiaron. Este crecimiento no siempre es una buena noticia (como sucede, por ejemplo, en el caso de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional), ni resulta claramente sostenible desde la perspectiva financiera, sobre todo si se considera que los problemas fiscales, en vez de reducirse, se agravaron en 2014 y ello, tarde o temprano, repercutirá de manera negativa en la inversión social (Trejos, 2015b).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
véase Trejos, 2015b, en
www.estadonacion.or.cr

Diversidad de programas y beneficios caracterizan al Fodesaf

Desde hace más de cuarenta años Costa Rica cuenta con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), como una de las principales herramientas para financiar los programas de lucha contra la pobreza. Actualmente constituye la principal fuente de recursos para las políticas sociales selectivas.

En 2009 se realizó una reforma importante, con el objetivo de fortalecer tanto el Fodesaf como la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), encargada de

administrar los recursos. Se consolidó el sistema de financiamiento del Fondo, que tiene dos fuentes con aportes similares: una asignación en el Presupuesto de la República y un impuesto del 5% sobre el total de sueldos y salarios que pagan los patronos. Además se aumentó su cobertura, al incluir como beneficiarios a los extranjeros con residencia legal y a las personas menores de edad, independientemente de su condición migratoria, y se amplió la potestad de la Desaf para velar por la buena administración de los programas selectivos (IICE-UCR, 2014b). Así, en 2011 esa instancia empezó a recopilar información sobre ingresos, egresos, beneficios y beneficiarios de cada una de las entidades ejecutoras que financia.

El Fodesaf es un conglomerado muy diverso de programas y servicios, que varían en escala, recursos, tipos de beneficios, población atendida y temáticas abordadas: protección social, infraestructura y creación de capital humano y capacidades. Además financia instituciones: el Inamu, el PANI y el Icoder.

En 2014 sus ingresos ascendieron a 529.602 millones de colones (2% del PIB), de los cuales se ejecutaron 511.309 millones, en aproximadamente veinticuatro instituciones³⁹. El 64% de los recursos que distribuye el Fondo se destina a las pensiones del régimen no contributivo, los programas del IMAS (bienestar y promoción familiar y “Avancemos”) y el bono familiar de vivienda (Mata, 2015).

Según la información reportada por los programas a la Desaf, entre 2010 y 2014 la mayoría aumentó la cantidad de beneficiarios y mejoró su indicador de

cobertura potencial⁴⁰. De acuerdo con un estudio del IICE, en 2013 el gasto ejecutado a nivel local tuvo una distribución similar al número de personas pobres por cantón, con un coeficiente de correlación de 0,38, un valor relativamente bajo dada la diversidad de los programas, aunque el resultado varía entre ellos. “Avancemos” y el “Programa de alimentación y nutrición del escolar y del adolescente” (Panea, o comedores escolares) tuvieron coeficientes mayores a 0,90, en tanto que el régimen no contributivo de pensiones (RNC), el bono familiar de vivienda, el Fonabe y los CEN-Cinai, registraron cifras superiores a 0,80. Por otra parte, el “Programa Saneamiento Básico Rural” (Sanebar) y el Programa Nacional de Empleo (Pronae) no llegaron a 0,35, y el “Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social” (Pronamype) se ubicó en 0,39. Los programas que tienen bajos coeficientes de correlación son también los de menor alcance, según el indicador de cobertura potencial de la población objetivo (IICE-UCR, 2014a).

Programas que transfieren dinero reducen la pobreza en dos puntos porcentuales

Como ya se mencionó, los programas financiados por Fodesaf son muy diversos, por lo que cuantificar su efecto sobre la pobreza se torna complicado. Si bien aquellos que hacen transferencias monetarias repercuten directamente en el ingreso de los hogares, no es posible conocer el resultado de otros beneficios que no son monetarios pero sí

contribuyen al bienestar de las personas. Estas características implican que cualquier medición del impacto real del Fodesaf estará subestimada.

La información de la Enaho 2014 permite medir el efecto de las pensiones del RNC, las becas de Fonabe y las transferencias del IMAS (“Avancemos” y otras)⁴¹. Estos programas, en conjunto, representan menos de la mitad de los recursos del Fondo (49% en 2014). Según las estimaciones realizadas para este Informe, alrededor del 25% de la población nacional tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza antes de obtener cualquier transferencia del Estado. Cuando a ese ingreso se le suman los montos que reciben los beneficiarios de los programas señalados, el efecto es una reducción de aproximadamente dos puntos porcentuales en la pobreza total y un poco más en la pobreza extrema (cuadro 2.11).

Atender a toda la población objetivo es un reto para los programas del Fodesaf

Otro tema de interés para este capítulo es la capacidad que tienen los programas sociales para atender a sus poblaciones objetivo. Los datos de la Enaho 2014 permiten aproximar los indicadores de cobertura, exclusiones y filtraciones para seis programas financiados por el Fodesaf⁴². La mayor cobertura (menor tasa de exclusiones) la tienen los comedores escolares (Panea), las pensiones del RNC y el aseguramiento por cuenta del Estado (ACE), los dos últimos ejecutados por la CCSS. Les siguen los CEN-Cinai y los programas de becas para estudiar (Fonabe y “Avancemos”).

En cuanto a las filtraciones⁴³, los comedores escolares presentan las cifras más altas, es decir, tienen la mayor proporción de beneficiarios no pobres, debido a que no discriminan entre estudiantes según el ingreso de sus hogares. En este sentido es importante tener en cuenta, al menos, dos asuntos. Por un lado, este hecho reduce el potencial de cobertura del programa, pues implica que se destinan recursos a población que no es pobre, pero por el otro, el límite de ingreso para determinar la condición socioeconómica de los alumnos es muy difuso, y muchos

CUADRO 2.11

Efecto de las transferencias monetarias del Fodesaf sobre la pobreza. 2014 (porcentajes)

Ingreso y pobreza	Pobreza total	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Ingreso autónomo (IA)	25,4	15,6	9,8
Ingreso autónomo + IMAS + Fonabe	24,2	15,3	8,9
<i>Cambio respecto IA (puntos porcentuales)</i>	-1,2	-0,3	-0,9
Ingreso autónomo + IMAS + Fonabe + RNC	23,6	15,8	7,8
<i>Cambio respecto IA (puntos porcentuales)</i>	-1,8	0,2	-2,0

Fuente: Mata, 2015, con datos de la Enaho 2014, del INEC.

pertenecen a familias que están por encima de la línea de pobreza, pero son vulnerables a caer en ella. Además se debe considerar que los comedores escolares propician la integración social a través de la convivencia entre niños, niñas y jóvenes de distintos estratos. Los programas de la CCSS (RNC y ACE), son los que tienen menos filtraciones, en tanto que las becas de estudio, los programas del IMAS y los CEN-Cinai se encuentran en un punto intermedio.

Todos los programas 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. Se analizan dos posibilidades para trabajar en esa dirección. La primera es reasignar los recursos de las filtraciones hacia la población que aún no está siendo atendida. La segunda es estimar cuánto dinero extra se necesitaría para cubrir a esa misma población. Ante el alto costo político y social de eliminar ciertas filtraciones,

especialmente en grupos cercanos a la línea de pobreza (pobres no extremos y vulnerables a ella) y la incapacidad del Gobierno para aumentar la inversión social en tiempos de déficit fiscal, la solución para disminuir las exclusiones podría ser una combinación de ambas alternativas.

El error de filtración sucede cuando, a pesar de los procesos de selección, se incorporan como beneficiarias personas que no se encuentran en condición de pobreza y que, por ende, no son parte de la población objetivo. Esto hace que se desvíen los fondos que debieron ser dirigidos a personas pobres. Eliminar estas filtraciones permitiría liberar recursos para utilizarlos en la atención de personas excluidas de los programas y que son potenciales beneficiarias.

Una primera aproximación a la capacidad que tendría cada programa para cubrir a su población objetivo, según diversos criterios de pobreza, la ofrece el indicador de cobertura potencial, que

muestra el porcentaje que es posible atender con la cantidad actual de recursos, si estos se redirigen exclusivamente a una parte de la población objetivo (por ejemplo solo a pobres extremos). Esto es posible porque se estaría eliminando el beneficio que hoy se otorga a las personas que no cumplen con esa condición, a pesar de estar en situación de vulnerabilidad (cuadro 2.12). Los datos indican que los CEN-Cinai podrían cubrir a la totalidad de los pobres extremos de su población objetivo o al 70% de los pobres totales. Los comedores escolares, por su característica de programa universal, tendrían capacidad para dar ese servicio a más del 100% de los estudiantes pobres. Los programas del IMAS en ningún caso alcanzan para cubrir el 100% de su objetivo, dada la amplitud de su definición, que incluye a todas las familias en condición de pobreza del país. Aun así, podría atender al 94% de los hogares en extrema pobreza o al 70% de las pobres totales.

CUADRO 2.12

Número de beneficiarios^{a/}, población objetivo, filtraciones^{b/} y exclusiones de los programas sociales financiados por el Fodesaf. 2014

Programa	Total de beneficiarios	Cobertura efectiva (porcentaje)	Si los beneficios se reorientan hacia la población objetivo ^{c/}			
			Población objetivo en		Población objetivo ^{c/}	
			Pobreza extrema	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza total
CEN-Cinai	69.269	21,9	61.252	98.24	113,1	70,5
Comedores escolares	505.108	60,0	142.167	218.953	355,3	230,7
Becas para estudiar	243.122	28,8	153.772	248.101	158,1	98,0
Pensiones no contributivas	73.531	31,7	57.826	37.627	127,2	195,4
IMAS	134.089	18,8	143.158	192.567	93,7	69,6
Asegurados por cuenta del Estado	251.614	29,9	215.751	236.449	116,6	106,4

Programa	Total de filtraciones	Porcentaje de filtraciones	Si filtraciones se reorientan hacia la población excluida ^{d/}			
			Población excluida en		Población excluida ^{d/}	
			Pobreza extrema	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza total
CEN-Cinai	11.569	16,7	10.175	19.647	113,7	58,9
Comedores escolares	162.886	32,6	53.868	87.537	302,4	186,1
Becas para estudiar	46.151	19,0	94.387	176.78	48,9	26,1
Pensiones no contributivas	14.070	19,1	19.437	25.687	72,4	54,8
IMAS	27.838	20,5	108.116	156.407	25,7	17,8
Asegurados por cuenta del Estado	34.144	13,6	116.919	165.877	29,2	20,6

a/ En el caso del IMAS los indicadores se miden como número de familias. En los demás programas se considera el número de personas.

b/ Las filtraciones se definen como el total de beneficiarios que pertenecen a los quintiles tercero, cuarto y quinto de la distribución del ingreso bruto per cápita autónomo.

c/ Es el porcentaje de la población objetivo que podría atender el programa si todos sus recursos se reorientan a cubrir a esa población, según criterios de pobreza.

d/ Es el porcentaje de la población excluida que podría atender el programa si todos los recursos correspondientes a filtraciones se reorientan para cubrir esa población, según criterios de pobreza.

Fuente: Mata, 2015, con datos de la Enaho 2014, del INEC.

Como se observa, con los recursos actuales la mayoría de los programas estaría en capacidad de atender a su población objetivo en condición de pobreza extrema. Sin embargo, esto implicaría dirigir casi todos los fondos hacia este grupo, y dejar de financiar a personas en pobreza no extrema (y vulnerables a caer ella) que hoy son beneficiarias. Por esta razón, se estima también cuántos pobres excluidos se pueden cubrir si se eliminan las filtraciones existentes, definidas como los recursos otorgados a personas que pertenecen a los quintiles medios y acomodados⁴⁴. Los resultados de este cálculo también se incluyen en el cuadro 2.12.

En los CEN-Cinai, los fondos correspondientes a filtraciones bastarían para atender a los niños en pobreza extrema que están excluidos, o bien al 59% de los pobres totales. En los incentivos para estudiar, las filtraciones de los comedores escolares serían suficientes para cubrir al 100% de los excluidos, pero en el programa de becas no alcanzarían siquiera para el 50% de los alumnos en extrema pobreza. Redirigir los recursos filtrados del RNC permitiría atender al 72% de los adultos mayores en pobreza extrema o al 55% de los pobres totales.

En síntesis, ninguno de los programas podría atender a toda la población excluida con solo eliminar las filtraciones, aunque se puede empezar a evitarlas a medida que se reciben nuevos beneficiarios, pues el costo de reorientar los recursos

podría superar el monto que se liberaría (Trejos, 2014; Mata, 2015).

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. Después de corregir las filtraciones, hay que contemplar tanto el monto de las transferencias como su costo administrativo. De los programas analizados, solamente los CEN-Cinai y los comedores escolares podrían cubrir al total de la población objetivo en pobreza extrema (cuadro 2.13). El RNC y el ACE requerirían un 10% más de recursos, mientras que para las becas se necesitaría un 25% adicional y el IMAS, dada la magnitud de su población objetivo, un 65% más. Al sumar los seis programas estudiados, se obtiene que el incremento requerido equivale a un 17% del Fondo total de 2014 en el caso de la pobreza extrema, y a un 32% si se quiere atender a la totalidad de los pobres por insuficiencia de ingresos.

Si bien es un reto para los programas sociales atender a toda la población excluida, lograrlo no parece una tarea fácil. La reorientación de los recursos no es suficiente y el financiamiento adicional que se requeriría, en el mejor de los casos, alcanzaría para cubrir solo a las personas en pobreza extrema y solo en algunos programas. 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.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FODESAF Y SUS PROGRAMAS

véase Mata, 2015, en www.estadonacion.or.cr

La política social de la administración Solís enfatiza en una nueva figura de gestión

Por ley, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye el marco general que guía la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de cada gobierno, así como la asignación de los recursos financieros, humanos y técnicos del Estado. En el Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas Escalante” (2015-2018), la administración Solís Rivera definió tres pilares orientadores y articuladores para su gestión, a saber: i) impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad, ii) combate a la pobreza y reducción de la desigualdad, y iii) un gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción. De las 165 acciones estratégicas incluidas en ese PND, 67 se refieren a temas sociales (41%), y el 54% de ellas

CUADRO 2.13

Recursos anuales necesarios para eliminar las exclusiones^{a/} de los programas sociales. 2014

Programa	Transferencia media (colones corrientes)	Gasto administrativo medio (colones corrientes)	Gasto total para cubrir exclusiones			
			Millones de colones		Porcentaje de recursos	
			Pobres extremos	Pobres totales	Pobres extremos	Pobres totales
CEN-Cinai	112.634	148.783		2.112		14,1
Panea	74.263	23.474				
Becas para estudiar	249.015	110.481	17.341	46.961	25,1	68,1
Pensiones no contributivas	936.000	169.752	5.935	12.846	9,5	20,6
IMAS	631.865	176.17	64.867	103.888	65,1	104,3
Asegurados por cuenta del Estado	27.615		2.286	3.638	9,1	14,6
Total			90.428	169.444		
Porcentaje del Fodesaf					17,1	32,1

a/ Exclusiones que resultan luego de reasignar los recursos de las filtraciones de los quintiles tercero, cuarto y quinto.

Fuente: Mata, 2015 con información del Fodesaf y Trejos, 2014.

se define como prioritario. Esta proporción es semejante a la establecida en el PND de la administración Chinchilla Miranda.

Un ejercicio de comparación realizado para este Informe mostró que en los PND de los tres últimos gobiernos han predominado las metas en el campo social. El 75% de las acciones estratégicas prioritarias de la actual administración en esta materia tiene similitud con las planteadas por las dos anteriores (Ramírez Cover, 2015).

En general, los últimos gobiernos han compartido la visión de desarrollo nacional y el enfoque de la política social. Le dan importancia a la sostenibilidad de la inversión social pública, como fuente de financiamiento de los programas universales y selectivos, y conciben al Estado como el ente encargado de reducir la pobreza y las brechas de desigualdad. El sector educación es el que ha recibido más apoyo, pues se considera que las políticas dirigidas a él tiene impacto tanto en el campo social como en el productivo, los dos ejes centrales en los tres PND. También hay coincidencia en los programas prioritarios de asistencia social, entre los que destacan las becas para estudiar (“Avancemos” y Fonabe), el régimen no contributivo de la CCSS y la Red de Cuido, entre otros. La diferencia más notable es que para el actual gobierno la seguridad ciudadana no tiene la misma relevancia que en las dos administraciones previas (para más detalles, véase el capítulo 5).

Para cumplir con los planteamientos incluidos en el segundo pilar del PND 2014-2018, la Segunda Vicepresidencia de la República, el Consejo Presidencial Social y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social presentaron la “Estrategia para la atención de la pobreza y la reducción de la pobreza extrema: Puente al Desarrollo”, un instrumento orientador de las acciones sectoriales e institucionales en esta materia. Esta iniciativa apuesta por la articulación y seguimiento, desde el citado Consejo, de un sistema nacional de información y registro único de beneficiarios, un índice de pobreza multidimensional (IPM) y el uso de mapas sociales como herramienta

para la toma de decisiones. Con respecto a la pobreza extrema, se establece como meta para 2015 y 2016 atender a 54.600 familias (27.000 por año) ubicadas en 75 distritos catalogados como prioritarios, de acuerdo con los índices de pobreza, pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas (Gobierno de la República, 2015).

Como elemento innovador, la estrategia propone crear la figura de un funcionario de nivel técnico-profesional denominado “cogestor social”, que actúa como enlace entre los hogares en pobreza extrema y la oferta institucional, e identifica el orden de prioridades con que se deben realizar las acciones, según las necesidades de cada familia. Este enfoque “proactivo” en la búsqueda de los beneficiarios representa un cambio importante en la forma en que se ha ejecutado la política social, que tradicionalmente ha atendido por demanda, es decir, a las personas que llegan a las instituciones a solicitar la ayuda. También se plantea el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir el avance en las familias participantes, a través de un conjunto de indicadores base sobre gestión, productos, aprovechamiento y efectos en las poblaciones y los territorios (Gobierno de la República, 2015).

Este tipo de programa, con enfoque local y selección de comunidades prioritarias, es similar a iniciativas impulsadas por las administraciones anteriores, tal como documentó el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* con respecto al programa “Comunidades solidarias, seguras y saludables”, de la administración Chinchilla Miranda. Esos esfuerzos toparon con problemas que no pudieron resolver, como las deficiencias en la coordinación entre instituciones o en la gestión local, y que impidieron el abordaje intersectorial de la pobreza. Un estudio reciente (Montiel, 2015) identificó un conjunto de factores del marco institucional de las políticas de protección social no contributivas, que pueden ser modificados para incentivar una coordinación que posibilite el logro de los objetivos de los programas y la prestación de servicios integrales a la población.

Aporte especial: Situación financiera del seguro de salud de la CCSS

El sistema de seguridad social de Costa Rica se sustenta en tres principios básicos: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento. 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, lo que en buena medida se debe a sus altos grados de cobertura e integración.

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 acarrea 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 (Carrillo et al., 2011).

En este apartado se examina el grado de cumplimiento de esas recomendaciones. Luego se analiza la evolución de los principales rubros de ingreso y gasto de la CCSS en los últimos diez años y se identifican algunos factores de riesgo a los que se debería prestar atención para evitar otro desequilibrio financiero. Por último, se desglosa el saldo de la deuda acumulada del Estado con la CCSS, así como los esfuerzos que se están llevando a cabo para solventarla.

Mitad de recomendaciones de especialistas fueron totalmente acogidas por la CCSS

Para dar cuenta del cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el informe antes citado, la Dirección de Planificación Institucional de la CCSS elaboró el documento *Atención del informe del equipo de especialistas nacionales* (CCSS, 2015a). Trasciende las posibilidades de este capítulo la verificación de esos avances, por lo que la síntesis que se ofrece a continuación corresponde a la posición oficial de la CCSS sobre el tema. Cabe mencionar que, según las autoridades de la institución (E⁴⁵; Picado, 2015), la actual Junta Directiva no ha puesto un énfasis particular en el seguimiento de esas recomendaciones, lo que no debe interpretarse como desinterés, sino como un cambio en la prioridad estratégica asignada a los insumos elaborados por el grupo de expertos.

Tras recibir el documento del equipo de especialistas, la Junta Directiva de la CCSS, en la sesión 8545, celebrada el 10 de noviembre de 2011, giró instrucciones para el cumplimiento de las 91 recomendaciones. De ellas, 38 se relacionan con el gasto, 30 con la gestión institucional, 21 con ingresos y 2 con el presupuesto. En suma, el 70% de las propuestas se refería a temas financieros.

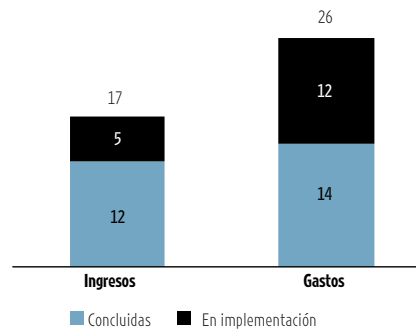
En términos de la respuesta de la CCSS, las recomendaciones se clasifican en tres grupos: i) las acogidas en su totalidad (52%), ii) las acogidas parcialmente (37%), y iii) las no acogidas por criterio técnico (11%). En este último grupo predominan las relacionadas con ingresos, gastos y presupuesto.

En total se acogieron 81 recomendaciones. De estas, las aceptadas totalmente representan el 58%, y su acatamiento ha concluido en un 66%. De las acogidas parcialmente se ha completado la implementación de un 24%. Siete recomendaciones relacionadas con ingresos, gastos y presupuesto no fueron acogidas por motivos técnicos (gráfico 2.25).

De las 26 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

GRÁFICO 2.25

Estado de avance de las recomendaciones del equipo de especialistas^{a/} en materia de ingresos y gastos de la CCSS. Al 22 de mayo de 2015



a/ Se refiere a las recomendaciones planteadas en Carrillo et al., 2011.

Fuente: Valdés, 2015, con base en CCSS, 2015a.

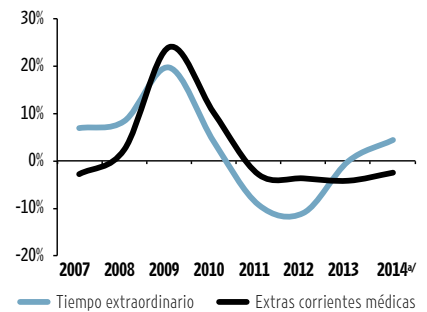
2014). Sin embargo, aún están en proceso de implementación temas medulares, como “pluses” salariales, horas extra, guardias y disponibilidades médicas y el pago de cesantías.

Entre los períodos 2007-2010 y 2011-2014 la creación de plazas pasó de 8.257 a 2.040. Además, el crecimiento del salario base de las plazas profesionales disminuyó de un 80%, a un 20%. Por otra parte, las tasas de variación real del pago por tiempos extraordinarios pasaron de superar un 8%, a caer un 4%. El pago por concepto de horas extra corrientes médicas pasó de un crecimiento del 9%, a una reducción del 3% (gráfico 2.26). El gasto por guardias médicas ya mostraba una contracción antes de la crisis financiera (en 2009).

En cuanto a la recomendación de modificar el aseguramiento independiente, voluntario y por convenios especiales, se avanzó con el cambio de las escalas contributivas de los dos primeros, así como con el establecimiento de la base mínima contributiva en un 57,7% del salario mínimo legal del trabajador no calificado genérico vigente. Además, se definió que el ingreso mínimo de las personas extranjeras que residen en Costa Rica en calidad de “rentistas” es de 2.500 dólares. En las demás recomendaciones sobre aspectos financieros no se encontraron avances significativos (para más detalles véase Valdés, 2015).

GRÁFICO 2.26

Tasa de variación real en el pago de tiempo extraordinario y horas extra corrientes médicas



a/ La cifra del 2014 es una estimación.

Fuente: Valdés, 2015, con datos de la CCSS.

CCSS duplicó el gasto real en remuneraciones durante la última década

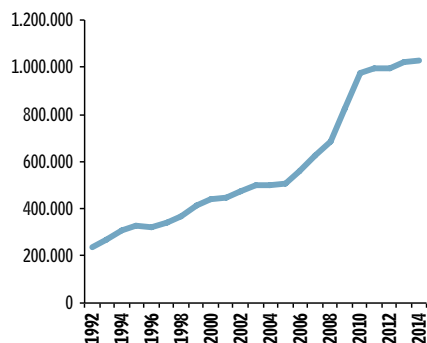
Históricamente los egresos del SEM muestran una fuerte concentración en el pago de remuneraciones, lo que se justifica por la naturaleza de su operación, basada en la prestación de servicios que utilizan como principal insumo mano de obra especializada, tanto en Ciencias de la Salud como en Ciencias Económicas y Sociales.

En 2014 las remuneraciones ascendieron a 1.030.801 millones de colones. Este rubro de egresos se duplicó en términos reales en la última década, debido a una política expansiva que combinó la creación de plazas con el aumento de los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, esta situación cambió a partir de 2010, en virtud de una serie de medidas restrictivas tomadas por la Junta Directiva de la CCSS. El gráfico 2.27 muestra que el período de mayor crecimiento real del gasto por remuneraciones se dio entre 2008 y 2010 (51% acumulado). Cabe recordar que en ese período se aplicó una política que incrementó la generación de empleos en el sector público, con el fin de paliar el impacto de la crisis económica que se vivía en aquel momento.

No obstante el esfuerzo por contener el gasto en remuneraciones, en 2014 aún no se había logrado revertir en su

GRÁFICO 2.27

Gasto anual de la CCSS en el rubro de remuneraciones (millones de colones del 2014)^{a/}



a/ Deflactados con el IPC de septiembre de cada año.

Fuente: Valdés, 2015, con datos de la CCSS

totalidad el fuerte aumento del período 2008-2010. Antes del 2008 ese rubro nunca superó el 62% del gasto total de la institución, y en 2014 estaba en un 66%. Como se afirmó anteriormente, una de las principales causas de la expansión del gasto en remuneraciones es el incremento de las plazas creadas por año. Estas pasaron de 1.161 en 2005, a 2.771 en 2008 y a 1.782 en 2010, pero luego experimentaron una importante contracción que resultó en niveles cercanos a 450 plazas anuales entre 2012 y 2014.

De los 13.221 puestos generados en la última década, el grupo ocupacional que más creció fue el de servicios de salud, con 61%, seguido por los servicios administrativos, con 26%. Sin embargo, entre 2005 y 2008 la proporción de las nuevas plazas relacionadas con servicios de salud era inferior al 56%. A partir de 2011 la creación de empleo se concentra en esa categoría, lo cual muestra una intención, a nivel directivo y gerencial, de fortalecer las funciones relacionadas con la actividad principal de la CCSS y asumir una posición más conservadora en cuanto al aumento en la capacidad administrativa (Valdés, 2015).

Alta volatilidad en ingresos por contribuciones

Es importante complementar la información del apartado anterior con algunos datos sobre la evolución de los

RECUADRO 2.6

Trabajadores del sector público aportan 3,7 veces el monto de los empleados del sector privado para el uso de los servicios de salud

Entre 2005 y 2014, la cantidad de trabajadores inscritos en el seguro de enfermedad y maternidad (SEM) pasó de 1,06 millones en 2005 a 1,63 millones en 2014, lo que equivale a un crecimiento de 53,4% durante la década. Si se desagrega la población cotizante por sector institucional, se observa que la proporción de empleados privados tuvo un leve incremento, de 79% a 81%, debido principalmente al aumento de los trabajadores por "cuenta propia", que pasaron de un 15% a un 23% en el período considerado, con lo cual se compensó la caída en el número de trabajadores en la "empresa privada".

La masa cotizante⁴⁶ total se ve afectada por la diferencia en los salarios promedio de los sectores público y privado. En 2014 el monto promedio de cotización del sector privado fue equivalente a un 37% del monto del sector público (gráfico 2.28). El empleo público aporta el 38% de la masa cotizante, aunque tan solo representa un 19% de los trabajadores asegurados, mientras que el privado contribuye con el restante 62% de la masa cotizante.

Entre 2008 y 2009 la participación porcentual de la masa cotizante del sector público pasó de un 35% a un 40%, y se mantuvo en ese nivel hasta el año 2014, cuando disminuyó a un 38%. Tal incremento se logró porque en 2009 se dio el mayor aumento de la década, tanto en el número de trabajadores como en el salario promedio.

Por su parte, la cantidad de trabajadores del sector privado sufrió una contracción del 1% en 2009, a causa de la crisis económica internacional, y aunque el salario promedio creció de modo similar al de 2008, la masa cotizante bajó de un 20% a un 8% entre ambos años, nivel que se ha mantenido posteriormente.

En lo que respecta al uso de los servicios de salud, en 2013 los centros médicos de la CCSS brindaron 10,4 millones de consultas externas, con un costo total de 370.946 millones de colones. La distribución de los trabajadores que recibieron servicios de medicina general en los equipos básicos de atención integral en salud (Ebais) muestra que un 15% pertenecía al sector público y el restante 85% al sector privado. Del total de recursos destinados a la consulta externa, 54.954 millones se utilizaron para atender a trabajadores públicos, y 315.992 millones a trabajadores privados.

Cada colón gastado en consulta externa para los empleados del sector privado representa una contribución de 17 colones de la masa cotizante, en contraste con 63 colones en el caso de los empleados públicos. Estos últimos aportan aproximadamente 3,7 veces el monto de los trabajadores privados para el uso de los servicios de salud.

Fuente: Elaboración propia con base en Valdés, 2015.

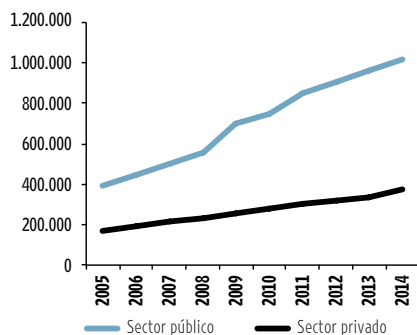
ingresos del seguro de salud, ya que, en un contexto de crecimiento sostenido de estos, las variaciones en el gasto no necesariamente repercuten en problemas de sostenibilidad financiera. Los ingresos del SEM provienen de tres fuentes: ingresos corrientes (sobre todo las contribuciones de los asegurados), ingresos de capital (venta de activos fijos, recuperación de préstamos y transferencias de capital) y financiamiento (interno y externo).

El principal componente de los ingresos totales son los ingresos corrientes, que desde 1992 constituyen, en promedio, el 92%. Dentro de estos, el rubro más importante son las contribuciones, cuyo peso en los ingresos totales ha oscilado entre

74% y 82% en la última década. Estas, a su vez, se componen de los aportes que hacen los patronos y los trabajadores, y que desde 1992 representan un 61% y un 39%, respectivamente. En este contexto hay notables diferencias entre empleados públicos y privados, que tienen que ver con las brechas de ingresos entre ambos. Los segundos cotizan, por lo general, sobre la base mínima contributiva, en tanto que los primeros lo hacen sobre el salario que efectivamente perciben (recuadro 2.6). La tasa de expansión real de las contribuciones se ha desacelerado, pues pasó de 10,6% en 2009, a 4,2% en 2014, lo que se explica por el menor ritmo de crecimiento del empleo.

GRÁFICO 2.28

Salario promedio^{a/} reportado al seguro de enfermedad y maternidad, según sector (colones corrientes)



a/ Resulta de dividir la masa cotizante entre el número de trabajadores asegurados. Es un promedio mensual de cada año.

Fuente: Valdés, 2015, con datos de la CCSS.

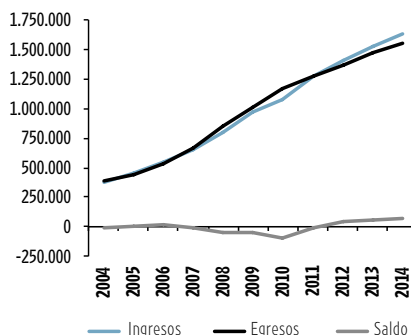
Déficit financiero del SEM entre 2007 y 2011 afectó inversión de capital

El presupuesto del SEM de los últimos diez años muestra que el balance entre ingresos⁴⁷ y egresos tuvo un severo déficit entre 2007 y 2011, que se solventó con ingresos de capital y financiamiento, generados principalmente por el vencimiento y venta de los títulos valores recibidos del Estado como pago de deuda de períodos anteriores (gráfico 2.29). El mayor déficit se dio en 2010; el comportamiento al alza de los ingresos se desaceleró por efecto del aumento en el desempleo causado por la crisis económica mundial, que contrajo el crecimiento de la masa cotizante. Durante ese período, los egresos sobrepasaban a los ingresos de operación en aproximadamente 95.000 millones de colones, que se financiaron con la recuperación de préstamos y el uso de recursos de vigencias anteriores (superávit de años anteriores).

El mayor crecimiento de los egresos a partir de 2008, principalmente en el rubro de remuneraciones, obligó al ajuste de otras partidas: la compra de materiales y suministros, pasó de representar un 18% del gasto total en 2008 a un 15% en 2011, y el rubro de bienes duraderos disminuyó de un 6% entre 2008 y 2009, a un 2% a partir de 2011, lo que contrajo las inversiones en equipo médico e

GRÁFICO 2.29

Ingresos, gastos y saldo del seguro de salud de la CCSS



Fuente: Valdés, 2015, con datos de la CCSS.

infraestructura, tanto de mantenimiento como de nuevas adquisiciones (Valdés, 2015).

Es necesario mejorar las proyecciones del flujo de efectivo del SEM

Las proyecciones del flujo de efectivo que realiza el Área de Tesorería de la Dirección Financiero Contable de la CCSS reflejan una liquidez sana para los próximos ocho años, con un superávit decreciente que a partir de 2023 podría llevar de nuevo a escenarios de escasez. El flujo de efectivo del SEM está determinado principalmente por dos factores: i) las decisiones con respecto a los egresos por remuneraciones, ya que este rubro, al estar amparado por leyes y reglamentos laborales, tiene menor flexibilidad que otros tipos de egresos, y ii) el comportamiento del Estado en cuanto al pago de sus obligaciones por concepto de cobertura de grupos vulnerables, según leyes específicas.

Es importante resaltar que el flujo de caja proyectado no considera la evolución demográfica del país, ni sus necesidades de servicios de salud, información que es esencial para determinar si las finanzas de la institución serán o no sostenibles en los próximos años, con las condiciones actuales de cotización por parte de los trabajadores, de remuneraciones a lo

interno de la CCSS y de inversiones que se encuentran en marcha o se planean realizar en el corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, el modelo de proyecciones financieras debería ajustarse, para incluir tanto el perfil epidemiológico como las proyecciones demográficas del país, tal como recomendó la Contraloría General de la República en un reciente informe de fiscalización (CGR, 2015).

A nivel interno, la Caja está diseñando una política de sostenibilidad financiera para contrarrestar los efectos de la extinción del bono demográfico. Esta contempla 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 área es muy compleja e 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 (Valdés, 2015).

Continúan negociaciones para el pago de la deuda del Estado con la CCSS

Según los registros de la CCSS, el mayor patrono contribuyente de la institución es el Gobierno de la República. A marzo del 2015 este sumaba 137.302 trabajadores, un 8,3% del total de asegurados directos, y su masa cotizante ascendía a 133.583 millones de colones, equivalentes a un 15,6%⁴⁸. 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 creciente deuda con la CCSS. Para estimar el estatus actual y proyección del monto de esa deuda se utiliza la información de los estados financieros auditados de la CCSS correspondientes al período 2007-2014, y datos adicionales aportados por la Gerencia Financiera de la institución.

En 2007 la deuda estatal representaba un 34,6% de los activos totales de la CCSS. Esa proporción se ha mantenido, y en 2014 fue de 34,2%. Las principa-

les partidas que la componen son las siguientes:

- “Ministerio de Hacienda traslado funcionarios MINSA”: corresponde al traslado del primer nivel de atención, y sus respectivos funcionarios, del Ministerio de Salud a la CCSS, por disposición de la Ley 7374, de 1993.
- “Intereses traslado funcionarios MINSA”: son los intereses generados por la morosidad de la cuenta por cobrar expuesta en el punto anterior.
- “Cuenta por cobrar Ley 7739 Código de la Niñez”: se refiere a los pagos por la atención brindada a la población no asegurada, en cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- “Cuenta por cobrar convenio 2007-10-26 (Desaf)”: se genera por la disposición incluida en el artículo 6 de la Ley 7374, según el cual “el costo de aten-

ción de la población indigente se cubrirá con los recursos provenientes de las partidas del Fondo de Asignaciones Familiares, para lo cual se utilizará el porcentaje de cotización media, calculado por la Dirección Técnica Actuarial de la Caja Costarricense de Seguro Social”.

De las partidas mencionadas, las tres primeras, en conjunto, representaban el 77,3% de la deuda en 2013, y aumentaron a 81,1% en 2014. La partida asociada al Fodesaf tuvo un peso importante en períodos anteriores, pero se ha ido diluyendo; pasó de un 26,9% en 2012 a un 14,8% en 2014.

En distintos períodos, el Gobierno ha realizado pagos con el fin de reducir el monto adeudado; sin embargo, estos han sido marginales en comparación con los incrementos registrados, por lo que su efecto ha sido casi nulo. La información histórica muestra que desde el año 2000 los ingresos por pago de la deuda del

Estado con el SEM han provenido principalmente de la venta o vencimiento de títulos valores, sobre todo entre 2009 y 2012. En 2011 se registró el monto más alto: 111.179 millones de colones.

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 del Estado y llegar a un acuerdo de pago. Esa instancia estimó que, a diciembre del 2014, la deuda ascendía a aproximadamente 1.400 millones de dólares (recuadro 2.7).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**SITUACIÓN FINANCIERA DEL
SEGURO DE SALUD DE LA CCSS**
véase Valdés, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 2.14

Deuda del Estado con la CCSS, según estimación de la comisión interinstitucional^{a/}. 2015
(millones de colones)

Rubros	Monto	Distribución porcentual
Traslado de funcionarios del Ministerio de Salud (principal e intereses)	294.447	39,4
Cuenta por cobrar Ley 7739 (Código de la Niñez y Adolescencia)	225.702	30,2
Población cubierta por leyes especiales	145.472	19,5
Convenio suscrito en agosto de 2007 (artículo 36, sesión 8569)	77.587	10,4
Cuota del Estado como tal	15.173	2,0
Cuota complementaria de trabajadores independientes y convenios especiales	6.767	0,9
Intereses de la cuota subsidiaria del Estado	4.727	0,6
Personas reclusas en centros penales	2.279	0,3
Programa de paternidad responsable	20	0,1
Cobertura de población indigente (saldo a favor del Ministerio de Hacienda)	-11.329	-1,5
Convenio suscrito en octubre de 2011 (saldo a favor del Ministerio de Hacienda)	-14.183	-1,9
Deuda total	746.662	100,0
Porción adeudada al SEM	743.075	99,5
Porción adeudada al IVM	3.588	0,5

a/ Integrada por el Viceministro de Egresos, la Tesorera Nacional, el Gerente Financiero y el Director Financiero Contable de la CCSS.

Fuente: Valdés, 2015, con base en CCSS, 2015b.

RECUADRO 2.7

Situación actual de la deuda del Gobierno con la CCSS

En agosto de 2014 la Presidenta Ejecutiva de la CCSS y el Ministro de Hacienda suscribieron la resolución 0909-2014, que contiene tres objetivos específicos: consensuar las metodologías de cálculo, actualizar el monto de la deuda del Estado con la CCSS y diseñar los mecanismos de financiamiento y pago que permitan atender los rubros no cancelados. Asimismo, la resolución dispone la creación de un equipo interinstitucional, integrado por el Viceministro de Egresos, la Tesorera Nacional, el Gerente Financiero y el Director Financiero Contable de la CCSS.

El 28 de abril de 2015, la Gerencia Financiera entregó a la Junta Directiva el documento GF-12105-15, "Propuesta de lineamientos para la instrumentalización del pago de la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social", elaborado por la comisión interinstitucional, en el cual se detallan las obligaciones pendientes del Estado con la CCSS. Se estima que a diciembre del 2014 la deuda con el SEM ascendía a 743.075 millones de colones y la correspondiente al régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) a 3.588 millones de colones, para un total de 746.663 millones de colones (cuadro 2.14 de la página 121). Esta información difiere de la que se presenta en los estados financieros auditados de la CCSS, lo que se explica por "ajustes contables por registros de pagos realizados por el Ministerio de Hacienda por concepto de trabajadores independientes, convenios especiales y cuota de Estado como tal para ambos seguros".

Un 39,4% de la deuda se origina en el traslado de funcionarios del Ministerio

de Salud a la CCSS, de conformidad con los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 7374, de 1993. Un 30,2% corresponde a la obligación emanada del artículo 41 del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 7739, de 1998), que garantiza la cobertura de esta población. El tercer rubro representa un 19,5% e incluye a grupos amparados por diversas leyes, reglamentos y otras disposiciones, como mujeres embarazadas, población protegida por la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, mujeres con enfermedad maligna o premaligna de cuello de útero, extranjeros en condición de pobreza extrema, portadores de VIH-sida, adultos mayores, víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal y personas con enfermedades transmisibles de denuncia obligatoria, de conformidad con la Ley General de la Salud, entre otros.

En lo que concierne a las fuentes de financiamiento para cubrir estas obligaciones, en la resolución suscrita por los máximos jerarcas de la CCSS y el Ministerio de Hacienda se mencionan las siguientes:

- i. Pagos en efectivo en los siguientes rubros: deuda del Estado como tal e intereses correspondientes, personas recluidas en centros penales, trabajadores independientes y convenios especiales, cobertura de población indigente y programa de paternidad responsable, y los montos pendientes de los convenios suscritos en 2003, 2007 y 2011. El plazo de estos pagos no debe superar cuatro años.
- ii. Un préstamo en proceso de negociación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, que dotará a la CCSS de recursos para el desarrollo de proyectos prioritarios

a nivel institucional. El préstamo se estima en 417 millones de dólares⁴⁹.

iii. En virtud de lo anterior, los desembolsos que realice el Banco Mundial a favor de la CCSS se tomarán como pagos realizados por el Ministerio de Hacienda.

iv. Con base en la suma total de la deuda certificada por las instancias técnicas de ambas instituciones, y excluidos aquellos componentes que serán pagados total o parcialmente en efectivo o con los recursos del préstamo del Banco Mundial, se recomienda que el monto restante sea cancelado con la emisión de títulos valores por parte del Ministerio de Hacienda, cuyos vencimientos no podrán superar los diez años. Estos podrán estructurarse de forma tal que anual o bienalmente se den vencimientos que permitan a la CCSS contar con un flujo de recursos adicionales. A partir de esta fuente la CCSS podría constituir el "Fondo de financiamiento del plan de inversiones en infraestructura y equipamiento de zonas y centros de alta prioridad", como una estrategia para asegurar el uso de los recursos en necesidades no recurrentes y de alto impacto.

Según información de la Gerencia Financiera de la CCSS, se esperaba que a finales de 2015 la propuesta elaborada por el equipo interinstitucional fuera aprobada por las autoridades del Ministerio de Hacienda y la CCSS.

Fuente: Valdés, 2015.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Marcela Román y Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Valeria Lentini, Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos:

Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante el quinquenio 2010-2014 y *La inversión social pública en el 2014: se desacelera la expansión dentro del marco del desequilibrio fiscal*, de Juan Diego Trejos; *Situación financiera del seguro de salud de la CCSS*, de Daniel Valdés; *Prospectiva del empleo a partir de la matriz insumo producto 2011: el caso de Costa Rica*, de Juan Rafael Vargas; *Evolución de la seguridad ciudadana en el 2014*, de Max Loría, y *Efecto real y potencial del Fodesaf en el combate a la pobreza*, de Catherine Mata.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *¿Cuál es el margen que tiene Costa Rica para incrementar la fuerza laboral?*,

de Pamela Jiménez-Fontana; *Características de las personas graduadas de disciplinas con problemas de empleo*, de Gustavo Navarro; *Estimación del índice de demanda laboral (IDL) para Costa Rica: base de datos y principales resultados*, de Rafael Segura; *Identificación de sectores económicos con alto potencial en la generación de empleo a partir de la matriz de insumo producto para Costa Rica 2011*, de Manuel Esteban Sánchez, y *Caracterización de la solución de vivienda financiada por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda desde la perspectiva constructiva*, de Miguel Artavia. La sección "Educación se consolida

como prioridad política, pero mantiene rezagos en áreas estratégicas" fue preparada por Isabel Román y Jennyfer León. El "Balance general" y el apartado de seguimiento en materia de desigualdad y pobreza fueron preparados por Natalia Morales.

También se agradece a Rafael Segura y Ariel Solórzano por los procesamientos estadísticos de las encuestas de hogares en los temas de desigualdad, pobreza y clases sociales.

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Juliana Martínez, Leonardo Merino, Nancy Montiel, Olegario Sáenz, Pablo Sauma, Rafael Segura, Ariel Solórzano y Juan Rafael Vargas.

Los talleres de consulta se realizaron los días 2 y 9 de junio y 17 de agosto de 2015, con la participación de: Ivannia Aguilar, Kathiana Aguilar, Miguel Artavia, Antonio Benavides, Martha Camacho, Wilson Campos, Juan Manuel Chaves, Mauricio Corrales, Rosibel Herrera, Bárbara Holst, Juan Huaylupo, Valeria Lentini, Mariela Madrigal, Sandra Mongalo, Nancy Montiel, Eugenia Morales, Héctor Morales, Giannina Ortiz, Amparo Pacheco, Silvia Pizarro, Álvaro Ramírez, Pilar Ramos, Andrés Romero, María Luz Sanarrusia, Manuel Esteban Sánchez, Pablo Sauma, Franklin Solano, Juan Diego Trejos, Sonia Vargas, Olman Vargas e Inés Villalobos.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales y Ariel Solórzano.

NOTAS

1 Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación “macro” del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo 2 (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

3 En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, la Unesco y la OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan entre 120 y 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance de Costa Rica con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir los intervalos que señalan la ubicación de Costa Rica.

4 Se definen como femicidios los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en su artículo 21, señala que se le impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o unión de hecho, declarada o no.

5 Esta definición ampliada de femicidio es la que se utiliza en la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, conocida como “Convención Belém Do Pará”.

6 La diferencia entre hurto y asalto radica en la forma de sustraer un bien. En el primer caso no media la fuerza, mientras que en el segundo sí hay violencia contra la persona (OIJ, 2015).

7 La entrevista se realizó el 26 de mayo del 2015 en la Sección de Estupefacientes del OIJ. Las opiniones expertas de funcionarios de esa dependencia constituyen la fuente de información del recuadro 2.1, el cual tiene, por lo tanto, un carácter cualitativo y exploratorio (Loría, 2015).

8 La pregunta incluida en la Enaho del 2014 fue: De julio 2013 a junio 2014, la vivienda, usted u otra persona miembro del hogar, ¿ha sido víctima de...?: robo en la vivienda de pertenencias, robo o asalto fuera de la vivienda o alguno de los miembros del hogar, robo de carro, robo de pertenencias en el carro o de partes del carro, robo de motocicleta o bicicleta, intento de robo en la vivienda, o del carro, o alguna persona del hogar,

robo o estafa de dinero por medios electrónicos, solo agresión contra alguna persona del hogar, otro delito contra la propiedad o pertenencias.

9 En el 2014 la encuesta se realizó entre el 4 de marzo y el 6 de mayo. Tiene una muestra de 1.541 entrevistas y un margen de error de +2,5%. Más detalles técnicos están disponibles en el sitio <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/costa-rica.php>>.

10 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). La metodología usada para estimarlo es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

11 Este significativo aumento podría estar afectado por los cambios metodológicos que se aplicaron en las encuestas de hogares y que tienen que ver con la forma en que se ajustaban los ponderadores por “no respuesta”. Hasta el año 2000 se hacía a nivel de región, pero a partir del 2001 se efectúa a nivel de segmento censal. Como los estratos de mayores ingresos tienden a mostrar un mayor grado de “no respuesta”, el ajuste regional reducía su peso poblacional y, en esa medida, la desigualdad. Con el ajuste por segmento ese peso se restablece. La implicación es que la desigualdad de los años previos estaría subestimada (Trejos, 2015a).

12 Según cifras del INEC, la evolución del coeficiente de Gini revela que los cambios en los niveles de desigualdad no han sido tan fuertes durante los años en los cuales las estadísticas son comparables, mientras que las principales variaciones han ocurrido al aplicar cambios metodológicos. De ahí que las aseveraciones sobre la evolución de la desigualdad deban tomarse con cautela (Loría y Umaña, 2015).

13 Es importante señalar que la fuente de información para este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

14 Se calcularon los errores de muestreo y los coeficientes de variación (o errores relativos), que indican en términos porcentuales el nivel de precisión de una estimación. Los resultados obtenidos están en un rango aceptable, por lo que las estimaciones son confiables estadísticamente.

15 Esta investigación es una actualización de un estudio realizado por Trejos y Oviedo (2012) para el período 2001-2009.

16 El análisis se realiza con el ingreso familiar neto per cápita sin ajustes por subdeclaración.

17 Las encuestas de hogares no incluyen los ingresos en especie provenientes de las transferencias estatales, lo que deja por fuera la mayor parte de la inversión social pública (ISP) que reciben las personas en forma de servicios. Las ayudas del Estado en dinero corresponden solo al 5% de la ISP, en tanto que las pensiones se ubican en torno al 20%.

18 La elasticidad cuantifica la variación (positiva o negativa) que experimenta una variable cuando otra cambia. En este caso la elasticidad del coeficiente de Gini depende de la desigualdad con que se distribuye cada fuente de ingreso y su correlación con la desigualdad global. Valores por encima de la unidad implican que la fuente es regresiva ante aumentos en ese ingreso (incrementan la desigualdad). A mayor valor, mayor impacto regresivo.

19 Trejos (2015a) estimó el aporte marginal de cada fuente de ingresos a la desigualdad total, es decir, cuánto cambia el coeficiente de Gini si la fuente aumenta en un monto absoluto marginal, manteniendo todas las otras fuentes constantes. Este aporte depende tanto de la elasticidad del coeficiente de Gini, como de la participación relativa de la fuente en el ingreso total.

20 En Gindling y Trejos (2014) se documenta la evidencia existente, que incluye estimaciones específicas de esta demanda.

21 Para estimar la incidencia de la pobreza se utilizan límites de ingreso diferenciados por zona, es decir, se estiman líneas de pobreza distintas para los hogares urbanos y rurales.

22 La Enaho 2014 contiene cambios metodológicos que inciden principalmente en las estructuras de la población por zona y región. Las modificaciones responden a un ajuste efectuado con base en el Censo de Población 2011, que sirvió de insumo para construir un nuevo marco muestral de viviendas. Para mantener la comparabilidad con años anteriores, en 2014 se incorporó un 30% de unidades primarias de muestreo con este nuevo marco de viviendas y en el 70% restante se mantuvo el marco anterior. Asimismo, las Enaho 2010-2013 fueron ajustadas con la estructura de población de las nuevas proyecciones del Censo 2011. No obstante, los datos relativos a regiones y zonas, así como su variación anual, pueden verse afectados por estos cambios.

23 No se observan diferencias en el porcentaje de hogares con jefatura femenina sin pareja entre los hogares pobres y no pobres (7,8% y 8,7%, respectivamente).

24 Corresponde al promedio de variación anual de los ingresos reales del período 1987-2014. Excluye la variación entre subperíodos no comparables: 2000-2001 y 2009-2010.

25 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.

26 El Banco Mundial estima que en 2013 la tasa era de 84%, mientras que los datos de la Enaho (2014) arrojan una tasa de 82%.

27 El Banco Mundial estima que en 2013 la participación femenina era de 51%, en tanto que según la Enaho (2014) era de 53%.

28 Es preciso señalar dos limitaciones de la base de datos construida. Por un lado, utiliza una única fuente (avisos publicados en el periódico *La Nación*), pese a que también en otros medios de circulación nacional se publican ofertas de trabajo. Por otro lado, se elabora en un momento en que las tecnologías de información y comunicación han provocado un cambio en las estrategias de reclutamiento de las empresas y una parte importante (que no es posible cuantificar) se divulga en sitios especializados de internet. Para futuras ediciones de este Informe se ampliarán las fuentes de información.

29 Se consideraron las cohortes de las universidades estatales y privadas que tuvieran una cantidad de personas graduadas de bachillerato y licenciatura mayor o igual a 30 en el período 2008-2010. El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 13 de mayo y el 13 de diciembre de 2013, mediante entrevistas telefónicas, a una muestra de 12.300 personas de 107 disciplinas seleccionadas, de una población de 76.741 personas graduadas (Gutiérrez et al., 2015).

30 Para calcular el subempleo por insuficiencia de horas se considera únicamente a las personas que trabajan menos de tiempo completo y que además indican que “no han logrado conseguir una jornada mayor” (32,2%), ya que existen otras razones por las que los profesionales trabajan menos de tiempo completo, por ejemplo que “la jornada es así” (43,1%), “así lo desea” (19,7%) o “continúa estudios” (5,0%).

31 El 69,3% de las personas graduadas reporta tener empleos con un grado de relación alto o total con su campo de estudio.

32 Las disciplinas desfavorables son aquellas que tienen valores iguales o mayores al 10% en los indicadores de subempleo por insuficiencia de horas y trabajadores que desempeñan labores poco relacionadas con su carrera. Se mencionan los indicadores con diferencias significativas entre las disciplinas desfavorables y favorables. Para más detalle véase Navarro, 2015, en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

33 Un 32,8% de las personas graduadas de disciplinas con indicadores favorables tiene padres con educación universitaria completa, versus un 42,4% de los graduados de disciplinas desfavorables. En el otro extremo, un 41,2% de los graduados de disciplinas favorables proviene de hogares con bajo clima educativo (padres con menos de secundaria) versus un 26% de los graduados de disciplinas desfavorables.

34 Este apartado se basa en la investigación realizada por Vargas (2015), como insumo para este Informe. Un primer esfuerzo en esta línea fue un estudio que identificó los sectores económicos con alto potencial para la generación de empleo a partir de la MIP 2011 (Sánchez, 2015). Ambos documentos están disponibles en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

35 La demanda interna es la suma del gasto en consumo, en inversión y en compras de bienes y servicios por parte del Estado en una economía durante un período determinado. También se calcula restando a la demanda agregada las exportaciones netas, que son las exportaciones menos las importaciones.

36 Para el detalle del comportamiento de cada uno los sectores según los diversos escenarios, véase Vargas, 2015, en <www.estadonacion.or.cr>.

37 Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2014 resulta menor en un punto porcentual del PIB y tres puntos por debajo en relación con el gasto del gobierno general, que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen cambios importantes en el sector salud, debido a la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y del pago de los asegurados por cuenta del Estado (Trejos, 2015b).

38 El análisis de la ISP desagregada por función social no toma en cuenta la inversión destinada a los servicios culturales y recreativos, debido a su bajo peso relativo. En 2014 ese rubro representó menos del 1% de la ISP. En general corresponde a un sector que por su limitado tamaño, aunque compuesto por una gran cantidad de instituciones, enfrenta una gran volatilidad en sus recursos reales, la que sin embargo no logra modificar su modesta participación en la ISP de todo el período (Trejos, 2015b).

39 Esta cifra es aproximada y puede cambiar según el enfoque de institución o unidad ejecutora que se utilice. Por ejemplo, la CCSS se contabiliza tres veces, una por cada uno de sus programas, pero las municipalidades que tienen a cargo las actividades de la Red de Cuido se contabilizan como una sola entidad.

40 Se refiere al porcentaje de beneficiarios que forman parte de la población objetivo y que el programa podría atender con los recursos ejecutados cada año. La población objetivo se define de acuerdo con los parámetros del programa y de la pobreza por ingreso de cada año (Mata, 2015).

41 Otras transferencias monetarias financiadas por el Fodesaf, pero que no se pueden identificar por medio de la Enaho, son las que realizan los siguientes programas: Conapam, CNREE, IAFA, Pacientes en Fase Terminal (PFT) y Pronae.

42 El análisis no incluye el bono familiar de vivienda, del Banhvi, cuya ley lo faculta para atender poblaciones que no son pobres. Esto incide en las características de su población objetivo y el monto del subsidio, por lo que se debe tener precaución al comparar sus indicadores de cobertura potencial, filtraciones y exclusiones, con los del resto de programas aquí considerados.

43 Por filtraciones se entiende el porcentaje de individuos que están siendo beneficiados por el programa, pero que no pertenecen a su población objetivo.

44 Filtraciones dentro de los quintiles tercero, cuarto y quinto. El segundo quintil no se considera filtración, pues en él hay población vulnerable a la pobreza.

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

46 La masa cotizante se expresa en colones y corresponde a la sumatoria de los montos aportados por los trabajadores. Se calcula como la multiplicación de la cantidad de trabajadores por el salario promedio.

47 El rubro de ingresos se estima como la suma de los ingresos por contribuciones, ingresos tributarios y transferencias corrientes. Se excluyen los ingresos de capital y los generados por medio de financiamiento porque no se consideran “ingresos de operación” del SEM.

48 Estadísticas actuariales, obtenidas de la página <www.ccss.sa.cr>.

49 El préstamo equivale a 221.010 millones de colones aproximadamente, estimado con el tipo de cambio de compra oficial del BCCR al 4 de junio de 2015.

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	127
Valoración general	129
Valoración del Vigésimo Informe	130
Aspiraciones	130
Introducción	131
Oportunidades	131
Balance del sector real durante el 2014 y los primeros meses de 2015	132
Miradas en profundidad	137
Nota especial: Gran parte del parque empresarial es semiformal	144
Estabilidad y solvencia económicas	145
Desbalance en las finanzas del Gobierno Central amenaza estabilidad económica	146
Alternativas para el saneamiento de las finanzas públicas	152
Nota especial: Impacto de distintas reformas fiscales en los hogares	154
Volatilidad en los precios se estabiliza a finales del 2014	158
Nota especial: Apreciación cambiaria e inflación acumulada encarecen al país	161
Aporte especial: Variaciones en los precios regulados y el ciclo electoral	163
Competencia en la industria bancaria veinte años después de la liberalización	165

HALLAZGOS RELEVANTES

» 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 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.

» 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 BCCR 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.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2010-2014

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014 ^{a/}	Promedio 2003-2013
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,5	3,2	3,8	2,1	2,2	3,3
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	3,7	2,7	3,2	1,8	2,9	2,7
Formación bruta de capital/PIB (%)	22,1	23,0	23,6	25,7	25,9	22,4
Crédito al sector privado (% PIB)	37,2	38,3	39,5	40,8	44,0	35,3
Crecimiento de las exportaciones de bienes (%) ^{b/}	7,6	10,2	9,8	1,5	-3,0	7,7
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	9,2	10,5	9,8	8,3	9,7	9,5
Índice de salarios mínimos reales (promedio del año, base enero 1995)	113,9	115,4	117,4	118,7	121,5	110,6
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{d/}	423.646	437.413	447.266	461.954	453.968	396.592
Índice de términos de intercambio (año base 1991)	88,9	86,9	87,3	87,7	88,7	87,9
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	5,8	4,7	4,6	3,7	5,1	8,6
Déficit comercial/PIB (%) ^{e/}	11,4	14,1	13,6	13,0	12,0	13,0
Déficit de cuenta corriente/PIB (%)	3,5	5,4	5,3	5,0	4,8	5,1
Tipo de cambio efectivo real multilateral (año base 1997)	83,1	78,8	75,2	73,5	77,2	92,1
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%)	-5,1	-4,1	-4,4	-5,4	-5,7	-2,8
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	10,3	9,4	9,6	9,1	8,7	10,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{f/} (%)	5,3	4,5	6,1	6,3	6,1	4,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{g/}	23,2	25,7	29,1	29,1	30,4	24,4
Deuda pública externa/PIB (%) ^{h/}	10,5	9,7	10,7	12,2	14,2	14,0
Gasto público en educación/PIB (%)	7,2	7,0	7,2	7,4	7,4	6,1

a/ Estimaciones con datos del Sistema de Cuentas Nacionales correspondientes a julio de 2015.

b/ Exportaciones FOB en dólares. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

c/ Los datos corresponden a las cifras de la Encuesta Continua de Empleo para el cuarto trimestre de cada año. Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2010-2013.

d/ Promedio del ingreso principal bruto total de los ocupados de las encuestas de hogares deflactado con el IPC de junio del 2014.

e/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

f/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

g/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

h/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en ediciones anteriores de este Informe.

VALORACIÓN GENERAL

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.

En síntesis, la estabilidad no es capaz por sí misma de contrarrestar los impactos negativos del doble declive en las oportunidades y la solvencia económicas, como muestra el presente Informe. De no haber cambios de rumbo en los próximos años, las nuevas generaciones enfrentarán una situación muy comprometida en sus esfuerzos para lograr mayores cotas de desarrollo humano.

Un análisis minucioso del desempeño del sector externo, uno de los motores del desarrollo, muestra que 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. Aunque en los últimos veinte años Costa Rica diversificó su oferta exportable, varios de los productos más exitosos son elaborados por pocas empresas y esa concentración ha generado que el crecimiento de las exportaciones sea

vulnerable a decisiones individuales de las compañías. Este riesgo se materializó con el cierre de las operaciones de manufactura de la firma Intel; la producción de circuitos integrados dejará de ser uno de los “sectores estrella” de la economía nacional.

En este escenario de debilitamiento generalizado, las ventas externas de servicios mostraron un progreso excepcional, que permitió mitigar parcialmente el decrecimiento de los demás sectores. El turismo siguió creciendo y se mantiene como uno de los mayores generadores de divisas del país. El mayor dinamismo de los servicios podría estar incubando nuevos motores de desarrollo; los servicios de informática e información aportaron una cantidad de divisas muy similar a la del turismo, por lo que esta actividad también ha sido clave para atenuar el decaimiento de la producción nacional.

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. En el contexto actual, los primeros en quedar desempleados son quienes tienen menores niveles educativos y la relativamente escasa oferta laboral se dirige sobre todo a ocupados de media o alta calificación. Las personas que no dominan un segundo idioma o tienen una baja calificación enfrentan serios problemas para incorporarse a las actividades más exitosas. Así las cosas, no cabe esperar mejoras en la ocupación, el desempleo o el abatimiento del subempleo.

La inversión extranjera directa se mantiene como una de las principales fuentes para cubrir el desbalance de la cuenta corriente, lo que hace al país particularmente vulnerable a la evolución del sector externo y a salidas repentinas de capitales, en un mercado en el que estos se movilizan con total libertad. En 2014 no aumentó el desbalance de esta cuenta, pero no como resultado de un mejor desempeño de las exportaciones, sino de un menor dinamismo económico, que generó una fuerte y más intensa caída en las importaciones.

Para impulsar el crecimiento y la generación de empleo se requiere un rendimiento mucho mayor de las empresas. Y a su vez, el logro de ese objetivo demanda el desarrollo de programas que ayuden a incrementar la productividad de todos los establecimientos, en especial los más pequeños. Sin embargo, parte del problema es que las políticas públicas se restringen a los negocios formales. Un estudio realizado para este Informe reveló que, al contemplar los negocios semiformales, el tamaño del parque empresarial triplica el estimado por los registros oficiales. Esto sugiere que los esfuerzos de fomento podrían estar dejando de lado a una gran proporción de los comercios costarricenses.

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, ajenas al control del país, como las tasas de interés en los mercados externos, y a un mayor deterioro de las finanzas públicas, un aspecto que en principio es entera responsabilidad del país, pero sobre el que cual no se actúa. En este ámbito, Costa Rica está inmersa en el círculo vicioso que implica financiar el gasto corriente y la deuda pública con mayor endeudamiento. En un escenario sin reforma fiscal, se estima que la deuda del Gobierno Central alcanzará el 60% del PIB en 2019. 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.

Aunque en términos generales se conoce la severidad de la problemática que enfrenta el Gobierno Central, no hay un acuerdo político sobre los contenidos y alcances de la reforma fiscal que se requiere. 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.

VALORACIÓN DEL VIGÉSIMO INFORME

El 2013 no fue “un año más” en un proceso de lenta recuperación. En los últimos meses e inicios del 2014 se combinó la evolución negativa en la estabilidad y la solvencia económicas, con la acumulación de malos resultados en varios frentes. En 2013 la tasa de crecimiento del PIB fue la más baja del último cuatrienio y la inflación registró la tasa más baja de los últimos veinte años, pero con serios problemas de costos internos. El buen desempeño de las exportaciones de servicios, y en especial del turismo, no logró compensar la desaceleración de las ventas externas de bienes. La población ocupada se incrementó en

aproximadamente un 0,5%, cifra muy lejana a la necesaria para absorber el aumento de la población activa. El mercado laboral sigue castigando a los ocupados de baja escolaridad y premiando a los más calificados, por lo que se amplió la desigualdad. El país tiene dificultades para reducir el más alto déficit fiscal de los últimos doce años, con un Presupuesto Nacional rígido en la mayoría de sus componentes. Ante tal situación, el Gobierno ha recurrido a más endeudamiento, que a futuro implica aumentos en el servicio respectivo, sobre todo si se incrementan las tasas de interés internacionales.

El 2013 marcó el final de una época de

tipo de cambio “fijo”, anclado en el límite inferior de la banda cambiaria. A inicios de 2014 se registró una depreciación del colón que implicó una fuerte intervención pública y se inició la migración hacia un régimen de flotación administrada. Los eventos documentados en el Vigésimo Informe muestran que la economía costarricense está al final de un largo ciclo. La posibilidad de relanzar el desarrollo humano dependerá de ajustes internos sobre los que todavía no hay acuerdos mayoritarios, pero que serán inevitables.

ASPIRACIONES

■ CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad “auténtica”² y el uso racional de los recursos naturales.

■ INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, aunque no a costa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

■ ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

■ GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

■ NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

■ DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

■ POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

■ ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense en el año 2014 y los primeros meses del 2015, desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello analiza diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido, el que a su vez es consecuencia de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, una creciente productividad y un uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades dan cuenta del acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país, con lo que también reflejan la equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos desequilibrios internos –déficit fiscal e inflación– y externos –balanza de pagos– que hagan posible el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones físicas y sociales requeridas para no poner en riesgo la estabilidad.

Los ejes de análisis para valorar todos

estos aspectos son el crecimiento económico, el mercado laboral, el sector externo, las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria. El capítulo está estructurado en dos grandes secciones. La primera de ellas, denominada “Oportunidades”, da seguimiento a la evolución del PIB y sus principales componentes, el empleo y la generación de ingresos. Esa información es complementada con un conjunto de investigaciones sobre el mercado laboral, las exportaciones y el parque empresarial. Por su parte, la sección “Estabilidad y solvencia económicas” se enfoca en lo acontecido en los ámbitos fiscal, monetario y cambiario. Además, da continuidad al estudio de las exoneraciones fiscales presentado en el Informe anterior y ofrece un análisis de incidencia tributaria en distintos escenarios de reforma. En el tema monetario se exploran los factores que explican el costo de vida en el país y se realiza un estudio exploratorio sobre los ciclos políticos en los precios de los bienes y servicios regulados. Finalmente, al cumplirse veinte años de la apertura del monopolio estatal sobre los depósitos en cuentas corrientes, el capítulo incluye un estudio sobre la competitividad y la concentración de las entidades bancarias.

Oportunidades

Durante el 2014 y los primeros meses de 2015, los indicadores de desempeño del sector real de la economía mostraron deterioro. Se contrajo la inversión, con el consecuente y negativo impacto sobre el crecimiento económico y la generación

de oportunidades laborales. Además, en 2014 el sector externo no creció. Los principales productos de exportación perdieron cuotas de mercado ante la aparición de nuevos competidores en el entorno mundial. Aunque en los últimos veinte años Costa Rica diversificó su oferta exportable, varios de los productos más exitosos son elaborados por pocas empresas y esa concentración ha hecho que el crecimiento de las exportaciones sea vulnerable a las decisiones individuales de las compañías. En el pasado, la salida de unas cuantas firmas productoras de medicamentos hizo que esa actividad se convirtiera en una de las menos competitivas de la oferta exportable. Y en la actualidad, tras el cierre de las operaciones de manufactura de la compañía Intel, la producción de circuitos integrados dejará de ser uno de los “sectores estrella” de la economía nacional.

En contraste con este escenario de debilitamiento generalizado, las ventas externas de servicios mostraron un progreso excepcional. El turismo siguió creciendo y se mantiene como uno de los mayores generadores de divisas del país. Costa Rica ha incrementado levemente su competitividad en este ámbito; sin embargo, las carencias de infraestructura podrían limitar el aumento de las visitas internacionales. Otras actividades, como los servicios de informática e información, también contribuyeron a mitigar el decaimiento de la producción nacional. La desaceleración económica tiene serias implicaciones para la generación de nuevos puestos de trabajo. Las relativamente

escasas oportunidades laborales se dirigen sobre todo a ocupados de media o alta calificación educativa. Las personas que no dominan un segundo idioma o tienen una baja calificación enfrentan serias dificultades para incorporarse a los sectores más dinámicos.

Con este panorama de fondo, el primer apartado de esta sección da seguimiento a los principales indicadores del sector real: crecimiento económico, sector externo, producción y mercado laboral, durante el 2014 y los primeros meses de

2015. Los apartados siguientes analizan en profundidad la estructura del sector real y sus implicaciones de largo plazo. Por último se presenta un estudio que utiliza una metodología novedosa para estimar el tamaño del parque empresarial costarricense.

Balance del sector real durante el 2014 y los primeros meses de 2015

El estancamiento del sector externo, la ralentización del crecimiento y el descenso en la inversión limitaron la generación

de oportunidades laborales y empresariales en el país. Desde finales de 2013 Costa Rica experimenta una desaceleración que se refleja en las variaciones del índice mensual de actividad económica (IMAE). Al mes de mayo de 2015, este indicador registró una variación interanual de apenas 1,9%, inferior al cambio interanual reportado en enero del mismo año.

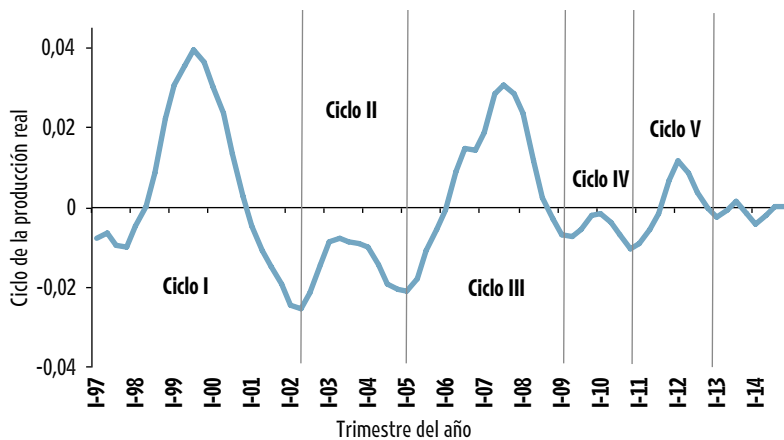
Debe recordarse que, cuando un país ha experimentado períodos largos de crecimiento económico, tiene mayor capacidad para reducir el desempleo y sostener el mercado laboral en épocas de contracción. Sin embargo, desde la crisis de 2009 el crecimiento mensual de Costa Rica es muy volátil, y se manifiesta como una serie de “microciclos” con fases de expansión y contracción cada vez más cortas (Meneses y Anda, 2015). Entre 1992 y 2008 las etapas de expansión tuvieron una duración promedio de 23,7 meses, cifra que disminuyó casi a la mitad en el período 2009-2014 (gráfico 3.1). La combinación de estos dos factores, volatilidad y reducción del ritmo de crecimiento, limita la capacidad de generar mayores oportunidades, en una coyuntura en la que amplios contingentes de población joven están ingresando al mercado laboral.

La desaceleración que vive Costa Rica coincide con la tendencia global de crecimiento moderado. Previa a la crisis de 2009, el promedio de expansión de la economía mundial era superior al 5%, pero a partir de ese año se observan dificultades para alcanzar ese nivel. Actualmente, Estados Unidos y las naciones europeas muestran tasas inferiores al 3%, mientras que Asia y los países emergentes lideran este indicador. Por su parte, las economías de América Latina y el Caribe no logran repuntar y se mantienen con un incremento promedio de 1,3%, hecho que señala el final de la década de rápido crecimiento que experimentó la región, gracias, sobre todo, a sus exportaciones de productos primarios a los mercados asiáticos.

En 2014, la actividad económica de Costa Rica se expandió en términos reales un 3,5%, cifra muy similar a la registrada el año anterior e inferior al promedio de largo plazo (4,9%; gráfico 3.2). La proyección del Banco Central

GRÁFICO 3.1

Evolución del ciclo de crecimiento económico^{a/} (por trimestres)

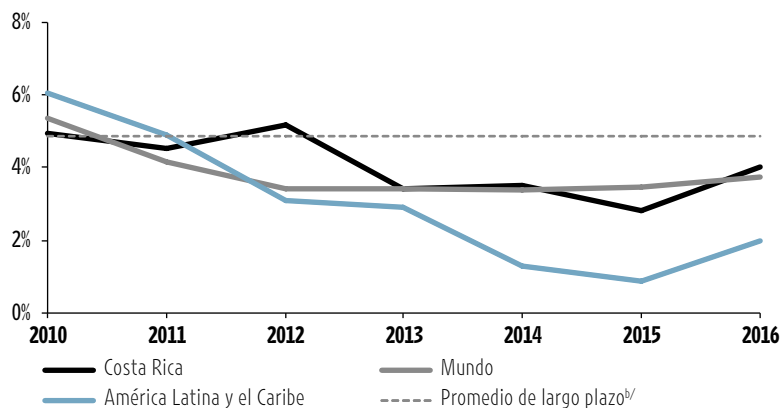


a/ Para la obtención del ciclo se utiliza la descomposición Hodrick-Prescott del componente cíclico del logaritmo natural de la producción real trimestral.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.2

Tasa de crecimiento del PIB, por regiones del mundo^{a/}



a/ Los datos de 2016 para América Latina y el Caribe, y los del mundo para 2014, son proyecciones. Para Costa Rica las proyecciones corresponden a los años 2015 y 2016.

b/ El promedio de largo plazo corresponde al crecimiento promedio anual de Costa Rica entre 1992 y 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el FMI.

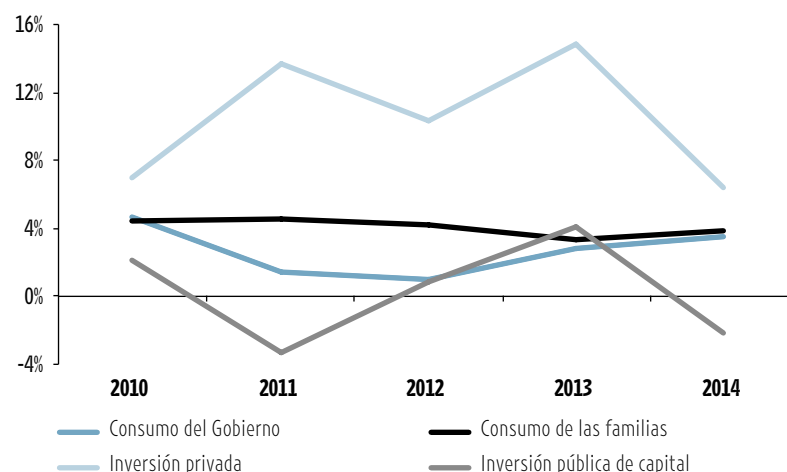
es que el crecimiento de 2015 será el más bajo de los últimos catorce años, con excepción del período de crisis de 2009. No será sino hasta el 2016 que la economía comenzará una gradual reactivación. La dificultad que tiene el país para sostener altas tasas de crecimiento (superiores al 5%) se evidencia en la lentitud del aumento del producto per cápita. Entre 2005 y 2007 el crecimiento promedio real de este último indicador fue del 7% y desde 2010 se reporta un promedio de 3%.

Para identificar las causas de esta situación es necesario analizar el desempeño de los componentes de la demanda. El principal factor asociado a la desaceleración interna es la caída de la inversión. En 2014 la inversión privada se redujo casi a la mitad y se acercó al promedio de largo plazo (7%; gráfico 3.3). Esta disminución es preocupante, pues implica la ralentización de una de las mayores fuentes generadoras de empleo y una pérdida de ingresos en el largo plazo. Por su parte, la inversión pública en capital descendió un 2%, luego de alcanzar un “pico” en 2013. El *Vigésimo Informe Estado de la Nación* reportó que las medidas de contención del gasto público han recaído principalmente sobre la inversión de capital. En 2014, la nueva construcción pública decreció un 3% y la compra de maquinaria y equipo se mantuvo igual que el año anterior. De los componentes de la demanda interna, solo el consumo del Gobierno y el de las familias mostraron leves repuntes en 2014.

La desaceleración económica no afectó a todos los sectores por igual. La actividad agrícola, que había experimentado una severa contracción en 2013, reactivó su crecimiento con una tasa de 3,7% (cuadro 3.2), gracias a un incremento en las ventas a América del Sur, América del Norte y la Unión Europea. En cambio la construcción, el comercio y los otros servicios prestados a empresas mostraron reducciones. Destaca el bajo desempeño del sector manufacturero y de los servicios empresariales. En el primer caso el descenso obedeció fundamentalmente al cierre paulatino de las operaciones de manufactura de la empresa Intel, mientras que el segundo grupo fue afectado por una menor demanda externa

GRÁFICO 3.3

Tasas de variación de los componentes de la demanda interna



Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

CUADRO 3.2

Variación real de la producción, por sectores económicos. 2013-2014

Sector	Variación real		Variación de largo plazo	
	2013	2014	Promedio ^{a/}	Desempeño ^{b/}
Aumento en el crecimiento				
Agricultura, silvicultura y pesca	-0,3	3,7	3,2	+
Transporte, almacenaje y comunicaciones	4,8	5,8	8,7	-
Establecimientos financieros y seguros	7,1	7,2	6,8	+
Bienes inmuebles	3,8	3,9	3,1	+
Reducción en el crecimiento				
Industria manufacturera	4,2	2,4	5,1	-
Construcción	3,6	3,1	5,7	-
Comercio, restaurantes y hoteles	3,8	3,7	4,1	-
Otros servicios prestados a empresas	6,6	3,9	9,4	-

a/ El promedio de largo plazo se estima como el desempeño del sector en los últimos veintidós años.

b/ El desempeño es positivo si el crecimiento de 2014 fue superior al promedio de largo plazo, y negativo si fue inferior.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

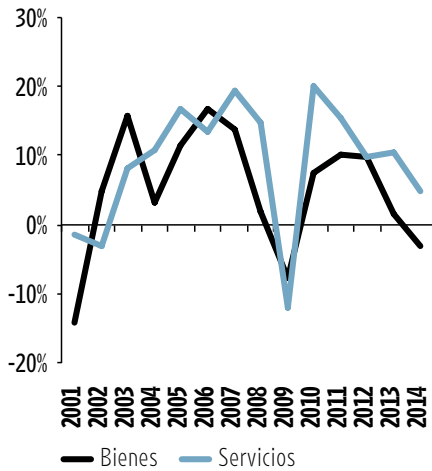
(BCCR, 2015b). En términos generales, la mayoría de los sectores económicos no logró alcanzar su nivel promedio de largo plazo. Solo la agricultura, los establecimientos financieros y los bienes inmuebles superaron, por poco, el crecimiento promedio de los últimos veintidós años.

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 3.4). En 2014 estas últimas decrecieron en -3%, el peor resultado desde la crisis de 2009. Por su parte, las exportaciones de servicios crecieron menos que el año anterior, un 5%; pese a ello, su positivo comportamiento compensó parcialmente la caída en el rubro de bienes.

GRÁFICO 3.4

Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



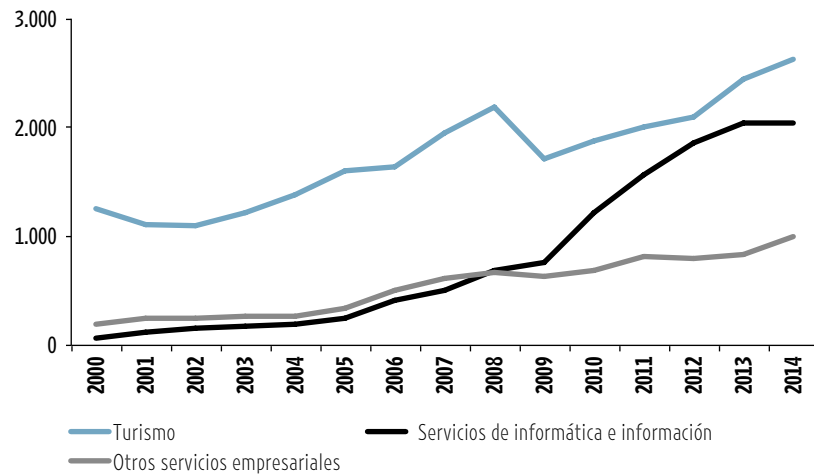
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

En un contexto de bajo rendimiento en la mayor parte de las actividades económicas, el crecimiento de las exportaciones de servicios ha sido excepcional. El turismo y otros servicios prestados a empresas fueron los sectores más dinámicos en 2014. Las ventas externas de servicios informáticos e información (*software*, *call centers* y otros) no aumentaron, pero desde 2009 constituyen una importante fuente de divisas (gráfico 3.5). En el 2014 este sector trajo al país 2.045 millones de dólares, equivalentes al 78% de los ingresos generados por el turismo.

Aunque las exportaciones totales no crecieron, el desbalance de la cuenta corriente no aumentó, en principio un buen resultado dada la situación crónicamente deficitaria del país en esta materia. Por el contrario, en 2014 el déficit de cuenta corriente fue de -4,9% del PIB, diez puntos base por debajo del nivel de 2013. Sin embargo, al examinar las razones que explican este hecho se encuentra que fue producto de una caída en las importaciones (-5%), generada a su vez por una menor demanda interna y la reducción de los precios internacionales. Es decir, la leve disminución en el déficit de la cuenta corriente se debió a la pérdida de dinamismo de la economía y no a una menor dependencia de

GRÁFICO 3.5

Exportaciones de turismo, servicios informáticos y otros servicios empresariales (millones de dólares)



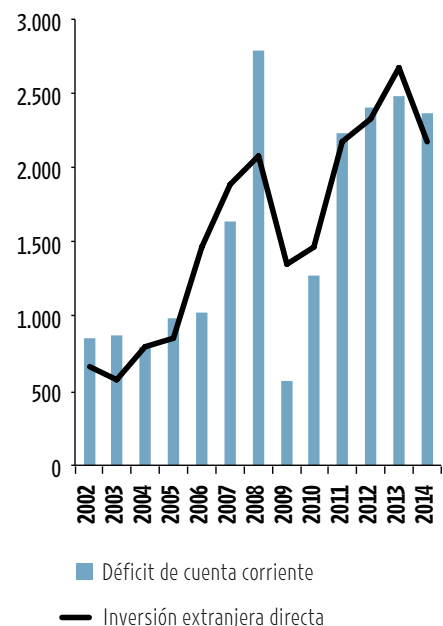
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

las importaciones. En efecto, la mayor contracción se observó en las compras de materias primas y bienes intermedios (-13%), seguidas por los combustibles y los bienes de capital (-4% y -2%, en cada caso). Este fenómeno se hace evidente en la factura petrolera (importaciones de petróleo y derivados como porcentaje del PIB), que pasó de representar un 4,4% del PIB en 2013, a un 4,2% en 2014.

En reiteradas ocasiones este Informe ha señalado que el país ha podido soportar un déficit alto en la cuenta corriente por la afluencia de inversión extranjera directa (IED; gráfico 3.6). En 2014 ese flujo se redujo en 498 millones de dólares y, pese a que su magnitud sigue siendo similar a la del déficit, la disminución es un recordatorio de que usar la IED para equilibrar la balanza de la cuenta corriente pone al país en una situación de vulnerabilidad, ante eventuales y repentinas salidas de capitales. No obstante la evolución negativa de 2014, Costa Rica destaca entre los principales destinos de IED de Centroamérica. De acuerdo con la Cepal (2015b), la IED como porcentaje del PIB nacional supera en casi dos puntos porcentuales el indicador reportado para América Latina entre 1999 y 2014 (4,7% y 2,8% del PIB, respectivamente; recuadro 3.1)⁵.

GRÁFICO 3.6

Evolución de la inversión extranjera directa y el déficit de cuenta corriente^{a/} (millones de dólares)



a/ Durante todo el período el balance de cuenta corriente fue deficitario.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

RECUADRO 3.1

Inversión extranjera directa en Costa Rica

En el 2014, los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) tuvieron una tendencia decreciente. América Latina y el Caribe no fueron la excepción: la IED se redujo un 16% en las grandes economías de la región, excepto en Chile. Ello se explica principalmente por la desaceleración económica y por la disminución en los precios de los metales y el petróleo, que mermó la afluencia de inversión hacia las actividades relacionadas con los recursos naturales. En este contexto, cabe destacar que Costa Rica es el segundo mayor receptor de IED en términos absolutos de Centroamérica, después de Panamá. Su promedio anual de entradas fue de 2.300 millones de dólares entre 2011 y 2014, lo que equivale a un 5% del PIB.

En los últimos catorce años, los flujos de IED hacia Costa Rica pasaron de 400 millones de dólares anuales a 2.100 millones. El destino de las inversiones también ha cambiado. A partir del 2005 se ha reducido considerablemente el peso relativo de las manufacturas, en tanto que los servicios y la construcción han aumentado de modo significativo su participación, y en 2014 captaron el 78% de

la inversión (gráfico 3.7). Según régimen, y a pesar de que ofrecen un conjunto de incentivos y beneficios fiscales, las zonas francas pasaron de representar el 57% en 2000, al 31% en 2014. El origen de la IED es sobre todo Estados Unidos, que aportó el 50% de los flujos recibidos entre 2011 y 2014.

Además de ser un importante receptor de IED, Costa Rica ha dado pasos importantes como emisor de inversión fuera de su territorio. Varias empresas nacionales han alcanzado un nivel de desarrollo que las ha motivado a invertir en otros países, en busca de nuevos mercados, recursos específicos o eficiencia en los procesos productivos. Cepal (2015b) identificó cerca de 49 inversiones de firmas costarricenses en el exterior entre 2003 y 2013, cuyo valor asciende a 1.401 millones de dólares. Las operaciones en el extranjero no significan, en general, que las empresas cierren sus actividades en el país, sino más bien que invierten en el exterior como estrategia para fortalecer su competitividad.

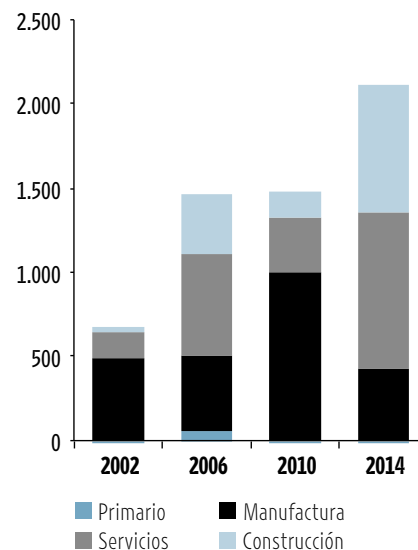
Fuente: Cepal, 2015a.

Sumado al pobre desempeño del sector externo y la inversión, la diferencia entre el PIB y el ingreso nacional disponible (IND) se ha incrementado. El Informe de seguimiento a la evolución de esta brecha como un primer indicador global y aproximado de la existencia de encadenamientos entre las compañías extranjeras radicadas en Costa Rica y las empresas locales. El PIB revela la dinámica productiva que ocurre dentro del territorio nacional, mientras que el IND muestra cuánto del ingreso generado efectivamente permanece en el país. La diferencia obedece al pago a factores externos que realizan las firmas transnacionales a sus países de origen. A partir de 2004, la brecha entre ambos indicadores comenzó a crecer de forma acelerada y se ha mantenido estable en los últimos diez años.

Solo ha disminuido en tres ocasiones (1999, 2008 y 2013), por efecto de la desaceleración del sector externo, debida a su vez al impacto de las crisis internacionales (gráfico 3.8; Meneses y Anda, 2015). Lo anterior señala la necesidad de elevar la proporción de la producción que se queda en el país y, para ello, el reto que sigue enfrentando la economía costarricense es incrementar la productividad y los encadenamientos de las empresas nacionales (recuadro 3.2).

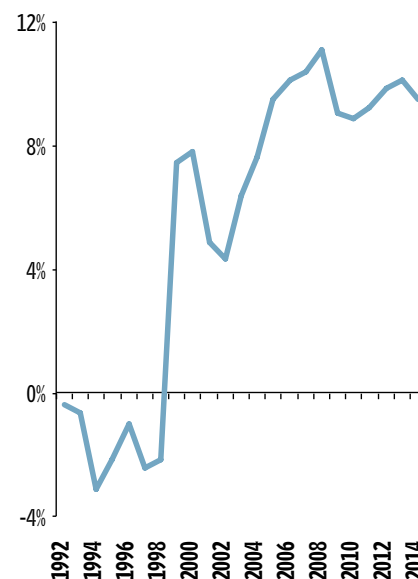
»
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO, INGRESOS, EMPLEO
Y SECTOR EXTERNO**
véase Meneses y Anda, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 3.7

Inversión extranjera directa por sector
(millones de dólares)

Fuente: Cepal, 2015a, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.8

Evolución de la brecha entre el PIB y el ingreso nacional disponible (IND)
(porcentaje del PIB)

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

RECUADRO 3.2

Productividad empresarial en Costa Rica

En Costa Rica existe una alta dispersión en la productividad de las empresas, tanto entre sectores como por tamaño. A partir de un panel de establecimientos registrados ante la CCSS entre 2001 y 2012, Monge-González y Torres-Carballo (2014) determinaron que, aparte de la agricultura, las actividades de servicios son las segundas con menor productividad. La diferencia entre empresas grandes y pequeñas es la más alta en este sector. También existe una gran brecha entre el rendimiento de las compañías costarricenses y las de Estados Unidos (frontera tecnológica). El estudio encontró que los negocios de mayor tamaño y los más jóvenes son los que más impulsan el crecimiento de la productividad. Además, las firmas exportadoras o encadenadas a multinacionales que operan en zonas francas tienen mayor probabilidad de alcanzar altos rendimientos, con

respecto a las que no tienen acceso a estas condiciones.

Los negocios que más crecen son los que tienen mayores niveles de productividad. El estudio señala que los esfuerzos en este ámbito impactan en forma positiva el crecimiento de las empresas y, con ello, sobre la generación de nuevas fuentes de trabajo. Como reportó el *Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, es necesario fomentar programas de innovación, transferencia de tecnología y mejora del clima de negocios, a fin de incrementar el rendimiento empresarial. Esas iniciativas deberían ser parte de una política industrial moderna, que permita reducir la pobreza y la desigualdad, mediante la creación de oportunidades de empleo.

Fuente: Monge-González y Torres-Carballo, 2014.

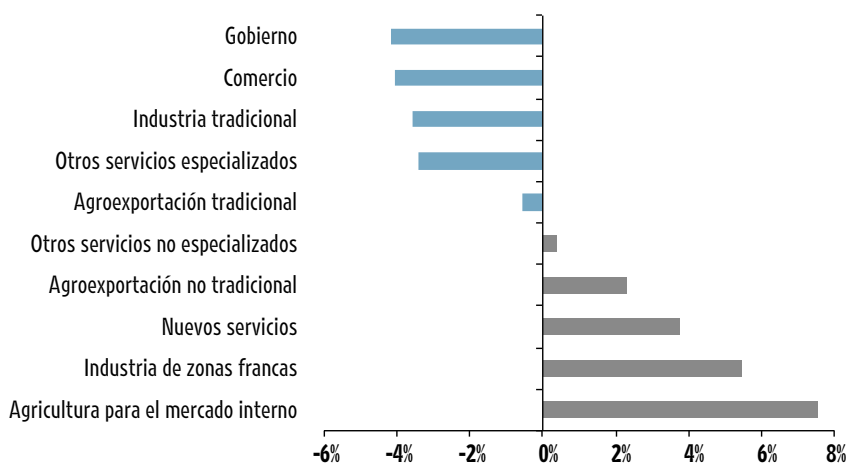
la integración social (capítulo 2). En el presente caso, desde hace seis años el tema se estudia desde una perspectiva estructural, procurando vincular el comportamiento del mercado laboral con el estilo de desarrollo del país. Para tal efecto se subdividió la economía en tres grupos, organizados por rama de actividad. El primero, denominado “vieja economía”, agrupa a los sectores agrícolas e industriales tradicionales. El segundo, llamado “nueva economía”, abarca las exportaciones no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios, que han sido los sectores de punta del estilo de desarrollo vigente. El tercer grupo, “servicios de apoyo”, incluye a los sectores que brindan soporte a los demás, tales como el comercio y el Gobierno.

A partir de este enfoque, se observa que el declive en el desempeño de los motores de crecimiento económico debilita la generación de oportunidades para los distintos grupos sociales. Entre 2013 y 2014 el ingreso real de los ocupados decreció en promedio un -2% pues, a pesar de que su ingreso aumentó en términos nominales, el incremento general de los precios fue mayor. Esta reducción no fue generalizada, pero sí afectó a las personas empleadas en el sector gobierno, un hallazgo destacable habida cuenta de la positiva evolución que han tenido los ingresos de estos funcionarios en años recientes. En la vieja economía, los ocupados del sector agroexportador y la industria tradicional experimentaron una caída en sus ingresos reales. En este segmento, solo los ocupados del sector agrícola que produce para el mercado interno mostraron una mejoría, pero ese progreso apenas representa un 40% del ingreso promedio de las personas insertas en la nueva economía. En contraste, el ingreso real de estas últimas se incrementó. Finalmente, en el sector de servicios de apoyo, solo los ocupados de otros servicios no especializados tuvieron un leve aumento en su ingreso real (gráfico 3.9).

La reducción de las oportunidades económicas se evidencia en la dificultad que ha tenido el país para incrementar la generación de empleo de forma sostenida. Costa Rica es la única nación centroamericana que no ha logrado bajar la tasa de desempleo desde la crisis del

GRÁFICO 3.9

Variación del ingreso real^{a/} de los ocupados, por sectores de la economía. 2013-2014



a/ Ingreso de los ocupados en la ocupación principal. Deflactado con el IPC de junio del 2014.

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

Desde el punto de vista del desarrollo humano, interesa dilucidar en qué medida la economía genera oportunidades para la población, en especial empleo. De

ahí el énfasis que el *Informe Estado de la Nación* da al desempeño del mercado laboral, tanto en este capítulo como en el dedicado al análisis de la equidad y

2009. Entre 2012 y 2014, el promedio anual de nuevos puestos de trabajo fue de aproximadamente 19.600, menos de la mitad del promedio de largo plazo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2014 el número de ocupados nuevos fue de 26.000⁶.

Además, las oportunidades laborales no beneficiaron a todas las actividades. En la vieja economía disminuyó el número de nuevos ocupados en el sector agrícola que produce para el mercado interno. En la nueva economía solo los nuevos servicios incrementaron la cantidad de ocupados, mientras que las zonas francas reportaron una fuerte reducción (-7,7%; cuadro 3.3). Por último, la mayoría de los servicios de apoyo aumentaron su personal. En términos generales, en 2014 se incrementó el número de ocupados en gran parte de los tres tipos de economía; sin embargo, en casi todos los casos ese crecimiento fue inferior al promedio de mediano plazo (2011-2013). Esto refleja el impacto de la desaceleración económica en la generación de empleo.

Un factor determinante en el acceso a las oportunidades laborales es el perfil educativo. Desde la crisis de 2009, el empleo no calificado ha tenido serias dificultades para recuperarse. Entre 2013 y 2014 se perdieron en promedio más de 35.000 puestos para trabajadores no calificados, pero se crearon 54.000 para personal calificado (gráfico 3.10). Es por ello que las tasas de desempleo más altas corresponden a personas de baja calificación. Esto resalta la necesidad de implementar políticas de formación y de empleo que incrementen el perfil educativo y las oportunidades laborales de los grupos más vulnerables (Meneses y Anda, 2015).

Miradas en profundidad

La evolución negativa de los principales indicadores del sector real obliga a analizar en profundidad algunas debilidades de la economía que explican esos resultados. Por ejemplo, en el sector externo, y pese a un notable proceso de diversificación, la oferta exportable se mantiene concentrada en varios de los llamados “productos estrella”, situación que, como se mencionó, hace que esa oferta sea vulnerable a las decisiones individuales de

CUADRO 3.3

Personas ocupadas y variación anual, según tipo de economía. 2014 (absolutos, crecimiento en porcentajes)

Tipo de economía	Personas ocupadas 2014	Variación anual 2013-2014	Desempeño de mediano plazo ^{a/}
Vieja economía			
Agricultura para el mercado interno	115.791	-14,0	-
Agroexportación tradicional	94.729	10,4	+
Industria tradicional	249.206	6,4	+
Nueva economía			
Agroexportación no tradicional	38.426	-2,2	+
Industria de zonas francas	93.674	-7,7	-
Nuevos servicios	338.885	2,3	-
Servicios de apoyo			
Comercio	328.234	1,8	-
Gobierno	279.478	-1,7	-
Otros servicios no especializados	295.522	6,6	+
Otros servicios especializados	210.330	0,6	-

a/ Si la variación anual entre 2013 y 2014 fue superior al promedio del período 2011-2013 el desempeño se considera bueno, y viceversa.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos de la Enaho, del INEC.

las empresas. Esta vulnerabilidad se hizo evidente con el cierre de las operaciones de manufactura de la compañía Intel. En este, como en otros casos, es necesario tener un mejor conocimiento de los factores que subyacen al comportamiento de los indicadores agregados.

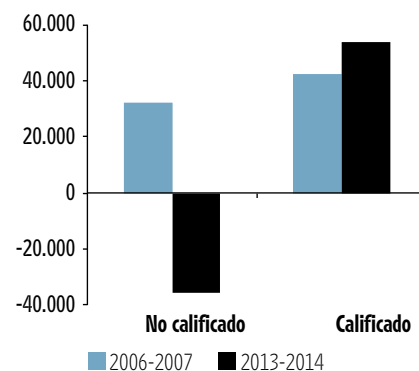
En este apartado se reseñan tres estudios que examinan en detalle fortalezas y debilidades estructurales de la economía costarricense. El primero sigue la evolución de los diez principales productos de exportación. El segundo explora el tema del turismo, uno de los sectores que más ha contribuido a amortiguar la contracción de las exportaciones de bienes. Finalmente, dado el impacto de la desaceleración en la generación de oportunidades laborales, el tercer estudio analiza el perfil de los ocupados según la clasificación por tipos de economía desarrollada por el Programa Estado de la Nación.

Exportaciones de bienes son vulnerables a competencia y concentración empresarial

En virtud de la contracción en las ventas externas de bienes, Gamboa (2015) analizó la evolución de los diez principa-

GRÁFICO 3.10

Promedio anual de nuevos puestos de trabajo^{a/}, según nivel de calificación^{b/}



a/ Se estima con la variación anual de las personas ocupadas según las encuestas de hogares.

b/ Calificados: secundaria completa o más. No calificados: secundaria incompleta o menos.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

les productos⁷ de exportación de Costa Rica entre 2005 y 2014. Como se dijo, el resultado del 2014 en el sector de bienes es el más negativo desde la crisis

económica de 2009. Debe recordarse que en aquel momento el crecimiento en este rubro fue de -8%. En los tres años posteriores las ventas externas de bienes se recuperaron rápidamente. No obstante, a partir del 2013 se observa una nueva desaceleración y, al mismo tiempo, un cambio en el peso relativo de los productos de exportación.

En 2005 el principal producto de exportación eran los componentes electrónicos para microprocesadores, que ese año generaron ingresos por 1.482 millones de dólares; sin embargo, este sector ha venido decreciendo, incluso desde antes del cierre de las operaciones de manufactura de Intel. En 2014 la mayor participación relativa correspondió a los dispositivos médicos, con un aporte de 1.679 millones de dólares. Otros productos que también ganaron importancia entre 2005 y 2014 fueron el banano, la piña y los jarabes para gaseosas (gráfico 3.11), mientras que el café oro, los textiles y los medicamentos disminuyeron su contribución al total exportado.

Los componentes electrónicos para microprocesadores representaron una quinta parte del total de exportaciones nacionales durante la última década. En 2014, el inicio del cierre de las operaciones de manufactura de la empresa Intel resultó en una caída de 30% en las ventas externas de esos productos, lo cual fue una de las causas del 3% de reducción en

las exportaciones de ese año (Gamboa, 2015). El efecto de la decisión tomada por Intel se reflejará enteramente en los registros administrativos del 2015, cuando no se observen más envíos de este tipo de artículos. Para ese momento se espera que su participación sea mínima.

Con el retroceso de los componentes electrónicos, los dispositivos médicos se convirtieron en el principal producto de exportación. En la última década, las ventas externas en este rubro, que incluye una amplia variedad de artículos⁸, han crecido a tasas que superan el 5% todos los años; incluso en 2008, cuando inició la crisis económica mundial, el aumento en relación con el año anterior fue del 26%. Una diferencia importante con respecto a los componentes electrónicos, es que este sector está conformado por más empresas –75 registradas en 2014–, por lo que es menos vulnerable a decisiones individuales. Pese a ello, existe una fuerte concentración: 6 de las 75 empresas acumulan el 75% de las exportaciones.

La concentración empresarial también explica el bajo dinamismo de las ventas externas de medicamentos. Entre 2005 y 2014 el crecimiento anual de este sector fue de -4,1%, lo cual se debió principalmente al cierre de dos compañías que en 2009 eran responsables del 52% de las exportaciones totales de este tipo de productos. Esta es una de las actividades menos competitivas de la oferta exportable nacional.

Los jarabes y concentrados para la preparación de bebidas gaseosas también son vulnerables a la concentración empresarial: toda la producción de este sector es generada por una sola firma. A pesar de ello, las ventas externas de estos productos duplicaron su participación relativa en los últimos diez años y han crecido de modo constante, por lo que es vital para el país cuidar las condiciones que hacen posible la radicación continuada de la empresa que los manufactura.

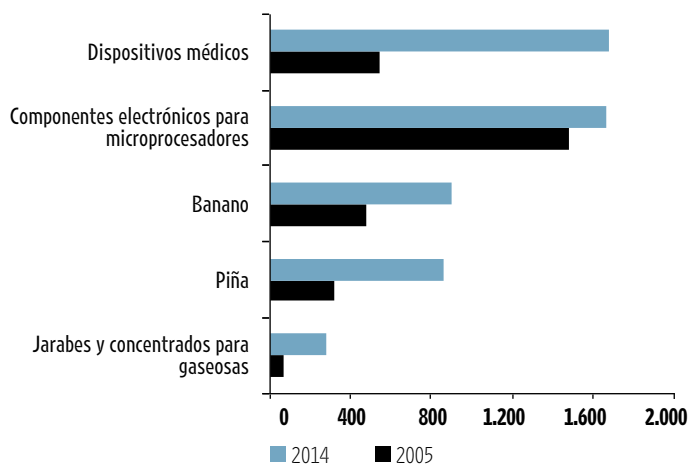
Otro sector destacado de la oferta costarricense al exterior es el de los cables eléctricos, que también duplicaron su participación en las exportaciones totales, aunque se vienen desacelerando desde 2012. Esta reducción se explica principalmente por el abaratamiento del cobre como materia prima y la aparición de China como proveedor del producto a precios más bajos que los de sus competidores.

El banano ocupa el tercer lugar en importancia como producto de exportación. En los últimos diez años ha perdido competitividad, debido fundamentalmente a la vulnerabilidad climatológica de los cultivos. Las caídas que registraron sus ventas externas entre 2005 y 2009 se explican por las inundaciones que afectaron a la provincia de Limón en esos años. Si bien la actividad se recuperó después de 2009, las exportaciones aumentan a ritmos menores que en el pasado y se ha reducido la participación de Costa Rica como proveedor de la fruta a nivel internacional. Según datos de la organización TradeMap, la proporción de la demanda mundial abastecida por el banano costarricense pasó de 13% en 2005, a 10% en 2013. Además, este descenso ocurre en el contexto de un mercado que crece, y a precios mayores. En otras palabras, pese a la recuperación de la actividad bananera, el país participa menos en un mercado más grande de un producto más valorado.

La piña es el cuarto producto más importante en la oferta exportable nacional. En la última década ha crecido a una tasa promedio superior al 11% anual (cuadro 3.4). Este desempeño ha hecho de Costa Rica el principal proveedor mundial de esta fruta, con una participación relativa que alcanzó el 69% en 2014⁹. Sin embargo, desde el 2011 la

GRÁFICO 3.11

Valor de las exportaciones de los cinco principales productos (millones de dólares)



Fuente: Gamboa, 2015, con datos de Procomer.

producción se ha reducido levemente, a consecuencia de una menor demanda de la Unión Europea.

Como es sabido, el proceso de apertura comercial y la consecuente diversificación de las exportaciones transformaron de manera radical la estructura productiva costarricense. Como resultado de ello, la importancia relativa del café oro se redujo de 30% en los años setenta, a 2,4% en 2014. Las repercusiones de la crisis económica de 2009 y una serie de enfermedades que afectaron las plantaciones –en especial la roya– generaron una contracción del 8,6% en las ventas externas de este grano en 2014, el peor año de la década para la cafcultura nacional (Icafé, 2014). En el mercado global, la demanda de café se ha incrementado a un ritmo anual de 11,7%, pero la participación de Costa Rica ha descendido hasta llegar a un 1,7% en 2013. Además de las plagas en los cultivos, a esta situación ha contribuido la presencia de competidores que comercializan grandes volúmenes de café, como Vietnam, Indonesia, Honduras, Nicaragua, Etiopía y Uganda. El país tiene posibilidades de defenderse de este embate, e incluso de aumentar su cuota de mercado, pues la calidad y las propiedades del café costarricense son reconocidas en todo el mundo y con frecuencia el producto recibe primas o sobrepuestos que en alguna medida lo protegen de los vaivenes de la oferta y

de los precios internacionales (Gamboa, 2015).

En el caso de los jugos y concentrados de frutas, las exportaciones crecieron a una tasa anual promedio de 9,9% entre 2005 y 2014, aunque en los últimos dos años su expansión fue negativa. Las ventas de jugo de piña han sido afectadas por la mayor participación de otros proveedores, como Tailandia y Filipinas. A su vez, el jugo de naranja ha sufrido un descenso no solo de sus exportaciones, sino también de la demanda mundial, lo que sugiere un desplazamiento del consumo a jugos de otras frutas (Gamboa, 2015). La competencia de China en Estados Unidos ha reducido el crecimiento del jugo de naranja costarricense en su principal mercado.

Por último cabe anotar que las ventas externas de productos textiles y de confección fueron las menos competitivas en la década analizada. Su crecimiento anual promedio fue de -11,8%, la tasa más baja entre los diez principales bienes de exportación. El costo de la mano de obra explica en gran parte la salida de las empresas de este sector. La mayoría de las compañías maquiladoras que se habían instalado en Costa Rica trasladaron sus operaciones a países en los que los costos relativos son menores (Gamboa, 2015).

En términos generales, el dinamismo de las exportaciones 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, como se ha dicho, pone 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.

La expectativa para los próximos años es un mayor dinamismo en el volumen del comercio mundial de bienes, aunque en Costa Rica se espera una recuperación paulatina de este sector (Gamboa, 2015). No obstante, ya sin las operaciones de manufactura de Intel, el principal reto del país es recuperar el dinamismo de esas exportaciones y reforzar las ventas externas de servicios, cuyo desempeño ha sido excepcional en las últimas décadas (recuadro 3.3).

CUADRO 3.4

Variación anual y participación relativa de los diez principales productos de exportación. 2005-2014
(porcentajes)

Producto	Variación anual promedio 2005-2014	Participación relativa	
		2005	2014
Dispositivos médicos	12,8	7,7	14,9
Componentes electrónicos	5,7	21,2	14,7
Banano	6,0	6,8	8,0
Piña	13,3	4,6	7,7
Jarabes y concentrados para gaseosas	21,3	1,1	2,6
Café oro	6,7	3,3	2,4
Cables eléctricos	25,2	1,1	2,3
Jugos y concentrados de frutas	9,9	1,1	1,4
Textiles y confección	-11,8	7,5	1,3
Medicamentos	-4,1	3,3	1,1

Fuente: Gamboa, 2015, con datos de Procomer.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**DINAMISMO DE LAS
EXPORTACIONES DE BIENES**
véase Gamboa, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

El turismo es el principal exportador de servicios

Dada la desaceleración en el crecimiento y la contracción de las ventas externas de bienes, las exportaciones de servicios han sido claves para mejorar

RECUADRO 3.3

Los servicios como determinantes del desempeño del sector industrial

Entre 1950 y 2000, más de la mitad de la economía de Costa Rica se concentró en los servicios. Después de ese período, este sector incrementó aun más su peso relativo en la producción total, tanto para la exportación como para el consumo interno, al mismo tiempo que las manufacturas redujeron su dinamismo. Este crecimiento de los servicios, conocido como “tercerización”, coincidió con la apertura y desregulación de la economía.

El régimen de zonas francas, creado en 1981, contribuyó en gran medida al desarrollo de este proceso mediante la subcontratación de ciertas etapas de la actividad productiva, lo cual estimuló la creación de nuevos emprendimientos. Actualmente, además de subcontratar funciones como limpieza, logística y alimentación, las compañías delegan en proveedores externos otros servicios “modernos”, como telecomunicaciones, operaciones inmobiliarias, alquiler de maquinaria, soporte informático, investigación y desarrollo. Entre 1991 y 2013, las maquiladoras, el sector textil y de cuero y las zonas francas fueron los que más subcontrataron parte de sus procesos productivos. En ese período, los servicios prestados a otras empresas incrementa-

ron de 15% a 43% su participación en el consumo de la industria manufacturera (gráfico 3.12).

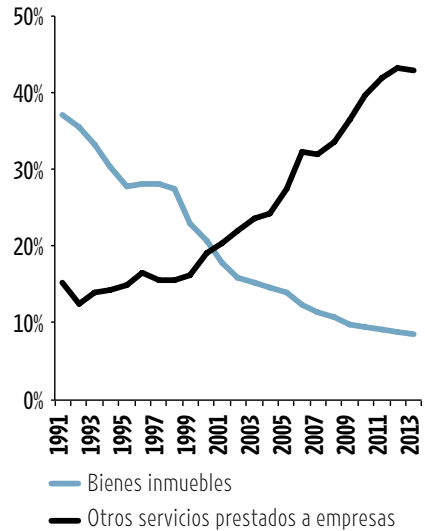
Un dato relevante es que en el sector industrial existe una baja subcontratación de servicios de investigación y desarrollo: por ejemplo, las empresas no contratan a universidades o centros tecnológicos para llevar a cabo este tipo de actividades.

En perspectiva internacional, Costa Rica ocupa un puesto intermedio en el aporte de servicios a la competitividad en la producción de bienes. Aunque la subcontratación como porcentaje del valor bruto de la producción en la industria manufacturera es relativamente alta, su costo es elevado en comparación con otros países. Entre 2007 y 2014, las telecomunicaciones, la informática, los servicios financieros, los seguros y el transporte fueron los que más incrementaron sus costos (Lücke y Loría, 2014). En Brasil, por ejemplo, los servicios caros y de baja calidad contribuyen a la pérdida de competitividad de la industria (Arbache, 2015).

Fuente: Arbache et al., 2015, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.12

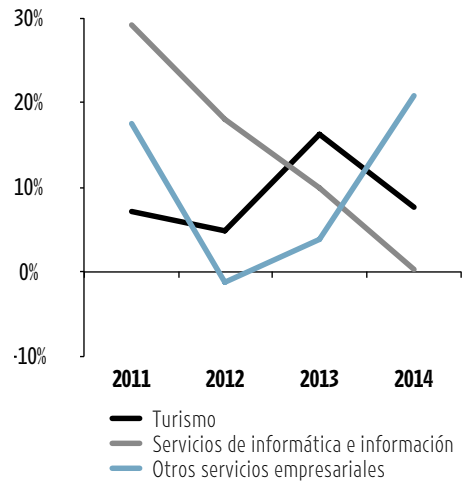
Participación de los bienes inmuebles y otros servicios prestados a las empresas en el consumo intermedio de la industria total



Fuente: Arbache et al., 2015, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.13

Tasa de crecimiento de las exportaciones en turismo, servicios informáticos y otros servicios empresariales



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

el desempeño de la economía. En 2014 éstas aumentaron un 5%, producto del repunte de los sectores de informática e información, turismo y otros servicios prestados a empresas (gráfico 3.13). En esta sección se analiza el principal motor de este grupo de actividades: el turismo, cuyos aportes en 2014 representaron un 41% de las exportaciones totales de servicios y un 5,3% del PIB. Este sector se mantiene como el mayor generador de divisas por concepto de servicios, pese a que en el último año su crecimiento disminuyó. La participación del turismo en la economía nacional está todavía dos puntos porcentuales por debajo de los niveles previos a la crisis de 2009.

La llegada de turistas muestra una tendencia creciente desde hace cinco años, y

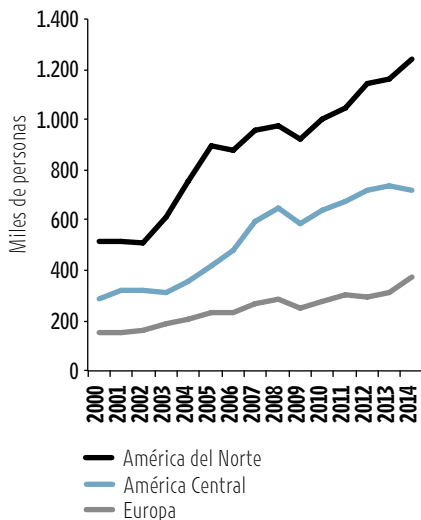
en 2014 ascendió a 2,5 millones de personas. La mayoría de ellas (49%) provino de Norteamérica, en especial de Estados Unidos. El mercado centroamericano es el segundo origen más relevante, con una entrada superior a 700.000 visitantes (gráfico 3.14). Si bien el número de extranjeros que ingresan al país se redujo únicamente en 2009, no fue sino hasta 2014 que se recuperó el nivel promedio de divisas generadas por cada visita internacional, que es de 1.041 dólares. Otro indicador que ha crecido a lo largo de los años es la estadía media, que pasó de seis días en la década de los ochenta, a casi doce días a partir del 2000 (ICT, 2015). Este incremento podría reflejar una mejora del producto turístico nacional. La estadía media del turista en

Costa Rica es superior a la de Panamá, Nicaragua, Cuba, España y México.

En 2014 esta actividad generó aproximadamente 150.000 empleos directos (ICT, 2015), que representan cerca del 7% de la población ocupada del país.

GRÁFICO 3.14

Llegadas de turistas internacionales, según región de origen



Fuente: ICT, 2015.

Entre 2013 y 2014 los subsectores de alojamiento y servicios relacionados con el turismo aportaron la mayor cantidad de puestos de trabajo (12.857). La importancia del turismo como empleador se refleja, por ejemplo, en el inventario empresarial de la región Caribe Sur, realizado por la Cámara Nacional de Turismo (Canatur) y la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (Fedecatur), en el cual se identificó un promedio de seis puestos de trabajo por cada empresa (recuadro 3.4).

En términos de posicionamiento internacional, en la actualidad Costa Rica ocupa el puesto 42 entre 141 países en el índice de competitividad en turismo que calcula el Foro Económico Mundial (FEM). En la región latinoamericana el país es superado por México, Brasil y Panamá.

Si bien la posición nacional en este índice viene mejorando desde 2013, existen rezagos en algunas áreas. De los catorce temas analizados por el FEM, Costa Rica obtiene muy bajas calificaciones en infraestructura terrestre y portuaria, lo cual tiene implicaciones directas en la facilidad con que el turista llega

RECUADRO 3.4

El turismo como generador de empleo en la región Caribe Sur

En Costa Rica existe poca información sobre los encadenamientos productivos del turismo y la generación de empleo en las diversas regiones del país. Para este Informe, en colaboración con la Cámara Nacional de Turismo (Canatur), se analizó la oferta turística de la región Caribe Sur, cuyo territorio se extiende desde la desembocadura del río Banano hasta la desembocadura del río Sixaola en la frontera con Panamá, incluyendo Cahuita, Puerto Viejo y Manzanillo (ICT, 2005). Esta zona se caracteriza por tener bajos niveles educativos -casi dos años de escolaridad menos que el promedio nacional- y una de las menores tasas netas de participación femenina.

La fuente de información para el análisis fue un inventario de la oferta turística elaborado por la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica en coordinación con Canatur (Fedecatur, 2013), que contabilizó 92 empresas privadas y un área silvestre protegida: el Parque Nacional Cahuita. En la base de datos derivada de esta iniciativa se registran seis tipos de establecimientos: alojamiento (51), alimentos (19), agencias de viajes (9), ventas de artesanías (8), centros recreativos (3) y arrendamientos de vehículos (3).

Pese a la importancia del turismo en la zona, existe poca conexión entre los establecimientos y las cámaras o asociaciones del sector. Solo el 23% de las empresas está afiliado a alguna cámara, en especial la de Comercio. El estudio también determinó que el tipo de negocio varía según el origen del capital. Aunque la mayor parte de la inversión (66%) es nacional¹⁰, solo el 54% se dedica al alojamiento, en contraste con el 80% del

capital extranjero, que es sobre todo europeo. En cambio, los negocios de artesanía son principalmente de costarricenses.

Los servicios financieros son una herramienta para impulsar el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), pero los empresarios de la zona los utilizan poco. Solo un 18% de las empresas, en su mayoría de los subsectores de alojamiento y alimentos, reportó haber obtenido un préstamo. Con respecto a los medios de pago, el dinero en efectivo es el más usado y destaca que el 90% de los establecimientos acepta moneda extranjera.

El turismo es un importante generador de trabajo en la zona. Se contabilizó un total de 549 empleos directos, equivalentes a un promedio de 5,9 por empresa. Los principales empleadores son los subsectores de alojamiento (284), alimentos (146) y agencias de viajes (60). La mayor parte de los negocios tiene ventas anuales inferiores a 150.000 dólares. Estos datos de empleo y ventas permiten concluir que cerca del 84% de los establecimientos turísticos del Caribe Sur son microempresas, las cuales generan 347 puestos de trabajo. Otro hallazgo relevante del estudio es el predominio del empleo femenino y de personas jóvenes. El 55% de los puestos es ocupado por mujeres. El reto de las políticas públicas es lograr un mayor encadenamiento de estas empresas y vincularlas a los programas dirigidos a las mipyme.

Fuente: Jiménez-Fontana y Durán, 2015, con datos de Fedecatur.

se desplaza por el país (cuadro 3.5). Las mejores calificaciones corresponden a seguridad y protección, recursos naturales, infraestructura turística y salud e higiene. Sin embargo, en ninguno de estos indicadores Costa Rica se acerca a

la puntuación máxima, hecho que subraya la necesidad de redoblar esfuerzos para incrementar la inversión en capital en este sector.

De acuerdo con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT, 2015),

CUADRO 3.5

Indicadores de competitividad mundial en turismo para Costa Rica^{a/}. 2015

Categoría	Índice
Seguridad y protección	5,6
Priorización de viajes y turismo	5,4
Infraestructura turística	5,3
Recursos naturales	5,1
Salud e higiene	5,0
Fuerza y mercado laboral	4,8
Entorno empresarial	4,6
Competitividad de precios	4,4
Preparación en TIC	4,2
Sostenibilidad ambiental	4,1
Apertura internacional	4,0
Infraestructura aérea	3,0
Infraestructura terrestre y portuaria	2,9
Recursos culturales ^{b/}	1,7

a/ El indicador asume valores entre uno y siete; este último es el que representa el mejor desempeño.

b/ La baja calificación obedece en buena medida a la escasez de sitios declarados como patrimonio de la humanidad.

Fuente: ICT, 2015, con datos del FEM, 2015.

para mejorar la posición relativa del país es preciso expandir y consolidar este sector como una de las principales actividades productivas. En el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016 (ICT, 2009) se proyectó un crecimiento del 5% en la cantidad de visitantes internacionales entre 2010 y 2016. Según esa estimación, en 2016 se estarían recibiendo cerca de 2,7 millones de turistas extranjeros (ICT, 2014) y, dado que la proyección se basa en el crecimiento promedio de los últimos tres años, es probable que efectivamente se alcance ese nivel. Sin embargo, para atender esta creciente demanda es necesario fortalecer la inversión pública y privada en la oferta turística.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO Y DESARROLLO
DEL TURISMO**

véase ICT, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

**Deficiencias en el perfil de los
ocupados limitan las oportunidades
laborales**

En anteriores ocasiones el *Informe Estado de la Nación* ha documentado la dificultad estructural que existe en el

mercado laboral costarricense para reducir el número de desempleados, quienes en su mayoría tienen una baja calificación educativa. En un contexto de desaceleración económica con ciclos cortos de expansión y contracción, la capacidad del país para generar nuevos empleos es reducida. Por lo general las personas calificadas son las primeras en encontrar trabajo en las fases de crecimiento, y las últimas en quedar desempleadas en las de decrecimiento. La situación de las personas con baja calificación es la opuesta: son las primeras en quedar desempleadas cuando hay contracción y las últimas en encontrar trabajo en fases de expansión. Se necesitan períodos de crecimiento más prolongados para que este grupo efectivamente logre incorporarse al mercado laboral.

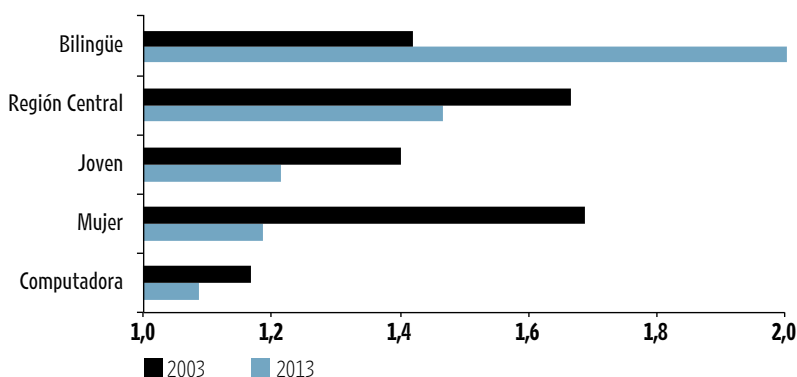
Dado lo anterior, es importante determinar si, en la práctica, la dinámica de empleo varía o no según los niveles de capacitación de la población trabajadora, utilizando los años de escolaridad como variable de análisis. Una primera aproximación al tema consiste en estudiar el perfil educativo de los empleados en los diversos sectores de la economía. El hallazgo más relevante son las grandes diferencias que existen entre los

ocupados de la nueva y la vieja economía, tanto en términos de escolaridad promedio como de ingresos. En el período 2003-2013 los primeros superaron a los segundos en dos años de formación y su ingreso principal fue 1,4 veces más alto.

Para complementar los hallazgos reportados en las últimas siete ediciones de este Informe, Meneses y Anda (2015) estimaron un modelo logístico utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), del INEC, con el propósito de identificar las características que aumentan la probabilidad de que una persona logre insertarse en la nueva economía y los servicios especializados, que son los sectores que generan las mejores oportunidades laborales. Para ello organizaron los segmentos de los tipos de economía en dos grupos: i) los sectores especializados, compuestos por las zonas francas, los nuevos servicios y los servicios especializados y ii) los sectores tradicionales o no especializados, como el agropecuario, el comercio y los servicios no especializados. Se excluyó el sector público con el fin de concentrar el análisis en la dinámica propia de los principales sectores productivos¹¹ (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Los resultados muestran que la probabilidad de estar en el sector especializado es mayor si se cuenta con características específicas como: mayor nivel educativo, dominar un segundo idioma, tener computadora, residir en la región Central, ser joven y mujer. La probabilidad de pertenecer a la economía especializada se incrementa conforme se suman años a la educación del trabajador.

Si se compara el modelo en dos momentos, 2003 y 2013, se observa que en la última década el dominio de un segundo idioma avanzó como la característica que ofrece mayores ventajas. Por el contrario, el efecto positivo de vivir en la región Central y ser joven se ha reducido (gráfico 3.15). La tenencia de computadora fue un factor relevante para todos los años analizados, con excepción de 2013. Esto último puede deberse a la mayor cobertura de las tecnologías de información y comunicación que se ha logrado en el país; la proporción de ocupados que reportó tener computadora pasó de 20,3% en 2001, a 34,1% en 2013.

GRÁFICO 3.15

Factores que favorecen la inserción laboral en los sectores especializados^{a/}

a/ Los sectores especializados están integrados por las zonas francas, los nuevos servicios y los servicios especializados. No incluyen al sector agropecuario, el comercio y los servicios no especializados. El gráfico muestra la ventaja estimada de pertenecer al primer grupo.

Fuente: Meneses y Anda, 2015, con datos del BCCR.

CUADRO 3.6

Factores que favorecen la inserción laboral, por sectores^{a/}.
Cuarto trimestre de 2014

Características	Agricultura	Industria tradicional	Nueva industria	Servicios de apoyo
Hombre	4,0	6,7	0,7	0,4
Joven	-	1,1	1,1	0,8
Bilingüe	0,4	-	2,5	0,7
Extranjero	1,6	-	-	0,7
Calificado	0,2	0,4	1,0	2,7
Región Central	0,7	1,7	1,0	-
Constante	0,1	0,0	0,2	1,6

a/ El cuadro muestra la razón de ventaja de una regresión de probabilidad. Cifras mayores a uno indican que la asociación entre la variable y el hecho de estar ocupado es positiva, es decir, la variable se asocia a una mayor ocurrencia del evento. Lo contrario ocurre si la razón es inferior a uno. Todos los coeficientes son significativos al 95%.

Fuente: Jiménez-Fontana y Segura, 2015, con datos de la ECE, del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO, INGRESOS, EMPLEO
Y SECTOR EXTERNO**

véase Meneses y Anda, 2015
www.estadonacion.or.cr

Desde su decimoquinta edición, este Informe reporta las diferencias estructurales del mercado laboral según los tipos de economía. Esas discrepancias limitan la movilidad de los trabajadores hacia los sectores más dinámicos. A partir del modelo de Meneses y Anda (2015),

Jiménez-Fontana y Segura (2015) utilizaron la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del período comprendido entre el primer trimestre de 2011 y el cuarto de 2014, para estimar un modelo logístico que calcula las probabilidades de estar ocupado en cuatro sectores: agrícola¹², industria tradicional, nueva industria¹³ y servicios de apoyo¹⁴. El análisis incluyó las variables sexo, dominio de un segundo idioma, nacionalidad extranjera, calificación educativa (secundaria completa o más) y residencia en la región Central. Si bien el ejercicio permitió identificar

un perfil básico que aumenta la probabilidad de laborar en una actividad específica, ello no implica que ese perfil es único para todo un sector o que no varía entre sectores, ya que el modelo valora las características individuales que potencian las oportunidades de acceder a empleos en el sector, no las necesidades concretas de personal de las empresas (véase el Anexo Metodológico).

El estudio confirma la segmentación del mercado laboral costarricense: el sector agrícola y la industria tradicional tienen mayores probabilidades de tener ocupados jóvenes, hombres y con baja calificación educativa, mientras que la nueva industria y los servicios de apoyo son más proclives a contratar mujeres y personas altamente calificadas o que dominan un segundo idioma.

Específicamente en el sector agrícola, las variables que potencian el acceso a él son ser hombre y extranjero. Frente a un trabajador nacional, un foráneo tiene una probabilidad 1,6 veces mayor de estar ocupado en esa actividad. Por su parte, un hombre joven con baja calificación educativa que reside en la región Central tiene una alta probabilidad de laborar en el sector industrial. Según sexo, aun presentando las mismas características, un hombre tiene una ventaja seis veces mayor que una mujer para emplearse en la industria. Estos dos sectores concentran una gran cantidad de hombres jóvenes con baja calificación educativa. La principal diferencia es geográfica, dado que el sector industrial se ubica sobre todo en la región Central, y fuera de ella el sector agrícola es el que ofrece mayores oportunidades laborales (cuadro 3.6).

Los otros sectores económicos –nueva industria y servicios de apoyo– tienen mayores probabilidades de emplear a mujeres y personas calificadas o con dominio de un segundo idioma. Ser bilingüe más que duplica la posibilidad de estar ocupado en la nueva industria, lo cual podría estar asociado al perfil que demandan las zonas francas. Llama la atención que ser un trabajador calificado no incrementa la probabilidad de inserción en la nueva industria, tal vez porque este sector tiene una alta demanda de técnicos especializados con niveles medios

de formación. En los servicios de apoyo, la calificación educativa casi triplica la probabilidad de obtener un puesto de trabajo. Una diferencia importante es la variable edad; la nueva industria prefiere a los jóvenes, mientras que los servicios de apoyo acogen más a las personas mayores de 35 años. Esto podría deberse a que una gran parte del sector servicios pertenece al Gobierno y, tal como reportó el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, las políticas de contención de gasto aplicadas en 2010 “congelaron” plazas en muchos ámbitos del sector público, lo que limita la posibilidad de que personas jóvenes se incorporen a ellos.

Los resultados del análisis confirman que el perfil del trabajador determina las oportunidades laborales a las que tendrá acceso. Las actividades económicas están segmentadas según perfiles específicos. La industria tradicional y el sector agrícola se caracterizan por emplear a personas de niveles educativos bajos, mientras que la nueva industria y los servicios de apoyo buscan perfiles más altos. Un desempleado del sector agrícola difícilmente podrá trasladarse a los sectores más dinámicos en la generación de empleo, como los nuevos servicios. Una mujer mayor de 35 años, bilingüe y residente en la región Central, tiene dos veces más posibilidades de estar ocupada en los nuevos servicios, que una mujer de la misma edad que no domina un segundo idioma y vive fuera de la región Central.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MOVILIDAD EN EL MERCADO LABORAL

véase Jiménez-Fontana y Segura, 2015
www.estadonacion.or.cr

Nota especial: Gran parte del parque empresarial es semiformal

El crecimiento del sector privado es responsable de gran parte del dinamismo de una economía. Por ello es indispensable que, al diseñar las políticas públicas, se conozca e incorpore a todos los establecimientos que conforman el parque empresarial. Tradicionalmente, para estimar el tamaño de este conglomerado

se usan registros oficiales; sin embargo, estos suelen restringirse a los negocios formales. En respuesta a esa situación, el Observatorio de Mipymes (Omipymes-UNED) realizó una estimación novedosa utilizando como unidad de medida el número de patentes comerciales otorgadas por las municipalidades¹⁵ (Brenes et al., 2015). Los comercios deben contar con ese permiso para poder operar en sus respectivos cantones, independientemente del cumplimiento en el pago de cargas sociales o impuestos.

La fuente de información del estudio son las municipalidades de los 81 cantones del país y siete concejos municipales de distrito que también otorgan estas licencias¹⁶. Las patentes son una fuente de información que contabiliza todas las empresas registradas en las municipalidades. Este instrumento presenta varias limitaciones que conviene mencionar. Una de ellas es que podría contabilizar patentes que no estén siendo utilizadas, pero dado que estas tienen un costo, es probable que la sobreestimación sea baja. Otra dificultad se deriva del hecho de que una misma empresa pueda tener dos o más patentes en un mismo cantón o en varios municipios. No se conoce a ciencia cierta la magnitud de la sobreestimación resultante y en próximas ediciones de este Informe será necesario hacer precisiones al respecto. Aun así, es poco probable que la base de datos de Omipymes esté compuesta total o mayormente por casos duplicados. Por último, esta información no incluye a las empresas del todo infor-

males, que ni siquiera se registran en las municipalidades. Esto podría llevar a subestimar el tamaño del parque empresarial y compensar posibles sobreestimaciones.

Otra fuente de datos sobre este tema es el MEIC, que utiliza el Directorio de Establecimientos y Empresas (DEE) del INEC para estimar el número de empresas existentes en el país. Sin embargo, ese registro está basado en un marco muestral para zonas específicas que podría dejar por fuera a una parte importante del parque empresarial.

Según la base de datos de Omipymes, en Costa Rica hay 161.996 empresas, más del triple de las reportadas por el MEIC (2015). Entre 2012 y 2014, el crecimiento promedio anual del parque empresarial fue de 3% (cuadro 3.7). Si se toma como referencia el número de negocios formales registrados en la CCSS, la diferencia con la estimación de Omipymes corresponde a los establecimientos semiformales¹⁷. En 2014, solo el 41% de las empresas eran formales; por cada una de ellas había 2,4 emprendimientos semiformales. Estos datos reflejan que muchos comercios no se encuentran inscritos en la CCSS como patronos. Dado que las políticas públicas limitan sus beneficios a los establecimientos formales, podrían estar excluyendo a casi el 60% del parque empresarial. Otro aspecto por considerar es que si gran parte de las empresas se mantiene en la semiformalidad, los incentivos de las políticas públicas para mipyme son insuficientes para estimular la formalización.

CUADRO 3.7

Parque empresarial y tasa de semiformalidad en Costa Rica. 2012-2014

Año	Parque empresarial ^{a/}	Formales ^{b/}	Tasa de semiformalidad ^{c/}
2012	151.879	65.473	2,3
2013	156.794	65.987	2,4
2014	161.996	66.645	2,4

a/ Total de patentes otorgadas según la base de datos de Omipymes-UNED.

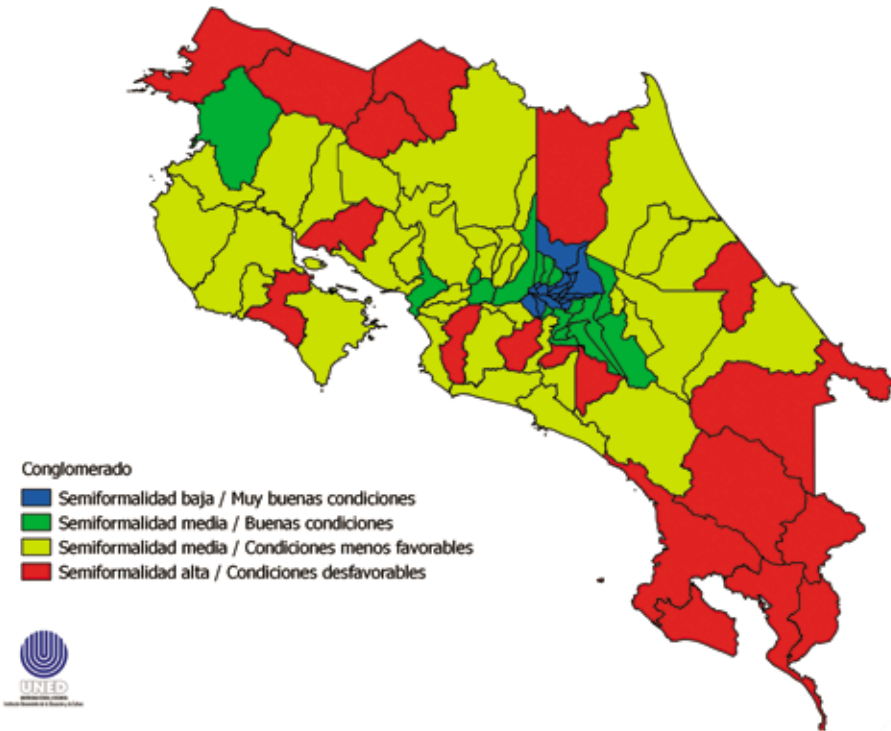
b/ Número de empresas inscritas como patronos en la CCSS a junio de cada año.

c/ Se estima como la relación entre el tamaño del parque empresarial y las empresas formales.

Fuente: Brenes et al., 2015, con datos de la CCSS y la base de datos de patentes comerciales de Omipymes-UNED.

MAPA 3.1

Perfiles de los cantones según sus niveles de semiformalidad empresarial y desarrollo social. 2013



Fuente: Geovisión/Omipymes, UNED, 2015.

En vista de que más de la mitad del parque empresarial es semiformal, Brenes et al. (2015) analizaron si existe relación entre la formalidad y el desarrollo social de los cantones, con el fin de construir perfiles de la semiformalidad empresarial. Las variables utilizadas fueron el índice de desarrollo humano cantonal, el índice de competitividad cantonal, el índice de desarrollo social, la proporción de población urbana, el porcentaje de personas con educación superior y los hogares en situación de pobreza¹⁸. El principal hallazgo es la correlación negativa entre la semiformalidad y los indicadores sociales. A mayores tasas de semiformalidad, menor desarrollo cantonal, competitividad, urbanización y proporción de personas con educación superior, y más hogares en condición de pobreza. Los cantones con menor semiformalidad y mejores condiciones de desarrollo se ubican hacia el centro del país, y los cantones con mayor semiformalidad y condiciones desfavorables están en zonas

alejadas de la GAM, especialmente en las fronteras (mapa 3.1).

El primer perfil está compuesto por quince cantones con la mayor formalidad empresarial y desarrollo social, con tasas de semiformalidad de entre 1,0 y 2,7. En este grupo destacan Belén, con el valor más alto en el índice de competitividad, y Escazú, con el mayor índice de desarrollo social. Todas las comunidades de este segmento pertenecen a la GAM y tienen altos porcentajes de población urbana y bajos niveles de pobreza.

El segundo perfil incluye quince cantones con semiformalidad media y buenas condiciones sociales, donde la semiformalidad varía entre 1,9 y 4,9. Las diferencias más importantes con respecto al primer grupo son la mayor proporción de hogares pobres, un menor índice de desarrollo humano y mayor semiformalidad.

El tercer grupo está compuesto por 33 cantones y es el que posee la mayor variabilidad en la semiformalidad: entre 0,9 y 8,4. La mayoría de ellos está fuera

de la GAM. En comparación con los dos anteriores, este grupo muestra mayores limitaciones en su desarrollo humano.

Finalmente, el cuarto perfil, compuesto por dieciocho cantones, registra una tasa de semiformalidad de entre 2,7 y 7,7; la mayoría de estas comunidades se ubica lejos de la GAM y presenta las condiciones más desfavorables para el desarrollo y la competitividad, con una baja proporción de personas con estudios superiores. En términos generales se observa que la zona sur del país y gran parte de los cantones cercanos a la frontera con Nicaragua tienen alta semiformalidad y bajo desarrollo social.

Las estimaciones de Brenes et al. (2015) evidencian la necesidad de adoptar nuevas políticas de fomento productivo que no solo privilegien a las empresas formales.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PARQUE EMPRESARIAL EN COSTA RICA

véase Brenes et al., 2015,
www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

La estabilidad y la solvencia económicas son fundamentales para el desarrollo humano en la medida en que, como se argumentó al inicio del capítulo, ofrecen un marco de certidumbre a la producción y el consumo y crean mejores condiciones para la equidad intergeneracional. Es claro que la estabilidad *per se* no es necesariamente positiva: hay situaciones inconvenientes que pueden prolongarse, como un abultado déficit fiscal o una alta inflación. Sin embargo, cuando se combina con la solvencia genera un círculo virtuoso: si la estabilidad se asocia con reducidos desequilibrios internos y externos, la sociedad puede cubrir sus gastos sin poner en riesgo su presente ni las oportunidades de las generaciones futuras.

Esta sección examina el grado en que la estabilidad y la solvencia se acoplan, o no, para promover el desarrollo humano. Con ese propósito se abordan cuatro áreas temáticas: i) las finanzas públicas

del Gobierno Central, claves para el fortalecimiento de la inversión social y el apoyo a la producción, ii) el mercado cambiario, de gran importancia en una economía abierta como la costarricense, pues el precio del colón afecta la competitividad y puede incidir sobre los flujos de capital, iii) las tasas de interés, ya que el costo del dinero puede incentivar la inversión y el consumo, y iv) el comportamiento de los precios de los bienes y servicios, que inciden directamente sobre el poder adquisitivo de las personas y, también, sobre la competitividad internacional del país. Un entorno en el que las finanzas públicas están sanas, el tipo de cambio está en equilibrio y tanto las tasas de interés como la inflación son bajas, define el mejor horizonte posible para la estabilidad y la solvencia económicas.

Desde esta perspectiva puede afirmarse que en 2014 e inicios de 2015 en Costa Rica prevaleció la estabilidad sin solvencia o, más precisamente, la estabilidad con deterioro en la solvencia económica. La escogencia del verbo “prevalecer” es intencional: a inicios de 2014 hubo turbulencias en el mercado cambiario; una oscilación brusca en el tipo de cambio trajo un aumento en las principales tasas de interés, lo que a su vez generó presiones inflacionarias. La situación fue controlada por el Banco Central en el segundo semestre del año, al menos en el corto plazo, mediante intervenciones que estabilizaron el tipo de cambio, apaciguaron la inflación y revirtieron el alza en las tasas de interés. Aunque a la postre la inflación de 2014 se salió del rango de la programación monetaria, el desalineamiento fue poco relevante y tanto las expectativas de inflación como el índice subyacente se comportaron a la baja. Al momento de redactarse este Informe, el país experimentaba, más bien, presiones deflacionarias.

El punto débil de la estabilidad económica es que sigue sin aparejarse con la solvencia. El problema fundamental es la deteriorada posición fiscal del Estado, en particular la del Gobierno Central, que se mantuvo sin mayores cambios. Pese a los esfuerzos de contención del gasto, el déficit se volvió a incrementar debido al escaso dinamismo de los ingresos y a

la mayor expansión del gasto público, aun cuando el país se beneficia de las muy bajas tasas de interés internacionales. El resultado es que hoy en día Costa Rica se endeuda para cubrir su operación corriente, un curso de acción muy riesgoso y que ha implicado un descenso en las calificaciones internacionales. Más aun, la mayor parte del déficit fiscal proviene del desbalance primario. En síntesis, la operación normal del Gobierno Central no es sostenible en el mediano y largo plazos y, además, como se señala en esta sección, el sendero de rápido endeudamiento público no es viable. Sin reformas fiscales, producto de un acuerdo político que combine medidas para incidir tanto en los gastos como en los ingresos y la administración tributaria, la situación puede tener altos costos económicos, sociales y políticos.

En la actualidad Costa Rica parece enfrentarse al dilema de la llamada “trinidad imposible”. La literatura económica sugiere que es imposible lograr al mismo tiempo tres objetivos: un tipo de cambio fijo, libre movilidad de capitales y una política monetaria independiente para el control de la inflación. En el corto plazo, las autoridades monetarias y hacendarias han conseguido equilibrar los tres ámbitos: en la práctica hay un tipo de cambio “fijo”, pese al régimen de flotación administrada vigente desde enero de 2015; hay libre movilidad de capitales y un flujo importante de ahorro externo y, finalmente, la inflación está controlada. Sin embargo, en el mediano plazo este equilibrio es inestable, muy expuesto a las presiones de un mayor deterioro de las finanzas públicas y a cambios no deseables en las condiciones internacionales, ajenas al control del país.

En otro orden de cosas, esta sección incluye una nota especial sobre el sistema bancario, un componente clave para la estabilidad económica del país, al cumplirse veinte años de la reforma que rompió el monopolio público sobre las cuentas corrientes.

Desbalance en las finanzas del Gobierno Central amenaza estabilidad económica

En 2014 continuó el deterioro de la situación financiera del Gobierno

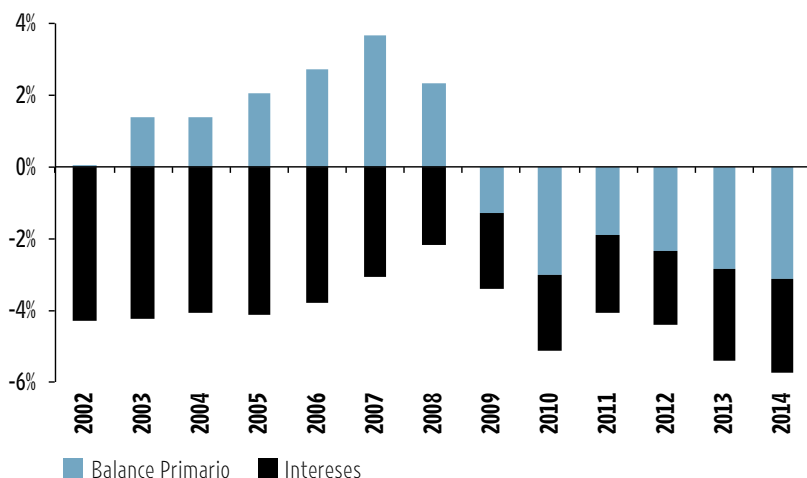
Central, sin mayores cambios con respecto a los años recientes. Desde 2009 los ingresos son insuficientes para cubrir los gastos públicos y, como consecuencia, el déficit pasó de 4,1% a 5,7% del PIB entre 2011 y 2014. Aunque en el pasado Costa Rica ya ha tenido altos desbalances fiscales, el problema 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 (gráfico 3.16). 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 aumenten en el futuro, lo que sin duda abultará aun más el elevado déficit fiscal.

El déficit fiscal es el resultado de un bajo crecimiento real en los ingresos del Gobierno y el sostenido incremento en sus gastos. Desde hace siete años, los ingresos aumentan más lentamente 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%. Este bajo dinamismo se entiende mejor cuando se analizan las principales fuentes de recursos del Gobierno. El impuesto general de ventas representa casi una quinta parte de los ingresos tributarios, pero en 2014 su expansión fue de -2,2% (cuadro 3.8). Esta evolución negativa se debe en buena medida a la desconexión entre la recaudación y los sectores productivos más exitosos. Así lo evidencia, por ejemplo, el hecho de que hoy en día la mayor parte de los servicios está exenta de ese impuesto; por lo tanto, aunque ese sector sea uno de los grandes impulsores del crecimiento económico,

GRÁFICO 3.16

Balance primario^{a/} y pago de intereses del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



a/ El balance primario corresponde a los ingresos fiscales menos los gastos, excluyendo intereses.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.8

Composición y crecimiento de los ingresos tributarios del Gobierno Central. 2013-2014 (porcentajes)

	Composición 2014	Variación real 2013-2014 ^{a/}
Total	100,0	1,7
Impuesto sobre las ventas	36,0	2,3
Interno	18,4	-2,2
Aduanas	17,5	7,6
Impuesto a los ingresos y utilidades	31,0	2,3
Impuesto selectivo de consumo	5,6	5,5
Impuesto único a los combustibles	11,5	-4,8
Impuesto sobre la propiedad	4,9	7,4
Otros	11,1	1,0

a/ Deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

como fue visto en la sección anterior, su buen desempeño no se refleja en las arcas del Estado. Por su parte, el impuesto a los ingresos y las utilidades aporta una tercera parte de la recaudación tributaria y también creció menos que la producción nacional. La constatación de que las mayores fuentes de ingresos del Gobierno se mueven más despacio que la economía ilustra la dificultad de balancear las finanzas públicas con esfuerzos

centrados solo en mejorar la recaudación de impuestos.

El desbalance de las finanzas públicas no solo se explica por un pobre aumento de los ingresos tributarios, sino también por el creciente gasto público. A pesar de las medidas de contención aplicadas en 2011, este sigue aumentando a tasas superiores a los recursos disponibles. Entre 2011 y 2013 el gasto real se expandió más rápidamente que los ingresos del

Gobierno y que la economía. Y aunque en 2014 disminuyó a la mitad del año anterior y se colocó en un nivel cercano 4%, no fue suficiente para mejorar de modo significativo el desbalance de las finanzas públicas. 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 3.17).

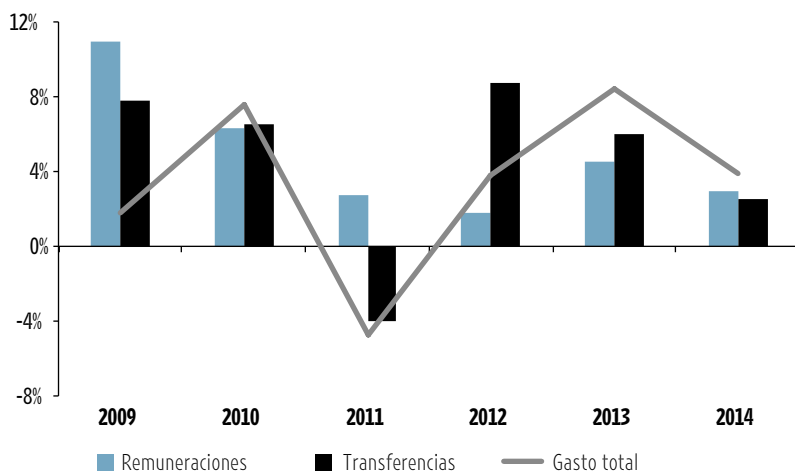
No es fácil reducir el gasto público. Como se reportó en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, gran parte de él responde a mandatos constitucionales y legales, y ello hace que, en buena medida, su composición no cambie sustancialmente a lo largo del tiempo. La mayor proporción del gasto (74%) se destina a remuneraciones y transferencias, mientras que un 13,5% se usa para pagar intereses (cuadro 3.9). En otras palabras, el país dedica la mayoría de sus ingresos a gasto corriente, al tiempo que sacrifica la inversión pública en capital, clave para mejorar las oportunidades laborales y empresariales. En la actualidad esa inversión tan solo representa un 1,7% del PIB.

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 (gráfico 3.18). 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.

Por otra parte, en los últimos años ha venido creciendo el peso de la deuda externa en el endeudamiento total del Gobierno Central. En el Vigésimo Informe se documentó que el incremento de las obligaciones en el exterior obedece a una estrategia para reducir las presiones en el mercado interno. Si un Gobierno emite deuda interna, esta compite con el sector privado y genera presión sobre las

GRÁFICO 3.17

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

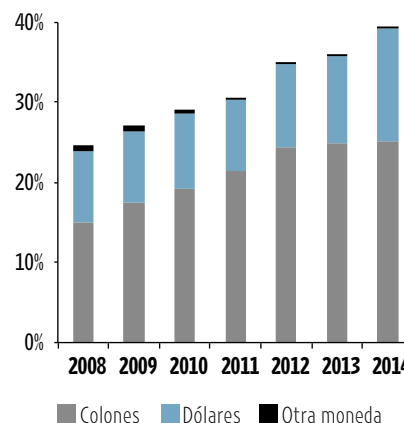


a/ Deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Los gastos están ajustados a partir de 2010 para evitar doble contabilización de las transferencias brutas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.18

Deuda del Gobierno Central por tipo de moneda (proporción del PIB)



Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

de condiciones cuyo cumplimiento acarrearía costos sociales y políticos.

De acuerdo con proyecciones del Ministerio de Hacienda (2014), en un escenario sin mayores ingresos fiscales, la deuda del Gobierno Central alcanzará casi el 60% del PIB en 2019. El país tendrá que endeudarse aun más para cumplir con el pago de los préstamos actuales y mantener su operación. En otras palabras, Costa Rica se encuentra inmersa en un círculo vicioso: debe asumir más deudas para poder pagar sus deudas.

Si el país no realiza ningún tipo de ajuste fiscal, el déficit llegará al 8,2% del PIB en 2019 (gráfico 3.19). Incluso en un escenario de reformas en los ingresos tributarios, como medidas administrativas y la introducción de cambios a la Ley de Impuesto General sobre las Ventas, el Ministerio de Hacienda estima que hasta 2019 no cabe esperar una reducción del déficit del Gobierno Central por debajo de 4,4%, ya que seguirían existiendo un déficit primario y un comportamiento inercial en el servicio de la deuda. Debido a las tendencias crecientes de estos pasivos y del 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 (recuadro 3.5).

CUADRO 3.9

Gasto desagregado^{a/} del Gobierno Central. 2014 (porcentajes)

	Proporción del PIB	Composición
Total	19,3	100,0
Gasto corriente	17,6	91,0
Remuneraciones	7,4	38,2
Bienes y servicios	0,7	3,5
Intereses	2,6	13,5
Transferencias	6,9	35,8
Gastos de capital	1,7	9,0

a/ Los gastos están ajustados a partir de 2010 para evitar doble contabilización de las transferencias brutas.

Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

tasas de interés locales. Acorde con esta estrategia, y en condiciones ventajosas, en marzo de 2015 el país realizó la última colocación de eurobonos por 1.000 millones de dólares, los cuales han sido utilizados para pagar algunos compromisos externos que llegaron a su vencimiento, pero también para amortizar la deuda interna y financiar gasto corriente.

Sin eurobonos o reformas, el Gobierno tiene tres opciones para hacer frente a sus compromisos: aumentar su endeudamiento en el mercado nacional, aprobar

nuevas colocaciones en el extranjero y obtener préstamos con organismos internacionales. En el primer caso, una mayor emisión de deuda interna podría incrementar las tasas de interés locales, lo que desincentivaría la inversión privada. La segunda alternativa mejoraría el flujo de caja del Gobierno de forma inmediata, pero al mismo tiempo el crecimiento de la deuda obligaría al país a ofrecer tasas de interés más atractivas. Por último, probablemente los préstamos con organismos internacionales estarían acompañados

RECUADRO 3.5

Reducción en las calificaciones de la deuda pública

La calificación de riesgo es la estimación que las agencias especializadas utilizan para indicar la capacidad de pago de un país ante una deuda que contrae. Cuando un país posee “grado de inversión” significa que la probabilidad de repago del endeudamiento es alta, lo que incentiva a los agentes económicos a comprarle bonos con poco temor de perder su inversión. En septiembre de 2014 Costa Rica perdió el “grado de inversión”, según la agencia calificadora Moody’s, y recibió la calificación de “grado especulativo”. Lo mismo hicieron las agencias Standard and Poor’s y Fitch, que además realizaron proyecciones negativas sobre la deuda y el déficit fiscal costarricenses.

Perder el “grado de inversión” tiene consecuencias financieras ya que, en la normativa regulatoria, muchos bancos y fondos de pensiones internacionales tienen como requisito que los activos de su portafolio cuenten con esa calificación en al menos una de las agencias calificadoras. En la medida en que Costa Rica pasa

a un nivel especulativo, los demandantes de activos de calidad deben reducir la cantidad de bonos costarricenses que tienen, lo que obliga al país a ofrecer una mayor tasa de interés.

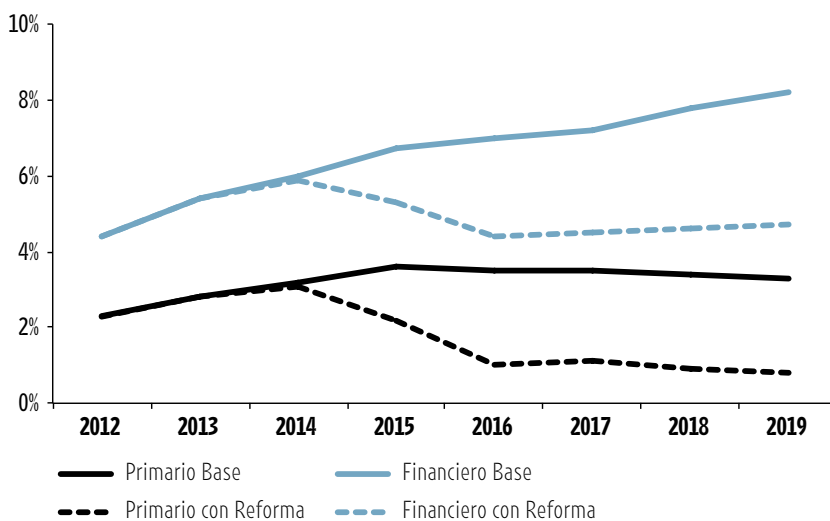
Jaramillo y Tejada (2011) estiman que perder el “grado de inversión” puede implicar un aumento de hasta 160 puntos base en el margen de los intereses que debe pagar un país sobre la tasa de referencia. En la última emisión de eurobonos de Costa Rica, de marzo de 2015, el alza fue de 104 puntos base, pero en ese momento los mercados anticipaban que Moody’s reduciría el puntaje del país, es decir, la pérdida del “grado de inversión” era previsible. Con este impacto de 104 puntos base, el perjuicio para Costa Rica será de 10,4 millones de dólares anuales durante treinta años, en comparación con el escenario de haber conservado el margen anterior.

Fuente: Ramos, 2015.

Los bajos niveles en las tasas de interés nacionales e internacionales han ayudado a reducir las presiones del servicio de la deuda pública sobre el déficit fiscal. Sin embargo, el endurecimiento de las calificaciones de riesgo, los aumentos en las tasas internacionales y posibles salidas repentinas de capitales, pueden llegar a amenazar la estabilidad fiscal del Gobierno Central. En el corto plazo (aproximadamente dos años) los riesgos aún son bajos: las agencias calificadoras han estimado que la calidad de los bonos costarricenses ha bajado, pero el castigo de los mercados de valores no ha sido tan severo. Los 1.000 millones de dólares en eurobonos emitidos en marzo de 2015 se colocaron a una tasa de 7,16%, mayor a la de ofertas previas, pero manejable. La coyuntura de muy bajas tasas de interés internacionales ha permitido que el pago de la deuda pública no sea tan elevado, pero cuando esa coyuntura pase, el servicio de la deuda crecerá, en detrimento del déficit fiscal del Gobierno Central (Ramos, 2015). Por ejemplo, en mayo de 2015 el banco JP Morgan Chase sugirió a sus inversionistas tener cautela con los bonos de Costa Rica, pues los riesgos fiscales y económicos de mediano plazo se han incrementado.

Mientras las condiciones internacionales se mantengan relativamente inalteradas, la estabilidad de Costa Rica no enfrentará una amenaza severa. No obstante, en el mediano plazo (entendido como un período superior a dos años) el balance económico podría ser afectado por una eventual y repentina salida de capitales (inversión extranjera directa, capital especulativo o flujos ilegales), incluso por razones fuera del control de las autoridades monetarias y hacendarias. Tal situación provocaría un mayor deterioro de la cuenta corriente. Además, como parte del déficit fiscal se financia con ahorro externo, una salida de capitales también impondría un riesgo en ese ámbito y daría lugar al fenómeno conocido como “déficits gemelos” (Cavallo, 2005). Se debe tener en cuenta, asimismo, que la presencia de bancos transnacionales en el país hace más fácil la movilidad de capitales. La salida repentina podría generar una crisis cambiaria con una rápida depreciación (Calvo, 1998).

GRÁFICO 3.19

Proyecciones de los déficits primario y financiero del Gobierno Central

Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

Si bien es cierto que la vulnerabilidad de los “déficits gemelos” se puede controlar con la política de flotación administrada, dada la potestad del BCCR para intervenir ante fluctuaciones violentas, al estar Costa Rica parcialmente dolarizada, las deudas en esa moneda se verían afectadas por la depreciación real de la divisa nacional.

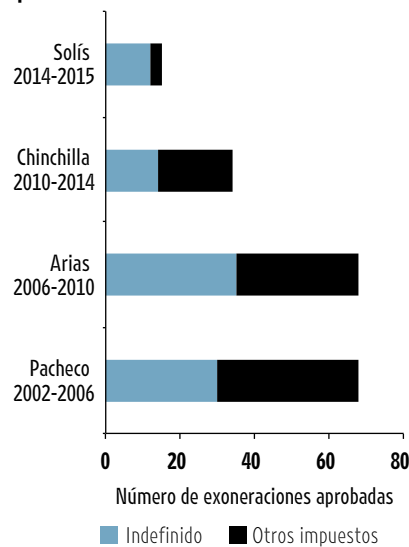
En el largo plazo, el principal reto para la hacienda pública es el envejecimiento de la ciudadanía. El país se acerca al final de la transición demográfica, lo que implica una inversión de la pirámide poblacional. En otras palabras, la proporción de adultos mayores aumentará más rápidamente que la de 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 (por lo general caros). 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).

El país sigue aprobando exoneraciones indefinidas

En un contexto como el descrito en los párrafos anteriores, la aprobación de nuevas exoneraciones debe hacerse con cuidado, puesto que toda medida de este tipo implica una pérdida de ingresos para el fisco, conocida como gasto tributario. Este sacrificio se justifica si se cumplen a cabalidad objetivos de fomento de determinados sectores productivos, o de mejora de la calidad de vida de grupos vulnerables. Sin embargo, por lo general las exoneraciones que se crean en el país son ambiguas y permiten la filtración de otros grupos de interés, por lo que el costo social y la pérdida de ingresos pueden ser superiores a sus beneficios. Este instrumento debería ser parte de una política fiscal integral, articulada a su vez

GRÁFICO 3.20

Exoneraciones de impuestos indefinidas y otros^{a/}, por administración^{b/}



a/ La categoría “Otros” agrupa el resto de impuestos, como los de renta, ventas y municipales, así como los timbres.

b/ Las exoneraciones de la administración Solís Rivera corresponden al período mayo 2014-abril 2015.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2015, con información de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

con un plan de desarrollo económico, y no un ejemplo más de la práctica de aprobar leyes sin prever el debido control en su ejecución.

En el 2013, el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa unieron esfuerzos para elaborar un inventario de las exoneraciones fiscales vigentes en el país. Este año se dio continuidad a esa iniciativa, cuyas fuentes principales son el Sistema de Información Legislativa (SIL) y los registros históricos de la Unidad de Actualización Normativa del mismo Departamento (Vega, 2014). Hoy en día se cuenta con una base de datos de todas las leyes que contemplan algún tipo de exoneración fiscal, exceptuando los certificados de abono tributario, las exenciones establecidas en los tratados de libre comercio y las “normas atípicas” que en el pasado se solía adjuntar a los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Ya se ha avanzado

en la investigación sobre estas últimas y para 2016 se espera mejorar el inventario con esa nueva información. Este aspecto es relevante, pues las normas atípicas fueron una vía muy utilizada para crear exoneraciones que hasta el momento no habían sido registradas.

El *Vigésimo Informe Estado de la Nación* reportó que, históricamente, en Costa Rica este instrumento ha tenido serios problemas de diseño y poca regulación. Un hallazgo preocupante es que, a pesar del creciente déficit fiscal, el país continúa sacrificando recursos mediante la promulgación de exoneraciones sin los debidos controles. Cabe recordar que el artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Ley 4755) establece que toda exención debe especificar el impuesto exonerado, los beneficiarios y el plazo de vigencia. Pese a ello, entre mayo de 2014 y abril de 2015 se aprobaron quince nuevos beneficios, y en doce de ellos no se señala con claridad el impuesto involucrado. Para efectos de análisis, estas exoneraciones se denominan “indefinidas”. En el primer año de la administración Solís Rivera se creó casi la misma cantidad de incentivos indefinidos que entre 2011 y 2014. Vistas por períodos gubernamentales, en promedio, poco menos de la mitad de las exoneraciones aprobadas en gestiones anteriores fueron indefinidas, mientras que en el primer año del presente Gobierno el 80% fue de ese tipo (gráfico 3.20).

En el *Vigésimo Informe* también se señaló que este ha sido un instrumento de uso frecuente en la legislación costarricense. Para el período comprendido entre el año 1953 y el mes de abril de 2015, la base de datos del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios registra 1.272 exoneraciones fiscales vigentes, derivadas de 423 leyes, lo que representa un incremento de 1% con respecto a la cifra reportada en el Informe anterior. De ese total, un 45% corresponde a incentivos indefinidos, algunos de los cuales contemplan impuestos futuros o “cualquier tipo de impuesto”. Esto indica que la base de datos subestima el total de exoneraciones existentes en el país.

Casi un tercio de las entidades o personas beneficiarias son organismos internacionales, miembros del cuerpo

diplomático y sus familiares, es decir, una parte importante de las exoneraciones responde a compromisos internacionales (Vega, 2014). Los sectores público y privado, en conjunto, reciben un 13% del total. Sin embargo, la información de la base de datos no permite estimar los montos efectivamente exonerados a cada uno de ellos. En lo que concierne al cumplimiento del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la tendencia por beneficiario es variable; el sector privado y los organismos internacionales tienen los mayores porcentajes de exenciones con plazos definidos (cuadro 3.10). Llama la atención que el 80% de los incentivos para el sector privado (comerciantes, empresas privadas y zonas francas) tienen mecanismos de control, en contraste con solo una cuarta parte en el sector público (instituciones, empresas y municipalidades). Además, los beneficios dirigidos al sector privado son los que en mayor proporción se ajustan a las disposiciones del Código.

Alternativas para el saneamiento de las finanzas públicas

Es incuestionable la necesidad de implementar acciones que alivien el desbalance en las finanzas del Gobierno Central. El problema es el desacuerdo político que existe desde hace décadas, sobre las medidas adecuadas para mejorar la situación y la secuencia en que deberían aplicarse. En términos generales, hay sectores que enfatizan en incrementar los ingresos mediante una reforma tributaria; otros señalan la importancia de recortar el gasto y establecer reglas que a futuro impidan su crecimiento por encima de ciertos niveles y están también quienes proponen cambios en la administración tributaria para fortalecer la recaudación de los impuestos vigentes. El presente Informe reconoce que ninguna política es, por sí sola, suficiente para resolver la crisis fiscal y que se requiere una combinación de medidas en diversos frentes. Cierto es que las reformas en los ingresos y las exenciones pueden aliviar en el corto plazo el déficit, pero si no se impulsan acciones también en el gasto público, los recursos adicionales podrían ser consumidos rápidamente sin que se resuelva el desequilibrio fiscal. Este

CUADRO 3.10

Exoneraciones fiscales por beneficiario. 1953-2015^{a/}

Beneficiario	Número de exoneraciones	Porcentaje con		
		Impuesto definido	Plazo de vigencia	Mecanismos de control
Población	146	64,4	8,9	38,4
Sector público	164	57,3	2,4	25,6
Sector privado	177	67,8	21,5	80,2
Otros	217	56,7	6,9	47,2
Organizaciones sociales	219	46,1	3,2	27,4
Organismos internacionales	349	48,7	60,7	31,0

a/ El registro contabiliza las exoneraciones fiscales hasta abril de 2015.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 3.11

Incumplimiento y gasto tributario en Costa Rica (porcentaje del PIB)

	Incumplimiento tributario 2012	Gasto tributario 2013
Impuesto general sobre las ventas	2,2	3,8
Impuesto sobre la renta	5,6	1,9
Otros		0,3
Total	7,8	5,9

Fuente: Ramos, 2015, con datos del Ministerio de Hacienda.

punto fue ya señalado por el Ministerio de Hacienda durante el proceso de diálogo social que se llevó a cabo entre 2013 y 2014 (Ministerio de Hacienda, 2013).

Se debe reconocer que el efecto de cada alternativa sobre las finanzas públicas es variable: unas tendrían resultados casi inmediatos, mientras que el impacto de otras se vería en el largo plazo; algunas buscan mejorar la eficiencia del sector público, pero no reducen el déficit. Con base en el estudio de Ramos (2015), en este apartado se discuten las fortalezas y debilidades de algunas de las propuestas que han sido parte de la discusión nacional en el último año.

Fallas en el diseño de la legislación tributaria dificultan incremento de la recaudación

Una de las propuestas para reducir el déficit fiscal es la mejora de la recaudación tributaria dentro del marco de la legislación vigente. Ciertamente es posible lograr ese objetivo; sin embargo, los

serios problemas de diseño en los impuestos actuales dificultan un aumento de los ingresos de magnitud suficiente para tener un impacto sustantivo en el déficit fiscal. En este sentido, los dos principales problemas son el incumplimiento y el gasto tributario.

El incumplimiento tributario comprende las figuras de la evasión y la elusión. La primera consiste en incurrir, ilegalmente, en el no pago de impuestos, por ejemplo al no transferir al Ministerio de Hacienda los ingresos recaudados por el impuesto de ventas. Esta práctica es usada sobre todo por el sector informal, cuya fiscalización resulta difícil, pero también puede ser empleada por empresas formales. A su vez, la elusión fiscal consiste en el uso de vacíos en la normativa para, legalmente, evitar el pago de impuestos. Según las últimas estimaciones disponibles, el incumplimiento tributario en Costa Rica equivale a un 7,75% del PIB (cuadro 3.11; Molina y Muñoz, 2014).

La evasión y la elusión se dan sobre todo en el impuesto sobre la renta, que en Costa Rica tiene un carácter cédular y territorial, lo cual significa que la legislación estipula distintas tasas según la fuente¹⁹. La literatura especializada asocia esta situación con la falta de equidad horizontal (personas con ingresos iguales pagan igual) y vertical (los que ganan más pagan más). El principal problema de la normativa actual es que establece tres diferencias fundamentales entre los asalariados y las personas físicas que realizan actividades lucrativas, en términos de: i) la escala y la base impositiva, ii) la capacidad de eludir y iii) la fiscalización y control de la renta. De esta forma, los primeros pagan impuestos sobre su sueldo mensual bruto, mientras que las segundas tributan sobre una renta imponible anual, de la cual pueden descontar gastos que por lo general están sobreestimados. Por lo tanto, aunque un asalariado y una persona física con actividad lucrativa tengan la misma renta bruta anual, probablemente esta última paga menos impuestos, dada su posibilidad de eludir. Además, para el Estado es fácil conocer la renta de los asalariados, a través de la regulación de los patronos, mientras que su capacidad para ejercer control sobre las personas que trabajan por su cuenta es muy baja. Estas diferencias se reflejan en el alto nivel del incumplimiento tributario de las personas físicas con actividad lucrativa (hasta el 91%), mientras que entre los asalariados este problema es mínimo.

No obstante lo anterior, la mayor parte del incumplimiento tributario no se origina en las personas físicas, sino en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Por ello se podría pensar que un mayor control y fiscalización sobre la renta de este grupo podría aliviar el déficit. Sin embargo, la normativa vigente contiene portillos legales que hacen de la elusión fiscal una práctica recurrente para evitar el pago de este impuesto. Según estimaciones de Ramos (2015), con las leyes actuales, mejoras en la fiscalización de la renta no lograrían una recaudación mayor al 1% del PIB.

La legislación permite a las personas jurídicas minimizar el pago del impuesto fraccionando una empresa en varias de menor tamaño, lo cual implica que cada

RECUADRO 3.6

Alternativas al impuesto sobre la renta

Uno de los medios más utilizados para obtener ingresos tributarios consiste en gravar las rentas de las empresas y las personas. Con ese propósito se han creado distintos esquemas, que generan diversos impactos sobre la producción y el consumo. En Costa Rica, se ha propuesto cambiar el régimen vigente y establecer el denominado “impuesto de la renta global”. Este gravamen se basa en la suma de todos los ingresos, sin importar su naturaleza o fuente, por lo que todas las rentas se tasan a una escala progresiva. No obstante, en países que tienen libre movilidad de capitales, como Costa Rica, la renta global pura puede causar el retiro de inversiones importantes, lo que más bien haría decrecer la recaudación. Los grandes capitales pueden verse incentivados a migrar hacia países con niveles impositivos menores. Para evitar ese riesgo existen varias alternativas:

- la renta global dual, que unifica en una sola tasa los capitales y grava en tramos progresivos los ingresos laborales y productivos. Este esquema es frecuente en los países nórdicos,
- el régimen de repatriación, en el que la renta obtenida en el extranjero solo paga el impuesto al entrar al país; esto incrementa la recaudación, pero puede desestimular el retorno del dinero,
- el régimen de exención, que impide la doble tributación internacional al exonerar los dividendos repatriados, y
- el régimen de diferimiento, que no grava la renta hasta tanto no se distribuyan los dividendos.

Fuente: Ramos, 2015.

“pequeño negocio” estará sujeto a tasas impositivas más bajas que las que pagaría si la compañía más grande no se fragmentara. Ello ocurre así porque la Ley del Impuesto sobre la Renta establece diferentes escalas impositivas según los ingresos brutos. En el primer umbral, de aproximadamente 52 millones de colones en ingresos brutos, una empresa debe pagar un 10% sobre las ganancias netas, mientras que si sobrepasa este nivel y obtiene hasta 106 millones de colones pagará un 20%.

Bachas y Soto (2015) encontraron que en el límite del primer umbral existe más del doble de las empresas que se esperaría según proyecciones realizadas, y al inicio del segundo umbral el número se reduce de manera drástica. En otras palabras, la cantidad de negocios es inesperadamente grande justo antes de que la tasa impositiva se duplique. Tanto en la primera como en la segunda escala impositiva, las empresas pagan en promedio un monto equivalente al 1,25% de sus ingresos brutos. El hecho de que el impuesto implícito pagado sea igual para ambos

rangos es un indicio de que las firmas utilizan estrategias de elusión para pagar un monto fijo. Dicho de otro modo, los comercios evitan pasar al segundo umbral mediante una “sobredeclaración” de costos por encima de los reales y, en los casos en que ello no es posible, “inflan” sus gastos para compensar el aumento en la tasa impositiva. Resulta difícil fiscalizar esta práctica sin reformas que doten a la administración tributaria de mejores herramientas de control (recuadro 3.6).

El impuesto general de ventas (IGV) ocupa el segundo lugar como fuente de incumplimiento tributario. Se estima que equivale a un 30,5% de las ventas (2,18% del PIB). Si bien esta cifra podría sugerir que existe un alto margen de maniobra para aumentar la recaudación, cabe mencionar que es similar al promedio de Latinoamérica y la evidencia disponible muestra que los países de esta región tienen grandes dificultades para reducir el nivel de incumplimiento por debajo del 20% (Corbacho et al., 2012). En Costa Rica el problema de la insuficiencia recaudatoria es agravado por

RECUADRO 3.7

Consideraciones para migrar de un impuesto general de ventas a uno al valor agregado

Uno de los grandes cambios que se han planteado en la discusión nacional sobre el tema tributario es el establecimiento de un impuesto al valor agregado (IVA). El actual impuesto general de ventas permite deducciones fiscales únicamente para los bienes que fueron utilizados en los procesos productivos, mientras que en el IVA se permite la acreditación del impuesto sobre el valor agregado de todo producto o servicio que esté registrado como parte de los costos en la contabilidad de una empresa.

Al migrar de un IGV a un IVA hay tres aspectos que se deben considerar:

- El IVA permite deducciones contables de bienes y servicios, mientras que el impuesto actual excluye a los últimos. Por ello, si se migrara al IVA sin cambiar la tasa impositiva la recaudación sería menor, por las nuevas deducciones permitidas.
- La ampliación de la base de productos y servicios sujetos al IVA supone aplicar el impuesto a la compra de alimentos y otros bienes de primera necesidad, muchos de los cuales hoy están exentos. Siempre es posible dejar sin gravar algunos artículos, o se puede optar por tarifas preferenciales o reducidas, mayores a cero pero menores a la tasa estándar, o bien por establecer una tasa cero para ciertos productos; este sistema implica que el bien o servicio no pagará el impuesto, pero sí se puede descontar los gravámenes pagados por insumos. La tasa cero, a diferencia de la exoneración, permite la acreditación, promueve la for-

malidad y el control cruzado, y elimina la posibilidad de que los vendedores de productos exentos busquen proveedores que no facturen y no les cobren el impuesto.

- La tasa impositiva que se fijará al IVA. Como este impuesto es uno de los mejores mecanismos para obtener ingresos en el corto plazo, los gobiernos suelen establecer tasas altas para aumentar rápidamente la recaudación. Sin embargo, esta pretensión puede tener efectos sociales y económicos y enfrentar resistencias políticas.

El principal cuestionamiento que se hace a la migración del IGV al IVA es la regresividad que genera este último al gravar el consumo, dado que las personas de menores recursos son las que consumen una mayor proporción de sus ingresos. Sin embargo, en realidad la exoneración recae en particular sobre quienes más tienen, porque son los que más consumen en términos absolutos. Además, en Costa Rica se exoneran servicios que son demandados especialmente por los deciles más altos, por lo que incluso en términos relativos se estaría exonerando un porcentaje mayor del consumo de los grupos más adinerados. Es por ello que en algunos países se aplica el IVA personalizado, que consiste en eliminar todas las exoneraciones y compensar con transferencias directas a las personas de los tres deciles más bajos (Barreix et al., 2011).

Fuente: Ramos, 2015.

el hecho de que el IGV es objeto de múltiples exoneraciones y deducciones parciales. Para alcanzar el nivel más bajo de incumplimiento de la región (20% en Chile) serían necesarias reformas legales para modernizar el impuesto con menos exenciones y mayores controles cruzados (recuadro 3.7).

Un segundo componente por examinar cuando se procura aumentar los ingresos del Gobierno es el gasto tributario. Como se explicó en el acápite anterior, este gasto corresponde a los ingresos que el Estado deja de percibir debido a las exoneraciones. La Dirección General de Hacienda estima que en 2013 el gasto

tributario fue equivalente un 5,9% del PIB²⁰. Para reducir el gasto tributario es necesario reformar la legislación actual en dos sentidos. Por una parte, hay que dotar al Gobierno de instrumentos que mejoren su capacidad de supervisar el buen uso de las exoneraciones y valorar la relación costo/beneficio del sacrificio fiscal. La manera en que están diseñados muchos de estos incentivos (de tipo indefinido) y la debilidad institucional para evaluar su funcionamiento impiden que el Estado conozca sus efectos reales. Por otra parte, entre las 1.272 exoneraciones registradas hasta el momento, hay un subconjunto relativamente pequeño, asociado sobre todo al impuesto de ventas, que tiene un fuerte impacto fiscal. Su eliminación no es una tarea sencilla y requiere pensar en medidas alternativas, ya que podría afectar el consumo de los hogares de más bajos ingresos, como se discutirá en la siguiente sección.

Alternativas de reforma del gasto público no reducen el déficit en el corto plazo

En la actualidad, el Gobierno no genera suficientes ingresos (sin considerar endeudamiento) para cubrir el gasto primario (incluye la inversión en capital, pero no el pago de intereses) ni, por supuesto, el gasto corriente (solo excluye los gastos de capital). Por el lado del gasto público, la principal problemática es no solo su estructura, que como se ha visto es bastante inflexible, sino los “disparadores” que alimentaron su fuerte expansión después de 2009: las remuneraciones y transferencias públicas. De acuerdo con Ramos (2015) en el debate nacional se han sugerido tres políticas para hacer frente a esta situación: reducción de la subejecución presupuestaria, establecimiento de reglas fiscales y reformas al empleo público. Estas políticas no son excluyentes entre sí, es decir, se puede aplicar más de una simultáneamente.

La propuesta de reducir la subejecución presupuestaria pretende sanear las finanzas públicas, pero en primera instancia más bien aumentaría el déficit, al exigir la ejecución máxima del Presupuesto Nacional. Por ello, la gestión del gasto debería ser acompañada por indicadores de desempeño y una mayor supervisión,

a fin de garantizar que los objetivos se cumplan, sin necesidad de sobreestimar el Presupuesto.

Por su parte, las reglas fiscales han sido planteadas como una alternativa para controlar los incrementos en el gasto público. Estos instrumentos son útiles para evitar expansiones excesivas, aunque no necesariamente implican un uso más eficiente de los recursos. Además debe tomarse muy en cuenta que, en un contexto de alto déficit, el hecho de establecer una regla fiscal obliga a crear normas con transitorios prudentiales pues, de lo contrario, se podría caer en un incumplimiento inmediato de la regla, lo que le restaría credibilidad política (recuadro 3.8).

Finalmente, la tercera estrategia para el recorte o la contención del gasto es modificar las normas que regulan las remuneraciones de los funcionarios públicos. La dificultad de controlar este rubro es que, aunque se prohíba la contratación de nuevos empleados, el salario promedio de las personas contratadas sigue creciendo por acumulación de incentivos salariales que constituyen derechos adquiridos. Una de las reformas que se ha propuesto es la implementación de un salario único. En este sistema, el ingreso salarial se ajustaría únicamente por inflación, es decir, los funcionarios que se mantengan en sus puestos seguirían ganando lo mismo en términos reales.

Para migrar a un esquema de salario único, por lo general se ofrecen sueldos significativamente superiores al original y se respetan los derechos adquiridos, de manera que el cambio sea atractivo para los trabajadores. Esta migración implica que, para trasladar a los funcionarios al nuevo esquema, se les deben liquidar todos los beneficios y anualidades acumulados hasta ese momento, en concordancia con la jurisprudencia en materia laboral. Por lo anterior, esta estrategia ayudaría a frenar el crecimiento de las remuneraciones en el mediano y largo plazos, pero al inicio generaría un considerable incremento del gasto. Un problema de este régimen es que, si las jerarquías son inamovibles, los empleados jóvenes entran a las instituciones atraídos por los altos salarios pero, ante la falta de oportunidades de crecimiento profesional, con el tiempo se retiran. En

RECUADRO 3.8

Las reglas fiscales como medidas de control del gasto

Las reglas fiscales son un instrumento de estabilidad macroeconómica (Schaechter et al., 2012). Existen cuatro tipos principales de reglas:

- Reglas de deuda: definen un límite explícito o un nivel objetivo como porcentaje del PIB.
- Reglas de balance presupuestario: obligan a un equilibrio presupuestario, aunque en ocasiones se permite ajustar por ciclos económicos o cambios estructurales. En unos casos se busca el balance presupuestario, es decir, ingresos totales iguales a gastos totales, exceptuando los de capital, fórmula que es conocida como la “regla de oro”. En otros casos se establecen reglas de pago inmediato (*pay as you go*), según las cuales todo gasto nuevo debe ser neutro en el déficit, o sea, todo aumento debe ser compensado por la reducción de otro gasto o un aumento en los ingresos.
- Reglas de gasto sobre el total, primario o corriente: una regla sobre el gasto primario afectará la capacidad del país para expandir la inversión pública, mientras

que una regla de gasto corriente sí permite el crecimiento de la inversión.

- Reglas de ingreso: consisten en establecer un monto objetivo de recaudación; sin embargo, son difíciles de manejar porque los ingresos fiscales tienen un componente cíclico y fluctúan con el crecimiento económico.

Actualmente, los artículos 176 y 179 de la Constitución Política de Costa Rica contienen elementos de una regla fiscal que corresponden a una “regla de oro” modificada, al estipular que los gastos corrientes solo pueden financiarse con ingresos probables. No obstante, el artículo 179 ha sido interpretado en el sentido de que cualquier entrada financiada con deuda puede considerarse “probable”, en lugar de permitir financiamiento solo para inversión. Esto explica, en parte, el desbalance financiero del Gobierno Central, pese a que desde hace sesenta años existe una regla fiscal (Ramos, 2015).

Fuente: Ramos, 2015.

consecuencia, el salario único tendría que complementarse con un sistema de ascenso laboral para evitar la fuga de cerebros. Dada la complejidad de este tipo de reforma, resulta difícil estimar el efecto neto en las finanzas públicas que tendría su implementación.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

véase Ramos, 2015, 2015
www.estadonacion.or.cr

Nota especial: 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, para así determinar si los costos tendrían un carácter progresivo (los más ricos asumen la mayor parte de la nueva carga), neutro o regresivo (la carga recae sobre los más pobres). Idealmente se debería efectuar la estimación tanto en el ámbito de los ingresos como en el del gasto público. Sin embargo, dado que a la fecha de elaboración de este Informe no se habían planteado acciones específicas de recorte del gasto, en esta edición el análisis se concentra en las opciones de reforma en materia de ingresos fiscales.

Para realizar un ejercicio de este tipo es necesario clasificar a la población según diversos criterios y, posteriormente, estimar los efectos de la reforma para cada grupo, de acuerdo con los respectivos niveles y estructuras de ingresos y gastos. Cabe recordar que en el Decimotercer Informe (2007) el PEN examinó los patrones de consumo de los hogares costarricenses y encontró una gran heterogeneidad en el gasto, reflejo de una sociedad cada vez menos integrada. Esos patrones son muy importantes en el análisis del impacto fiscal, ya que una de las propuestas que se discuten en la actualidad es la modificación del impuesto de ventas. En su decimoséptima edición, a partir del estudio de Meneses y Segura (2011) este Informe también analizó el impacto en la pobreza, la equidad y la recaudación, de las medidas planteadas en el fallido proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.

En esta ocasión se actualiza el estudio del 2011, pero poniendo el énfasis en las variables demográficas y el consumo.

Estos aspectos son muy relevantes para la discusión sobre el impacto de una política pública. A menudo se utilizan los efectos sobre los ingresos como criterio principal para medir las repercusiones de una reforma fiscal en los hogares. Este aspecto es importante, pero omitir variables sociales y demográficas puede conducir a errores. Por ejemplo, una modificación del impuesto de ventas incide sobre el consumo de las personas, que no depende exclusivamente del ingreso. Las preferencias individuales tienen un mayor peso sobre las decisiones de gasto y son determinadas en gran parte por la edad, dado que las personas ajustan sus patrones de consumo a lo largo del tiempo (Deaton, 2005). Todos los días los hogares deben decidir, con base en sus niveles de ingreso, cuáles bienes y servicios consumir, influenciados por las estructuras familiares y la etapa de la vida en que se encuentren sus miembros.

Este apartado presenta los resultados de un estudio efectuado por García-Santamaría y Jiménez-Fontana (2015),

con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) 2013, del INEC. Los objetivos de la investigación fueron visibilizar la heterogeneidad del consumo de los hogares y conocer el impacto que tendrían sobre ellos algunas de las propuestas de reforma fiscal que se han discutido en los últimos años. Se buscó medir el efecto no solo en los ingresos, sino también en cada tipo de hogar. Como la Enigh se concentra en las personas y no contiene datos sobre las cadenas de producción, el modelo no determina el impacto total del establecimiento de un impuesto al valor agregado (IVA).

En este análisis se tipificó los hogares según sus perfiles de gasto, considerando una serie de variables socioeconómicas, a saber: región, zona, edad de los miembros del hogar, sexo, escolaridad del jefe y número de ocupados (el detalle de la metodología se presenta en el Anexo Metodológico). Se identificaron seis grupos (cuadro 3.12): i) hogares de alto poder adquisitivo, ii) hogares independientes,

CUADRO 3.12

Características de los grupos de hogares según su perfil de gasto^{a/}

Tipos de hogares	Características
Alto poder adquisitivo	Representan el 2% de la población. Tienen un gasto total mensual per cápita de 2.125.000 colones y un promedio de dos a cuatro miembros. Los jefes en su mayoría son hombres casados de entre 40 y 49 años, con trece años o más de educación, que ocupan puestos gerenciales o profesionales.
Independientes	Representan el 13% de la población y tienen un gasto total mensual per cápita de 509.000 colones. En su mayoría son hogares de un solo miembro. Están constituidos sobre todo por mujeres menores de 40 años, solteras, divorciadas o separadas, que tienen diez años o más de educación y realizan labores profesionales, administrativas o de ventas.
Nucleares jóvenes	Tienen dos o tres miembros y un gasto mensual per cápita de 377.000 colones. Representan un 27% de la población. En las jefaturas predominan hombres menores de 40 años, en unión libre o casados, con diez años o más de educación y ocupaciones diversas.
Nucleares mayores	Representan el 31% de la población y tienen un gasto mensual per cápita promedio de 273.000 colones. Tienen cuatro o más miembros. La jefatura puede ser masculina o femenina, con una edad promedio de entre 40 y 64 años. Su escolaridad es menor de nueve años y se desempeña como operario o técnico.
Adultos mayores	Están compuestos por uno o dos miembros y tienen un gasto mensual per cápita promedio de 258.000 colones. Representan el 15% de la población. Son encabezados en su mayoría por mujeres viudas, mayores de 64 años y sin ocupación.
Rurales	Estos hogares representan el 12% de la población y, como su nombre lo indica, se ubican principalmente en zonas rurales. Tienen cuatro o más miembros y un gasto mensual per cápita promedio de 156.000 colones. Los jefes son en su mayoría hombres de entre 30 y 49 años, en unión libre o casados, con menos de seis años de escolaridad y ocupaciones elementales.

a/ El gasto mensual per cápita promedio se estimó sin valor locativo. Las características de la jefatura corresponden a la moda de cada variable.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

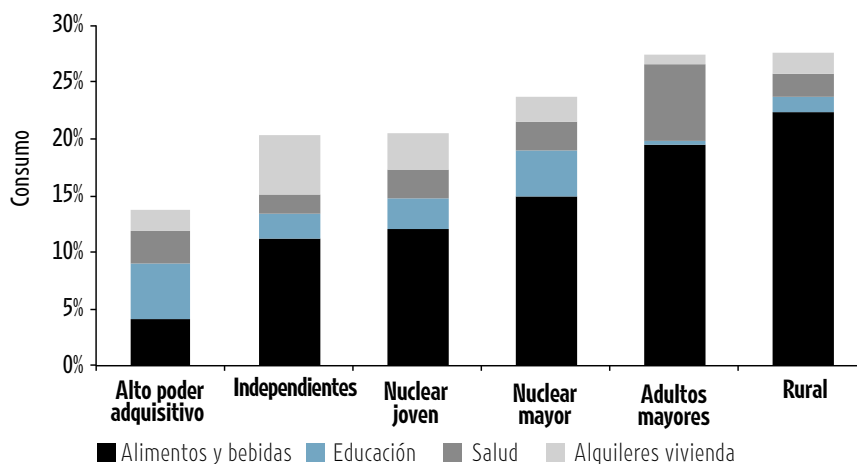
iii) hogares nucleares jóvenes, iv) hogares nucleares mayores, v) hogares compuestos por adultos mayores, y vi) hogares concentrados en zonas rurales. Esta tipificación refleja la heterogeneidad de las estructuras familiares y los patrones de consumo en Costa Rica, los cuales no están determinados por la distribución del ingreso; por ejemplo, el gasto total mensual del grupo de alto poder adquisitivo es catorce veces superior al del grupo rural.

Los patrones de gasto de cada uno de estos grupos muestran grandes diferencias. Por ejemplo, los hogares rurales destinan casi todo su gasto a alimentación y bebidas no alcohólicas, por lo que son muy sensibles a las decisiones que se tomen sobre los impuestos a estos bienes, mucho más que los hogares de alto poder adquisitivo, para los cuales este es un rubro menor. Entre los adultos mayores destaca el gasto en salud, con un peso claramente superior al de los demás grupos, mientras que para los hogares independientes el alquiler de la vivienda tiene una gran importancia (gráfico 3.21). De esta manera, opciones como gravar más los alimentos, o menos los servicios de salud, tendrían impactos diferenciados en los hogares costarricenses.

Todos los grupos, excepto el de alto poder adquisitivo, contienen hogares de los cinco quintiles de ingreso, pero en distintas proporciones (gráfico 3.22). Esto lleva a una primera constatación importante: dos hogares con diferentes niveles de ingresos y gastos pueden tener patrones de consumo y estructuras familiares similares. Por ejemplo, el grupo de alto poder adquisitivo y el rural destacan por gastar más que el promedio en transacciones no financieras, a pesar de tener ingresos muy distintos. De ahí la relevancia de tomar en cuenta no solo los ingresos, sino también los patrones de gasto, al implementar una política fiscal que impacte de manera directa el consumo.

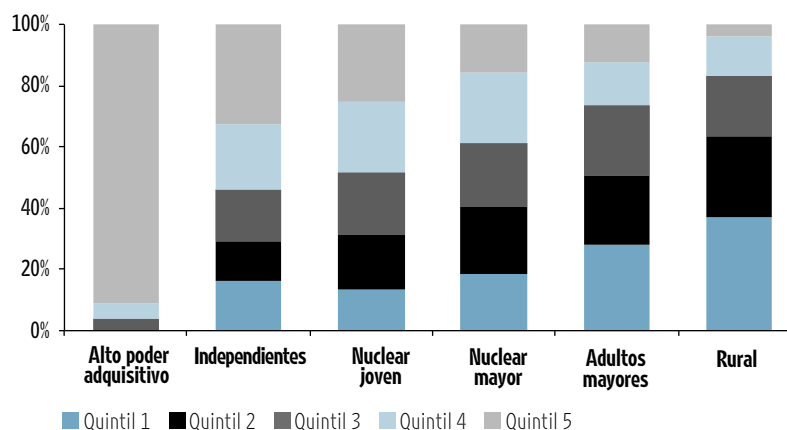
Una vez determinados los perfiles de hogares según sus patrones de consumo y niveles de ingreso, el paso siguiente fue estimar el impacto que tendrían distintas opciones de reforma fiscal sobre cada uno de ellos. El estudio contempló cinco escenarios (cuadro 3.13)²¹. El primero supone la eliminación de todas las exoneraciones

GRÁFICO 3.21
Distribución del consumo, por perfil de gasto de los hogares. 2013



Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

GRÁFICO 3.22
Distribución porcentual de los perfiles de gasto de los hogares, según quintiles^{a/}. 2013



a/ Ordenados según su gasto total mensual per cápita sin valor locativo.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

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 primer decil 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 (cuadro 3.14).

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 inclu-

ye 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 (gráfico 3.23) 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. El cuarto escenario, que valora las repercusiones de un impuesto del 15% sobre los servicios de cirugía y hospitalarios, incrementaría en 0,3% el gasto como proporción del ingreso

de los hogares de alto poder adquisitivo y de adultos mayores. Estos dos grupos tienen ingresos per cápita muy distintos, pero similares preferencias o necesidades de gasto en salud. Dado el envejecimiento de la población, con el tiempo esta reforma podría afectar a una mayor parte de la ciudadanía. En cuanto al impacto

CUADRO 3.13

Escenarios de reforma fiscal. 2013

Escenario Descripción

I	Eliminación de todas las exoneraciones del IGV ^{a/} . Nuevo impuesto con tasa del 15% para todos los bienes y servicios.
II	Eliminación de todas las exoneraciones del IGV. Nuevo impuesto con tasa del 15% para todos los bienes y servicios, pero con compensación ^{b/} .
III	Impuesto de 15% a alquileres superiores a un salario base.
IV	Impuesto de 15% a servicios de cirugía y hospitalarios.
V	Impuesto del 5% a servicios de educación superiores a un 35% de un salario base.

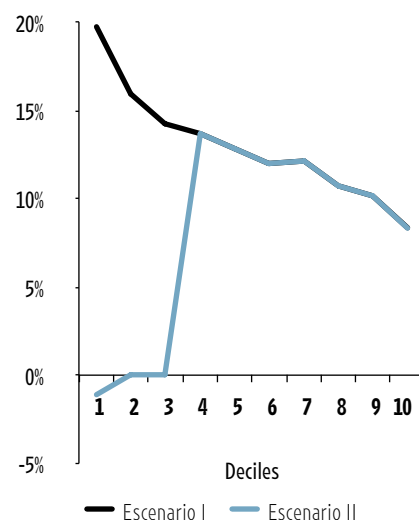
a/ IGV: impuesto general de ventas.

b/ La compensación se destinaría a los tres primeros deciles de ingreso.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

GRÁFICO 3.23

Incremento en el gasto de los hogares para dos escenarios de reforma^{a/}. 2013
(como porcentaje del ingreso^{b/})



a/ Los escenarios de reforma corresponden a los descritos en el cuadro 3.13.

b/ Ingreso corriente neto.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC

CUADRO 3.14

Impacto de cinco reformas fiscales en los hogares, la equidad y la pobreza. 2013

Grupos de hogares	Escenarios				
	I	II	III	IV	V
Incremento del gasto como proporción del ingreso (porcentajes)					
Alto poder adquisitivo	8,8	8,8	0,3	0,3	0,4
Independientes	11,5	10,0	0,0	0,1	0,1
Nuclear joven	11,5	10,1	0,0	0,2	0,1
Nuclear mayor	10,7	9,2	0,0	0,1	0,1
Adultos mayores	10,4	8,5	0,0	0,3	0,1
Rural	12,4	6,8	0,0	0,1	0,0
Impacto en pobreza y equidad^{a/}	Regresivo y aumenta la pobreza	Progresivo y no afecta pobreza	Sin impacto	Sin impacto	Sin impacto

a/ Los efectos sobre la equidad se miden a partir del cambio en el ingreso promedio de cada decil.

Fuente: García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

en los hogares de adultos mayores, según Xirinachs-Salazar et al. (2015), las personas que utilizan servicios de hospitalización y cirugía privada pertenecen a los quintiles más altos; sin embargo, para descartar que el impuesto actúe en detrimento de sus condiciones de vida por la reducción en el ingreso, sería necesario realizar un análisis más profundo. 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.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PERFILES DE GASTO E INCIDENCIA TRIBUTARIA

véase García-Santamaría
y Jiménez-Fontana
www.estadonacion.or.cr

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, el BCCR 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.

Fluctuaciones del tipo de cambio aumentaron intervenciones del BCCR

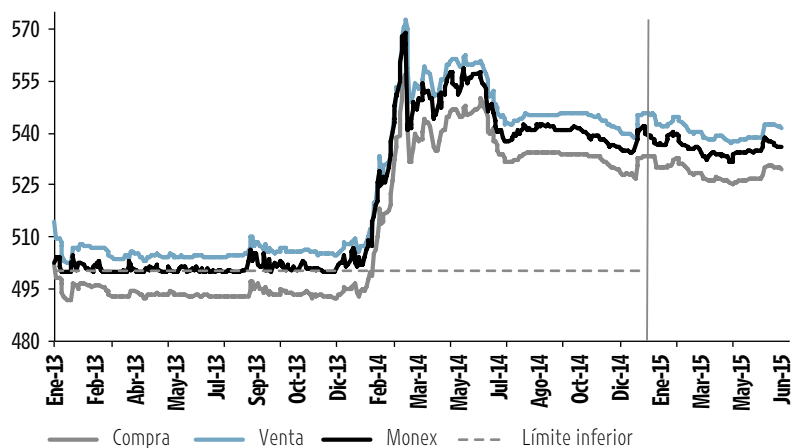
Hasta finales del 2013 la economía nacional operaba con un tipo de cambio prácticamente fijo. Esta estabilidad relativa incentivó mayores operaciones crediticias en dólares. Sin embargo, a partir de diciembre de ese año y hasta finales del primer semestre de 2014 el tipo de cambio se depreció de manera drástica, cerca de un 10% (gráfico 3.24). Las fuertes oscilaciones diarias generaron incertidumbre entre los agentes económicos, sobre todo entre aquellos endeudados en moneda extranjera. Además, los incrementos en el precio de la divisa encarecieron las importaciones, lo que afectó los costos de las empresas que utilizan bienes importados, así como el consumo de las personas. De acuerdo con Castro

(2014), los principales factores que explican la volatilidad de este período son el retiro de estímulos monetarios en las economías desarrolladas, la inseguridad sobre el resultado del proceso electoral costarricense, la incertidumbre sobre la solvencia del sector público no bancario (SPNB), el elevado déficit del Gobierno Central y algunos factores técnicos propios del mercado cambiario.

Parte de la volatilidad del tipo de cambio se debió a las intervenciones que hizo el BCCR en el Monex²², para cubrir las demandas del SPNB. Hasta el 2014, el Banco negociaba en este mercado las divisas requeridas por entidades como Recope o el Ministerio de Hacienda; sin embargo, la magnitud de sus transacciones era desmedida en comparación con el resto de participantes, y generó fuertes variaciones en el tipo de cambio. Por ello en junio de ese año, la autoridad monetaria decidió sacar las operaciones SPNB del Monex, con el objetivo de reducir las fluctuaciones. Como resultado de esta medida, en el segundo semestre de 2014 se observó un intervalo de negociación más estrecho. Además, durante ese período el BCCR también intervino en Monex para evitar cambios abruptos que pudieran dificultar el cumplimiento de su política monetaria. Estos movimientos ocurrieron en un sistema de flotación

GRÁFICO 3.24

Tipo de cambio promedio de compra, venta y Monex^{a/}



a/ El Monex es un mercado mayorista para la compra y venta de monedas extranjeras que funciona desde noviembre del 2006.

RECUADRO 3.9

Banco Central oficializa sistema de flotación administrada

Como se reportó en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, en 2014 el mercado cambiario operó bajo un sistema de flotación administrada de facto. Este consiste en que el precio de la divisa “flota” según las fuerzas de mercado, pero el Banco Central puede intervenir mediante la compra o venta de dólares en el Monex (Mishkin, 2008), sin indicar cuál dirección busca favorecer. En enero de 2015 el BCCR oficializó la migración del régimen, de bandas cambiarias al de flotación administrada. Por lo dicho antes, el anuncio no implicó cambios significativos en el mercado, dado que el mismo ya había anticipado que el tipo de cambio operaba en este régimen.

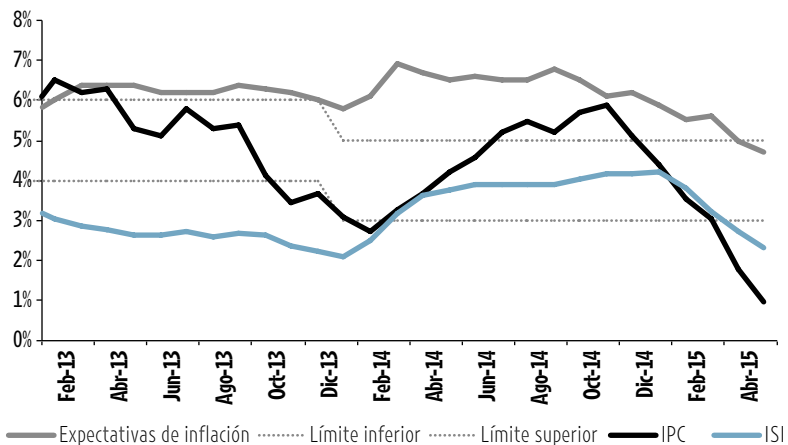
Como parte del proceso de migración, el BCCR manifestó que intervendrá en el mercado mediante dos tipos de operaciones: “intradía”, para disminuir las fluctuaciones en un mismo día, e “interdía”, que se ejecutan durante varios días y pretenden reducir las desviaciones de las tendencias de mediano y largo plazo.

Fuente: Lankester, 2015a, y Castro, 2014, con información del BCCR.

administrada de facto, dado que no fue sino hasta enero de 2015 que se oficializó ese régimen (recuadro 3.9).

La coyuntura internacional de bajos precios de materias primas y tasas de interés ayudó a que las intervenciones del BCCR fueran efectivas para estabilizar las fluctuaciones del tipo de cambio. No obstante, es menester recalcar que, en la medida en que este macroprecio retomó el comportamiento de un tipo de cambio fijo, a futuro ello podría complicar la política monetaria. Un aspecto que podría reducir la relativa estabilidad en el precio de la divisa es la afluencia de dólares por el endeudamiento público externo. Por ejemplo, las emisiones de abril de 2014 y marzo de 2015 fueron

GRÁFICO 3.25

Variación interanual del IPC, el ISI^{a/} y las expectativas^{b/} y metas inflacionarias

a/ El índice subyacente de inflación (ISI) mide la inflación interanual de mediano y largo plazo, excluyendo las variaciones de los precios más volátiles en el corto plazo.

b/ Se miden a través de una encuesta mensual de expectativas de inflación y variación del tipo de cambio, que se aplica a diversos agentes económicos.

Fuente: Lankester, 2015a, con datos del BCCR.

parte importante de la oferta de divisas. El ingreso de estos fondos a través de los depósitos del Gobierno en las reservas monetarias internacionales podría generar un exceso de oferta que presionaría por una apreciación cambiaria.

Inflación del 2014 fue la más alta de los últimos cuatro años, pero dio paso a una fuerte reducción en 2015

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. De acuerdo con Lankester (2015a), para mantener la inflación dentro de la meta establecida es necesario tener bajo control cuatro factores: las presiones en la demanda agregada, el “efecto traslado” del tipo de cambio, las expectativas de inflación y los agregados monetarios. En este apartado se examina el comportamiento de estos factores. En términos generales, la desaceleración eco-

nómica del país, al contener la expansión de la demanda agregada, no generó presiones sobre la inflación; en cambio, los demás factores sí incidieron en el nivel general de precios.

A principios del 2014, la volatilidad del tipo de cambio encareció las importaciones y provocó un efecto indirecto en los precios de otros productos. Esto es lo que se conoce como *pass through* o “efecto traslado”. Además, el incremento en los precios de los bienes y servicios regulados aumentó la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) y las expectativas inflacionarias²³. Pese a que durante el primer semestre de 2014 la variación interanual del IPC se ubicó dentro del rango meta, las expectativas se mantuvieron alrededor del 6% (gráfico 3.25). Doce meses después la situación se invirtió: mientras a inicios de 2014 el país enfrentaba presiones inflacionarias, en los primeros meses de 2015 se empezaron a observar presiones deflacionarias.

En respuesta a la depreciación cambiaria y el incremento en las expectativas de inflación, durante el primer semestre de 2014 el BCCR llevó a cabo acciones para reducir las presiones inflacionarias. Utilizó su principal instrumento para controlar el dinero en la economía²⁴:

la tasa de política monetaria (TPM). Los cambios en esta tasa se transmiten al resto de las tasas de interés, lo cual incide sobre las decisiones de ahorro e inversión de los agentes económicos. Esta interacción ocurre principalmente en el mercado integrado de liquidez (MIL), una plataforma de negociación de dinero (recuadro 3.10). El aumento de la TPM, de 3,75% a inicios de 2014 a 5,25% en mayo de ese año, elevó la tasa promedio que se negocia en el MIL, lo cual contuvo el exceso de dinero. Dado este control de la política monetaria, no se dieron presiones sobre la demanda agregada y, por ende, se evitaron mayores incrementos en los precios. Un aspecto que debe considerarse es que en este mercado se realizan operaciones de corto plazo, por lo que, para neutralizar la liquidez por más tiempo, es necesario establecer instrumentos de largo plazo.

Pese a que en los últimos meses de 2014 las variaciones interanuales del IPC²⁵ superaron el 5%, el BCCR no modificó su meta de inflación. Esta decisión, como otras en materia de política monetaria, se basó en las variaciones estimadas de los precios de mediano y largo plazo, las cuales permanecieron dentro del rango. Para tal fin el BCCR utiliza el índice subyacente de inflación (ISI)²⁶, que excluye cambios generados por factores temporales. Además de que no hubo presiones en la demanda agregada, en 2015 las tasas de interés se mantuvieron bajas, el tipo de cambio fue estable y la inflación no tuvo presiones internas ni externas. De esta manera, las expectativas inflacionarias modificaron su tendencia hacia una mayor alineación con el objetivo de la política monetaria, aunque tardaron prácticamente un año.

El BCCR logró efectividad en su política monetaria en un contexto internacional favorable. Sin embargo, esta institución enfrenta la llamada “trinidad imposible”, que pone en riesgo su política de control de la inflación. Esta imposibilidad consiste en la dificultad de controlar los precios de consumo, si el tipo de cambio es fijo y existe movilidad de capitales, sumado a un escenario de alto déficit fiscal. Precisamente por esa dificultad el BCCR migró del régimen de minidevaluaciones al de flotación

RECUADRO 3.10

El mercado de liquidez dentro del objetivo inflacionario

El mercado integrado de liquidez (MIL) opera desde agosto del 2009, como una plataforma segura para la negociación de operaciones crediticias de corto plazo (de uno a noventa días), en moneda nacional o extranjera, para las entidades del sistema financiero nacional. En otras palabras, en el MIL los agentes económicos con excesos de dinero negocian con otros que demandan dinero.

Esta es una herramienta del Banco Central para estabilizar el mercado de dinero según sus objetivos de política monetaria (BCCR, 2015a). En el MIL se ofrecen préstamos a una tasa denominada “facilidad permanente de crédito” (FPC), que se ubica un punto porcentual por encima de la tasa de política monetaria. Además, las entidades financieras pueden optar por realizar depósitos a una tasa que está un punto porcentual por debajo de la TPM y se conoce como

“facilidad permanente de depósito”. Tal como se reportó en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, de acuerdo con su objetivo inflacionario el BCCR procura, mediante operaciones y subastas de liquidez, que la tasa efectiva en este mercado se acerque lo más posible a la TPM. Por ello el MIL es el espacio donde la TPM tiene un primer efecto como mecanismo de transmisión hacia las demás tasas del mercado. Durante el primer año y medio de operación del MIL, el monto diario negociado fue, en promedio, de alrededor de 72.000 millones de colones. Actualmente esta cifra se ha duplicado, lo que muestra la utilidad de esta instancia para el sector financiero, como recurso para calzar sus posiciones de corto plazo, y para el BCCR como instrumento de política monetaria.

Fuente: Lankester, 2015a, con datos del BCCR.

administrada; pese a ello, exceptuando la depreciación en el primer semestre del 2014, el tipo de cambio se ha mantenido prácticamente fijo.

Alza de las tasas de interés se revierte en los primeros meses del 2015

Después de un período de constantes reducciones en las tasas de interés, el 2014 se caracterizó por una moderada tendencia al alza que, como en el caso de los precios de bienes y servicios, se revirtió en el primer semestre de 2015.

Las tasas de interés son importantes para la estabilidad monetaria, pues miden el costo de oportunidad de los consumidores e inversionistas de ahorrar o solicitar un crédito y, por tanto, pueden crear mayores o menores condiciones para el crecimiento económico. Aumentos en las tasas de interés desincentivan el consumo y limitan la generación de oportunidades laborales, al restringir la inversión.

En Costa Rica la tasa básica pasiva (TBP) sirve de referencia para determinar el costo de captación en el sistema finan-

ciario nacional (SFN), es decir, la rentabilidad que obtendrán los ahorrantes. Este indicador se estima como el promedio ponderado de las tasas de interés brutas en colones de los intermediarios financieros. En el 2013 la TBP mantuvo una tendencia a la baja; sin embargo, la volatilidad del tipo de cambio generó incrementos en la tasa durante todo el 2014 (gráfico 3.26). En consonancia con la estabilidad que el BCCR logró en materia cambiaria, a partir del segundo semestre de ese año la TBP logró estabilizarse.

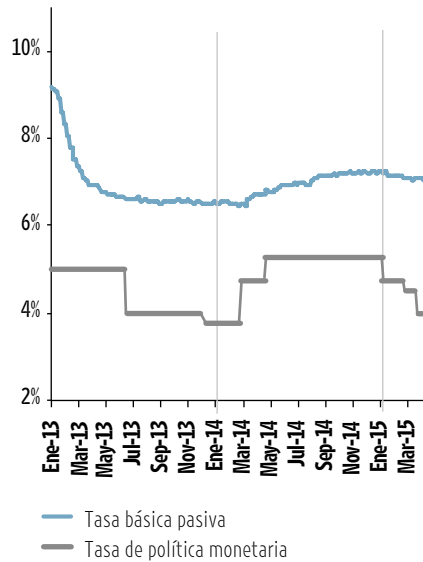
Por su parte, los primeros meses de 2015 se caracterizaron por leves disminuciones en la TBP, explicados en parte por los bajos niveles de inflación, la estabilidad cambiaria y la colocación de bonos de deuda externa. Además, en ese período el Banco Central redujo la TPM con el fin de disminuir las presiones sobre la TBP y las demás tasas de interés de corto plazo del sistema financiero, aunque el efecto de este instrumento monetario es moderado y ocurre de manera rezagada.

Además de las acciones del BCCR, hay tres factores que explican la reducción de las tasas de interés en 2015: i) la estrategia de colocación del Ministerio de Hacienda, ii) el crecimiento del crédito al sector privado, y iii) un retraso en el aumento de la tasa de referencia de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Hacienda no tuvo necesidad de utilizar los fondos de la última emisión de deuda externa de 2014 y optó por captar recursos en el mercado secundario durante los primeros cinco meses de 2015, con instrumentos de más largo plazo y con menores tasas, dada la coyuntura de precios bajos (Lankester, 2015a). Por su parte, el crédito al sector privado ha tenido un crecimiento menor (colonos y dólares) desde el segundo semestre de 2014, con lo cual se han reducido las presiones sobre las tasas de interés. Finalmente, dado que la tasa de política monetaria de los Estados Unidos no ha aumentado, los costos de los títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda no se han ajustado al alza.

Un indicador relevante de la estabilidad monetaria es la tasa de interés activa, que refleja el costo promedio de solicitar un préstamo en el SFN. Esta tasa, en colonos y en dólares, se ha comportado de manera similar a la TBP, con aumentos en 2014 y reducciones en 2015 (gráfico 3.27). Un fenómeno importante es que, dada la coyuntura nacional, la brecha entre la tasa activa promedio en moneda nacional y extranjera ha disminuido levemente. Esto podría incentivar a las personas a asumir créditos en dólares –con tasas más bajas–, sobre todo en un contexto con poca variabilidad del tipo de cambio. Sin embargo, esto conlleva el riesgo de enfrentar fuertes depreciaciones, en especial para los agentes económicos que no han tomado las previsiones necesarias ante la posibilidad de esta amenaza.

GRÁFICO 3.26

Tasa básica pasiva y tasa de política monetaria



Fuente: Lankester, 2015a, con datos del BCCR.

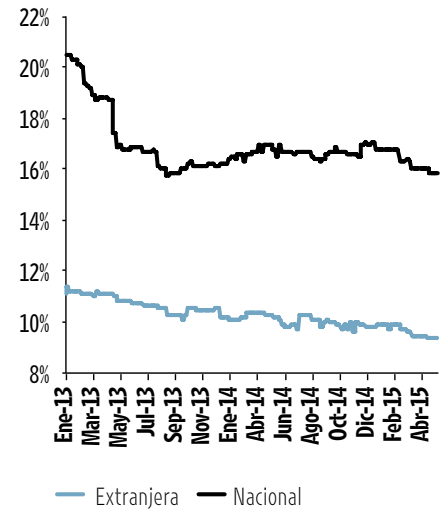
Nota especial: Apreciación cambiaria e inflación acumulada encarecen al país

El desempeño del desarrollo humano sostenible depende de una distribución equitativa de las oportunidades entre todos los ciudadanos y ciudadanas. Para garantizar esa equidad no es suficiente una política monetaria de control de precios. Aunque Costa Rica mantiene una inflación de un dígito desde finales de 2006, por varios años ha existido la percepción de que el costo de vida se ha incrementado. Con el fin de ahondar en este tema, una investigación efectuada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* utilizó la base de datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, del 2011, y determinó que Costa Rica es más cara que varias naciones de América Latina. En esta edición, a partir de un estudio realizado por Mata (2015), se profundiza el análisis para identificar los principales factores que explican el encarecimiento relativo del país en los últimos años.

Conviene recordar que, antes del 2006, Costa Rica tenía inflaciones altas y un régimen cambiario de minidevaluaciones que depreciaba la moneda todos los días.

GRÁFICO 3.27

Tasa de interés activa en moneda nacional y extranjera



Fuente: Lankester, 2015a, con datos del BCCR.

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 (gráfico 3.28). Entre 2000 y 2006 se observaron comportamientos muy similares en la variación nominal del tipo de cambio y la del poder adquisitivo (PPA), que mide las diferencias en el costo de los bienes y servicios entre países eliminando las distorsiones que introducen las diferencias de precios entre ellos.

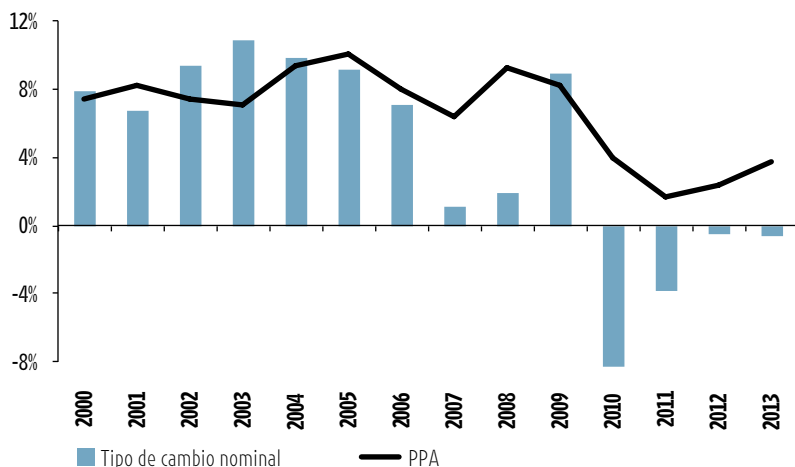
A finales del 2006, con la entrada del régimen de bandas cambiarias, el tipo de cambio se comenzó a ajustar según el mercado, aunque dentro de unos límites establecidos por el Banco Central. El precio de la divisa disminuyó y a partir de entonces se mantuvo anclado a la banda inferior, lo que implicó una apreciación de la moneda. Como puede verse en el gráfico 3.28, en la última década solo en un año (2009) el tipo de cambio nominal varió por encima del PPA. Nótese que las diferencias son especialmente amplias en el período 2010-2013. De ahí que pueda afirmarse que la apreciación



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLÍTICA MONETARIA
véase Lankester, 2015a
www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 3.28

Variación de la PPA^{a/} y el tipo de cambio nominal de Costa Rica en relación con Estados Unidos

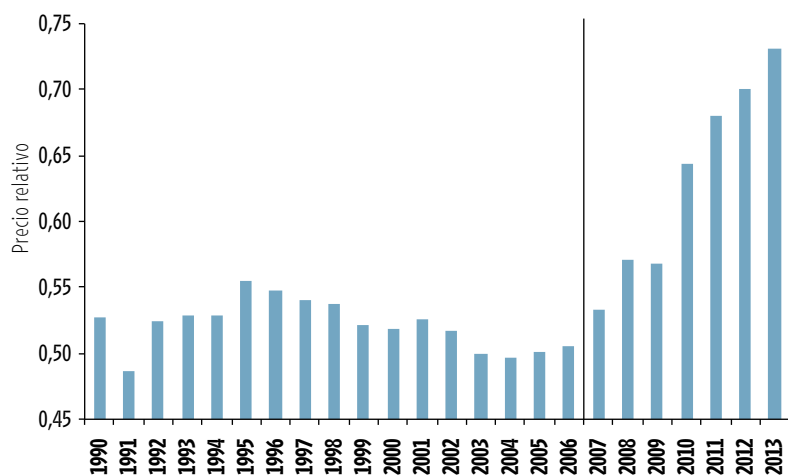


a/ Paridad de poder adquisitivo (PPA): valor de los bienes y servicios finales producidos en un país "X" durante un año, pero no expresado en términos de los precios de ese país, sino de los precios de Estados Unidos, que se toman como base de cálculo para "X" y para todos los demás países. De este modo es posible comparar países eliminando las distorsiones provocadas por las diferencias en los precios que existen entre ellos.

Fuente: Mata, 2015, con datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial.

GRÁFICO 3.29

Variación de los precios relativos de Costa Rica con respecto a Estados Unidos



Fuente: Mata, 2015, con datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial.

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 (gráfico 3.29). Además, aunque en la última década la inflación en Costa Rica fue menor al promedio de los últimos treinta años, sigue siendo mayor que la de Estados Unidos, lo que significa que el país mantiene precios nominales más elevados²⁷. 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. Entre las posibles causas de la apreciación cambiaria podrían mencionarse los cambios en la economía real, la inversión extranjera directa o los precios de los servicios, o podría atribuirse a fenómenos financieros como el arbitraje en las tasas de interés y el exceso de liquidez en moneda internacional. Se requiere una investigación más precisa al respecto.

El encarecimiento relativo de Costa Rica en relación con América Latina implicó aumentos en los costos de producción y pérdida de competitividad. Esto se refleja en los resultados de la encuesta trimestral "Pulso Empresarial", de la Uccaep, para los años 2014 y 2015. Según esa consulta, por ejemplo, la mayor preocupación de las y los empresarios es el incremento de los precios de los combustibles y la electricidad (Uccaep,

experimentada con el régimen de bandas cambiarias contribuyó al aumento de los precios relativos en Costa Rica. En efecto, 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.

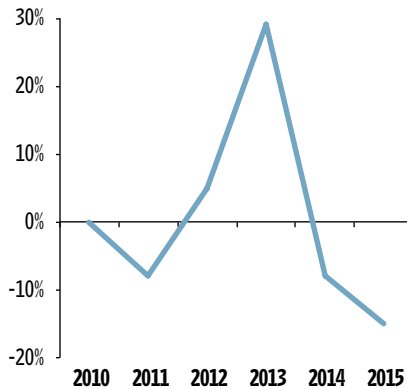
El segundo factor asociado al encarecimiento del país es la evolución de los

2015). Esta inquietud se explica en gran medida porque en 2013 aumentó en un 29% el precio promedio de la tarifa eléctrica para el sector que consume 3.000 kW/h (gráfico 3.30). Sin embargo, es importante reconocer que después de 2013 se observa un cambio de tendencia en el precio promedio de la electricidad: los incrementos primero se desaceleran y luego muestran variaciones negativas. Como resultado, en mayo de 2015 la tarifa promedio fue un 4% menor que el valor registrado en mayo de 2009 y el de las empresas analizadas (CNFL, Jasec, ESPH). Solo en el caso de la CNFL la tarifa de 2015 era mayor a la de 2009, pero inferior a la inflación acumulada del período, lo cual significa que en términos reales era menor. Por lo anterior, aunque existe un malestar general por los aumentos en la electricidad, en promedio los precios son similares a los de 2009. En este caso, las percepciones no se ajustaron al cambio de situación.

Por su parte, el precio de los combustibles tiene un efecto indirecto en la tarifa de la electricidad. En los últimos años, ante la incapacidad de satisfacer por completo la demanda eléctrica, se ha optado por cubrir el faltante por medio de la generación térmica, lo que tiene un alto impacto no solo sobre el ambiente, sino también en los costos, especialmente en épocas de sequía. El precio de los combustibles en Costa Rica se incrementó de manera considerable al empezar 2013 y se redujo a finales del año. Volvió a aumentar a principios de 2014 y registró nuevas bajas a inicios de 2015. Los cambios en las tarifas nacionales obedecen en parte a variaciones coyunturales en el mercado mundial. Por ejemplo, en enero de 2015 el barril de petróleo se cotizaba a la mitad del precio que tenía a finales de julio de 2014. El aumento en el uso de hidrocarburos para generar electricidad causa mayor inestabilidad en el costo del servicio, al vincularlo con las variaciones en el precio externo. Aquí de nuevo hay un cambio de tendencia que es importante considerar: la caída del precio internacional del petróleo contribuyó a aliviar la presión sobre los precios de la electricidad. Los incrementos que se registraron en 2013 en ese rubro y en el de combustibles tuvieron un impacto en

GRÁFICO 3.30

Variación en el precio de la tarifa general de electricidad^{a/}
(primeros 3.000 kW/h)



a/ Se estima la variación anual en la tarifa promedio al mes de mayo de cada año en las siguientes empresas: CNFL, Jasec y ESPH.

Fuente: Mata, 2015, con datos de Aresep.

las expectativas empresariales; sin embargo, el encarecimiento se debió a factores coyunturales, no a aumentos permanentes, y es claro que las expectativas no se ajustaron con rapidez ante las nuevas condiciones.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
COSTO DE VIDA

véase Mata, 2015 en
www.estadonacion.or.cr

Aporte especial: Variaciones en los precios regulados y el ciclo electoral

Con motivo de las elecciones de febrero y abril de 2014, para este Informe se llevó a cabo un análisis de largo plazo de la relación entre las variaciones del índice de precios de bienes y servicios regulados, y el ciclo electoral. Indagar sobre el tema es importante para este capítulo, pues ayuda a despejar una incógnita: ¿en tiempos electorales, se incide en la economía con el fin de crear un clima artificialmente benigno, que contribuya a inclinar las preferencias de los votantes en favor del partido que detenta el poder?

Investigaciones previas del PEN no encontraron evidencia de que los gober-

nantes utilicen su poder discrecional sobre el gasto público para modificar las expectativas de los votantes de previo a las elecciones. Las razones provienen de las reglas políticas e institucionales que rigen el sistema electoral y los procesos presupuestarios en el país. Por una parte, el sistema electoral prohíbe la reelección sucesiva en el Ejecutivo y el Legislativo, lo que reduce el incentivo del gobernante para manipular el gasto público (no es lo mismo trabajar para su propio futuro político, que para el de otra persona, aunque sea del mismo partido). Por otra parte, la rigidez del gasto del Gobierno Central y el hecho de que cerca del 60% del gasto público consolidado (todo el sector público) está regulado por normas presupuestarias distintas, que impiden el control directo del Ejecutivo, limitan este tipo de manipulación.

No obstante podría suceder que, en presencia de estas dificultades, se utilicen otros medios para manipular el gasto público con fines electorales. Lankester (2015b) exploró la posibilidad de que un gobierno emplee herramientas indirectas de intervención económica a través del mercado de bienes y servicios regulados, los cuales pueden ser usados en función de un ciclo político. La premisa es que los gobernantes tienen incentivos para fijar precios altos cuando están lejos del período electoral, y precios bajos cuando las elecciones se acercan, de modo que los consumidores (votantes) reciban un beneficio. En esta sección se analiza si esta hipótesis tiene algún asidero en la realidad nacional.

Lankester estudió el índice de precios al consumidor de los bienes y servicios regulados en tiempos electorales y no electorales, con el fin de determinar si existen o no patrones alterados al aproximarse las elecciones nacionales. En un primer análisis los resultados fueron concordantes con la teoría de ciclos políticos, pues en las últimas seis elecciones nacionales (desde 1994) se observan reducciones en la variación interanual de los precios, seguidas de movimientos en el sentido opuesto (gráfico 3.31). Sin importar la fecha del período electoral, el comportamiento del índice parece mantenerse: tiende a la baja antes del mes electoral y luego se revierte. Estas variaciones

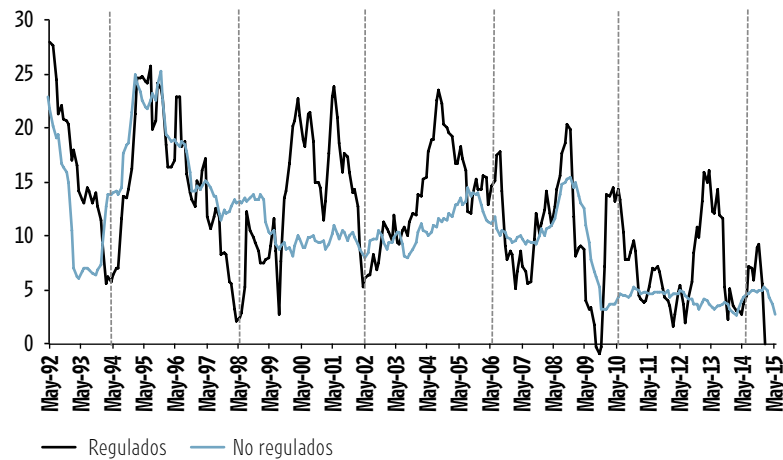
no implican necesariamente que la inflación en su conjunto se vea afectada de la misma manera, pues el índice incluye una gran cantidad de bienes y servicios no regulados que, como puede verse en el gráfico 3.31, no tienen un comportamiento similar. No obstante, sí pueden presionar su evolución o alterar potencialmente las preferencias electorales, pues algunos de los bienes y servicios regulados son de gran interés para el público. Cabe mencionar que durante el período del análisis la canasta de consumo del IPC sufrió modificaciones, pero ello no impidió lograr el principal objetivo del trabajo aquí reseñado, que fue estudiar las tendencias.

Es preciso no adelantar conclusiones a partir de esta primera constatación. Un paso analítico indispensable es descomponer la categoría “bienes y servicios regulados”, pues comprende una amplia canasta de productos. ¿El comportamiento observado responde a un movimiento generalizado de todos los bienes y servicios regulados, o solo al de unos pocos, aunque importantes? Con el fin de determinar si existen o no conductas selectivas en algunos productos específicos, se analizaron las variaciones interanuales de una serie de bienes y servicios. De todos ellos, solo se observó un comportamiento similar al del ciclo político en el caso de la gasolina. En otras palabras, los aparentes ciclos políticos de los bienes y servicios regulados no corresponden a un comportamiento generalizado, sino que están influidos por lo que ocurre con un producto en particular: la gasolina.

El gráfico 3.32 muestra las variaciones en el precio de la gasolina en los meses anteriores y posteriores a tres elecciones. La relevancia de estos cambios se debe a su repercusión en los costos de una parte significativa de los bienes y servicios del país. Los altibajos en el precio del combustible pueden tener un efecto “bola de nieve” en la economía, al afectar sectores clave como por ejemplo el transporte. En un análisis de sensibilidad realizado por Agüero (2015) con base en la matriz de insumo producto (MIP) 2011 del BCCR (2014), se determinó que un aumento promedio de los combustibles²⁸ genera un incremento en el costo del transporte, de 3,3% sobre el valor agregado total, en caso de que todo

GRÁFICO 3.31

Variación interanual del IPC para productos regulados y no regulados^{a/}

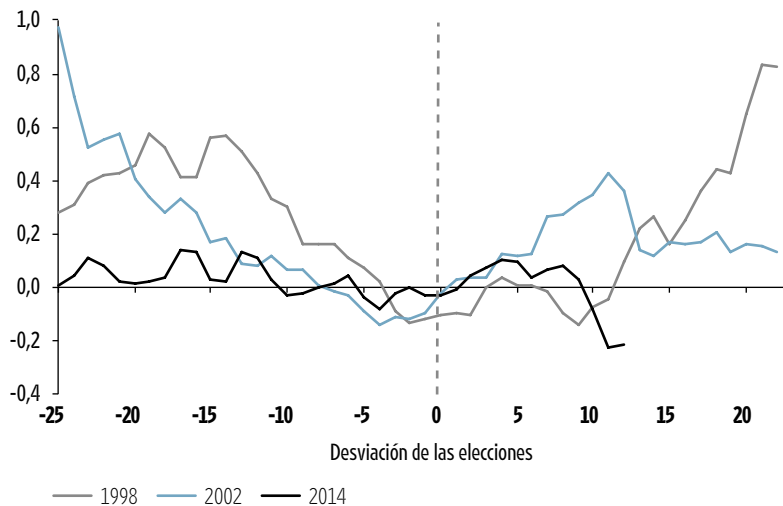


a/ Las líneas punteadas corresponden a los meses electorales.

Fuente: Lankester, 2015b, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.32

Variación en el precio de la gasolina^{a/} en los meses previos y posteriores a tres procesos electorales



a/ Las variaciones se determinan a partir del índice de precios regulados desestacionalizado. La tendencia previa al cero indica el comportamiento de las variaciones antes de las elecciones. El comportamiento después del cero muestra la tendencia después de las elecciones.

Fuente: Lankester, 2015b, con datos del BCCR.

el impacto del aumento inicial se traslade al consumidor final. Es claro, entonces, que los cambios en los precios de los bienes y servicios regulados, y sus efectos indirectos en la economía, no solo dificultan el control de la inflación sino que además afectan el ingreso de los consumidores y la competitividad empresarial.

»
 PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CICLOS POLÍTICOS Y MERCADOS
 REGULADOS EN COSTA RICA**
 véase Lankester, 2015b, en
www.estadonacion.or.cr

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. Con motivo del vigésimo aniversario de la reforma, este apartado analiza si la aspiración de mayor competitividad y menor concentración del sistema bancario fue alcanzada, un asunto que el *Informe Estado de la Nación* no había estudiado hasta ahora. Es importante indicar que en esta ocasión no se explora en profundidad si la promesa sustantiva, la canalización de más recursos hacia los sectores productivos, se ha cumplido. Anteriores ediciones de este Informe ya han abordado el tema, señalando una inconveniente reorientación hacia el crédito personal y de consumo y un relativo alejamiento de la producción. Este aspecto es tratado someramente en la presente entrega.

El monopolio bancario a favor del Estado, creado en 1948 con la nacionalización de los depósitos en cuentas corrientes, se estableció bajo la premisa de que los depósitos públicos debían destinarse al desarrollo productivo, con tasas de interés subsidiadas. A partir de los años sesenta, el país aprobó una serie de reformas legales que flexibilizaron las limitaciones para la captación de depósitos²⁹ y permitieron obtener recursos del público mediante la emisión de certificados de inversión en colones y la eliminación de la práctica de fijar las tasas de interés de los intermediarios financieros. Además, en los años ochenta se modificó la Ley de la Moneda para dar mayor participación a la banca privada. En términos generales, estas medidas buscaban fomentar la competencia, para disminuir los altos márgenes de intermediación que cobraban los bancos estatales y reducir

el control político sobre el crédito. No puede afirmarse, pues, que la liberalización del sistema bancario se inició con la ruptura del monopolio estatal sobre las cuentas corrientes, pues ya existía un proceso previo. Sin embargo, la reforma de 1995 es la más importante y simbólica de todas, porque derribó la piedra angular del régimen instaurado en 1948.

Un primer impacto de la 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 medidos en términos reales del Sistema Bancario Nacional. 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 (recuadro 3.11). 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. En tales condiciones, el número de participantes debería aumentar, a la vez que se reduce el peso relativo de cada uno de ellos. A partir de un estudio realizado por Villamichel (2015), se analizó la concentración de los mercados bancarios en Costa Rica. Uno de los indicadores más utilizados con este propósito es el

diagrama de Lorenz, el cual ubica en el eje vertical el porcentaje acumulado de los bancos según su nivel de activos y en el eje horizontal el porcentaje acumulado de bancos. La línea diagonal que sale del origen muestra una situación de perfecta competencia, que sería el caso en que todos los bancos tienen el mismo monto de activos. Una curva por debajo de la diagonal significa que existe concentración bancaria.

El gráfico 3.34 presenta la curva de Lorenz para la distribución de activos entre los bancos en 1995 y 2014. En ambos años las curvas están por debajo de la diagonal, lo cual significa que una gran parte de los activos se concentra en 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 estima la concentración representada en la curva de Lorenz; este puede tomar 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).

Otro indicador que mide la concentración es el índice Herfindahl-Hirschman (HHI), que considera la distribución del tamaño de las empresas que conforman el mercado³². Cuando el índice se aproxima a cero significa que el mercado está constituido por un gran número de entidades de igual tamaño. Un HHI menor a 10% se cataloga como no concentrado, entre 10% y 18% como moderado, y superior a 18% como concentrado. Un HHI de 100% será indicativo de un mercado con un solo participante. Los resultados también muestran una rápida dispersión después de 1995, que se estabilizó desde mediados de 2005. Cuando se descomponen los balances por moneda se observa que el indicador en dólares ha sido el principal responsable del desarrollo bancario (gráfico 3.35), mientras que en colones la concentración en el Sistema

RECUADRO 3.11

Aumenta el acceso al crédito de los hogares costarricenses

Desde 2004 se ha incrementado considerablemente el acceso al crédito de los hogares costarricenses, sin alcanzar niveles de excesivo endeudamiento generalizado. Como proporción del ingreso, el endeudamiento del grupo más adinerado se concentra en las instituciones del sistema financiero nacional, mientras que los hogares de los primeros quintiles usan con más frecuencia los créditos comerciales, que no están regulados como los de las entidades financieras.

En Costa Rica, los créditos para adquirir bienes y servicios son otorgados tanto por las entidades del sistema financiero (bancos, cooperativas, mutuales) como por empresas comerciales. A pesar de su importancia en la economía, existe poca información acerca del crédito dirigido a los hogares. Jiménez y Retana (2015) utilizaron datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 2004 y 2013, para analizar el nivel de endeudamiento de ese grupo, empleando como indicador las cuotas de los créditos pagados³⁰.

Uno de los principales hallazgos del estudio es que, durante el período analizado, el acceso al crédito de los hogares se incrementó en diez puntos porcentuales y alcanzó un 69% en 2013. Las empresas comerciales son las principales fuentes de estos créditos, sobre todo entre los hogares de bajos ingresos³¹ de zonas rurales, con jefaturas jóvenes y pocos años de escolaridad. El segundo lugar en importancia lo ocupan los préstamos para consumo no relacionados con vivienda, los cuales, en 2013, estaban presentes en el 29,8% de los hogares, especialmente en aquellos con jefaturas jóvenes, altos niveles educativos y en los quintiles de mayor ingreso (gráfico 3.33). Por su parte, la mayor parte de las tarjetas de crédito se utiliza en hogares urbanos con jefaturas de edades intermedias y altos niveles de escolaridad.

En 2013 los hogares dedicaron el 12% de su ingreso al servicio de sus deudas, casi el doble de lo reportado en 2004.

En promedio, no se observa un alto y generalizado nivel de endeudamiento. No obstante, un 8,5% de hogares destina más de un 30% de su ingreso al pago de sus préstamos. Este grupo, aunque minoritario, podría ser preocupante, dado que en la administración del riesgo del crédito se recomienda evitar endeudamientos superiores a ese porcentaje.

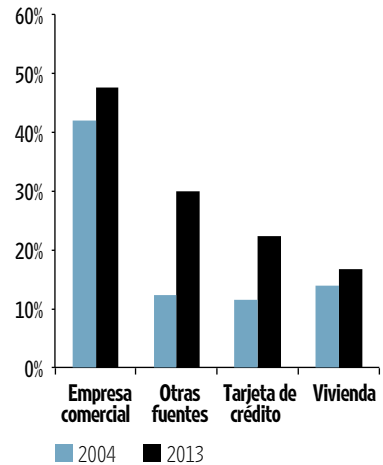
Los hogares de bajos ingresos tienen una mayor proporción del servicio de sus deudas fuera del sistema financiero, específicamente con empresas comerciales, mientras que los créditos de vivienda, las tarjetas de crédito y otros tienen una baja importancia relativa. Las familias de mayor ingreso tienen la mayor proporción del servicio de la deuda en préstamos de consumo y vivienda, otorgados sobre todo por el sector financiero. A pesar de que los comercios son la fuente más usual de crédito para los hogares, no lo son desde el punto de vista del monto del servicio de la deuda. Desde esta perspectiva son más importantes los "otros créditos" (consumo, principalmente) y vivienda. En cuanto a las tarjetas de crédito, representan un 11,3% del servicio de la deuda, con un rango que va de 4,1% en el quintil de menor ingreso, hasta un 14,5% en el de mayor ingreso.

El acceso al crédito para los hogares es indispensable, no solo para el consumo individual, sino para el crecimiento económico. Por ello es necesario que las personas tomen sus decisiones crediticias con información veraz y comprensible, a fin de evitar endeudamientos excesivos que pueden reducir el bienestar de los hogares y afectar la estabilidad del sistema financiero. Convendría entonces considerar la posibilidad de ampliar el ámbito de la Central de Información Crediticia de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), para mejorar la administración del riesgo de los créditos otorgados.

Fuente: Jiménez y Retana, 2015, con datos de las Enigh 2004 y 2013, del INEC.

GRÁFICO 3.33

Proporción de hogares con acceso a crédito, según tipo de deuda



a/ La categoría "Otras fuentes" incluye otros préstamos no relacionados con vivienda, que corresponden fundamentalmente a créditos para consumo.

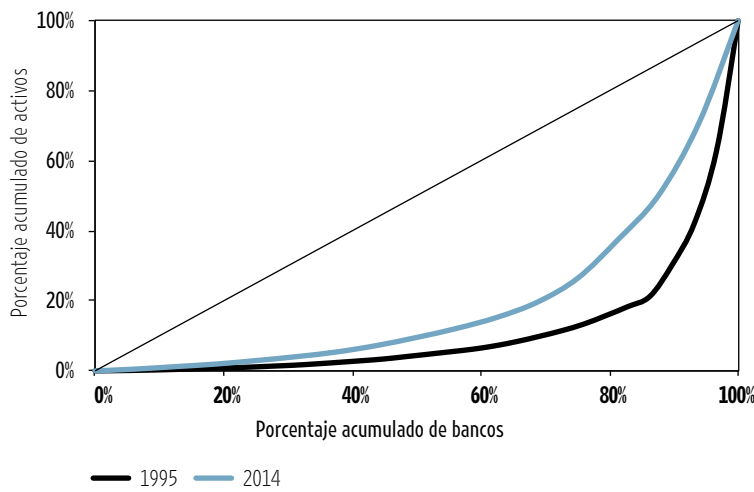
Fuente: Jiménez y Retana, 2015, con datos de las Enigh 2004 y 2013, del INEC.

Bancario Nacional se ha mantenido elevada. En otras palabras, con la entrada de los bancos privados y el desarrollo del mercado en dólares se logró equiparar un poco el tamaño relativo de los bancos y, por lo tanto, se ha reducido modestamente la concentración.

Mientras existan facilidades para la entrada de nuevos participantes al mercado, el aumento de la competencia incentivará la reducción de costos, gracias a las economías de escala que se logran con el crecimiento del negocio, lo que podría promover un mercado más concentrado. El modelo de Panzar y Rosse, de 1987, es uno de los más utilizados para medir la competencia en la industria bancaria, pues analiza la sensibilidad de los ingresos de los bancos ante cambios en los precios de sus insumos financieros y no financieros. Por ejemplo, la tasa de interés que cobran esas entidades debería estar determinada en forma directa por sus costos. En este caso, la competencia se mide por el grado en que un cambio se refleja en el precio de los insumos sobre los ingresos del banco: cuanto más sensibles son los ingresos a los cambios de sus costos, menor es el poder de mercado

GRÁFICO 3.34

Curva de Lorenz del Sistema Bancario Nacional y sus activos

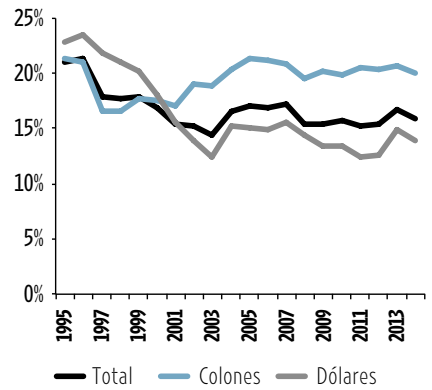


Fuente: Villamichel, 2015, con datos de la Sugef.

GRÁFICO 3.35

GRÁFICO 3.35

Índice Herfindahl-Hirschman^{a/} de activos del Sistema Bancario Nacional, por año y moneda

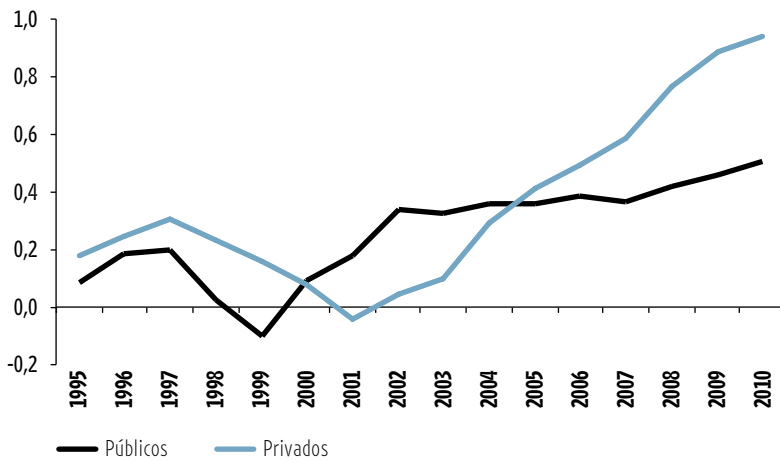


a/ El índice Herfindahl-Hirschman mide la concentración de activos en el Sistema Bancario Nacional. Cuando su valor se aproxima a cero significa que el mercado está constituido por un gran número de empresas de igual tamaño, y cuando es igual a 100% significa que solo hay un participante.

Fuente: Villamichel, 2015, con datos de la Sugef.

GRÁFICO 3.36

Indicador de competencia en colones, por tipo de banco^{a/}



a/ El indicador representa el grado en que el entorno obliga a los participantes a ajustar sus tasas activas, que determinan sus ingresos financieros, ante cambios en sus costos a riesgo de perder participación de mercado y rentabilidad. Si el indicador es menor que cero se considera que el comportamiento es de monopolio, entre cero y uno representa un mercado oligopólico y si es mayor o igual a uno es un mercado en competencia. El período corresponde a promedios móviles quinquenales. El gráfico excluye a los bancos especiales: Banco Popular y Banco Hipotecario de la Vivienda.

Fuente: Villamichel, 2015, con datos de Sugef.

que puede ejercer y, por lo tanto, hay menos posibilidades de que predominen comportamientos no competitivos. El indicador “H” representa el grado en que el entorno obliga a los participantes a ajustar sus tasas activas, que determinan sus ingresos financieros ante cambios

en sus costos a riesgo de perder participación de mercado y rentabilidad. Si el indicador es menor a cero se considera que el comportamiento es de monopolio, entre cero y uno representa un mercado oligopólico y si es mayor o igual a uno es un mercado en competencia.

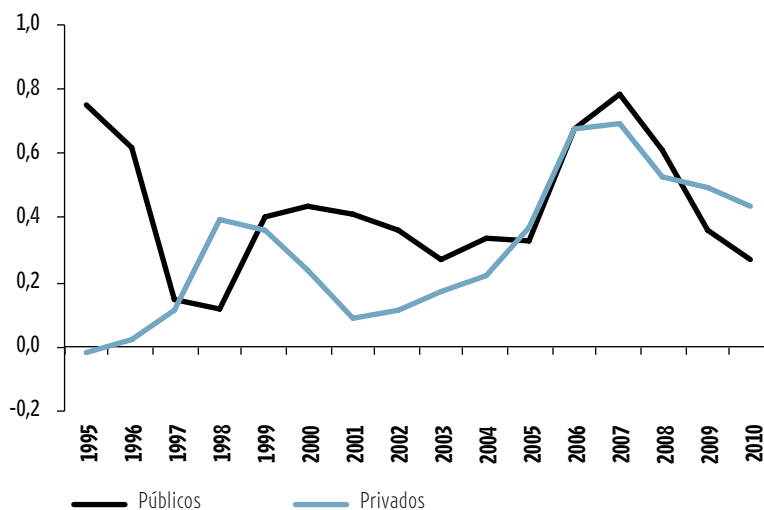
Los resultados de las estimaciones para el Sistema Bancario Nacional, por moneda, muestran un aumento generalizado de las condiciones de competencia, especialmente después de 2005; sin embargo, hay notables diferencias entre los sectores público y privado. En el mercado en colones, los bancos públicos se encuentran en el rango de competencia oligopólica, es decir, enfrentan menos competencia, mientras que los bancos privados se ajustan a las tasas establecidas por los entes públicos (gráfico 3.36). Aunque el número de bancos públicos es escaso, la tendencia ha sido alejarse del monopolio, lo cual implica que se ha incrementado el tamaño de las entidades más pequeñas de este sector.

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 especializa 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 (gráfico 3.37).

En resumen, 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 intermediación 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.

GRÁFICO 3.37

Indicador de competencia en dólares, por tipo de banco^{a/}

a/ Indicador H de competencia. El período corresponde a promedios móviles quinquenales. El gráfico excluye a los bancos especiales: Banco Popular y Banco Hipotecario de la Vivienda.

Fuente: Villamichel, 2015, con datos de la Sugef.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**COMPETENCIA DEL SECTOR
BANCARIO**

véase Villamichel, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

La investigadora asociada fue Pamela Jiménez-Fontana.

Se elaboraron los siguientes insumos: *La importancia de la gestión municipal en el ecosistema de negocios de la mipyme y su relación con la competitividad y el desarrollo cantonal en Costa Rica*, de Lizette Brenes, Ligia Bermúdez, Katherine Bermúdez, Daniela Jiménez y Carlos Campos; *Análisis del dinamismo de las exportaciones de bienes de Costa Rica: evolución durante la última década*, de Francisco Gamboa; *Estilo de gastos de los hogares y el impacto de diferentes escenarios de reforma fiscal*, de Cathalina García-Santamaría y Pamela Jiménez-Fontana; *Impulso al crecimiento y desarrollo turístico en Costa Rica*, del ICT; *Análisis de la política monetaria del 2014 y Ciclos políticos y mercados regulados en Costa Rica*, de Valerie Lankester; *Análisis del costo de vida y disparadores de costos de producción en Costa Rica*, de Catherine Mata; *Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo*, de Karla Meneses y Daniela Anda; *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica*, de Álvaro Ramos, y *Análisis de los veinte años de competencia en el sector bancario costarricense*, de Pablo Villamichel.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Efecto del incremento en el precio de los insumos regulados*, de Diego Agüero; *Los servicios como determinantes del desempeño del sector industrial*, de Jorge Arbache,

Luis Loría, Rudolf Lücke, Nanno Mulder e Isabel Patiño; *La evolución de la inversión extranjera directa y el caso de Costa Rica*, de Cepal; *El crédito de los hogares*, de Ronulfo Jiménez y Andrés Retana; *Análisis de bases de datos del inventario de oferta turística en Caribe Sur*, de Pamela Jiménez-Fontana y Esteban Durán; *Movilidad en el mercado laboral*, de Pamela Jiménez-Fontana y Rafael Segura, y *Productividad y crecimiento de las empresas en Costa Rica*, de Ricardo Monge y Federico Torres.

Un agradecimiento especial a Allan Flores, Pablo Villamichel, Edgar Robles, José Angulo, Ricardo Matarrita, Ricardo Monge, Miguel Ángel Rodríguez, Jeffrey Orozco, Hairo Rodríguez, José Luis Arce, Susan Rodríguez, Karla Meneses, Jennyfer León, Valeria Lentini, Leonardo Merino, Jorge Vargas y Miguel Gutiérrez, por sus comentarios como lectores críticos. A la Uccaep, el Observatorio de Mipymes de la UNED, el INEC, el Banco Central de Costa Rica, Canatur y Cinde, por el acceso a sus bases de datos. A Luis Loría, Jorge Mario Martínez, Rodolfo Lizano, Roxana Arguedas, Tatiana Cascante, Yanira Xirinachs, Natalia Carvajal, Juan Rafael Vargas y Mauricio Soto, por la información aportada. A Hannia Vega y José Antonio Ventura, por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Natalia Morales, Rafael Segura y Esteban Durán por el procesamiento y edición de información.

La edición técnica fue realizada por Pamela Jiménez-Fontana, Leonardo Merino, Jorge Vargas Culléll, Miguel Gutiérrez Saxe, Esteban Durán y Jennyfer León.

La revisión de cifras la efectuó Pamela Jiménez-Fontana.

Los talleres de consulta se realizaron los días 10 de abril, 8, 18, 20, 21 de mayo, 16 y 19 de junio y 3 de julio de 2015, con la participación de: Pablo Abarca, Rodrigo Aguilar, Diego Agüero, Eduardo Alonso, Osvaldo Alvarado, Daniela Anda, Jorge Luis Araya, José Luis Arce, Rodrigo Arce, Roxana Arguedas, Edna Camacho, Daniela Castro, Rafael Carrillo, Tatiana Cascante, Milton Castillo, Frank Cerdas, Karen Chacón, Diandra Chávez, Willy Chávez, Esteban Durán, Allan Flores, Juan José Flores, John Fonseca, Oscar Fonseca, Francisco Gamboa, Cathalina García, Francisco Garro, Diego González, Velia Govaere, Jorge Guardia, Miguel Gutiérrez, Emmanuel Hess, Roberto Jaikel, María Jarquín, Pamela Jiménez-Fontana, Valerie Lankester, Jennyfer León, Valeria Lentini, Karina López, José Luis Loría, Luis Loría, Kattia Madrigal, Catherine Mata, Cindy Medaglia, Karla Meneses, Leonardo Merino, Ricardo Monge, Karla Montero, Alberto Mora, Héctor Morales, Roxana Morales, Nanno Mulder, Evelyn Muñoz, Jorge Muñoz, Jorge Oguilve, Rubén Pacheco, Isabel Patiño, Priscilla Piedra, Obryan Poyser, Alejandra Ramírez, Álvaro Ramos, Bary Roberts, Edgar Robles, Hairo Rodríguez, Susan Rodríguez, María Santos, Timothy Scott, Rafael Segura, Mario Socateli, Mauricio Soto, Max Soto, Carolina Vargas, Carlos Vargas, Jorge Vargas, Leiner Vargas, José Ventura, Pablo Villamichel, Marlon Yong, Sandro Zolezzi, Norberto Zúñiga y Joyce Zürcher.

NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** Para el 2014 este indicador fue de 4,4%, por la reducción de la IED. Aunque sigue siendo importante, este aporte está 1,6 puntos por debajo de lo que representó en el período 2005-2007 (6%).
- 6** En todas las estimaciones basadas en las encuestas de hogares, para los años 2010 a 2014 se utiliza la estructura de población según las proyecciones de 2008.
- 7** En conjunto, estos productos tuvieron una participación promedio superior al 50% de las exportaciones totales de bienes durante el período en estudio. El resto correspondió a una gran cantidad de productos cuyo peso relativo fue inferior al 2% del total.
- 8** Equipos para infusión y transfusión de sueros, aparatos para procedimientos ortopédicos, ginecológicos y oftalmológicos, así como agujas y catéteres, entre otros.
- 9** Se debe considerar que las estadísticas de exportaciones de productos frescos incluyen no solo a países exportadores que son productores, sino también a países que comercializan los productos como re-exportadores o distribuidores regionales. Estos son los casos de Holanda, Alemania y Bélgica, entre otros, que por contar con facilidades logísticas y portuarias operan como centros de acopio para la posterior distribución. Para este Informe se ajustaron las cifras de modo que solo se contabilizaran las exportaciones de los países que por condiciones de suelo y clima sí producen piña (o tienen posibilidades de hacerlo).
- 10** Cabe señalar que hubo 33 establecimientos que no reportaron el origen de sus capitales.
- 11** El modelo se estimó independientemente para cada uno de los años del período 2003-2013, con el objetivo de asegurar que los resultados obtenidos fueran robustos y evitar la doble contabilidad de los ocupados en la muestra de las encuestas de hogares (más detalles en el Anexo Metodológico).
- 12** Incluye la agricultura para el mercado interno y la agroexportación tradicional y no tradicional.
- 13** Incluye zonas francas y nuevos servicios.
- 14** Servicios tradicionales de gobierno, comercio y otros servicios.
- 15** Las municipalidades son las principales encargadas de conceder las patentes comerciales. Sin embargo, en algunos casos, en un mismo cantón existe una división territorial que delega en los concejos municipales de distrito el otorgamiento de estos permisos para ciertas partes del territorio.
- 16** Se trata de los concejos municipales de Peñas Blancas, Cervantes, Tucurrique, Lepanto, Paquera, Monteverde y Colorado.
- 17** La estimación parte del supuesto de que las empresas inscritas en la CCSS tienen patente comercial.
- 18** Para el análisis de conglomerados, los datos correspondientes a patentes otorgadas por concejos de distrito fueron agregados al dato del respectivo cantón (municipalidad): por ello en adelante el número total de casos corresponde a los 81 cantones del país.
- 19** El carácter cédular permite establecer tasas impositivas diferentes para distintos tipos de renta según su origen y permite gravar en forma independiente a las personas (físicas o jurídicas) con cédulas diferentes, lo que genera una gran dispersión tarifaria. Así, dependiendo de la actividad que se desarrolle, así es la tasa que se paga: para los ingresos salariales superiores a 1.128.000 colones es de 15%; para los provenientes de intereses de bonos del Gobierno, certificados de depósito u otros instrumentos de ahorro es de 8%; los dividendos de una empresa pagan 5% o 15% (dependiendo de si la empresa está en Bolsa o no) y la compra y venta ocasional de un terreno está exenta.
- 20** Esta estimación es mayor que la reportada en investigaciones anteriores, pero no se debe a aumentos en el incumplimiento, sino a mejoras metodológicas en el estudio del tema.
- 21** 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.
- 22** El Monex es un mercado cambiario mayorista que funciona desde noviembre del 2006 para la compra y venta de monedas extranjeras.
- 23** Las expectativas inflacionarias se miden a partir de una encuesta que realiza el BCCR entre analistas del sistema financiero, empresarios, académicos y consultores, todos agentes económicos independientes considerados formadores de opinión en la materia. Se aplica el día que se hace de conocimiento público el último dato mensual observado del IPC. Para mayor detalle puede visitarse la página web del Banco Central.
- 24** En la sesión 5499-2011, del 1º de junio del 2011, la Junta Directiva del BCCR aprobó la nueva estrategia de control monetario para consolidar la TPM como el principal instrumento de su política.
- 25** Medir la inflación a través de las variaciones del IPC es uno de los métodos que se utilizan a nivel global. Esas variaciones reflejan el comportamiento de los precios de una canasta específica de bienes y servicios, que permite aproximar el cambio en el costo de vida. Esta metodología tiene la desventaja de que los precios de distintos productos varían en diferentes magnitudes y los consumidores pueden escoger algo más barato, aun cuando la medida del IPC supone que van a seguir comprando la misma canasta representativa; otra desventaja es que el IPC no brinda información sobre los cambios en la calidad de los bienes y servicios.
- 26** Como su nombre lo indica, el ISI muestra la tendencia subyacente de la inflación, procurando capturar el movimiento de mediano y largo plazo del nivel general de precios y aislando las variaciones en precios más volátiles. Con este índice el BCCR pretende tener una medida del núcleo inflacionario que refleje el componente de cambio en precios relacionado con el fenómeno monetario, ya que es sobre este núcleo inflacionario que la política monetaria podría tener la mayor influencia.
- 27** 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.
- 28** El incremento promedio considerado fue de 17,4%.
- 29** Algunas de esas reformas fueron la promulgación del Código de Comercio, en 1964, que permitió a las sociedades anónimas emitir títulos para financiarse, y la aprobación de la Ley de Regulación de Empresas Financieras no Bancarias, en 1972.
- 30** Con la información de las encuestas se definió que un hogar tenía crédito si alguno de sus miembros reportaba pagos de cuotas de algún préstamo. Esta definición puede subestimar el acceso al crédito, al no considerar créditos existentes para los cuales no se había realizado pago de cuotas, ya sea por morosidad o por no corresponder en el período. Se debe tener en cuenta que la Enigh no está diseñada para medir el endeudamiento de los hogares.
- 31** Incluye el segundo, el tercero y el cuarto quintil de ingreso.
- 32** Se calcula mediante la suma de los cuadrados de la participación porcentual en el mercado de todos los bancos. Cuanto más alto sea el índice, mayor será la concentración en la industria.

CAPÍTULO
4

Armonía con la naturaleza

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	171
Valoración general	173
Valoración del Vigésimo Informe	174
Aspiraciones	174
Introducción	175
Resultados de la gestión ambiental:	
el uso de los recursos naturales	175
Costa Rica mantiene una huella ecológica insostenible	176
Sin cambios sustantivos en los patrones energéticos	176
Recurso hídrico: calidad y acceso podrían verse comprometidos	180
En debate sostenibilidad del abastecimiento de madera	183
Resultados de la gestión ambiental:	
la producción de alimentos	185
Territorio agrícola disminuye y se transforma en treinta años	185
Pesca: la escasa información disponible evidencia problemas de sostenibilidad	187
Nota especial: Aproximación al estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica	187
Resultados de la gestión ambiental:	
conservación y ecosistemas	191
Patrimonio enfrenta problemas en ecosistemas específicos	191
Retos específicos para consolidar avances en cobertura forestal	193
Nota especial: Aportes para medir el impacto de las políticas de conservación	195
Resultados de la gestión del riesgo de desastres	197
Procesos de la gestión ambiental	
Año récord en movilización social ambiental	200
Marco normativo: amplía producción pero limitada efectividad	201
Aporte especial: La legislación en materia de energía entre 1950 y 2014	205
Difícil concreción de políticas y metas en gestión del riesgo y cambio climático	210
Capacidades para la gestión ambiental	215

HALLAZGOS RELEVANTES

- » En 2014 la deuda ecológica del país fue igual a la del año anterior: cada costarricense utilizó un 8% más de lo que el territorio tiene disponible para satisfacer su demanda de recursos naturales.
- » El consumo total de energía se abasteció en un 72,1% con hidrocarburos, un 25,8% con electricidad y un 2,1% con coque.
- » El transporte consumió el 58,8% de la energía comercial y se mantuvo como el sector que hace el uso más intensivo de este recurso.
- » 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%.
- » El servicio de ferrocarril dentro de la Gran Área Metropolitana pasó de movilizar 2.503.887 pasajeros en 2012, a 3.671.509 en 2014.
- » Aunque el acceso a agua potable sigue aumentando (93,4% en 2014), la disponibilidad comienza a presentar problemas: en algunos cantones se han paralizado actividades de construcción por dificultades para garantizar el abastecimiento del líquido.
- » 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%.
- » Según el MAG, en 2014 la falta de agua en el Pacífico (causada por el fenómeno de El Niño) y el enfriamiento de las aguas en el Atlántico redujeron hasta en un 75% la capacidad de crecimiento de los pastos. La sequía le ocasionó al sector agropecuario pérdidas por 19.000 millones de colones.
- » Según el VI Censo Nacional Agropecuario, el 82,1% de las fincas aplica fertilizantes y el 90,1% utiliza plaguicidas.
- » 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.
- » Entre 2011 y 2014 aumentó en un 12,9% el número de especies amenazadas.
- » 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.
- » En 2014 se protegió bajo la modalidad del programa de pago por servicios ambientales (PSA) 49.455 hectáreas, un 27,7% menos que el año precedente.
- » El Tribunal Ambiental Administrativo denunció que en la costa del Pacífico desaparecieron 400 hectáreas de manglar entre 2010 y 2014.
- » La Contraloría General de la República encontró debilidades en la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que impiden el adecuado seguimiento de las actividades propuestas.
- » Mediante decreto ejecutivo se creó el Sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, adscrito al Minae.
- » El 2014 fue el año con mayor número de acciones colectivas en la temática ambiental desde que se llevan registros. Se presentaron 57 acciones, equivalentes a un 9,7% del total de protestas ocurridas en el país (585).
- » 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.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2010-2014

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014
Uso de recursos					
Huella ecológica (hectáreas globales por habitante) ^{a/}	1,90	1,89	1,90	1,88	1,90
Biocapacidad (hectáreas globales por habitante) ^{b/}	1,67	1,70	1,71	1,74	1,76
Razón entre huella ecológica y biocapacidad ^{c/}	1,13	1,11	1,11	1,08	1,08
Participación de la huella de carbono (%) ^{d/}	30,3	29,3	30,7	31,1	31,1
Uso de la tierra					
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m ²)	1.418.978	1.909.325	1.838.893	1.791.326	2.184.631
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m ²)	320.196	293.490	311.528	322.582	342.983
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m ²)	550.291	706.396	592.757	574.779	616.110
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	18.348	8.838	16.971	14.112	7.424
Número de pozos legales perforados (acumulado)	14.476	14.626	14.776	14.926	15.003
Población que recibe agua de calidad potable (%) ^{e/}	89,5	90,1	92,2	92,8	93,4
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) ^{f/}	78,2	74,9	75,3	75,5	78,5
Procesamiento anual de madera en rollo (m ³)	1.079.730	919.014	1.058.708	972.542	1.017.000
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	4.185	4.116	4.252	3.107	2.784
Área sembrada de productos agrícolas (ha)	482.933	496.320	465.842	493.970	490.809
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	11.115	9.570	9.360	7.449	7.832
Importación de plaguicidas (kg de ingrediente activo)	8.434.564	7.548.509	7.655.882	7.397.896	7.845.987
Consumo de energía secundaria (TJ)	120.480	122.049	125.619	126.177	128.342
Hidrocarburos (%)	72,2	72,4	72,2	71,9	72,1
Electricidad (%)	25,6	25,6	25,8	26,0	25,8
Coque (%)	2,2	2,0	1,9	2,1	2,1
Biomasa (%)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	2,0	1,3	2,9	0,4	1,7
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	3,0	1,4	3,6	1,0	1,1
Intensidad energética ^{g/}	0,055	0,054	0,053	0,051	0,050
Promedio anual de concentración de PM ₁₀ en el aire de San José (μg/m ³) ^{h/}	28	24	27	25	24
Rechazos en RTV por emisiones contaminantes ^{i/} (%)	26,6	33,3	22,8	19,7	20,42
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día) ^{j/}	1.039	1.090	1.291	1.390	1.198
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	67	80	90	107	130
Empresas con certificado de sostenibilidad turística	183	240	285	303	321
Conservación					
Áreas silvestres protegidas (ha)	1.333.706	1.354.488	1.354.488	1.354.488	1.354.488
Áreas marinas protegidas (ha)	539.834	1.501.485	1.501.485	1.501.485	1.501.485
Áreas en la Red de Reservas Privadas (ha)	81.429	81.541	81.902	81.845	82.205
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	59.645	65.967	62.276	61.184	36.374
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	4.654	4.756	5.392	4.586	4.652
Riesgo					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	1.080	1.033	700	729	429
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	2.005	2.217	3.056	6.982	5.224
Emergencias con materiales peligrosos	105	111	116	143	107
Emergencias con LPG	1.900	2.106	2.940	6.839	5.363
Gestión institucional					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	0,37	0,36	0,37	0,36	0,35
Presupuesto del Minae como porcentaje del PIB	0,18	0,18	0,19	0,17	0,16
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	674	434	434	397	437
Causas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.396	2.078	1.763	2.157	
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	39	38	31	34	57

a/ Patrón de uso de los recursos naturales por las actividades productivas que realizan los habitantes. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

b/ Capacidad de los ecosistemas para satisfacer la demanda de los habitantes según su ritmo de regeneración natural.

c/ El valor 1 es indicativo de equilibrio entre el uso y la disponibilidad de recursos. Valores menores a 1 representan crédito ecológico o patrón de uso sostenible, y valores mayores a 1 implican una deuda ecológica o patrón de uso insostenible.

d/ La huella de carbono representa el territorio ecológicamente productivo que se requiere para absorber las emisiones de carbono. El indicador muestra el porcentaje con respecto a la huella ecológica total.

e/ La estimación de cobertura para el 2011 se hizo con los datos del Censo de Población realizado ese año, por lo que no es comparable con la información de los años anteriores.

f/ Comprende la cobertura de agua con control de calidad, considerando las conexiones comerciales y domiciliarias. El dato del 2011 no es comparable con el resto de la serie, ya que la estimación de cobertura se obtuvo con datos del Censo 2011, del INEC.

g/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios, y el PIB en colones (base 2012).

h/ Los datos se basan en la información obtenida cada año en los puntos de muestreo en San José.

i/ A partir de junio del 2012 rige un nuevo manual de revisión técnica vehicular (RTV), por lo que la serie reportada hasta el 2011 no es comparable con los datos a partir del 2012. El dato publicado para 2012 corresponde solo a los meses de junio a diciembre.

j/ A partir del 2012 los datos fueron ajustados con las proyecciones de población por distritos, con base en el Censo 2011 del INEC-CCP.

VALORACIÓN GENERAL

El desempeño ambiental de un país, salvo por eventos extraordinarios, cambia poco en el corto plazo. Esa es precisamente la situación que este Informe reporta para el año 2014. Las tendencias señaladas en ediciones anteriores se mantienen: fortalezas en la conservación, patrones insostenibles en el uso de los recursos y una débil y conflictiva gestión pública. El presente capítulo cumple con actualizar información para seguir el pulso de la evolución en materia de sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la apuesta principal no es, en esta ocasión, 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 cuellos de botella que entorpecen las transformaciones de fondo y limitan el alcance de los esfuerzos, de 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. Gracias a la labor de seguimiento se sabe que el consumo del país siguió 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 eléctrica). Se pudo determinar además que en quince años, mientras la población solo creció un 23%, la flota vehicular se duplicó, y en ese proceso fue mayoritaria la participación de los automóviles privados, responsables de más de la mitad de las emisiones contaminantes. Finalmente, en materia de electricidad se mantuvo el alto peso de las fuentes limpias, pero ante escenarios de cambio climático y de aumento del consumo, los esfuerzos para satisfacer la demanda comienzan a topar con la inflexibilidad del marco normativo para el uso de nuevos esquemas y el desarrollo de fuentes alternativas de producción.

Ante esta situación, cuyos contornos ya habían sido precisados en entregas anteriores, el capítulo ahonda en un tema poco conocido: la medida en que el marco normativo es un factor que 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. Los hallazgos son esclarecedores. En primer lugar, la legislación está centrada fundamentalmente en los hidrocarburos y la hidroelectricidad, y es

casi omisa en la promoción de fuentes renovables, en particular para uso en el transporte. En segundo lugar, las normas se orientan en mayor medida a imponer regulaciones y controles (sobre todo al sector privado) y mucho menos a brindar incentivos (los pocos que hay están dirigidos al sector público). Por último, las disposiciones no se adaptan a los tiempos: se enfocan en la producción, pero no en el consumo, ni en el impulso para aprovechar nuevas tecnologías y fuentes no convencionales de energía. Se constató, pues, que el marco normativo es un cuello de botella que, combinado con los patrones de comportamiento de la población, ayuda a perpetuar una matriz energética en la que el gran consumidor sigue siendo el transporte, un sector poco abordado por la política pública y generador de fuertes impactos ambientales y económicos.

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 actualmente 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.

Este capítulo presenta, por primera vez, un estudio sobre la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental. Encuentra que el país tiene una situación relativamente más favorable que las naciones centroamericanas, pero también una alta dependencia de alimentos importados: el 61% de los granos básicos consumidos, por ejemplo. En esta materia hay importantes desafíos. Por un lado, el territorio agrícola se enfoca cada vez más en la exportación (en respuesta al estilo de desarrollo vigente) y se dedica menos a la producción de alimentos, sin mayores ajustes en la productividad; y por otro lado, la seguridad alimentaria demanda no solo políticas sectoriales de fomento productivo, sino además acciones sobre la pobreza: el número de hogares que no pudieron acceder a la canasta básica de alimentos casi se triplicó entre 1995 y 2014. Asimismo, la atención de la SAN es incipiente en la institucionalidad y las políticas públicas, y no existe un marco claro y unificado para su tratamiento.

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. Este es un hallazgo muy positivo, que subraya la importancia de los logros obtenidos en esta materia. Los datos señalan que hay espacio para seguir progresando si la aplicación de estas políticas

se focaliza en zonas que están en riesgo de ser deforestadas: tierras planas y cercanas a carreteras y centros urbanos. En este campo los retos tienen que ver con ecosistemas específicos, como la pérdida de manglares y la necesidad de consolidar los avances recientes en la protección del territorio marino y sus recursos.

En esta entrega 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 (empresas certificadas como "carbono-neutrales", por ejemplo), nula reducción de emisiones a nivel nacional y, ante todo, pocos avances en la agenda de adaptación al cambio climático.

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. Este capítulo aporta nuevos elementos para entender la poca 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. El 2014 fue el año con mayor número de protestas sobre asuntos ambientales (57) en los registros de la base de datos de acciones colectivas del PEN, que se remontan a 1993. El tema del agua fue el principal movilizador en esta ocasión, y se mantuvo la tendencia a la judicialización de los conflictos ya reportada en ediciones anteriores.

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 capítulo, la prioridad política del tema no es alta, y algunos asuntos de fondo no han sido abordados con la atención requerida. En ese sentido, el capítulo 6 de este Informe profundiza en uno de los grandes desafíos ambientales señalados por muchos años: el ordenamiento territorial, y los cambios y consecuencias que ha generado la expansión urbana en las tres últimas décadas. 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.

VALORACIÓN DEL VIGÉSIMO INFORME

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

territorio y un menor impacto ambiental de sus actividades. Lo anterior se evidencia en varios aspectos. Primero, la huella ecológica de Costa Rica no es especial; es básicamente igual al promedio de los países de su mismo nivel económico (de ingreso medio) y a los que comparten su contexto geográfico. Segundo, la inexactitud de la noción de excepcionalidad comienza a ser evidente en diversos índices internacionales.

La evaluación del desempeño ambiental concuerda con la valoración de los últimos veinte años: aunque el país exhibe logros indudables, ha perdido ritmo y excepcionalidad, y está urgido

de acuerdos que permitan avanzar rápidamente hacia la sostenibilidad en los patrones energéticos, la protección del agua, el impacto de las actividades productivas, el conocimiento y planificación del uso y protección de la riqueza natural, el ordenamiento del territorio y la reducción del riesgo de desastres. Si bien no son desafíos nuevos, sí son retos que hoy tienen mayores dimensiones y que deben ser parte de un relanzamiento de la forma en que Costa Rica procura un desarrollo humano sostenible.

ASPIRACIONES

■ UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

■ NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

■ REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

■ PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

■ MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

■ EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

■ CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

■ UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

■ CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

CAPÍTULO
4

Armonía con la naturaleza

Introducción

Este capítulo valora el desempeño ambiental de Costa Rica en el 2014, con el propósito de determinar en qué grado se acercó al logro de las nueve aspiraciones que orientan este análisis. Con ese objetivo revisa, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, las principales tendencias en el uso y la conservación de los recursos naturales, su sostenibilidad y el papel de los actores sociales e institucionales relacionados con su gestión. Para esto, sintetiza buena parte de los esfuerzos de investigación realizados por instituciones científicas nacionales e internacionales, universidades públicas, entidades estatales, organizaciones no gubernamentales, sectores productivos y la sociedad civil. Aunque el análisis requiere indicadores ambientales, el país carece de un sistema consolidado que permita identificar avances y retrocesos en esta área, lo cual hace que el seguimiento sea complejo y, a veces, fragmentado. Este es un desafío pendiente para empatar el discurso nacional con sus patrones de uso de los recursos y su conocimiento sobre el tema.

La presente entrega se organiza en torno a tres grandes conceptos: los resultados, los procesos y las capacidades de la gestión ambiental. Esta última se entiende como el conjunto de acciones relacionadas con la conservación y uso de los recursos naturales y la administración del patrimonio natural en nombre de las generaciones futuras (PEN, 2000).

Desde el punto de vista de los resultados, el análisis se distribuye en cuatro

secciones. La primera examina el estado y disponibilidad de los recursos naturales, los patrones de uso y su sostenibilidad, así como la huella ecológica. Se da seguimiento a la matriz energética, la gestión de los recursos hídricos y el aprovechamiento de la madera. El segundo apartado estudia las implicaciones ambientales de la producción de alimentos, el uso de las tierras agropecuarias, los agroquímicos, la pesca y, por primera vez en este Informe, la seguridad alimentaria y nutricional. Posteriormente se valora el desempeño del país en materia de conservación, áreas protegidas y ecosistemas, con base en un estudio novedoso sobre los impactos específicos de las políticas para reducir la deforestación. Por último, la cuarta sección aborda el tema de la gestión del riesgo de desastres.

En el ámbito de los procesos se ofrece un balance del marco legal y normativo, así como de la conflictividad ambiental. También se exploran las acciones de la agenda nacional e internacional en materia de cambio climático. Finalmente, se presenta un novedoso análisis sobre la evolución y características de la legislación energética del país, con una perspectiva de largo plazo (1950-2014).

Con respecto a las capacidades (financieras, institucionales y de recursos humanos) disponibles para la gestión ambiental, en esta ocasión se hace un recuento de los resultados de dos indicadores elaborados por la Contraloría General de la República: el índice de gestión institucional (IGI) y el índice de gestión municipal (IGM).

Cabe señalar que, en esta edición, el capítulo “Armonía con la naturaleza” no reporta los avances y desafíos en materia de ordenamiento territorial, como es habitual, dado que por primera vez el Informe dedica un capítulo especial a ese tema, con énfasis en el Valle Central. Ese estudio, ubicado en la sección “Debates para el desarrollo”, analiza los patrones del crecimiento urbano de los últimos treinta años, la evolución del marco normativo e institucional y los costos relacionados con la falta de planificación adecuada del territorio en términos de infraestructura, transporte, mercado de la tierra, riesgo de desastres y conflictividad social.

Resultados de la gestión ambiental: el uso de los recursos naturales

Esta sección valora los resultados de la gestión ambiental desde la perspectiva del estado, disponibilidad y efectos del uso de los recursos naturales. Su principal conclusión es que, aunque existe una importante base de ecosistemas y biodiversidad protegidos, al mirar con visión de conjunto se comprueba que el uso actual del territorio nacional ha superado su capacidad y compromete, por un lado, la disponibilidad y calidad de los recursos para las generaciones futuras, y por otro, la posibilidad de minimizar sus impactos sobre la calidad de vida, la riqueza y la integridad ecológicas, reducir los riesgos de desastre o enfrentar el cambio climático. En los siguientes apartados se ofrece la medición de la huella ecológica, un indicador de la sostenibilidad de

los diversos usos del territorio, y posteriormente se analiza el desempeño del país en el aprovechamiento de la energía, el agua y la madera.

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 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 (véase el Decimonoveno Informe). 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 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, para observar tendencias de largo plazo o hacer comparaciones internacionales se debe 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 4.1 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.

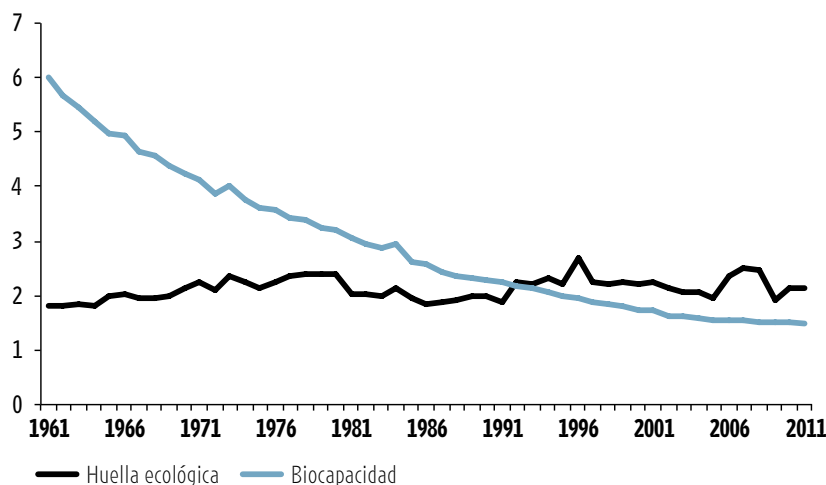
Al observar la composición de la huella ecológica en Costa Rica y el resto del mundo (gráfico 4.2) se comprueba que, como es bien sabido, las amenazas a la sostenibilidad global provienen en su mayoría de los países más desarrollados. No obstante, llama la atención que Centroamérica y Costa Rica siguen 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 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 gráfico muestra que 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

La huella ecológica está fuertemente ligada al derrotero energético. Como se ha dicho, 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 gene-

GRÁFICO 4.1

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.

ración 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.

Estancada diversificación de la matriz energética

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 (gráfico 4.3), lo que demuestra poca diversificación en el aprovechamiento de las fuentes energéticas.

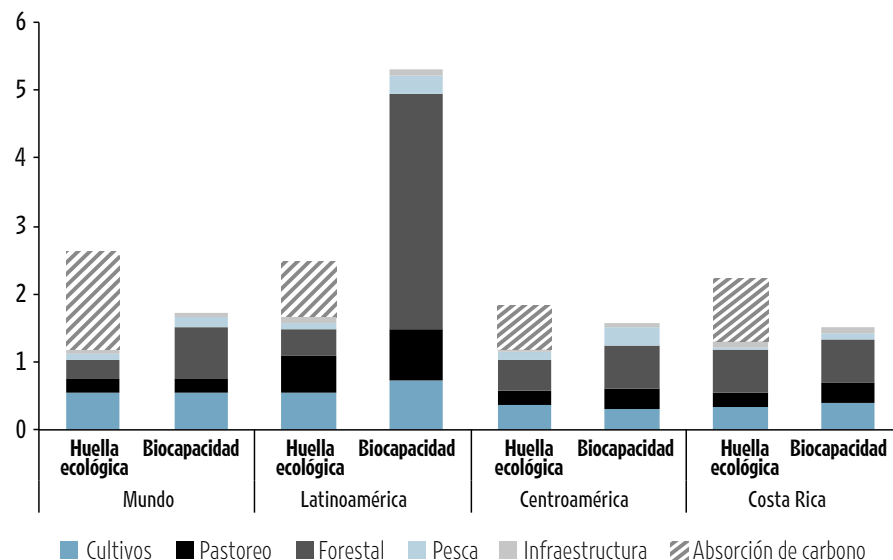
Durante el 2014 las importaciones de hidrocarburos aumentaron un 3,8%. Recope adquirió en el exterior un total de 19,6 millones de barriles de producto terminado, para satisfacer una demanda encabezada por el diésel (37,6%), seguido por la gasolina (34,8%) y el gas licuado de petróleo (GLP; 8,2%). Pese al incremento, la factura petrolera disminuyó un 3,5%, debido a la caída en el precio internacional del crudo. El 93,7% de las compras provino de Estados Unidos (E¹: Fernández, 2015).

Por su parte, las ventas internas de combustibles aumentaron un 2,1%. El mayor crecimiento interanual fue el de la gasolina súper (6,6%). En cambio, la gasolina Plus 91 tuvo una leve baja (-0,7%) con respecto al 2013 y el diésel aumentó un 3,2% (Recope, 2015). Según E: Fernández (2015) se comercializaron aproximadamente 53.000 barriles diarios de hidrocarburos. Una vez más destacan las compras hechas por el ICE para atender la demanda eléctrica, las cuales representaron el 9,0% de las ventas totales.

El uso intensivo de hidrocarburos está asociado a un escaso aprovechamiento

GRÁFICO 4.2

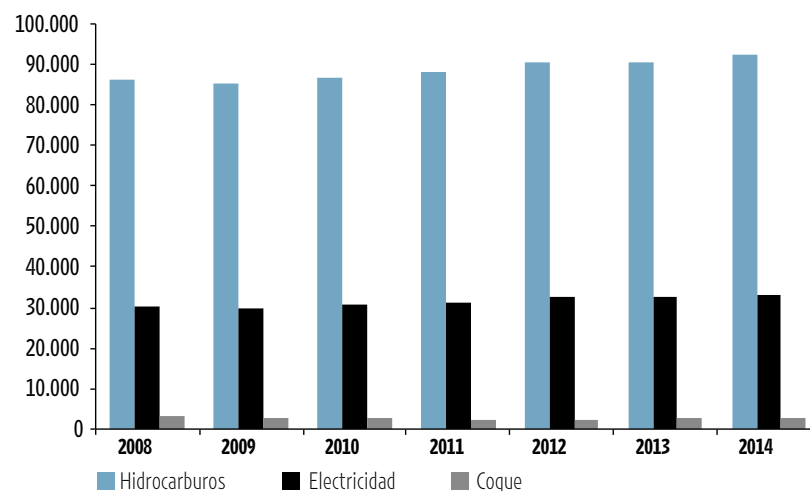
Composición de la huella ecológica y la biocapacidad de Costa Rica y otras regiones del mundo, según tipo de uso. 2011 (hectáreas globales por persona)



Fuente: Elaboración propia con información de Global Footprint Network.

GRÁFICO 4.3

Consumo total de energía secundaria, por fuente (terajulios)

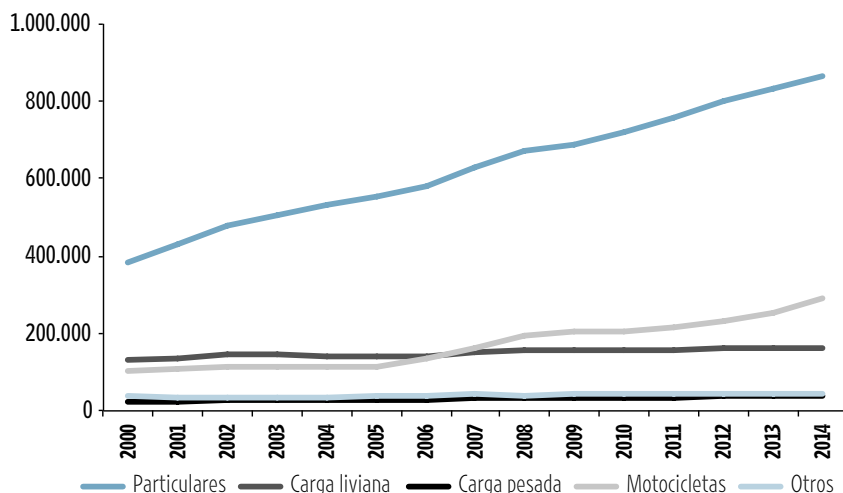


Fuente: Elaboración propia con datos de la DSE-Minae, 2015.

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

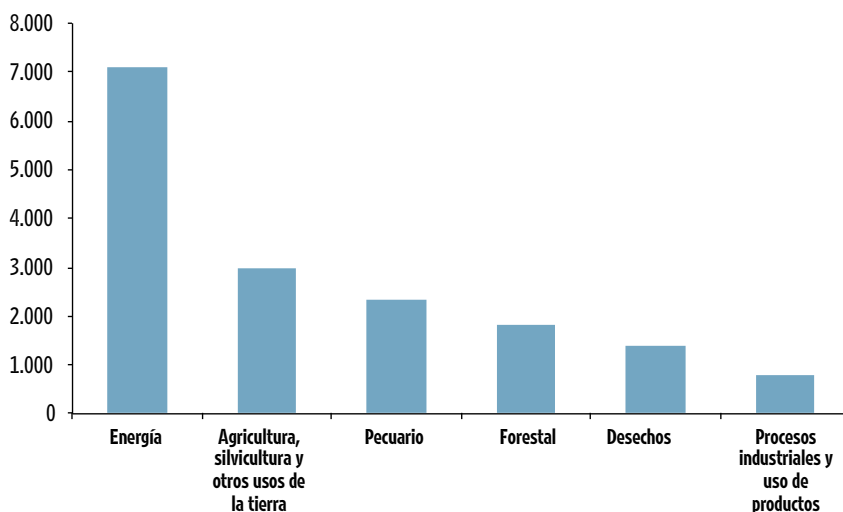
energía comercial (75.507 terajulios), un porcentaje similar al promedio reportado en los últimos años, y que hace de este el principal consumidor de combustibles del país. La participación de la industria disminuyó del 15,4% al 14,8% (DSE-Minae, 2015) y el sector residencial se mantuvo prácticamente inalterado.

GRÁFICO 4.4

Vehículos en el parque automotor, por tipo

Fuente: Elaboración propia con datos de Molina, 2015

GRÁFICO 4.5

Emisiones de gases de efecto invernadero, por sector. 2010
(gigagramos de dióxido de carbono equivalente)

Fuente: Elaboración propia con datos del IMN-Minae, 2014a.

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 (gráfico 4.4). 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 (temas que se analizan en el capítulo 6), 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 fugitivas² 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% provino del sector transporte (gráfico 4.5).

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 (cuadro 4.2). 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 destacar 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 (E: 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.

En este escenario, los esfuerzos por modificar el sistema de transporte son cruciales para reducir la huella de carbono (que representa un 31% de la huella ecológica). Entre 2012 y 2013, en el marco de las acciones para alcanzar la meta de la “carbono-neutralidad”, la disminución y la compensación de emisiones contaminantes resultaron insufi-

CUADRO 4.2

Emisión de gases de efecto invernadero, por tipo de vehículo. 2010

Tipo de vehículo	Gigagramos de dióxido de carbono	Distribución porcentual
Automóvil	1.423,5	33,5
Carga pesada	897,1	21,1
Motocicletas	718,5	16,9
Jeep	326,7	7,7
Autobuses	308,1	7,3
Taxis	207,3	4,9
Microbús público	128,3	3,0
Carga liviana	102,6	2,4
Microbús familiar	95,5	2,2
Otros	43,6	1,0

Fuente: IMN-Minae, 2014a.

CUADRO 4.3

Concentración de partículas PM₁₀ en el cantón de San José. 2010-2014 (µg/m³)

Sitio de monitoreo	Promedio anual				
	2010	2011	2012	2013	2014
Catedral Metropolitana	28	24	27	24	24
Sección de Parques, Municipalidad de San José ^{a/}		26	29	29	27
Centro de Reciclaje, Hatillo	37	32	29	30	25
CNFL, La Uruca	35	32	27	29	30
Registro Nacional, Zapote	29	22	22	23	23

a/ Para el año 2010 no se registraron mediciones en este sitio.

Fuente: Laboratorio de Análisis Ambiental, UNA et al., 2014.

cientes en comparación con los reportes de emisiones anuales de gases de efecto invernadero (GEI), que ascienden a catorce millones de toneladas equivalentes de carbono (IMN-Minae, 2014a). Hasta ahora el progreso se nota sobre todo en el ámbito privado; en el período 2012-2014 veintidós empresas consiguieron la certificación C-Neutral. Sin embargo, en términos de la “meta-país”, no se registran avances en esta dirección, particularmente en el sector transporte, el mayor consumidor y emisor de GEI.

También existen otros proyectos de certificación para estimular mejoras en la gestión ambiental. A nivel comunitario, el programa Bandera Azul Ecológica incorporó dos nuevas categorías a su evaluación: acciones para enfrentar el cambio climático y “comunidad clima neutral”; ambas dan a diversos actores

sociales la oportunidad de participar voluntariamente en actividades de mitigación y adaptación al cambio climático. En 2014 fueron galardonados 297 comités locales en la categoría de mitigación, 55 fincas agrícolas en la categoría de adaptación y una comunidad en la categoría “clima neutral” (Chávez, 2015).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ENERGÍA** véase Esquivel, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Dada la persistencia de los patrones de uso energético, una buena noticia son las mejoras relativas que se reportan en la calidad del aire. En su monitoreo anual de la calidad del aire, el Laboratorio de

Análisis Ambiental de la UNA encontró que en las áreas industriales y comerciales de alto flujo vehicular, como La Uruca, se presentan valores de contaminación muy diferentes a los registrados en zonas residenciales y comerciales de bajo flujo vehicular (por ejemplo, Hatillo). En ambos casos disminuyó la concentración de partículas PM₁₀ entre 2010 y 2014 (cuadro 4.3). Esto se debe principalmente a la reducción del contenido de azufre en los combustibles. En 2014 todos los sitios de monitoreo se mantuvieron dentro de los límites de exposición aguda (150 µg/m³) y crónica (50 µg/m³) contemplados en el Reglamento de Inmisión de Contaminantes de Costa Rica (decreto 30221-S). Cabe mencionar que los valores sí superaron las normas establecidas por la OMS y la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, lo cual refleja la necesidad de mayores progresos en esta materia. En el caso de las partículas finas (PM_{2,5}), tanto en el Plantel de la Municipalidad de San José como en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz se detectaron concentraciones que exceden la normativa internacional, tanto para exposición aguda como crónica: 25 µg/m³ y 23 µg/m³ promedio, en cada caso (UNA et al., 2014).

Generación de electricidad con mayoría de fuentes limpias

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 inversiones³; 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 generación⁴. Todo ello se agrava en el contexto de un marco normativo complejo, como se verá en la sección “Procesos de la gestión ambiental”.

En 2014 la mayor parte de la electricidad siguió siendo generada a partir de fuentes limpias. La producción se distribuyó entre centrales hidroeléctricas (65,8%), plantas geotérmicas (15,1%) y

eólicas (7,2%) y, marginalmente, biomasa (0,8%) y energía solar (0,01%; cuadro 4.4). Si bien en términos relativos la generación con hidrocarburos es baja, llama la atención la elevada cifra que registró (11,1%) con respecto al promedio de los últimos veinte años (ICE, 2015). En cuanto al consumo, según el Cence-ICE (2014), aunque la producción eléctrica decreció (-0,06%), la demanda aumentó un 1,5% (10.323.097 MW/h), el menor porcentaje desde 2009.

Para abastecer este consumo la capacidad de generación eléctrica fue de 2.885 MW/h (Cence-ICE, 2014), que equivalen a una variación de 5,6% con respecto al 2013. Del total instalado el ICE aporta el 74,1%. Le siguen los generadores privados con 14,9%, la CNFL con 4,5% y con menores porcentajes otras entidades como Coopelesca, Coneléctricas, ESPH, Coopeguanacaste y Coopesantos (ICE, 2014a). La participación privada se sustentó en plantas hidroeléctricas (51,5%), eólicas (33,2%) y de biomasa (4,9%; Cence-ICE, 2014). Cabe anotar que para cubrir la demanda se recurre también al Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional con Centroamérica. En 2014 las exportaciones a la región representaron un 27,7% de las importaciones (Cence-ICE, 2014).

Desde el punto de vista de la contaminación este sector también tiene un peso, aunque no tan significativo como

el de los hidrocarburos. En 2014, las emisiones totales del Sistema Eléctrico Nacional fueron de 1.073.528 toneladas de carbono, un 9,9% menos que en 2013. La reducción obedece a una baja en las emisiones en todas las tecnologías y al aumento de 52% en la generación eólica, cuya importancia ha sido creciente en los últimos años (ICE, 2014b). Los mayores niveles de contaminación provienen de las tecnologías que emplean hidrocarburos. Por unidad de energía, las emisiones más bajas son las resultantes de las plantas hidroeléctricas a filo de agua y de las eólicas en tierra. Las centrales térmicas generan un 15% de la energía, pero fueron responsables del 73% de los gases liberados a la atmósfera en 2014. Entre las fuentes renovables, las centrales hidroeléctricas produjeron un 7,8% de las emisiones totales, mientras que el aporte de las eólicas fue cero, ya que el ICE solo contabiliza las emisiones directas, no las de ciclo de vida. La contribución de las plantas geotérmicas es apreciable (19% del total de emisiones), aunque proporcional al porcentaje de energía que producen.

Recurso hídrico: calidad y acceso podrían verse comprometidos

El agua es un factor clave para la sostenibilidad, por sus implicaciones para la vida humana, las actividades productivas y la integridad ecológica. En los

últimos años el debate sobre este recurso ha trascendido la sola preocupación por su disponibilidad y calidad, para convertirse en una discusión sobre los derechos humanos, la equidad social y el equilibrio ambiental. El país exhibe logros importantes en el acceso y la cobertura de agua potable, pero existen varias situaciones que atentan contra la posibilidad de mantenerlos. En primer lugar, se carece de información suficiente para conocer y manejar el recurso, lo cual incide en la capacidad de planificar su uso, una tarea urgente en un marco de cambio climático y alta contaminación. Y en segundo lugar, la lentitud de los avances en materia de tratamiento y saneamiento significa una amenaza, por su impacto sobre los cuerpos de agua, escasamente protegidos.

Sequía afectó disponibilidad del agua para consumo humano

El conocimiento sobre el uso del agua en el país es limitado, dado que –como se señaló en el Informe anterior– gran parte de él se da sin concesiones reportadas y hay pocos datos sobre el uso real de las aguas subterráneas. Según los registros oficiales, cuatro cuencas concentran más de la mitad (56,3%) del volumen aprovechado (gráfico 4.6). En 2014 el total concesionado fue de 137.688.925 metros cúbicos, provenientes de fuentes superficiales (75,6%) y subterráneas (24,4%). Los mayores volúmenes, considerando ambos tipos de fuentes, correspondieron a las cuencas de los ríos Grande de Tárcoles (21,7%), Tempisque (15,9%), Grande de Térraba (10,2%) y Bebedero (8,5%). Las tres primeras son también las cuencas más explotadas desde el punto de vista de las fuentes subterráneas (Dirección de Agua-Minae, 2015).

Según su uso, y en orden de importancia, el agua se destinó a actividades agropecuarias (42,4%), riego de cultivos (22,2%), agroindustria (17,3%), consumo humano (11,0%), industria (6,7%) y comercio (0,4%; Dirección de Agua-Minae, 2015). Cabe aclarar que estas cifras no son comparables con las presentadas en ediciones anteriores de este Informe, pues según las autoridades de la Dirección de Agua del Minae los reportes de las concesiones legales solo

CUADRO 4.4

Generación de electricidad por fuente, según año. 2005-2014 (MW/h)

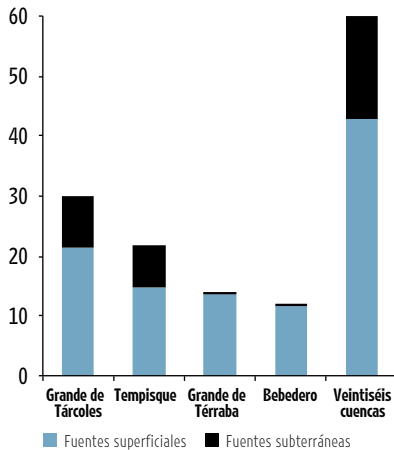
Año	Hidroeléctrica	Térmica	Eólico	Geotérmico	Biomasa	Solar	Total
2005	6.565.396	295.471	203.572	1.147.712	12.061		8.224.212
2006	6.600.896	552.153	273.497	1.214.888	6.765		8.648.199
2007	6.768.610	739.316	241.058	1.238.528	4.160		8.991.672
2008	7.385.613	700.324	199.228	1.130.845	1.149		9.417.159
2009	7.229.217	499.427	326.183	1.185.840	657.555		9.898.222
2010	7.262.293	706.571	358.675	1.176.082	135.616		9.639.237
2011	7.134.624	930.972	414.474	1.279.543	67.630		9.827.243
2012	7.242.766	911.910	518.821	1.402.552	81.627	295	10.157.971
2013	6.851.044	1.282.319	484.569	1.516.735	86.323	1.442	10.222.432
2014	6.717.153	1.126.829	734.753	1.538.135	83.626	1.464	10.201.960

Fuente: ICE, 2015.

GRÁFICO 4.6

Volumen aprovechado de agua, por cuenca hidrográfica, según fuente. 2014

(millones de metros cúbicos)



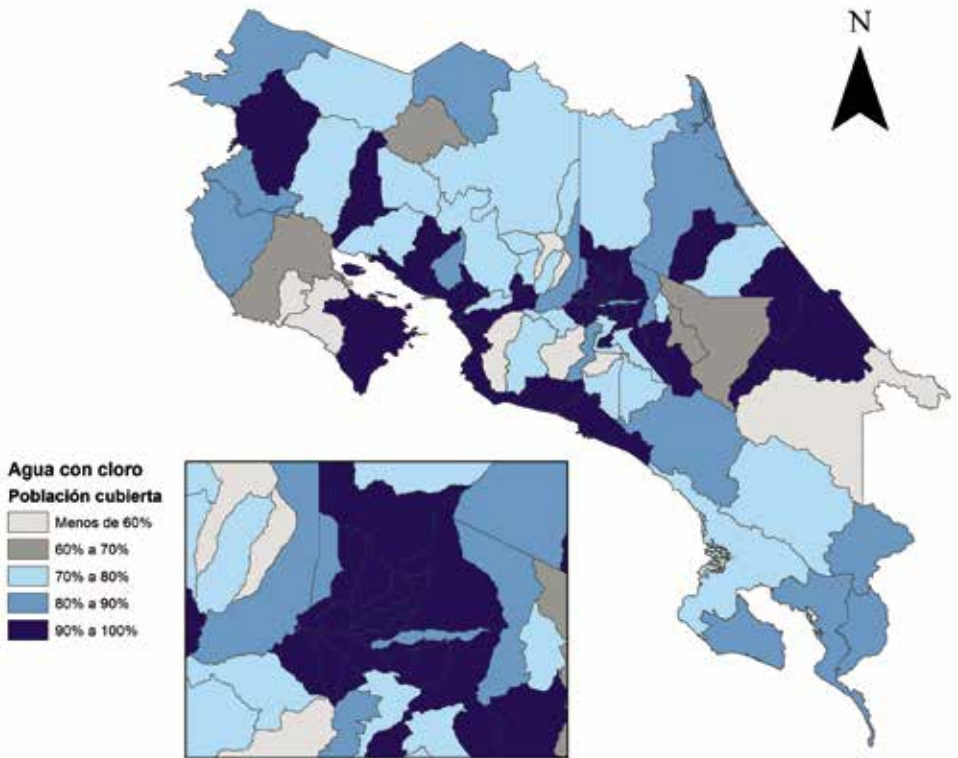
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Agua del Minae.

contienen datos que corresponden a los nuevos permisos otorgados anualmente (E: Villavicencio, 2015). Esto evidencia limitaciones en la capacidad para generar información sistemática, que permita un seguimiento adecuado al volumen de agua que se explota.

En los últimos años se ha intensificado la discusión sobre la disponibilidad del recurso hídrico, debido a los cambios en el uso del suelo y la variabilidad y el cambio climáticos. Por ejemplo, según el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) el país sufrió sequía durante casi todo el 2014, por la influencia del fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). La excepción fue el mes de octubre, cuando los volúmenes de precipitación se mantuvieron cercanos al promedio. En los sistemas de abastecimiento la sequía provocó un descenso mayor al 17% proyectado por el AyA, y por ejemplo en el mes de marzo superó el 45% de los servicios de la GAM (Núñez, 2015). Según datos de la misma institución, todos los sistemas de esta área fueron afectados, en especial los de Orosi y la Planta Tres Ríos, que disminuyeron aproximadamente trescientos litros por segundo. De los veintinueve sistemas, veintitrés operaron a un 75% de su capa-

MAPA 4.1

Porcentaje de la población cubierta con agua clorada por cantones. 2014



Fuente: Murillo, 2015b, con datos de Mora et al., 2014.

cidad y seis a un 50%, lo que obligó a realizar cierres diurnos y nocturnos por baja presión. En Heredia la situación fue similar; desde febrero los racionamientos alcanzaron al 25% de la población, sobre todo a la ubicada en las zonas altas: San Rafael, San Isidro y Barva. Otras comunidades perjudicadas fueron Oreamuno y Paraíso de Cartago, Alajuela centro, Atenas y algunos sectores de Grecia. Los datos suman una afectación de casi 700.000 personas en la GAM, por racionamientos o desabastecimiento (Núñez, 2015). Por su parte, el Pacífico Norte fue la primera región en sentir los efectos de la estación seca, que se prolongó casi por todo el año. Por el contrario, en la vertiente del Caribe las lluvias se incrementaron en un 21%.

Pese a las condiciones climáticas, Costa Rica presenta un gran dinamismo en el acceso a agua para consumo humano. En 2014 se logró la mayor cobertura de agua intradomiciliaria (99,5%) y agua de

calidad potable (93,4%). Este aumento es producto de la inversión en nuevos servicios, la colocación de medidores en los sectores residencial e industrial y el establecimiento de servicios fijos en la zona rural (Angulo, 2015). El Programa de Vigilancia y Control de la Calidad del Agua del AyA estimó el porcentaje de la población que recibe agua clorada⁵, por cantones, y determinó que en doce de ellos la cobertura es del 100%; son los casos, por ejemplo, de San José, Tibás, Moravia, Santo Domingo, Belén y Flores (Mora et al., 2014). Como se observa en el mapa 4.1, algunos de los municipios que gozan de amplia cobertura concentran grandes cantidades de habitantes. Pese al aumento reportado, algunos cantones del país han paralizado proyectos de construcción de infraestructura, por dificultades para garantizar el abastecimiento de agua (Murillo, 2014).

También hay avances en el control de calidad. Estadísticas del Laboratorio

Nacional de Aguas del AyA revelan un nuevo aumento en los porcentajes de la población abastecida con agua que ha sido tratada y desinfectada (de 86,8% a 88,4% entre 2012 y 2014) y la que recibe agua sometida a programas de control (78,5%). Aún hay 1.348 acueductos que carecen de sistemas de desinfección; entre los que sí los tienen, un 23,6% cumple con todos los parámetros establecidos, mientras que en el 76,4% restante se han detectado alteraciones en la presencia de los contaminantes analizados. En un 15,4% de ellos se encontraron metales pesados como selenio, plomo, hierro, manganeso, mercurio y aluminio, en fuentes que suplen a 14.385 personas (Aressep, 2015).

Entre los acueductos que tienen problemas de tratamiento y control, varios pertenecen al grupo que es manejado por asociaciones o comités locales, que representa el 82,5% del total (2.497) y cubre un 28,7% de la población costarricense (Mora y Portuguez, 2015). En este frente en 2014 se pusieron en marcha algunas iniciativas: i) se inició la implementación del “Instrumento unificado de caracterización para operadores comunales”, de AyA, cuyo objetivo es identificar las necesidades específicas de los operadores, ii) a través del “Instrumento de información sobre fuentes y prestadores de servicios de acueducto y saneamiento rural” se empezó el levantamiento de información de las 305 Asada de los cantones de Guatuso, Upala, Los Chiles, La Cruz, Liberia, Cañas, Santa Cruz, Nicoya, Hojancha y Carrillo, iii) se conformó un panel con autoridades de AyA y miembros de comités locales, con el fin de diseñar una política de ordenamiento del sector de acueductos comunales (Angulo, 2015).

El conocimiento del estado y capacidad de las fuentes de abastecimiento es un reto para el país. En este sentido varias instituciones reportan esfuerzos para estudiar y vigilar las aguas subterráneas. Es el caso de la ESPH, que en 2014 inició un trabajo conjunto con el Laboratorio de Manejo del Recurso Hídrico de la Escuela de Química de la UNA, para analizar los isótopos estables en el acuífero Barva-Colima (Angulo, 2015) y determinar la influencia de las vertientes pací-

RECUADRO 4.1

Agua Tica: una iniciativa encaminada a la protección del recurso hídrico

En el marco de una alianza entre la organización The Nature Conservancy (TNC) y la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor) se creó la iniciativa “Agua Tica”, un mecanismo financiero público-privado para la conservación de las fuentes del recurso hídrico de las subcuencas de los ríos Virilla y Grande, pertenecientes a la cuenca del río Grande de Tárcoles. Como parte de ese esfuerzo, en 2014 se comenzó a implementar el proyecto piloto “Reabastecimiento de agua a la naturaleza”, que pretende balancear el uso de agua resultante de actividades productivas en una cuenca mediante acciones de conservación y restauración del paisaje, impactando a la vez las fuentes de producción del agua en las zonas altas.

En su etapa inicial el proyecto incluyó 175,4 hectáreas, de las cuales 161,2 están dedicadas a protección y 14,2 a regeneración natural de bosque en zonas degradadas. Estas dos modalidades se desarrollan en tres fincas privadas ubicadas en dos microcuencas: la del río Macho, en Coronado, y la del río Poás, en el sector de Alajuelita-Escazú, ambas de la subcuenca del río Virilla.

En el primer caso, los dueños de las fincas se comprometieron a mantener la cobertura boscosa por un período de cinco años, con el fin de evitar procesos erosivos y de escorrentía superficial. En cuanto a la regeneración natural, el propietario acordó dejar que los terrenos degradados, o aquellos que fueron utilizados para pastoreo, se recuperen naturalmente durante esos cinco años, esperando que la sucesión natural termine en un bosque secundario de buena consistencia. Estas actividades permitirán una infiltración de agua constante, disminuirán la escorrentía superficial y minimizarán los procesos de erosión y

arrastre de materiales a las fuentes de agua superficial, todo lo cual contribuirá al manejo integral del paisaje y los ecosistemas circundantes. A cambio, los participantes obtendrán una remuneración económica y contarán con asistencia técnica y acompañamiento de Fundecor para velar por la adecuada ejecución de las acciones.

A partir del modelo Soil & Water Assessment (SWAT) se estima un reabastecimiento anual de 1.101 m³ de agua por hectárea, para un total de 166.600 m³ en las 151,3 hectáreas de bosque bajo protección en la finca Garlope de Coronado. En el sector de Escazú la proyección es de 1.121 m³ por hectárea al año, para un total de 11.100 m³ de agua en las 9,9 hectáreas de las fincas participantes. Para las 14,2 hectáreas sometidas a regeneración natural la estimación es de 1.121 m³ por hectárea, que equivalen a 11.100 m³ anuales.

Fundecor y la UNA, a través del Laboratorio de Isótopos Estables de la Escuela de Química, desarrollaron una metodología para dar seguimiento a todo el proceso. Esta técnica permite medir la composición del agua en puntos fijos de muestreo, y determinar si existe una relación directa entre el agua precipitada y la que se encuentra en el sistema hídrico (superficial o subterráneo). También se registra la calidad del agua superficial de los ríos comprendidos en las áreas intervenidas, mediante la georreferenciación de los puntos de muestreo.

Durante el 2015 se ejecutará la segunda etapa del proyecto, en la cual se pretende incorporar alrededor de 400 hectáreas más, y en 2016 se pondrá en marcha un plan de seguimiento.

Fuente: Guerrero y Valverde, 2015.

fica y atlántica en su recarga, así como el impacto directo del desarrollo urbano en la infiltración (E: Sánchez Murillo, 2014). Por su parte, el AyA ejecuta un proyecto similar para los acuíferos de

todo el país. Además se han establecido alianzas público-privadas para proteger fuentes hídricas y zonas de recarga específicas, así como para reconocer sus servicios ecosistémicos (recuadro 4.1).

Aumenta tratamiento de aguas residuales, aunque los porcentajes todavía son bajos

Los logros en el acceso al recurso hídrico no suelen acompañarse de mejoras en materia de aguas residuales, para responder al acelerado desarrollo de infraestructura (comercial, industrial y residencial) que exhibe el país. Sin embargo, después de diez años de no mostrar variaciones, en 2014 se reportó un avance en la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales, que pasó de 3,6% en 2012, a 4,2% (E: Mora Rodríguez, 2015). Con inversiones como la realizada en la planta Los Tajos del AyA (que abarcará parte de la GAM), se estima que en 2020 la cobertura será de 20%. Aunque se trata de un salto significativo, es importante notar que el rezago seguirá siendo grande con respecto al tamaño de la población (E: Corrales, 2015).

También se hicieron inversiones para mejorar las plantas de El Roble de Puntarenas (650 millones de colones) y Pérez Zeledón (200 millones de colones) y se iniciaron estudios para solventar las deficiencias en el tratamiento de las aguas residuales en Nicoya, Santa Cruz, Limón, Cañas, Liberia y Golfito. En las ciudades costeras las soluciones se han enfocado en la instalación de emisarios submarinos, una tecnología que genera polémica en cuanto a su eficiencia y su impacto en los ecosistemas marinos (Angulo, 2015). Hasta ahora los esfuerzos se han centrado en los sistemas existentes, pero en los últimos tres años no ha entrado en operación ninguna planta nueva construida con fondos públicos. Se estima que para ampliar el sistema en el Valle de El General, principalmente en el área central y el distrito Daniel Flores, se requiere una inversión adicional de treinta millones de dólares (E: Araya, 2015).

En lo que respecta a las plantas en operación, el país cuenta con 57 sistemas de saneamiento para aguas residuales domésticas. El 71,5% de la población usa el tanque séptico como método primario y un 26,6% tiene alcantarillado sanitario (Mora y Portuguese, 2015), porcentajes que no han cambiado sustancialmente por varios años. A esto se suman las dificultades para tratar las aguas residuales

RECUADRO 4.2

Contraloría señala debilidades en control de aguas residuales especiales

En su informe DFOE-AE-IF-05-2015, la Contraloría General de la República (CGR) señaló que “el Ministerio de Salud ejerce un control insuficiente sobre los procesos de recolección, tratamiento y disposición final de lodos de tipo especial, originados del proceso de tratamiento de las aguas residuales especiales. Estos lodos se producen en establecimientos de metalurgia, tenería, almacenamiento de combustible, industria química, industria del papel y alimentaria, entre otros; lo anterior, debido a que no existe normativa que regule estos procesos. Tal situación coloca en riesgo la salud pública, pues los lodos de tipo especial son residuos de naturaleza peligrosa, e incluso en la práctica es posible que estén siendo mezclados con residuos ordinarios y dispuestos en botaderos a cielo abierto, cuerpos de agua o lotes baldíos. Además, el Ministerio de Salud no ha establecido directrices que regulen el plazo máximo que tienen los entes generadores de aguas residuales, para presentar los reportes operacionales a las Áreas Rectoras de Salud. Muchos de estos reportes no son revisados oportunamente, de forma que se verifique si las aguas tratadas cumplen los límites máximos permitidos conforme a los pará-

metros establecidos por la normativa atinente (cuadro 4.5). Lo anterior, limita la oportunidad de las acciones correctivas requeridas cuando las pruebas de laboratorio revelen magnitudes superiores a dichos límites” (CGR, 2015b).

Durante el trabajo de validación de los datos, la CGR visitó treinta áreas rectoras de salud y analizó ochenta expedientes de entidades generadoras de aguas residuales especiales. Se encontró que 49 (65%) de esos expedientes carecen de reportes de operación y otros contienen reportes que fueron presentados varios meses después de los plazos establecidos. Entre los entes generadores que muestran retrasos están la industria piñera, beneficios de café, granjas porcinas, estaciones expendedoras de combustibles y plantas procesadoras de alimentos.

Como avances en este campo se reportan la conformación de la Comisión Nacional de Saneamiento, en octubre de 2014, y la redacción del borrador de la Política Nacional de Aguas Residuales. Ambos temas serán analizados en futuras ediciones de este capítulo.

Fuente: CGR, 2015b.

industriales, que tienen un significativo impacto en la salud, pero sobre las cuales existe poco control (recuadro 4.2).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RECURSOS HÍDRICOS Y SANEAMIENTO

véase Angulo, 2015, en www.estadonacion.or.cr

En debate sostenibilidad del abastecimiento de madera

Entre los aspectos considerados en la medición de la huella ecológica, el uso forestal (en términos de consumo de madera, pues el tema de protección de

bosques se analiza más adelante) es de los pocos que muestran una mejoría: en 2012 se estimó que, en una década, la huella forestal se redujo en un 15,3%, lo que denota una menor presión sobre los bosques y un patrón más sostenible de abastecimiento de madera. Esto respondió a políticas como el pago por servicios ambientales y la recuperación de cobertura forestal.

En 2014 el volumen aprovechado de madera fue de 558.271m³, provenientes de plantaciones (77,0%), sistemas agroforestales (12,0%) e inventarios forestales⁶ (3,8%; Sinac-Minae, 2015b). En forma paralela se autorizó el aprovechamiento de 8.898 m³ en la modalidad de manejo forestal en las áreas de conservación Tortuguero y Huetar Norte. Todo ello

CUADRO 4.5

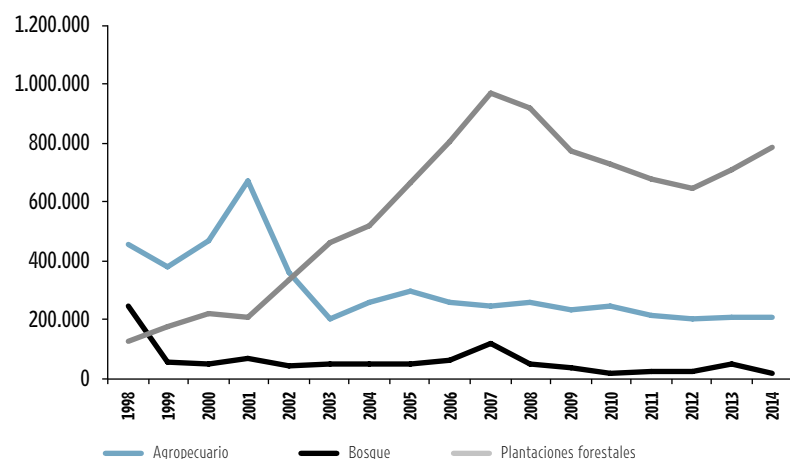
Concentración de metales pesados en lodos en una muestra de empresas^{a/}, 2010

Metal	Concentración promedio (mg/kg)	Límite máximo permitido (mg/kg)	Pruebas que incumplieron la norma (porcentajes)
Arsénico	1.606	40	100,0
Cadmio	788	40	100,0
Cobre	714	1.500	6,3
Mercurio	114	20	87,5
Níquel	2.149	420	25,0
Plomo	8.365	400	93,8
Selenio	547	100	75,0
Zinc	13.912	2.800	93,8
Cromo	1.597	1.000	37,5

a/ Resultado promedio de dieciséis muestras tomadas por las empresas que brindan el servicio de tratamiento de lodos, a saber: Fumigadora El Alto S.A., Empresa Sanitarios Hermanos Ureña Conejo S.A., Servicios Sanitarios San Ramón, Sépticos Nacionales, Sanitarios Sancarleños y Grupo JEM Soluciones Ambientales.

Fuente: Mora, 2010, citado en CGR, 2015b.

GRÁFICO 4.7

Consumo de madera en la industria de transformación primaria, según procedencia (metros cúbicos)

Fuente: Elaboración propia con datos de la ONF.

se tradujo en un incremento de 5.907 m³ en relación con el año anterior (Sinac-Minae, 2015b). La obtención de madera de los bosques⁷ muestra una tendencia de valores bajos: 0,4% en 2011, 2,8% en 2012, 0,5% en 2013 y, finalmente, 1,6% en 2014 (Hernández et al., 2015).

En los últimos cinco años, la actividad forestal produjo alrededor de 2.629.093 m³ de madera aserrada, con lo cual le

aportó más de mil millones de dólares a la economía y generó cerca de 76.806 empleos permanentes, la mayoría en las zonas más deprimidas del país (ONF y CCF, 2014). El 77,6% de la madera cosechada provino de plantaciones forestales, un 20,4% de terrenos de uso agropecuario y un 2% de bosques (Barrantes y Ugalde, 2015). De acuerdo con la ONF (2014), el volumen de madera de

plantaciones forestales aumentó un 10,8% entre 2013 y 2014 (gráfico 4.7).

Algunos autores han tratado de explicar las dificultades que se presentan para el establecimiento y permanencia de plantaciones forestales, pese a los incentivos que ofrece el Estado. Hernández et al. (2015) recopiló estudios, realizaron entrevistas y sistematizaron algunas de las razones identificadas. En primer lugar se determinó que el requisito registral establecido por la Procuraduría General de la República, de afectación de la propiedad por quince años, es la principal limitación señalada por los productores (E: Guillén y Sánchez Chaves, 2015). Del total de presolicitudes que recibe Fonafifo, en promedio solo el 50% logra seguir adelante con el proceso (Baltodano, 2011; E: Barrantes, 2015). Ello se debe a inconvenientes como diferencias entre el plano y la escritura (folio real de la finca), traslapes de planos y existencia de hipotecas, entre otros (Baltodano, 2011; E: Salazar y Barrantes, 2015).

Desde el punto de vista institucional se señalan traslapes en las funciones y responsabilidades de los diversos actores que conforman el sector (ONF, Cámara Nacional Forestal, Colegio de Ingenieros Agrónomos, etc.), así como la ausencia de un ente rector. Además, a raíz de que entre 2009 y 2014 el monto del programa de pago por servicios ambientales (PSA) para reforestación se mantuvo en 980 dólares por hectárea, las variaciones en el tipo de cambio no compensaron los aumentos en los insumos y la mano de obra, lo que hizo que el incentivo fuera insuficiente para realizar apropiadamente esta actividad (E: Barrantes, Méndez y Salazar, 2015).

También se llama la atención sobre la poca o deficiente capacitación de los propietarios, lo que en algunos casos ha implicado que se establezcan plantaciones en condiciones no adecuadas, sin considerar por ejemplo el tamaño de los proyectos, la selección de la especie por cultivar, las condiciones del mercado y el manejo de los suelos, entre otros. Esto genera resultados que no llenan las expectativas de los propietarios y hacen que decaiga el interés de invertir nuevamente en esta actividad (E: Castillo, Guillén, Méndez y Sánchez Chaves, 2015).

Por otro lado, el estudio de Hernández et al. determinó que las plantaciones forestales no son rentables financieramente, pues son inversiones de mediano y largo plazo. A esto se suman la falta de paquetes tecnológicos apropiados para cultivar especies de alto potencial, distintas a la teca o la melina, el alto costo de la tierra, que imposibilita el desarrollo de proyectos en algunas zonas del país y la aparición de enfermedades con altos niveles de incidencia (E: Barrantes, Méndez y Navarrete, 2015).

Por último, es poco lo que se conoce sobre el estado de los recursos genéticos forestales. De acuerdo con Murillo y Guevara (2013), 201 especies de uso forestal se encuentran en estado crítico y deben considerarse prioritarias en un programa nacional de conservación de este tipo de recursos. También señalan que es fundamental realizar un trabajo de campo que permita verificar el verdadero estatus de amenaza y definir la estrategia de preservación para cada caso. Entre los géneros más afectados, y para los cuales se han tomado medidas⁸, están: caoba (*Swietenia*), cristóbal (*Platymiscium*), cocobolo (*Dalbergia*) y almendro (*Dipteryxpanamensis*).

Resultados de la gestión ambiental: la producción de alimentos

La agricultura, la ganadería y la pesca son fundamentales para la producción de alimentos, tanto para consumo local como para exportación. Como toda actividad humana, tienen implicaciones en la huella ecológica, y las debilidades en la gestión, regulación o control ambiental de sus acciones pueden facilitar impactos en términos de contaminación (de aire, suelos y cuerpos de agua), pérdida de cobertura forestal, agotamiento de la biodiversidad e, incluso, la seguridad alimentaria.

En las últimas décadas se ha transformado la estructura agrícola del país, como resultado de una mayor especialización en productos no tradicionales y de mayor valor agregado, a la vez que se mantiene la tendencia a un alto uso de agroquímicos. Se han venido realizando esfuerzos en algunas de las áreas de impacto (como la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero o la

adaptación al cambio climático), aunque se observan pocos avances en materia de tecnologías de producción de algunos cultivos y conocimiento de la calidad de los suelos o de la biomasa disponible para la pesca. Esta sección da seguimiento al tema agropecuario y de pesca, e incorpora por primera vez un estudio sobre la seguridad alimentaria en Costa Rica.

Territorio agrícola disminuye y se transforma en treinta años

El territorio dedicado a la actividad agropecuaria ha mostrado cambios relevantes en las tres últimas décadas. Según el VI Censo Nacional Agropecuario, presentado por el INEC en 2015, entre 1984 y 2014 esa área disminuyó un 21,6%, al pasar de 3,1 a 2,4 millones de hectáreas (INEC, 2015b). En el mismo período, la cantidad de fincas pasó de 101.938 a 93.017, lo que equivale a un descenso de 8,7%. Desde que se tiene registro (desde el Censo Agropecuario de 1950) no se había reportado una caída en el número de fincas. Si se compara la reducción porcentual en el área agrícola con la disminución en la cantidad de fincas, se puede inferir que el tamaño promedio de las unidades productivas a nivel nacional también decreció durante el período de análisis. De acuerdo con los resultados del Censo, el área promedio actual es de 25,9 hectáreas, frente a 30,1 en 1984 (INEC, 2015b).

Al igual que en 1984, en 2014 la mayoría de las fincas estaba dedicada a la ganadería y la caicultura, actividades que representaron un 28,5% y un 24,3%

del territorio agrícola, respectivamente. Estas cifras son menores a las reportadas en 1984 (50,8% y 33,8%; cuadro 4.6). Los cultivos que siguen en importancia son los frutales (12,3%), los granos básicos (8,4%) y las hortalizas (4,8%; INEC, 2015b).

El 43,4% del área agrícola total se destina a pastos para la ganadería. Los cultivos permanentes representan un 15,7% y las tierras de labranza un 6,9% (INEC, 2015b). Otras actividades que sobresalen por la cantidad de fincas y el área sembrada son las dedicadas a la producción de palma aceitera, caña de azúcar, arroz, banano y piña. Esta última aumentó su área quince veces entre 1984 y 2014, mientras la cantidad de fincas decreció cerca de un 61,6%, lo que evidencia el proceso de concentración de tierras que se dio durante el período (Chacón Cascante, 2015). El cultivo de caña de azúcar también registró una caída, de 33,8%, en el número de fincas, pese a que el área de siembra se incrementó un 37,6%. Lo contrario sucedió en el caso del banano: las fincas casi se cuadruplicaron, pero el área solo aumentó un 60,2% (INEC, 2015b).

La información del VI Censo Nacional Agropecuario también permite conocer la distribución de las fincas a nivel cantonal, lo cual resulta útil para la toma de decisiones en este campo y posibilita el diseño de políticas públicas y estrategias más focalizadas. En el mapa 4.2 se puede observar que Pérez Zeledón (8.059) y San Carlos (5.093) son los cantones que reúnen la mayor cantidad

CUADRO 4.6

Actividades principales de las fincas agropecuarias. 1984 y 2014

Producto	Cantidad de fincas			Área (hectáreas)		
	1984	2014	Variación porcentual	1984	2014	Variación porcentual
Ganado vacuno	-51.745	37.171	-28,2	1.651.561	1.278.817	-22,6
Café	34.464	26.527	-23,0	89.881	84.133	-6,4
Palma aceitera		2.169		16.830	66.420	294,6
Caña de azúcar	7.377	4.880	-33,8	47.287	65.062	37,6
Arroz	15.205	4.467	-70,6	86.439	58.540	-32,3
Banano	4.229	15.924	276,5	32.316	51.758	60,2
Piña	3.197	1.228	-61,6	2.474	37.660	1.422,2

Fuente: INEC, 2015b.

de fincas, mientras que en las localidades del centro del país su número es menor a cien (INEC, 2015a).

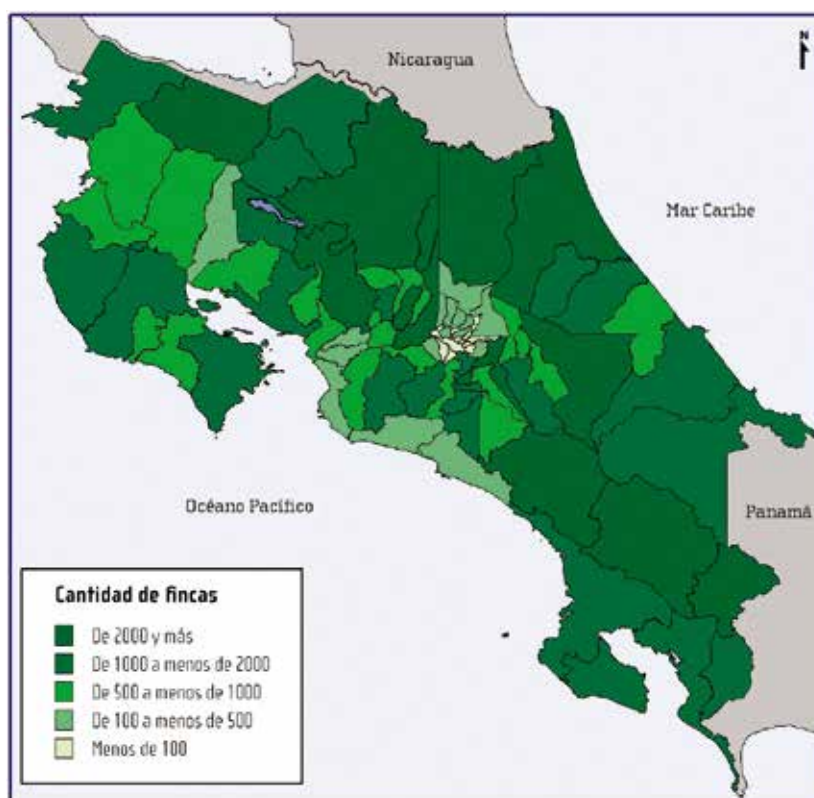
En los últimos años diversos sectores sociales y académicos han denunciado las implicaciones ambientales de la agricultura y la conflictividad social derivada del desarrollo de ciertos cultivos, el uso de agroquímicos y la contaminación de aguas. Según estadísticas del Sistema de Constancias de Inspección (Sicoín) del Servicio Fitosanitario del Estado, entre 2013 y 2014 las importaciones de plaguicidas pasaron de 7,4 a 7,8 millones de kilogramos de ingrediente activo (cuadro 4.7). En cambio, las exportaciones fueron menores que las reportadas para los tres años anteriores (SFE-MAG, 2015), lo cual sugiere que la cantidad de plaguicidas que se utilizan internamente podría estar aumentando. Según el Censo Agropecuario, el uso de estas sustancias es común entre los productores; el 82,1% emplea fertilizantes y el 90,1% aplica plaguicidas (INEC, 2015b).

Otro de los impactos ambientales del sector agropecuario tiene que ver con los gases de efecto invernadero. La agricultura genera el 21% de las emisiones de gases de efecto invernadero que se liberan en el territorio nacional (IMN-Minae, 2014a). La ganadería aporta alrededor del 23,6%. Esta cifra es proporcional al tamaño de las áreas que ocupan esos sectores.

Lo anterior genera un aporte negativo de las actividades productivas al cambio climático, pero también ocurre lo contrario: los eventos climáticos tienen efectos nocivos sobre la producción. El 2014 se caracterizó por tener patrones de lluvia atípicos; en Guanacaste la precipitación fue inferior al promedio, mientras que en la región Caribe se dieron períodos de lluvias intensas que superaron las medias históricas. La situación se explica en parte por la influencia del fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). Estos hechos tuvieron impactos significativos en la agricultura, y evidenciaron los retos pendientes que tiene el sector en los temas de adaptación y mejora de la resiliencia agroecológica (recuadro 4.3).

En la región Caribe hubo un atraso en la cosecha de frutas y aumentó el riesgo de plagas en los cultivos de papaya.

MAPA 4.2

Distribución de fincas agropecuarias, por cantón. 2014

Fuente: INEC, 2015b.

CUADRO 4.7

Plaguicidas importados, formulados, exportados y remanentes. 2008-2014
(kilogramos de ingrediente activo)

Año	Importación de plaguicida químico formulado	Producto formulado en el país	Exportación de producto formulado	Cantidad remanente ^{a/}
2008	9.099.982	4.430.261	1.426.712	12.103.531
2009	7.360.724	4.464.225	1.398.383	10.426.566
2010	8.434.564	6.154.164	1.769.380	12.819.348
2011	7.548.509	4.268.551	2.730.996	9.086.064
2012	7.655.882	4.720.944	3.543.253	8.833.573
2013	7.397.896	3.040.739	3.420.293	7.018.342
2014	7.845.987	2.953.198	2.673.442	8.125.743

a/ Se refiere al producto formulado que permanece en el país y se utiliza en labores agrícolas.

Fuente: SFE-MAG, 2015.

La ganadería fue probablemente la más afectada, dado que tanto en las regiones con exceso de lluvia como en las de sequía se redujo la disponibilidad de alimen-

to para los animales, en perjuicio de la productividad y rentabilidad del sector. Asimismo, reportes del MAG señalan que en 2014 la falta de agua en el Pacífico,

RECUADRO 4.3

Cambio climático impacta dinámicas del sector agrícola

Según el estudio *La agricultura de Costa Rica y el cambio climático: ¿dónde están las prioridades para la adaptación?*, de Bouroncle et al. (2015), el aumento de la temperatura media anual y la disminución de la precipitación, que se prevén para el año 2030 debido al cambio climático, tendrán impactos en la agricultura de toda Costa Rica. Muchos cantones perderán áreas aptas para los cultivos que son la base de su economía, pero algunos de ellos tienen condiciones socioeconómicas que les permitirán enfrentar con éxito esos fenómenos. Dos cantones con la misma pérdida esperada de aptitud pueden tener diferentes grados de vulnerabilidad.

Un ejercicio de clasificación de 52 de los 81 cantones del país, según la distribución de sus principales cultivos en 2010, determinó que en los últimos tres años cambió la superficie que ocupan las diversas actividades y se registró un notable aumento del área destinada a los productos agroindustriales. Por tanto, es probable que las zonas aptas para los productos que sustentan las exportaciones agrícolas y la seguridad alimentaria rural varíen en el futuro. Algunos cantones ganarán aptitud para ciertos casos, otros la perderán. Considerando un escenario de emisiones intermedio, se estima que para 2030 el promedio anual de temperatura habrá aumentado 1,3°C, hecho que será acompañado

de modificaciones en las lluvias. Estas variaciones provocarán una redistribución de las zonas aptas para los cultivos.

Si se ponderan las pérdidas y ganancias de acuerdo con la proporción del área agrícola que ocupa el cultivo en cada cantón, se prevé que la mitad de las localidades analizadas podría perder áreas aptas para sus cultivos actuales. El café y el frijol están entre los más sensibles a los cambios en el clima y se proyecta una mayor reducción de la aptitud para su siembra en Guanacaste, Alajuela y Puntarenas. En la práctica no hay zonas que ganen aptitud para estos productos, pues los lugares donde ésta aumentaría están en cantones predominantemente urbanos de las provincias de San José, Heredia y Cartago. Para el plátano se esperan pérdidas de aptitud tanto en la vertiente del Pacífico como en la del Caribe. En contraste, la caña de azúcar, el maíz y la yuca son relativamente menos sensibles, por lo que los cantones donde se cultivan tendrían ligeras ganancias de aptitud.

La adaptación de las comunidades rurales a los cambios en la agricultura está relacionada con el acceso a servicios básicos, recursos para innovar y capacidad para la acción, así como capital de trabajo y organización. Con la información generada por el VI Censo Nacional Agropecuario (2014) en futuros estudios se podrá estimar la capacidad de adaptación de los productores agropecuarios.

Si bien Costa Rica ha hecho esfuerzos en el ámbito de la mitigación del cambio climático, los avances en el campo de la adaptación son insuficientes. Es fundamental definir las prioridades de adaptación a nivel nacional e identificar las áreas clave del sector agrícola que requieren atención. Ello demanda, entre otras cosas, una fuerte articulación del trabajo que realizan muchos órganos y entes gubernamentales con competencias en materia ambiental.

El taller “Oportunidades para la adaptación del sector agrícola al cambio climático” organizado en 2014 en el marco de los proyectos Cascada y Regatta⁹, convocó a ONG, centros de investigación, instituciones de cooperación afines al sector agrícola, el IMN, el MAG, el INTA y el Minae. Sus conclusiones señalan algunos aspectos que es importante considerar. En ellas se hace énfasis en la difusión de buenas prácticas productivas (café sombreado, barreras y cercas vivas, protección de servicios ecosistémicos y prácticas de adaptación basadas en ecosistemas) tomando en cuenta los ejemplos locales, la gestión de la tecnología y el conocimiento de manera inclusiva, el manejo del agua y la unión de esfuerzos para la gestión y la toma de decisiones.

Fuente: Bouroncle et al., 2015.

por la presencia del fenómeno ENOS y el enfriamiento de las aguas en el Atlántico, redujeron la capacidad de crecimiento de los pastos hasta en un 75%, lo que generó pérdidas en las actividades ganaderas de leche y carne, así como en la apicultura (alerta amarilla 001-2014).

En su balance final, el Plan General de la Emergencia por Sequía, de la CNE, reporta que las pérdidas para el sector agropecuario ascendieron a 19.241 millones de colones y un total de 13.178 unidades productivas afectadas. El 91,0% correspondió a productores ubicados en el Pacífico Norte y el 9,1% restante

al Pacífico Central y el Valle Central. El sector pecuario fue el que sufrió las mayores pérdidas: 11.001,7 millones de colones (CNE, 2015b).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **AGRICULTURA Y SOSTENIBILIDAD** véase Chacón Cascante, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Pesca: la escasa información disponible evidencia problemas de sostenibilidad

La pesca es otra actividad productiva relacionada con la alimentación y a la vez un factor relevante en la medición de la huella ecológica (es uno de los seis tipos de uso del territorio analizados). Este Informe ha llamado reiteradamente la atención sobre la falta de datos básicos para la adecuada gestión de este sector, pues se carece de estadísticas sistemáticas sobre captura y, ante todo, sobre la biodiversidad marina, la biomasa disponible y los niveles de pesca adecuados para

asegurar la sostenibilidad de las especies aprovechadas.

En 2014 se manifestaron algunos de los efectos del limitado control y resguardo que durante décadas ha prevalecido en este ámbito, así como las implicaciones del escaso ordenamiento territorial marino-costero y las fuertes presiones sobre la biomasa pesquera. Así por ejemplo, la extracción de camarón, que en la década de los noventa ascendía a 5.000 toneladas métricas anuales, se redujo a 1.000 toneladas en 2013. Lo mismo sucedió con las poblaciones de peces costeros, que poco a poco han sido sustituidas con especies pelágicas. Los desembarques máximos reportados en este caso fueron de 30.000 toneladas métricas en el año 2000; a partir de esa fecha disminuyeron gradualmente, hasta llegar a las 15.000 toneladas en 2013 (Jiménez, 2013).

Estudios realizados por el Incopesca en conjunto con la UNA y la Agencia de Cooperación Japonesa comprobaron que, lejos de cumplir con su objetivo, en los períodos de veda la pesca se ha incrementado (CGR, 2014c). Así se comprobó en el golfo de Nicoya, donde la situación se ha agravado sobre todo en la zona de crianza (interior del Golfo). En esta área se redujo la talla promedio de captura y de manera ilegal se sigue usando el trasmallo de 2,5 pulgadas, que se prohibió porque ocasiona la captura de especímenes que no han alcanzado la madurez adecuada para su aprovechamiento y dificulta que los peces y crustáceos más pequeños escapen con facilidad. Para el camarón blanco juvenil, la media de captura pasó de 43,3 unidades por kilogramo en 2009, a 57,2 en 2014, pese a que, según el Reglamento de la Ley de Pesca y Acuicultura, el máximo permitido es de 30 individuos por kilogramo. Cabe destacar que el promedio más alto se registró en noviembre de 2014 (60,9), un mes después de finalizada la veda. Otro estudio encontró que la corvina reina, la corvina picuda y el gualaje mano de piedra también son especies amenazadas por las artes de pesca que se emplean (Marín, 2015).

Quizás el tema que más debate ha generado en los últimos años es el de los permisos otorgados por el Sinac y el Incopesca para la explotación de aletas de

RECUADRO 4.4

Exportación de aletas de tiburón martillo provoca debate

En la última edición del informe *El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura* (FAO, 2014a) Costa Rica figura entre los mayores exportadores de aletas de tiburón del período 2008-2011, con volúmenes que superan las 300 toneladas al año, cifra muy superior a la reportada por el Incopesca. El mismo documento señala que “la falta de notificación de datos fiables sobre el comercio internacional de tiburones, sobre todo de aletas de tiburón, se ha considerado desde hace tiempo un problema”.

A esto hay que agregar que, según el Incopesca¹⁰, antes de diciembre de 2014 los códigos arancelarios de las aletas no estaban desagregados a nivel de especie, por lo que no era posible cuantificar en kilogramos y en colones o dólares lo exportado para el grupo de tiburones martillo, una de las especies en mayor peligro de extinción. Desde el punto de vista ecológico, los datos de la FAO (2014a) significan que la matanza de tiburones en el país (solo para exportar sus aletas) puede haber llegado -utilizando solo el dato de las 300 toneladas anuales- a 660.000 tiburones al año. Esto es así porque, en un ejemplar adulto promedio (de unos 40 o 50 kilos) descargado fresco, las aletas pesan un kilo. Entonces, una tonelada de aletas equivale a mil animales. Cuando se exportan secas, las aletas pierden entre el 60% y el 70% de su peso, o sea, la tonelada original se reduce a 400 kilos. Por lo tanto, para obtener una tonelada de aletas secas se debe matar 2.200 tiburones (E: Arauz, 2015).

Este tema se convirtió en una de las controversias ambientales más intensas a inicios de 2015 y se relaciona con la exportación de aletas de tiburón martillo, especie ahora incluida en el Apéndice

II de la “Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres” (Cites), vigente desde septiembre de 2014. A raíz de una segunda solicitud de Costa Rica para autorizar la exportación de estas aletas, el Comité Científico Cites emitió un criterio negativo, debido a la ausencia del “dictamen de extracción no perjudicial” que se requiere antes de decidir sobre la posible exportación de una especie o sus subproductos incluidos en el Apéndice II. A la fecha no existe una metodología internacionalmente acordada para elaborar este dictamen en el caso de los tiburones, a pesar de varios esfuerzos de cooperación auspiciados por la Secretaría Cites y algunos países, entre ellos Estados Unidos.

En febrero de 2015, mediante la resolución R-Sinac-DE-011¹¹, el Sinac autorizó la exportación de aletas de tiburón martillo. El Incopesca ha aducido motivos de interés público para justificar el otorgamiento de este permiso, dando a entender que el interés público, al menos en este caso, debe interpretarse en el sentido de permitir el uso y comercialización de un recurso marino (bien podría ser cualquier otro bien ambiental o un uso del territorio) en atención a los bajos ingresos y las escasas oportunidades laborales de algunos de los pescadores involucrados en la captura y posterior suministro de las aletas al exportador final. El Sinac ha manifestado (resolución R-Sinac-DE-014) que no aprobará más permisos de esta naturaleza hasta tanto no se haya elaborado el respectivo dictamen de extracción no perjudicial.

Fuente: Cabrera, 2015 y Corrales, 2015b.

tiburón. Cabrera (2015) ha señalado que las autorizaciones concedidas no contaban con el dictamen de extracción no perjudicial establecido en la “Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres” (Cites, por su sigla en inglés). Este hecho contradice la posición asumida en la Undécima Reunión de la Conferencia

de las Partes de la “Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres” (Convention on Migratory Species, CMS), donde Costa Rica fue uno de los países latinoamericanos que lideró la propuesta de incluir el tiburón martillo (*Sphyrnalewini*) en el Apéndice II de Cites (recuadro 4.4).

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 (recuadro 4.5). 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. Este apartado revisa los principales componentes de la seguridad alimentaria y nutricional, y valora de manera general la situación nacional en este campo, con la información disponible. Cabe señalar que esta es una primera aproximación, no un estudio exhaustivo, pues los factores relacionados con este tema trascienden los asuntos estrictamente ambientales que son el objeto de este capítulo y ameritan un análisis integrado que podrá irse construyendo en futuras ediciones.

País muestra dependencia y vulnerabilidad en su disponibilidad de alimentos

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

RECUADRO 4.5

El concepto de seguridad alimentaria

El término **seguridad alimentaria** fue acuñado en la Conferencia Mundial de la Alimentación, en 1974, y se definió como la disponibilidad segura de unos suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita de un país en todo momento, incluso en años de escasa producción nacional o de condiciones adversas en el mercado interno. Este enfoque, centrado en el contexto local, dio lugar al concepto de **seguridad alimentaria nacional**, que fue entendido como un componente de la seguridad de los Estados. Sin embargo, a finales de la década diversos actores cuestionaron esta definición por considerarla reduccionista, pues no explicaba las causas últimas de las crisis alimentarias, no hacía planteamiento alguno sobre la distribución de alimentos, ni reflejaba las desigualdades existentes en el reparto de los recursos.

En 1983 el análisis de la FAO se centró en el acceso a los alimentos, lo

que condujo a una definición basada en el equilibrio entre la demanda y el suministro. Por tanto, se señaló que la seguridad alimentaria no depende únicamente de la disponibilidad de recursos, sino que además es preciso asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a ellos (FAO, 2006).

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) se adoptó un nuevo concepto, el de **seguridad alimentaria y nutricional**, que se asienta en cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, uso biológico y estabilidad de la provisión de alimentos. Desde esta perspectiva se asume que hay seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y sus preferencias, a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 2006).

Fuente: Chacón Araya, 2015.

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%).

Entre 2007 y 2012 el 95% de las importaciones de granos básicos provino de siete países: Estados Unidos, El Salvador, Colombia, Nicaragua, China, Guatemala y México. Desde el primero se importó el 98,8% del arroz, el 84,6% de frijol y el 33,6% del maíz (Retana et al., 2014). Para los expertos esta es una situación de vulnerabilidad, dado que porcentajes considerables de los granos básicos proceden de un solo lugar.

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). El Salvador, Guatemala y Honduras también registraron disminuciones en este ámbito. Por el contrario, Nicaragua tuvo un aumento, de 25,4% a 31,0% (gráfico 4.8). En términos 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, 2014b).

En 2014, el VI Censo Nacional Agropecuario registró un total de 36.930 fincas productoras de arroz, maíz y frijol (INEC, 2015a). En conjunto para estos tres granos, las hectáreas sembradas representaron un 4,0% del territorio dedicado a actividades agrícolas (2.406.418 hectáreas).

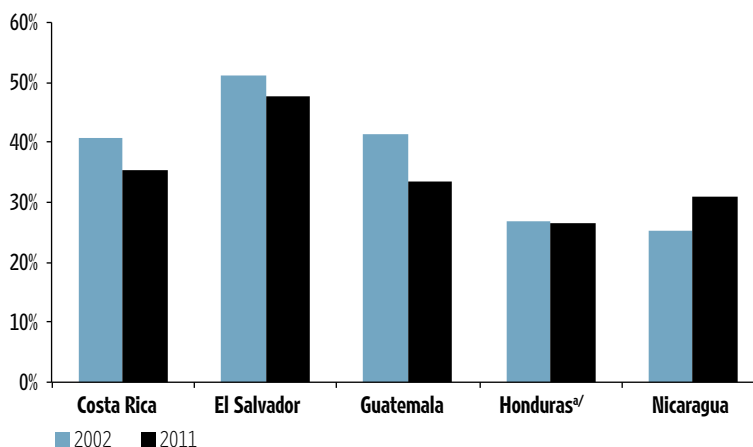
Asimetrías socioeconómicas afectan el acceso a los alimentos

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 (2014b), 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

GRÁFICO 4.8

Participación de las importaciones en la oferta calórica doméstica, por país



a/ Los datos de Honduras corresponden a los años 2002 y 2009.

Fuente: Elaboración propia con datos de IICA, 2015.

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, 2014b).

A nivel internacional, la variación en los alimentos se refleja en el precio al consumidor nacional. El costo de la canasta básica alimentaria¹² (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 en las encuestas de hogares) 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 4.9). 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).

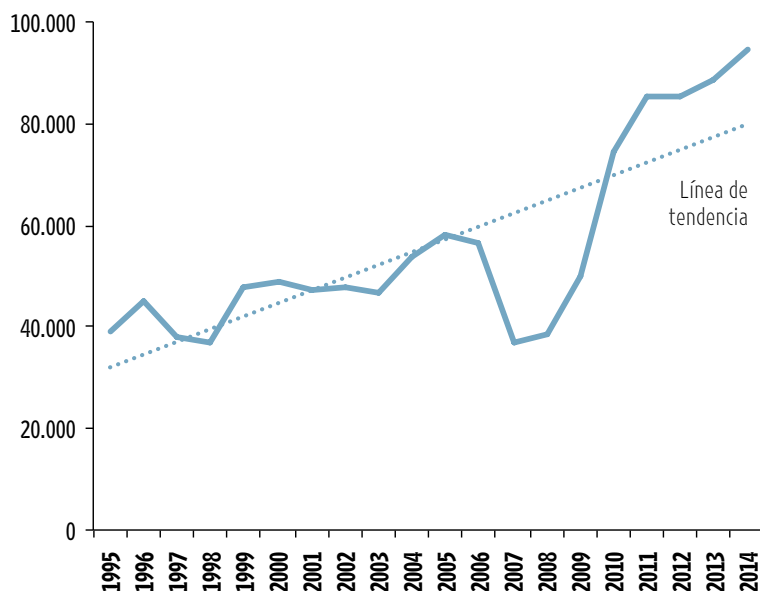


PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SEGURIDAD ALIMENTARIA
véase Chacón Araya, 2015
www.estadonacion.or.cr

Una actividad que ha contribuido de manera significativa a reducir la inseguridad alimentaria y nutricional de los hogares rurales y, a la vez, a generar ingresos para 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

GRÁFICO 4.9

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.

RECUADRO 4.6

Agricultura familiar y seguridad alimentaria: el caso de Tierra Blanca de Cartago

En 2011, la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica realizaron un estudio no experimental cuantitativo¹³ en Tierra Blanca de Cartago, con el objetivo de evaluar cómo contribuye la agricultura familiar a la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares. Se determinó que aproximadamente el 60% de las familias tiene seguridad alimentaria. El porcentaje restante enfrenta limitaciones o incertidumbre en cuanto a la disponibilidad de alimentos saludables e inoocuos, o bien en la forma de adquirirlos de manera socialmente aceptable (Pérez et al., 2007, citado por Araya et al., 2012). Además se observó que solo un 16,3% de las familias tiene una diversidad dietética que le permite obtener los nutrientes necesarios para una alimentación saludable.

La investigación comprobó además que, tomando en cuenta los ingresos y la cantidad de miembros de las familias, el 65,0% de ellas no está en capacidad de cubrir el costo de una canasta básica de alimentos (CBA). Esto significa que

los recursos económicos que recibe cada hogar son insuficientes para adquirir los alimentos considerados como primordiales.

En el estudio también se consultó sobre el acceso a servicios básicos como agua, electricidad, seguridad social, etc. Se encontró que, en general, los servicios que reciben los agricultores en sus unidades productivas no son suficientes, en cantidad y calidad, para permitirles introducir y desarrollar nuevas tecnologías, como sistemas de riego o infraestructura para el procesamiento de los productos.

En suma, la investigación comprobó que la agricultura familiar contribuye a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares rurales de Tierra Blanca de Cartago. No obstante, se desconoce el efecto real de este modelo sobre la producción agrícola, así como en la reducción del hambre y el mejoramiento del perfil nutricional de la población.

Fuente: Araya et al., 2012.

actores sociales (gobierno, organismos internacionales, universidades) realizan esfuerzos por impulsar esta forma de producción (recuadro 4.6).

Resultados de la gestión ambiental: conservación y ecosistemas

La protección del patrimonio natural es uno de los logros más significativos de Costa Rica, no solo en términos de la conservación misma (ecosistemas y biodiversidad), sino también por las normas, políticas e instrumentos que han impulsado avances como la recuperación de cobertura forestal que se observa desde los años noventa. Al igual que los ámbitos analizados en las secciones anteriores, la gestión de los territorios protegidos enfrenta retos asociados a su sostenibilidad, integridad ecológica y permanencia. Este apartado explora el desempeño de la gestión ambiental en las áreas protegidas y el estado de la cobertura forestal. Además, presenta un estudio sobre el impacto de las políticas para reducir la deforestación.

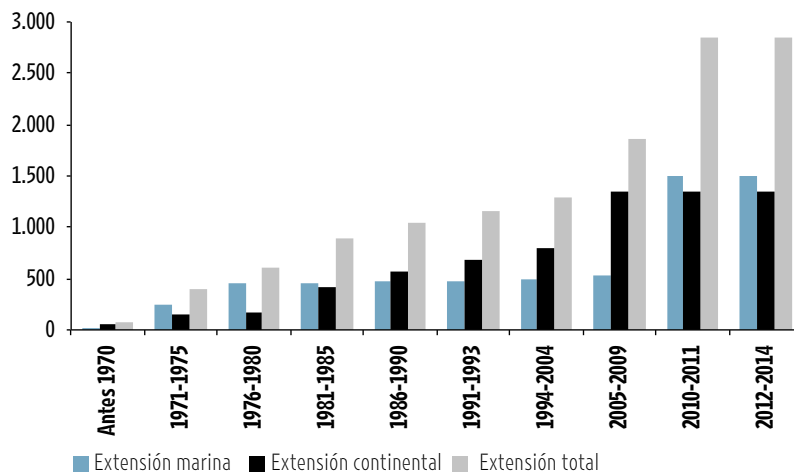
Patrimonio enfrenta problemas en ecosistemas específicos

En materia de conservación no hay cambios significativos recientes. Aunque en 2014 se produjo un leve incremento en el área bajo resguardo de la Red de Reservas Privadas, que pasó de 81.845 hectáreas en 2013 a 82.205 (E: Fallas, 2015), el sistema de áreas silvestres protegidas mantuvo su extensión en 2.855.973 hectáreas (gráfico 4.10). De ellas un 47,4% corresponde a sistemas continentales o terrestres y el 52,6% a hábitats costeros y marinos (Sinac-Minae, 2015b). Esta correlación sí es una novedad ocurrida en los últimos cinco años.

Diversos estudios señalan que, pese a los esquemas de protección existentes, en varios ecosistemas se perciben cambios negativos. Por ejemplo, el *Quinto Informe Nacional al Convenio sobre Diversidad Biológica*, presentado a inicios de 2014, reporta que en trece años (1979-1992) la extensión de los manglares pasó de 64.452 a 51.361 hectáreas, y que en 2013 el remanente era de 37.420 hectáreas (Sinac-Minae, 2014b). Esto indica que en 34 años los manglares del país se redujeron en un 42,0% (Corrales, 2015b).

GRÁFICO 4.10

Extensión de las áreas protegidas (miles de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Corrales, 2012 y 2015.

CUADRO 4.8

Calificación de Costa Rica en el índice de salud de los océanos, por meta. 2011 y 2014

Meta	2011	2014
Provisión de alimentos	12	50
Oportunidades de pesca artesanal	87	58
Productos naturales	97	17
Almacenamiento de carbón	46	48
Protección costera	89	64
Medios de vida costera y economía	57	76
Turismo y recreación	18	44
Sentido de pertenencia	55	70
Aguas limpias	68	78
Biodiversidad	82	84
Puntuación global	61	59

Fuente: Elaboración propia con datos de OHI.

Sobre otros ecosistemas, este capítulo ha reseñado varias investigaciones que revelan las amenazas y el grado de afectación que han sufrido, por ejemplo, las aguas continentales y los bosques nubosos (PEN, 2014).

Las principales deudas de protección están en los ambientes marinos. Si bien el área protegida en esta zona ha crecido significativamente en términos absolutos, aún representa un escaso 3,0% del territorio marino nacional. En el índice de salud de los océanos (OHI, por su

sigla en inglés) Costa Rica ocupó en 2014 la posición 168 (4 en Centroamérica) después de haberse ubicado en el lugar 38 a nivel global en 2011. Obtuvo 59 puntos (sobre 100) y, aunque exhibió una mejoría en siete de los diez temas evaluados, solo en cuatro su puntuación fue igual o superior a 70 (cuadro 4.8). Este índice valora el desempeño de los países en función de una serie de “metas” relacionadas con la conservación (protección costera, pesca artesanal, captura de carbono), los servicios ecosistémicos y el impacto de

estos sobre el bienestar de las personas (Corrales, 2015b). Las metas peor calificadas en el caso costarricense fueron productos naturales (17) y turismo y recreación (44). En la primera categoría se examina el aprovechamiento sostenible de recursos naturales para diversos usos, como productos farmacéuticos y decorativos, por ejemplo. En la segunda se mide la proporción de la fuerza laboral contratada en el sector de turismo y recreación en las zonas costeras, así como sus efectos sobre el desempleo y la sostenibilidad (OHI, 2015). No es posible identificar las razones del cambio en estas áreas, pues el informe no presenta valoraciones específicas por nación.

También en los sitios declarados patrimonio mundial natural Costa Rica obtuvo resultados negativos en análisis internacionales. El informe *Perspectiva del Patrimonio Mundial de la UICN 2014: “Evaluación sobre la conservación de todos los sitios naturales del Patrimonio Mundial”* (Osipova et al., 2014) ubicó estas áreas¹⁴ en la categoría de “preocupación significativa”, lo cual significa que están en riesgo ante amenazas presentes y potenciales (debido, sobre todo, a la creciente presión por el uso de los recursos y el territorio), por lo que se requieren esfuerzos adicionales para preservarlos a mediano y largo plazos (Corrales, 2015b).

En otro orden de ideas, y tal como viene sucediendo desde hace varios años, en 2014 se reportaron avances en el conocimiento de la biodiversidad. Nuevos estudios e investigaciones permitieron la actualización de los registros de especies existentes en el país. Se describieron 381 especies antes desconocidas para la ciencia, con lo cual el inventario en el ámbito terrestre llegó a 95.157 (cuadro 4.9). Además, se reconstruyó la información sobre los mamíferos vivientes, y se determinó que hay 249 especies, 23 de ellas endémicas (Rodríguez et al., 2014). La mala noticia es que la “Lista Roja” de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) registró un crecimiento del 12,9% en el número de especies amenazadas entre 2011 y 2014.

A lo largo de los años este Informe ha reiterado que, aparte de las limitaciones en la gestión de las áreas protegidas,

CUADRO 4.9

Estado del conocimiento de la biodiversidad. 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Número total de especies registradas	90.799	90.919	94.778	95.157
Número de nuevas especies descritas	78	120	179	381
Total de especies amenazadas	2.686	2.883	2.995	3.033

Fuente: Elaboración propia con datos de Obando, 2013, Rodríguez, et al., 2014, Obando G. et al., 2014, Ugalde, 2015 y UICN, 2015.

por falta de recursos y otros aspectos analizados en anteriores ediciones, la información disponible no es suficiente para dar seguimiento a la calidad de los ecosistemas o el estado de la biodiversidad. Ese conocimiento es relevante no solo por las amenazas derivadas de la actividad productiva, sino por el cambio climático y sus posibles efectos sobre las condiciones naturales del clima. Algunos avances recientes en este sentido son el diseño y puesta en marcha del “Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos”, del Sinac-Minae, y otros esfuerzos importantes de investigación, como el estudio “Actualización y rediseño de dos medidas de conservación para la adaptación del sector biodiversidad ante el cambio climático”, financiado por el BID y ejecutado por el Sinac y la Dirección de Cambio Climático, ambos del Minae, con el apoyo del Programa de Cambio Climático y Cuencas del Catie. Este trabajo se enfocó en el análisis de las muestras representativas de la biodiversidad establecidas durante el proceso conocido como Grúas II¹⁵ y las alteraciones que sufrirían en escenarios climáticos futuros, así como en comprobar si los corredores biológicos existentes funcionarían como rutas de conectividad (climática) en esos mismos escenarios.

Según esta investigación, para mantener muestras representativas de la biodiversidad bajo escenarios de cambio climático, los sitios de importancia para la conservación identificados en 2007 (Grúas II) se deben aumentar en 151.000 y 8.000 hectáreas, respectivamente, en los sistemas terrestres y marino-costeros. Para estos últimos el estudio propone nuevas áreas de protección tierra adentro,

sobre todo en las zonas con potencial para albergar humedales. En cuanto a la conectividad climática, se sugiere incrementar en un 5% el actual sistema de corredores biológicos (alrededor de 237.000 hectáreas), lo que facilitaría que las especies puedan seguir variando su distribución de acuerdo con los cambios en el clima.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CONSERVACIÓN Y BIODIVERSIDAD

véase Corrales, 2015b, en www.estadonacion.or.cr

Retos específicos para consolidar avances en cobertura forestal

Los bosques no solo cumplen una serie de funciones ambientales (resguardan las costas y los cauces de los ríos, mantienen los canales hidrológicos, retardan los procesos de erosión, fijan carbono, alimentan y proveen hábitats a la biodiversidad, entre muchas otras); también son relevantes en los procesos productivos y para la dotación de recursos aprovechables. De ahí que su buen estado y gestión sean fundamentales para el desarrollo humano sostenible. En anteriores ediciones este Informe señaló como una fortaleza la reducción de la huella ecológica forestal (15,3% en una década) y la inédita recuperación de la cobertura boscosa, que comenzó en los años noventa y en 2013 alcanzó el 52,4% del territorio nacional. Como complemento del análisis sobre el uso de la madera, presentado al inicio del capítulo, este apartado da seguimiento al estado de los bosques y algunos de los retos para su sostenibilidad.

Diversas entidades e investigaciones reportan avances en la protección o recuperación de bosques. El Sinac identificó los cambios registrados desde 1992, así como las amenazas que pueden afectar estos ecosistemas (cuadro 4.10). Como se mencionó, la cobertura presenta variaciones positivas desde los años noventa, tanto en bosques maduros como secundarios, aunque también hay evidencia de pérdidas significativas en ecosistemas específicos como el páramo y los manglares.

En este sentido, el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) denunció que entre 2010 y 2014 desaparecieron cuatrocientas hectáreas de manglar en la costa del Pacífico, a causa de quemaduras e invasiones. El TAA abrió veintiocho expedientes y ordenó al Sinac la recuperación de más de cien hectáreas en terrenos que son propiedad del Estado (TAA, 2014). Aunque por ley los manglares son zonas públicas con protección estatal y está prohibida su ocupación, el crecimiento de los cultivos de caña, palma africana y arroz, la corta de árboles para aprovechar su madera o urbanizar terrenos, así como un inadecuado manejo de las pesquerías y la sedimentación por un deficiente uso del suelo en la parte superior de ciertas cuencas, han puesto en serio peligro los manglares de la provincia de Puntarenas (Arguedas, 2014). La fragilidad de estos ecosistemas no solo tiene efectos sobre la recuperación de la cobertura boscosa, sino que además impacta negativamente su capacidad de producir materia orgánica, albergar distintas especies de fauna (peces, mamíferos, aves, invertebrados e insectos) y servir como sumidero para la absorción de gases de efecto invernadero (recuadro 4.7).

Uno de los riesgos para los ecosistemas forestales son los incendios. Según Sinac-Minae (2015a), en 2014 el fuego destruyó 2.182 hectáreas en áreas silvestres protegidas (63,5% menos que en 2013). Las áreas de conservación Arenal Tempisque, Huetar Norte y Tempisque fueron las más afectadas, con el 65,1% del total. Según categorías de manejo, el impacto más fuerte se observó en los parques nacionales Palo Verde, Guanacaste, Barra Honda, Diriyá, Santa

CUADRO 4.10

Cambios en cobertura y principales amenazas de los ecosistemas boscosos. 1992-2013

Ecosistema	Cobertura (hectáreas)		Porcentaje de variación 1992-2013	Principales amenazas
	1992	2013		
Bosque natural (maduro)	1.293.670	1.582.000	22,3	Cambio climático, déficit hídrico, incendios, extracción ilegal de flora, deforestación a pequeña escala, cacería, extracción de fauna y empleo de plaguicidas en monocultivos establecidos en áreas circundantes a los parches boscosos.
Bosque secundario	697.000	936.530	34,4	Déficit hídrico, incendios, cambio climático.
Páramo	13.500	10.000	-25,9	Presión latente por variabilidad climática y recurrencia de incendios.
Manglar	51.350	37.420	-27,1	Quemas, talas e invasiones para el establecimiento de cultivos de caña, palma africana y arroz; corta de árboles para aprovechar madera o urbanizar terrenos.

Fuente: Sinac-Minae, 2014b.

RECUADRO 4.7

Potencial de mitigación al cambio climático en los manglares del golfo de Nicoya

Pese a su relevancia como proveedores de servicios ecosistémicos indispensables para el bienestar de miles de familias, los manglares son afectados por diferentes procesos que generan presión sobre ellos, en dos sentidos: por un lado están las amenazas terrestres (cambios en el uso del suelo y la hidrología, contaminación, erosión, construcción de infraestructura) y por otro las amenazas marinas (aumento del nivel del mar, marejadas más frecuentes y fuertes).

La región centroamericana no es ajena a esta dinámica global; pero la situación se agrava porque una proporción significativa de sus habitantes depende de la estabilidad de esos ecosistemas para subsistir. En un esfuerzo por cuantificar la importancia de los manglares para las poblaciones costeras de Costa Rica, el proyecto "Valoración de los servicios ecosistémicos y del potencial de mitigación del cambio climático en los manglares del golfo de Nicoya", ejecutado por el Programa de Cambio Climático y Cuencas del Catie con el apoyo de la organización Conservación Internacional, se enfocó en la captura de carbono y otros servicios que contribuyen con los medios de vida de las comunidades cercanas a los manglares. El proyecto fue el primero en realizar este tipo de investigación y en vincular sus resultados con el fortalecimiento y el desarrollo de respuestas adaptativas por parte de la población.

El trabajo se llevó a cabo en la margen interna del golfo de Nicoya, desde

Puntarenas hasta Paquera. Para delimitar las áreas de manglar y estudiar la dinámica histórica de la cobertura del suelo se utilizaron hojas topográficas, fotografías aéreas e imágenes del satélite Landsat de 1945, 1956, 1985 y 2014. La estimación de la persistencia, pérdida y ganancia del mangle se hizo para los períodos 1956-1985 y 1985-2014. Las existencias de carbono se midieron con base en metodologías internacionales (Murdiyarso et al., 2009; Kauffman y Donato, 2012). Se registraron todos los componentes de la biomasa sobre el suelo (árboles en pie, regeneración, herbáceas y madera caída) y se tomaron muestras de suelo y densidad aparente hasta tres metros de profundidad.

Los resultados indican que entre 1956 y 2014 el área de manglares del golfo de Nicoya pasó de 15.620 a 13.516 hectáreas. La mayor pérdida se dio entre 1956 y 1985, cuando la extensión llegó a su punto más bajo: 13.187 hectáreas. Además, la conversión de manglares a otros usos, como parcelas camaroneras y salineras, causó pérdidas promedio del 92% (rango de 89%-96%) de las existencias originales de carbono. Esta reducción es semejante a la reportada en otros sitios donde se han determinado las diferencias de carbono entre usos del suelo sustitutos de la cobertura de manglar. En el Pacífico Central esa pérdida asciende al 86% del carbono original (E: Cifuentes, 2015).

Si se considera que la cobertura de manglares a nivel nacional se redujo a 37.420 hectáreas de las 51.350 existentes en 1992

(Sinac-Minae y Fonafifo, 2014) y además se toma en cuenta el rango completo de pérdidas de carbono al convertir manglares en terrenos para otros usos productivos (89%-96%, según este análisis), se tendría que en los veintidós años incluidos en el estudio se habrían liberado a la atmósfera entre 18.609.319 y 20.072.973 megagramos de dióxido de carbono equivalente. De forma conservadora, se puede afirmar que esta emisión es al menos 2,1 veces mayor que las emisiones de todo el país (8.779,2 gigagramos de dióxido de carbono equivalente) reportadas para el 2005 en la Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (IMN-Minae, 2009).

Ante este escenario, E: Cifuentes (2015) recomienda promover iniciativas y marcos políticos que faciliten la restauración de los manglares del país. Asimismo, que todo esfuerzo en este sentido incluya componentes de medición, reporte y verificación, y se articule con las iniciativas REDD+ y el Inventario Forestal Nacional, a cargo del Fonafifo y el Sinac, respectivamente. Las recientes experiencias de desarrollo comunitario y restauración ecológica lideradas por Conservación Internacional en el golfo de Nicoya demuestran que es imprescindible el involucramiento de las comunidades locales en todos estos procesos.

Fuente: Cifuentes Jara et al., 2015.

Rosa y Rincón de la Vieja. En cuanto al tipo de vegetación, la mayor incidencia se dio en los humedales, especialmente los de Palo Verde y Caño Negro (gráfico 4.11). Entre las principales causas figuran el vandalismo (27,5%), la quema de pastos (23,9%), el cambio de uso del suelo (22,5%), las quemaduras agropecuarias (15,9%), las actividades de caza (10,1%; Sinac-Minae, 2014a).

El incremento de la cobertura forestal se debe, en gran medida, a la implementación del programa de pago por servicios ambientales (PSA). En su modalidad de protección de bosques, este programa cubre un área que pasó de 88.830 hectáreas en 1997 a 43.321 en 2014. En este último año bajo el esquema del PSA se contrataron 49.455 hectáreas (un 27,7% menos que en 2013) distribuidas del siguiente modo: 87,6% en protección de bosque, 7,1% en reforestación, 4,3% en regeneración natural y 1,0% en manejo de bosque (Fonafifo, 2015b). Hasta el 2014 la protección de bosque concentraba la mayor cantidad de las hectáreas contratadas (89,5%).

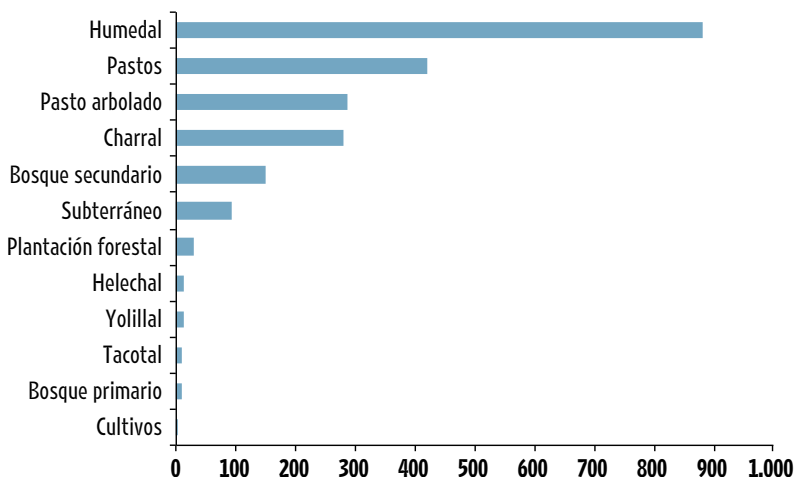
Para que el PSA sea autosuficiente y sostenible en el largo plazo existe una serie de retos técnicos, institucionales y financieros (véase Hernández et al., 2015). El presupuesto asignado a este programa en 2014 fue de 14.000 millones de colones, lo que equivale al 1% del PIB del sector agrícola. El mayor porcentaje provino del Presupuesto Ordinario de la República (gráfico 4.12). La otra fuente de recursos del PSA, el proyecto Ecomercados¹⁶, que en 2013 llegó a aportar 5.900 millones de colones, finalizó, por lo que en 2014 su contribución fue mínima (Fonafifo, 2015b). Los nuevos contratos otorgados abarcan un 43,6% de las solicitudes presentadas y la mayor demanda se origina en las zonas San José Oriental, Nicoya, Palmar Norte y San Carlos (Robalino y Villalobos, 2015).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RECURSOS FORESTALES** véase Hernández et al., 2015, en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 4.11

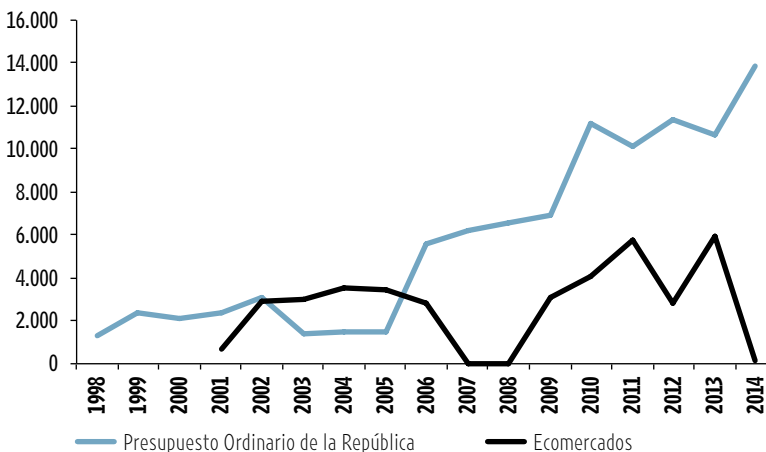
Área afectada por incendios en áreas silvestres protegidas, por tipo de cobertura. 2014 (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae, 2015a.

GRÁFICO 4.12

Presupuesto del PSA, según fuente de financiamiento (millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de Fonafifo, 2015b.

Nota especial: Aportes para medir el impacto de las políticas de conservación

En las últimas cinco décadas Costa Rica ha desarrollado diversas estrategias de conservación que le han generado réditos positivos en su agenda y le han permitido capitalizar su imagen a nivel internacional. No obstante, pocas veces se ha evaluado el impacto de las políticas públicas sobre la recuperación de ecosistemas y los medios de vida de las personas

que habitan los territorios periféricos o franjas de influencia. Esta información es relevante como insumo para la toma de decisiones, en tanto permite identificar cuáles instrumentos son más efectivos para lograr los objetivos propuestos y bajo qué condiciones. Además, ayuda a mejorar el diseño de las políticas para producir mayores impactos, o los mismos con costos menores (Robalino y Villalobos, 2015). Como un primer acercamiento en este sentido, a continuación se sintetizan

los resultados de varios estudios que han demostrado que las áreas protegidas y el PSA han tenido efectos significativos en la disminución de la deforestación y en las condiciones socioeconómicas de los pobladores de zonas cercanas a parques nacionales.

La Ley de Biodiversidad, n° 7788, promulgada en 1994, creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) como ente encargado de gestionar y coordinar las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales (Sinac-Minae, 2015c).

En la actualidad las áreas protegidas cubren aproximadamente el 26,5% del territorio continental. Cerca de la mitad de este espacio corresponde a veintiocho parques nacionales. La particularidad de Costa Rica, por ejemplo frente a los demás países centroamericanos, es que una proporción significativa de su territorio (13,1%) está protegida bajo modalidades restrictivas. Los parques nacionales y las reservas biológicas pertenecen a las categorías de conservación más estrictas según la calificación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza¹⁷ (UICN; cuadro 4.11).

Un primer estudio con el enfoque antes

descrito es el realizado por Andam et al. (2008), quienes analizaron el impacto de las áreas silvestres protegidas establecidas hasta 1996 sobre la deforestación del período 1960-1997. Para ello efectuaron comparaciones entre parcelas sometidas a alguna modalidad de conservación y zonas similares, pero no resguardadas. Los autores comprobaron que la política de conservación evitó que un 10,0% del bosque dentro de las zonas protegidas fuera deforestado. En una investigación posterior determinaron que, además, un 13,5% de la superficie sin bosque en las áreas protegidas fue reforestado (Andam et al., 2013).

Por su parte, un análisis centrado en los parques nacionales y las reservas biológicas encontró que, entre 1986 y 1997, las áreas protegidas que tuvieron mayor efecto sobre la reducción de la deforestación fueron las ubicadas cerca de la capital, próximas a las carreteras nacionales o en terrenos relativamente planos (véase Robalino y Villalobos, 2015). El impacto de los parques nacionales en los territorios adyacentes varía según los costos de transporte y la rentabilidad del bosque. Así, la deforestación aumenta de modo significativo en terrenos cercanos a las carreteras en zonas alejadas del turismo (bajos costos de transporte que implican alta rentabilidad de usos alternativos), mientras que no hay deforestación cuando las carreteras están lejos

y hay influencia del turismo (altos costos de transporte y alta rentabilidad por mantener el bosque). Se ha planteado la hipótesis de que a partir del año 2000, con la implementación de la Ley 7575, que prohíbe el cambio de uso del suelo, la deforestación en las áreas cercanas a los parques nacionales ha disminuido (Robalino et al., 2015b).

Otro trabajo indagó acerca del impacto del PSA en la cobertura forestal de la zona de Sarapiquí. Se estudió el período 1997-2005 utilizando imágenes satelitales y comparando fincas de características similares, con y sin PSA. Se determinó que el programa aumentó entre un 11% y un 17% el área promedio de bosque (Arriagada et al., 2012). Por el contrario, un estudio para la región de Hojancha halló un bajo aporte del PSA a la cobertura existente (Rugtveit, 2012).

De acuerdo con una estimación de Robalino y Pfaff (2013), entre 1997 y 2000 el PSA evitó que dos de cada mil hectáreas protegidas bajo esta modalidad fueran deforestadas anualmente, o bien diez hectáreas de cada mil en los cinco años de duración del contrato. Los autores aclaran que si bien este impacto parece pequeño, ello se debe a que ya en esa época las tasas de deforestación eran bajas.

Sin embargo, a medida que el programa se fue consolidando también creció su efectividad. Robalino et al. (2008) estiman que entre 2000 y 2005 el PSA

CUADRO 4.11

Categoría de las áreas silvestres protegidas según calificación de la UICN

Categoría de manejo de Costa Rica	Categoría de manejo de UICN	Porcentaje del área continental
Reservas biológicas	I Reserva natural estricta Área natural silvestre	0,4
Parques nacionales	II Parque nacional	12,3
Refugio nacional de vida silvestre	IV Área de manejo de hábitats/especies	4,6
Humedal (incluye manglares)	IV Área de manejo de hábitats/especies	1,4
Áreas protectoras	VI Área protegida manejada	3,1
Reserva forestal	VI Área protegida manejada	4,2
Otras categorías (reservas naturales absolutas, monumento nacional, monumento natural)	I II III Reserva natural estricta Área natural silvestre Parque nacional Monumento natural	0,4
Total		26,5

Fuente: Sinac-Minae, 2015b.

redujo la deforestación en alrededor de un 0,4% por año. Esto significa que en cinco años se preservaron veinte hectáreas de cada mil (cuatro por año), es decir, el doble de lo reportado para el período 1997-2000. Entre las razones que explican este avance están los cambios en la forma de asignar los pagos y la priorización de los criterios asociados a la dotación de servicios ecosistémicos. Estos resultados aportan insumos relevantes a la discusión sobre los asuntos que se deben privilegiar en el proceso de aprobación del PSA. Por ejemplo, actualmente se asigna 80 puntos sobre 100 posibles a los bosques que protegen el recurso hídrico y, según los expertos, se debería hacer algo similar con el riesgo de deforestación, determinado a partir de características observables como la pendiente y la cercanía a centros urbanos y carreteras (Robalino y Villalobos, 2015).

En línea con la anterior, se encontró que la deforestación se reduce más cuando las propiedades contratadas bajo el PSA se ubican lejos de parques nacionales. Esto se explica por el efecto que tiene, en las zonas aledañas, la vigilancia que se hace dentro de los parques para el cumplimiento de la Ley 7575. Por tanto, una vez establecido un parque, el efecto adicional del PSA es muy limitado. Por la misma razón, implementarlo en áreas contiguas no genera mayores beneficios (Robalino et al., 2015a).

Por último, en materia de impacto social, no hay evidencia de que los parques nacionales y el PSA hayan incrementado la pobreza en las comunidades vecinas (Robalino y Villalobos, 2015). Por el contrario, los resultados muestran que los trabajadores que viven cerca de las entradas de los parques nacionales reciben, en promedio, un salario que es alrededor de un 8% mayor que el de trabajadores con características similares que viven lejos de los parques (Robalino y Villalobos, 2014). Madrigal et al. (2014) llegaron a conclusiones parecidas en el caso de poblaciones aledañas a las áreas marinas protegidas. Con respecto al PSA, en términos generales las estimaciones realizadas hasta el momento indican que esta política no ha aumentado ni disminuido significativamente la pobreza en el país.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN

véase Robalino y Villalobos, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Resultados de la gestión del riesgo de desastres

Costa Rica ha logrado avances en el tratamiento conceptual e institucional del riesgo de desastres, como se verá en la sección “Procesos de la gestión ambiental”. Sin embargo, la reducción de la vulnerabilidad socialmente construida es lenta, dado que esta se relaciona con muchos aspectos sociales, económicos y de planificación en los cuales existen rezagos. Incluso en años como los recientes, en los que el número de eventos ha sido bajo, se reportan daños importantes. Por eso este apartado ofrece también una visión de largo plazo sobre el impacto de los desastres a nivel geográfico y en la pérdida de vidas humanas.

En 2014 la ocurrencia de eventos dañinos disminuyó un 41,2% con respecto al 2013, sobre todo por razones climáticas. Su efecto en términos de desastres de pequeña escala pero recurrentes siguió siendo significativo para ciertas poblaciones. El año estuvo marcado por la presencia del fenómeno ENOS y por anomalías

atmosféricas que, paralelamente, causaron inundaciones en algunas zonas y sequía en otras. De un total de 429 fenómenos, el 43,1% correspondió a inundaciones y lluvias, un 20,5% a sequías, un 18,4% a vendavales, un 14,7% a deslizamientos, un 1,2% –en cada caso– a tormentas eléctricas y marejadas, y un 0,9% a la actividad volcánica (cuadro 4.12). En relación con el año anterior, las inundaciones, los deslizamientos y los vendavales registraron 18,2, 7,4 y 4,4 puntos porcentuales menos, respectivamente (Brenes, 2015).

En total, en 2014 veintitrés personas¹⁸ fallecieron por desastres, 11.204 resultaron damnificadas y otras 28 heridas. Además se reportaron 2.680 viviendas afectadas y tres destruidas (Brenes, 2015). Las pérdidas de instalaciones constituyen otra gran preocupación ya que, por un lado, impactan con más frecuencia a los hogares de bajos ingresos, los pequeños comerciantes, carreteras y edificaciones locales y, por otro, evidencian los rezagos de inversión en infraestructura para la reducción de riesgos.

El 54% de los desastres registrados se concentró en diecisiete municipios. Los más afectados fueron Puntarenas y Pococí (24 cada uno), Pérez Zeledón (20), San Carlos (19), Golfito (18) y Desamparados (13). A nivel distrital los mayores efectos se produjeron en

CUADRO 4.12

Eventos dañinos, según tipo. 2010-2014

Tipo de evento	2010	2011	2012	2013	2014
Inundación, lluvias, tempestad	767	667	318	447	185 ^{a/}
Deslizamiento	206	282	156	161	63
Sismo	6	7	117	0	0
Vendaval, tornado	78	57	92	102	79
Avenida torrencial	10	9	7	12	0
Tormenta eléctrica	4	4	6	6	5
Marejada	9	7	4	1	5
Sequía	0	0	0	0	88
Actividad volcánica	6	0	0	0	4
Total	1.086	1.033	700	729	429

a/ En este rubro, el desglose de reportes de 2014 es el siguiente: 173 inundaciones, 6 tempestades y 6 eventos asociados a la lluvia, para un total de 185.

Fuente: DesInventar, 2015.

Guápiles, Limón, Guaycará, San Isidro de El General y San Vito, localidades que por sus características –demográficas, socioeconómicas y territoriales– son más vulnerables al riesgo existente y presentan mayores dificultades para avanzar en su prevención.

Gracias a los registros de la base de datos DesInventar, que abarca 44 años, se puede reforzar esa misma relación al ver el impacto territorial con perspectiva de largo plazo. Entre 1970 y 2014 se reportó un total de 13.239 incidentes originados en fenómenos hidrometeorológicos que provocaron algún grado de daño en las poblaciones, sus medios de vida y servicios básicos como infraestructura vial, educa-

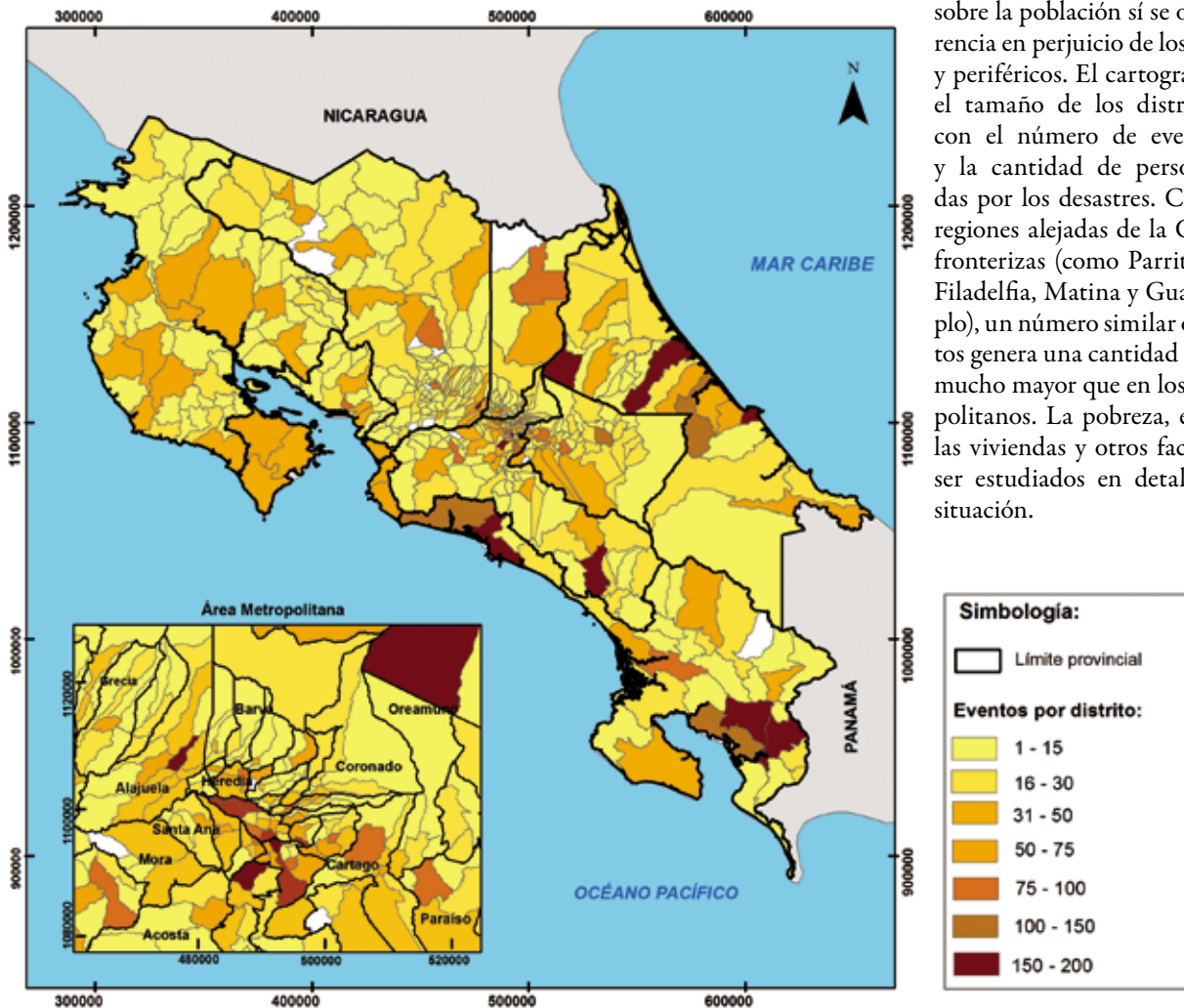
tiva, energética, de agua y saneamiento o de salud. Las inundaciones, deslizamientos y vendavales acumularon el 96,7% de los eventos dañinos (62,2%, 26,2% y 8,3%, respectivamente). Los distritos con mayor número de pequeños, medianos y grandes desastres fueron: Alajuela (Alajuela), Siquirres y Limón (Limón), Quepos (Quepos), Guaycará y Golfito (Golfito), Corredores (Corredores), Guápiles (Pococí), Desamparados y San Miguel (Desamparados), San Isidro de El General (Pérez Zeledón), Aserri (Aserri), San Sebastián y Pavas (San José) y Turrialba (Turrialba); todos ellos fueron impactados por cien o más eventos en el período de análisis (mapa 4.3).

Cuando se analiza esta información por medio de cartogramas se llega a dos conclusiones interesantes. En primer lugar se observa que, contrario a la percepción general de que los desastres son un asunto de las zonas periféricas, los espacios urbanos y con mayores concentraciones de población también tienen distritos donde el impacto es recurrente. El cartograma 4.1 muestra el tamaño de los distritos, modificado según la cantidad de habitantes, y el número de eventos ocurridos entre 1970 y 2014. Como se puede notar, los distritos metropolitanos exhiben diversidad en cuanto al número de eventos reportados, y en varios de ellos se presentan algunas de las cifras más altas del país, como es el caso de San Miguel, Aserri, Alajuela, Pavas y La Uruca, similares a algunas regiones periféricas que tienen menos habitantes.

En cambio, cuando se mide el impacto sobre la población sí se observa una diferencia en perjuicio de los distritos rurales y periféricos. El cartograma 4.2 muestra el tamaño de los distritos de acuerdo con el número de eventos reportados y la cantidad de personas damnificadas por los desastres. Como se nota, en regiones alejadas de la GAM, costeras y fronterizas (como Parrita, Paso Canoas, Filadelfia, Matina y Guaycará, por ejemplo), un número similar o menor de eventos genera una cantidad de damnificados mucho mayor que en los distritos metropolitanos. La pobreza, el mal estado de las viviendas y otros factores que deben ser estudiados en detalle explican esta situación.

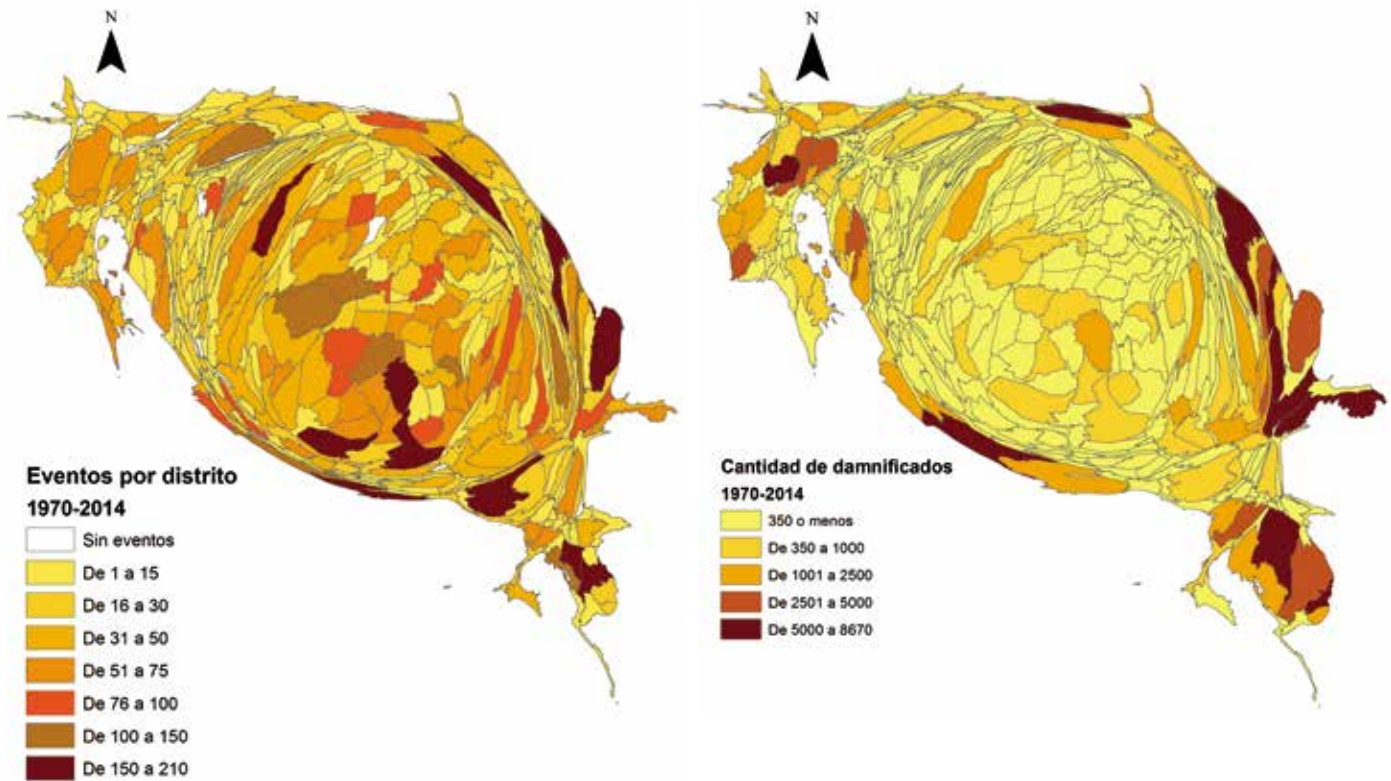
MAPA 4.3

Número total de eventos dañinos, por distrito. 1970-2014



Fuente: Orozco, 2015, con datos de DesInventar, 2015.

CARTOGRAMAS 4.1 Y 4.2

Número de eventos y cantidad de personas damnificadas^{a/} por distrito. 1970-2014

a/ El cartograma 4.1 está modificado según la población de cada distrito, y el cartograma 4.2 según el número de eventos.

Fuente: Murillo, 2015a, con datos de DesInventar, 2015.

En el período 1970-2014 los desastres cobraron las vidas de 430 personas (cuadro 4.13). Llama la atención que las muertes por inundación han ido decreciendo (producto de mejores medidas preventivas, los sistemas de vigilancia y monitoreo de cuencas y la organización institucional y comunitaria enfocada en el manejo de los desastres), en tanto que las originadas en rayería han ido en aumento.

Otro hecho relevante es que en los últimos años, mientras ha descendido el número relativo de eventos asociados a fenómenos naturales, los accidentes químico-tecnológicos han aumentado. El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica reportó que, en 2014, en el 98,5% de los casos relacionados con materiales peligrosos intervino el gas licuado de petróleo (GLP; Cuerpo de Bomberos, 2015a). Aunque la cantidad de emergencias fue menor (5.363) que en años anteriores, se mantiene una alta

proporción de accidentes por esta causa, tendencia ya señalada en otras ediciones de este Informe (gráfico 4.13). El sector más afectado fue el residencial, por la elevada incidencia de fugas de GLP en el uso doméstico. Aunque en menor grado, hay otras sustancias que generan emergencias, como líquidos inflamables y corrosivos, amoníaco, cloro, peróxidos y materiales venenosos y radiactivos (Brenes, 2015).

También preocupa el tema de los incendios estructurales, es decir, los que se presentan en viviendas, locales comerciales, edificios y otros. En 2014 hubo 182 casos de este tipo. Las autoridades reportan que el sector más afectado fue el residencial y que la principal causa fueron fallas en sistemas eléctricos que no reunían las condiciones mínimas requeridas, pese a la entrada en vigencia del nuevo Código Eléctrico en 2012. Dada la vulnerabilidad social de algunos grupos de la población, el riesgo de incendio

CUADRO 4.13

Personas fallecidas por desastres, según tipo de evento. 1970-2014

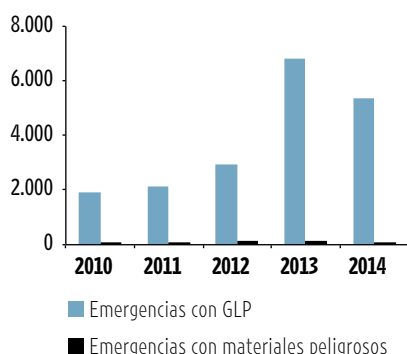
Tipo de evento	Muertes
Deslizamientos	209
Inundaciones	126
Flujos de lodo y avenidas torrenciales	59 ^{a/}
Rayería	23
Lluvias	6
Vendavales	4
Marejadas	3
Total	430

a/ Veintitrés de estas muertes se dieron en un solo evento en Calle Lajas de Escazú, en el año 2010.

Fuente: DesInventar.

aumenta. En el año de estudio 1.494 personas resultaron afectadas por este motivo; de ellas 911 (61,0%) eran adultos

GRÁFICO 4.13

Accidentes químico-tecnológicos

Fuente: Cuerpo de Bomberos, 2015a.

mayores y 583 (39,0%) menores de edad (Cuerpo de Bomberos, 2015b). En total murieron seis niños y adolescentes, el número más alto de los últimos cinco años (Brenes, 2015).

La evidencia recabada muestra la necesidad de trabajar en: i) la construcción de una plataforma de información para la gestión del riesgo de desastre, ii) el diseño de una estrategia y un conjunto de mecanismos de protección financiera ante desastres y iii) la definición de una metodología oficial para el cálculo de pérdidas y el análisis de la vulnerabilidad. Además es fundamental que haya voluntad política para que las propuestas sectoriales y nacionales se contemplen en la planificación (nacional, sectorial, territorial) y cuenten con el debido respaldo presupuestario para su ejecución. Asimismo, es preciso que las agendas de atención del riesgo de desastre y adaptación al cambio climático se armonicen a nivel político y operativo (Brenes, 2015).



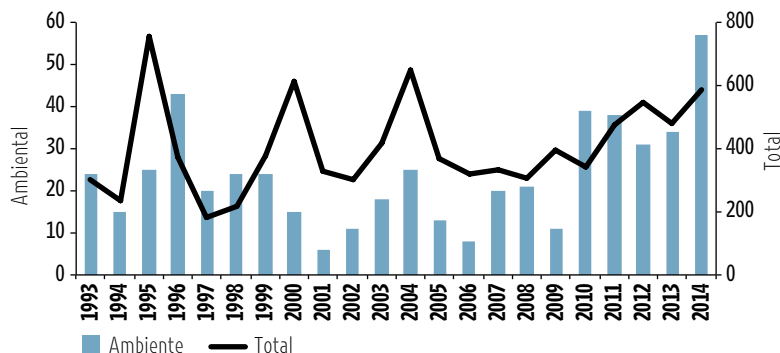
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DEL RIESGO

véase Brenes, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

Procesos de la gestión ambiental

Esta sección tiene como guía el segundo concepto que sustenta este capítulo: el de los procesos que construyen la gestión ambiental. Desde esta perspectiva se examina el desempeño de los actores sociales

GRÁFICO 4.14

Acciones colectivas, total y en materia ambiental

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

y políticos, las interrelaciones entre ellos y el marco normativo e institucional, el territorio y los recursos naturales.

Este año se abordan tres áreas temáticas. En primer lugar se da seguimiento a la conflictividad socioambiental, con información de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN). Luego se ofrece un análisis de la normativa ambiental aprobada en 2014, así como de las capacidades de regulación y fiscalización del Estado. Se reportan las denuncias y la tendencia reciente a la judicialización de los conflictos en este campo. Además se presenta un estudio novedoso sobre la legislación energética promulgada desde 1950, el cual describe las características y la evolución de esa normativa en distintos momentos de la historia nacional. Por último, se valoran los esfuerzos realizados en materia de cambio climático y se revisa la agenda internacional de Costa Rica, sus acciones y compromisos en este tema.

En varias ediciones de esta sección se ha analizado la problemática del ordenamiento territorial desde diversas perspectivas (normativa, institucional, urbana, costera). En esta ocasión se preparó un capítulo especial sobre este tema, que se presenta en la segunda parte del Informe, “Debates para el desarrollo”. En él se describe el panorama general del país en este ámbito, con énfasis en el Valle Central y en los costos que implica la falta de planificación adecuada, los cuales se reflejan en el transporte, la infraestructura, el mercado de tierras y la conflictividad social.

Año récord en movilización social ambiental

La gestión ambiental es motivo de una intensa conflictividad social, que se expresa tanto en espacios formales e institucionales (como se verá más adelante), como a través de acciones colectivas¹⁹. En 2014 estas últimas alcanzaron el número más alto de que se tiene registro.

En el Vigésimo Informe se elaboró un perfil de la conflictividad ambiental en el país con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN, que en aquel momento abarcaba un período de veinte años (1994-2013). Se determinó que el tema tiene una presencia creciente en la protesta social, y que se diferencia de esta en que no siempre muestra los mismos “picos” de movilización (véase el capítulo 5), sino que se desarrolla con acciones dispersas a lo largo del tiempo. También se encontró que la mayoría de las protestas se dirige contra el Estado, y que sus protagonistas son los grupos de vecinos, no los gremios laborales que dominan la protesta en general. Los problemas ambientales movilizan mucho en el plano local. Entre 2010 y 2014 hubo niveles altos y sostenidos de protesta, no “picos” centrados en un gran tema, sino un gran número de acciones con muchos tipos de motivaciones. La conflictividad ambiental no es ajena a esta tendencia: salvo un atípico momento de alta movilización en 1996 (contra la operación de rellenos sanitarios, sobre todo en Río Azul), desde 2010 se han registrado las cifras más altas de acciones colectivas sobre este tema (gráfico 4.14).

Como se nota en el gráfico 4.14, esta tendencia de alta movilización por asuntos ambientales tuvo su punto más alto en 2014, que se convirtió así en el año con mayor número de acciones colectivas sobre el tema desde que se creó la base de datos (1993). Se presentaron 57 protestas, que equivalen a un 9,7% de los registros para todos los temas (585). La suma de estos cinco años consecutivos de intensa conflictividad (2010-2014) arroja un total de 199 acciones colectivas, que representan más del 60% de todas las que se dieron en los diecisiete años previos.

Al desglosar los datos por meses (gráfico 4.15), esta cifra histórica parece explicarse por las catorce acciones colectivas reportadas en marzo de 2014, el mes con más registros en los veintidós años analizados. Esto se debe a la convergencia de una serie de protestas relacionadas con el recurso hídrico (falta de agua en comunidades, contaminación por arsénico y mala gestión comunal), la oposición a la pesca de arrastre y la captura de atún con cerco, las quejas por la recepción de basura de comunidades alejadas (casos de La Carpio y Pérez Zeledón), la resistencia a proyectos hidroeléctricos y solicitudes de intervención del Minae.

Como se dijo, la protesta ambiental es impulsada sobre todo por actores locales. Entre 1993 y 2014, el 49,8% de las acciones colectivas fue realizado por

vecinos y vecinas, y un 26,9% por grupos ambientalistas. Esta cifra varía año con año (gráfico 4.16), pero es muy distinta a la tendencia general de las movilizaciones en el país, que son dirigidas mayoritariamente por los gremios de trabajadores. En 2014 de nuevo los vecinos fueron los protagonistas de la protesta ambiental (47%), seguidos por un conglomerado de otros actores (comunidades indígenas, estudiantes, grupos religiosos, empresarios y otros) con 18%, los productores agropecuarios con 16% y grupos ambientalistas con 12%.

En 2014 también se repitió el hecho de que la mayoría de las acciones colectivas sobre temas ambientales se dirige contra el Estado. En conjunto, ministerios, municipalidades, instituciones descentralizadas, Asamblea Legislativa, Gobierno, Presidente de la República, Poder Judicial, entidades de regulación y alcaldes, concentran el 80% de las protestas, tendencia que se ha mantenido ya por varios años. En los cinco años de mayor conflictividad, las acciones se enfocaron sobre todo en los ministerios y las municipalidades, y sus motivaciones fueron la defensa del ambiente (19), la mejora en la calidad o costo de un servicio o infraestructura (17) y el apoyo u oposición a una ley, reglamento, plan o decreto (11).

Marco normativo: amplia producción pero limitada efectividad

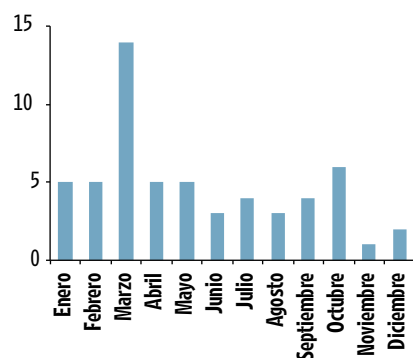
En varias de sus ediciones este capítulo ha reportado que Costa Rica tiene un amplio y complejo marco normativo para el sector ambiental, y que existen dificultades para su aplicación y para la coherencia entre las disposiciones legales y las acciones públicas y privadas. Este apartado da seguimiento a tres aspectos. Comienza reseñando las principales leyes y normas aprobadas en 2014, para luego examinar las capacidades de regulación y fiscalización del Estado, poniendo énfasis en la tendencia a la judicialización de los conflictos ambientales. En tercer lugar se hace una mención particular de la reciente creación de instrumentos relacionados con la gobernanza marina y, finalmente, como aporte especial, se presenta un estudio sobre la legislación energética promulgada en el país desde 1950.

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

GRÁFICO 4.15

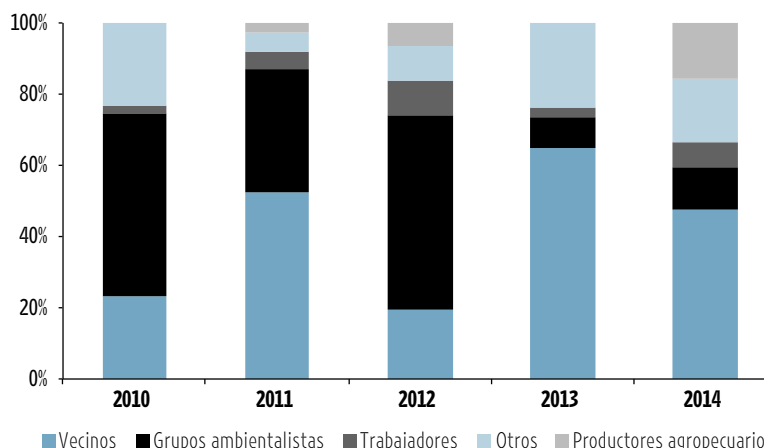
Acciones colectivas registradas en materia ambiental, por mes. 2014



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

GRÁFICO 4.16

Acciones colectivas sobre temas ambientales, por actor



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

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 (véase capítulo 5).

En 2014 se adoptaron más de noventa disposiciones, entre leyes, reglamentos y decretos (cuadro 4.14), 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 Gandoca-Manzanillo (como se reportó en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*). También resaltan 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.

Otras disposiciones importantes fueron los decretos 38537-Minae, que amplía la moratoria para la exploración y explotación petrolera, y 38500-S-Minae, que establece una moratoria a las actividades de transformación térmica de residuos sólidos ordinarios. A este respecto cabe mencionar que a mediados de 2015 se firmó el reglamento que norma los procesos de co-incineración, con lo cual los gobiernos locales están facultados para llevar a cabo proyectos de este tipo, cuyo impacto sobre el medio ambiente y la salud aún se desconoce.

Se aprobó también la directriz sobre co-manejo del Parque Nacional Cahuita, las modificaciones al Reglamento de la Ley Forestal y un nuevo reglamento de regencias forestales para facilitar la revisión y aprobación de planes reguladores. Además se publicó el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, que crea el sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, bajo la rectoría del Minae (Cabrera, 2015).

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; la oficialización de la política de producción y consumo sostenible; la creación y puesta en funcionamiento del programa de monitoreo ecológico de áreas protegidas y sanciones en materia de acceso ilegal a recursos genéticos y bioquímicos (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-Minae²⁰ y 38027-MAG²¹, relacionados con el aprovechamiento comercial de especies marinas (Cabrera, 2015).

CUADRO 4.14

Disposiciones ambientales aprobadas, según tipo de norma. 2014-inicios de 2015

Área temática	Decretos o reglamentos	Modificación o derogatoria de decretos o reglamentos	Promulgación y reforma de leyes	Resoluciones, directrices o acuerdos
Recurso hídrico	1	1		2
Biodiversidad, recursos forestales y áreas silvestres protegidas	8	6		6
Residuos	8	2		
Sector institucional	7	2	2	1
Salud	1			1
Productos químicos/biológicos	8	1		
Recursos marino-costeros	6	2		7
Contaminación	1			
Cambio climático/eficiencia energética	1			
Declaratorias de conveniencia nacional o de interés público de actividades ambientales	6	2		
Minería			1	
Ordenamiento territorial	3		2	4
Otras	2			

Fuente: Cabrera, 2015.

Débiles capacidades y conflictividad explican mayor judicialización

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 (cuadro 4.15). Estas ilustran la tendencia a la judicialización de los conflictos en este campo. Aunque resulta complejo identificar las causas de esta dinámica, 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. Según Cabrera (2015), algunas causas que permiten comprender el aumento en la litigiosidad en este campo son:

- Incapacidad de la administración para resolver problemas y aplicar la legislación o hacer cumplir órdenes y medidas, lo que resulta en la pérdida de confianza de la ciudadanía en la competencia de las instituciones para tutelar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- Amplia legitimación social del uso de las instancias judiciales para presentar reclamos, unida a la relativa facilidad con que se tramitan ciertas acciones (como los recursos de amparo), disminución en la complejidad y la celeridad inicial de los procesos contencioso-administrativos.
- Incremento de la desconfianza respecto al carácter “suprapartes”, es decir neutral, de la administración pública y su papel en la toma de decisiones, la cual origina que algunos actores –en especial comunidades– consideren que el Estado tiende a favorecer actividades

CUADRO 4.15

Denuncias por delitos ambientales, por instancia. 2013-2014

Instancia	2013	2014
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA)	402	437
Causas por delitos ambientales ingresadas en el Ministerio Público	2.157	
Expedientes sobre temas ambientales tramitados en la Sala Constitucional	281	
Denuncias recibidas por el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada)	916	1.071

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio Público, la Sala Constitucional, el TAA y el Sitada-Minae.

e intereses privados, sin considerar los impactos en el medio y los derechos de la ciudadanía.

- Brechas en la capacidad institucional para impulsar procesos de participación ciudadana y atender las demandas de la sociedad para incorporarlas en la toma de decisiones.
- Visiones contrapuestas entre actores de la sociedad sobre el modelo de desarrollo que más conviene al país.
- Aumento en las presiones por los usos del territorio, el desarrollo de actividades productivas y los impactos asociados a ellas.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE NORMATIVA AMBIENTAL Y CAPACIDADES REGULATORIAS

véase Cabrera, 2015, en www.estadonacion.or.cr

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. 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 (recuadro 4.8).

Nuevos instrumentos para la gobernanza marina

En los procesos de creación de instrumentos normativos e institucionales, un tema que ha recibido especial atención en los últimos años es la zona marino-costera, dada la escasa protección que históricamente se ha dado a sus recursos. Este apartado hace un breve repaso de algunos avances recientes en este sentido.

Veinte años después de que la ley de creación del Inopesca lo ordenara, se creó la Comisión de Coordinación Científico Técnica, encargada de dictaminar los asuntos que requieren un pronunciamiento de la Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva de la entidad. Además se establecieron la Comisión Nacional Consultiva de Pesca y Acuicultura, la Comisión de Mercadeo, las Comisiones Asesoras Regionales de Pesca del Pacífico Sur, del Caribe y de Guanacaste, y la Comisión Nacional de Vedas (E: Meneses, 2015). Asimismo, en 2014 inició un proceso de diálogo sobre la pesca de camarón, que culminó con la firma de una directriz presidencial para la elaboración de una política nacional de aprovechamiento sostenible del recurso (E: Meneses, 2015).

RECUADRO 4.8

Algunas causas que limitan la efectividad del derecho ambiental

Según Peña (2015), si bien el país cuenta con un amplio marco normativo ambiental, los problemas en esta materia se han incrementado en cantidad y gravedad. El autor considera que ello se debe a la poca o nula efectividad del derecho ambiental, en tanto existen rezagos en el logro de sus objetivos y metas, así como en su cumplimiento sostenido y recurrente.

Las causas que explican esta situación son variadas. En especial cabe citar la cantidad y multiplicidad de normas ambientales, cuya creación con frecuencia incluye procesos como los siguientes: reformas no acompañadas de procesos derogatorios; copia de instrumentos y estándares de otras naciones, que no responden a la realidad del país; aprobación de leyes sin planes de ejecución y cumplimiento; aplicación de normas derivadas de tratados internacionales que no se adaptaron a la legislación interna; adopción de políticas que no concuerdan con las disposiciones promulgadas; contradicciones entre la normativa ambiental y la legislación que regula el libre comercio y la inversión. Todo esto ha configurado un marco jurídico disperso, fragmentado y en algunos casos contradictorio, que a su vez genera inobservancia, confusión,

errónea aplicación del derecho, inseguridad jurídica, impunidad e injusticia.

Para lograr la efectividad y eficiencia del derecho ambiental costarricense a mediano y largo plazo es necesario implementar un marco jurídico coherente, articulado y sistémico. Asimismo, la promulgación de nuevas normas y estándares debe ser acompañada de planes que aseguren la existencia de capacidad técnica, institucional y presupuestaria para su efectiva aplicación. Además, se deben crear instancias de coordinación inter e intra institucionales, que incorporen la participación ciudadana en los procesos normativos, desde su elaboración hasta su ejecución.

La gestión ambiental podría mejorar si se le pone énfasis a la prevención, la participación y la educación. No deben descuidarse los mecanismos de comando y control, pero deben complementarse con instrumentos de mercado y de aplicación voluntaria. En tal sentido, es imperativo desarrollar la contabilidad ambiental, así como un sistema de indicadores que permitan medir la efectividad de la normativa en esta materia.

Fuente: Peña, 2015.

Por otra parte, en octubre de 2014 se promulgó el decreto 38681-MAG-Minae, que regula el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del océano Pacífico costarricense. Por esta vía se establecieron medidas de conservación como la inclusión de los polígonos definidos en la plataforma de seguimiento satelital del Incopesca, la creación de la Unidad de Especies Altamente Migratorias y la instauración de la Comisión de Seguimiento con expertos y autoridades del MAG y el Incopesca (E: Meneses, 2015).

En materia de ordenamiento espacial marino, se llevó a cabo el proceso piloto para la planificación de la región de cabo Matapalo-Punta Burica, con la partici-

pación de representantes de las comunidades y las áreas de conservación, instituciones públicas y otras organizaciones (Viales et al., 2014). Por su parte, el Sinac, el Incopesca, el Servicio Nacional de Guardacostas, el ICT y el Minae, con el apoyo del proyecto “Golfos” de la Asociación MarViva, impulsan un proceso regional e interinstitucional con el objetivo de sentar las bases para el ordenamiento de las áreas marinas de uso múltiple del golfo de Nicoya y el Pacífico Sur (Epypsa, 2014). A lo anterior se suman los esfuerzos de varias comunidades que desde 2009 vienen apoyando la creación de áreas marinas de pesca responsable, de conformidad con el decreto 27919-MAG, que establece la aplicación

RECUADRO 4.9

Esfuerzos locales para la conservación marina: el caso de Cabuya

Desde hace varios años la comunidad de Cabuya trabaja para fortalecer la gobernanza comunitaria marina. Cabuya es el sitio más cercano a la Reserva Natural Absoluta de Cabo Blanco (primera área de esta categoría que se constituyó en Costa Rica, por decreto ejecutivo, hace más de cincuenta años, y que incluye un porcentaje de territorio marino). Se estima que en esta localidad alrededor del 90% de las familias depende directa o indirectamente de la pesca artesanal y existe consenso entre la población sobre la importancia de conservar los recursos naturales -marinos y continentales- para garantizar la seguridad alimentaria, la pesca artesanal, el bienestar local y las fuentes de empleo, entre otros.

Con el propósito de fundamentar los esfuerzos de conservación y el desarrollo marino-costero en el bienestar humano y la promoción de una distribución más justa y equitativa de la riqueza, los habitantes de Cabuya, con el apoyo de la asociación de pescadores y CoopeSoliDar R.L., y con el aporte de otros actores locales como la Superintendencia de Cóbano y la Asociación de Damas Artesanas, presentaron a las autoridades gubernamentales su propuesta de conservación marina, la cual se basa en el conocimiento local, información científica y una visión de uso sostenible de los recursos y el territorio.

Fuente: Solís y Fonseca, 2015.

oficial del Código de Conducta de Pesca Responsable de la FAO (recuadro 4.9).

Pese a los avances normativos e institucionales, persiste un grave deterioro de las áreas costeras, particularmente en la zona marítimo-terrestre. Un informe de la Contraloría General de la República (CGR, 2014a) denunció una serie de

problemas que reflejan la falta de planificación territorial, tal como ha advertido este capítulo en anteriores ediciones. La CGR señaló que ninguna municipalidad costera cuenta con un plan regulador que abarque la totalidad del territorio de su cantón. Por el contrario, se confirmó una alta fragmentación, puesto que 81 de los 124 planes reguladores vigentes cubren extensiones menores a dos kilómetros. Un ejemplo de esto se da en el distrito de Cóbano (Puntarenas), donde en un sector de catorce kilómetros lineales de costa existen once planes reguladores, cada uno con una longitud igual o menor a 2,3 kilómetros. De acuerdo con el órgano contralor, no se tiene certeza acerca de la cantidad de planes reguladores vigentes en los cantones costeros, pues las municipalidades, el INVU y el ICT registran datos distintos. En este escenario, López (2015) propone una estrategia novedosa para estimular a los gobiernos locales a utilizar los planes reguladores costeros como instrumento generador de desarrollo (recuadro 4.10).

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

La energía es un componente primordial de toda actividad humana, y a la vez, un recurso que genera impactos ambientales, sociales y económicos de amplio espectro. En Costa Rica es también el principal factor que explica el crecimiento de la deuda ecológica y la contaminación, y un motivo de inquietud cuando se piensa en la sostenibilidad del desarrollo humano. 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, como se reporta en la primera sección de este capítulo, 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

RECUADRO 4.10

Estrategia para la gestión de los planes reguladores costeros como instrumento de desarrollo local

Con el propósito de contribuir con un nuevo punto de vista para la adecuada gestión de la zona marítimo-terrestre, López (2015) desarrolló una estrategia generadora de desarrollo local en la gestión de los planes reguladores costeros, acorde con las prioridades de cada municipio.

La estrategia propone y demuestra la factibilidad de convertir el plan regulador en instrumento generador de desarrollo, competitividad y sostenibilidad en el uso del territorio. Para ello utiliza una formulación matemática basada en el análisis financiero de proyectos. La propuesta está motivada por el hecho de que en muchas comunidades, sean rurales o urbanas, los gobiernos locales enfrentan problemas para cumplir con las tareas que les competen en materia de creación de infraestructura y protección del medio ambiente, y muchos de los rezagos se deben a la falta de recursos para realizar las inversiones necesarias.

Los gobiernos locales tienen varias fuentes de ingresos, como cánones, tarifas de servicios prestados a la comunidad e impuestos a la construcción de edificios y viviendas. Sin embargo, a menudo las deficiencias en la gestión de los ingresos y el gasto municipal hacen que estos sean insuficientes.

En este contexto, el modelo matemático propuesto busca predecir la demanda de servicios del plan regulador costero, por medio de un *software* diseñado para operar como interfaz en el cálculo automático de esa demanda. La utilidad del instrumento radica en que a través de él se podrán estimar los requerimientos

adicionales de agua potable, tratamiento de aguas servidas y desechos sólidos, consumo eléctrico y de telefonía, que demandará la puesta en práctica del plan regulador. De este modo se corregiría la práctica de planificar sin contar con información como la mencionada, un error que crea problemas para la exitosa ejecución de estos planes.

Al aplicar el análisis financiero de proyectos se demuestra que el plan regulador costero no solo es autosostenible, sino que puede generar recursos frescos para las inversiones necesarias en el espacio planificado y, por ende, para la promoción del desarrollo local. El instrumento ofrece un menú de estrategias que van desde el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la municipalidad para ejecutar el plan, pasando por el establecimiento de alianzas con universidades estatales que apoyan al gobierno local en esa tarea, hasta la subcontratación de la gestión del plan regulador. El estudio describe las ventajas y desventajas de cada opción del menú, dejando incluso la posibilidad de hacer mezclas de opciones de acuerdo con los intereses y el contexto de cada municipio.

En suma, el estudio hace un aporte a la búsqueda de instrumentos de gestión y de toma de decisiones para la formulación y ejecución de los planes reguladores costeros, que también puede ser aplicable a los planes reguladores urbanos. Además incorpora un nuevo elemento al debate sobre la gestión eficiente del territorio y las opciones para impulsar el desarrollo local.

Fuente: López, 2015.

que demanda el desarrollo, con el mínimo costo posible para el ambiente, la calidad de vida de las personas y la economía nacional.

Este aporte especial describe en detalle la legislación sobre temas energéticos promulgada en el país desde 1950, gracias a

la información que proveen varios estudios elaborados por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa (recuadro 4.11). 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. También muestra un marco legal centrado en imponer regulaciones, en particular al sector privado, y brindar incentivos sobre todo al sector público. Por último, se observa que las leyes no se han adaptado a los avances tecnológicos y los cambios en las necesidades de la población; por ejemplo, solo se enfocan en la producción, y no en el consumo energético.

Normativa energética con dos apuestas centrales: hidrocarburos e hidroelectricidad

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 esta investigación identificó un total de 117 leyes vigentes y actualizadas (sin contar las derogadas) que se vinculan de manera directa con el tema²². Esto significa un promedio de 1,8 leyes por año. Con respecto a la legislación ambiental del mismo período (gráfico 4.17), la energía ocupa el segundo lugar en importancia, superada solo por el agua (para usos no energéticos). 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 más adelante, esa prioridad no es igual cuando se observa en detalle la complejidad de las leyes dedicadas a uno y otro grupo.

Esta productividad fue variable en el período analizado (gráfico 4.18). La mayor parte de la normativa energética (82 leyes, el 70%) se creó en una primera etapa²³, entre 1950 y 1982, en pleno apogeo del Estado de bienestar, y tuvo un notable énfasis en las energías renovables (67 leyes, el 82%). Un 40% de esas normas correspondió a autorizaciones municipales para destinar fondos a la compra de materiales o programas de expansión eléctrica en sus cantones, lo cual hace notar el importante rol que tuvieron los gobiernos locales en ese proceso. Sobre el tema de los hidrocarburos se aprobaron

RECUADRO 4.11

Consideraciones conceptuales y metodológicas sobre el estudio de la legislación energética

El presente análisis se nutre de varias investigaciones elaboradas por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, con la meta de divulgar el desarrollo de la construcción jurídico-social de algunos ejes temáticos considerados de interés para la ciudadanía. El estudio de base, titulado *Evolución y efectos de la legislación energética en Costa Rica (1950-2014)* (Betrano, 2015) sistematiza ese marco normativo desde la perspectiva de las energías renovables y no renovables, y se fundamenta en tres aportes anteriores: *El despegue del sector energético en la legislación costarricense: un estudio de la política de incentivos y controles aplicada al alumbrado con energía eléctrica 1880-1915*, *El desarrollo de energías renovables en Costa Rica: entre estímulos y controles (1950/2013)* y *Las energías no renovables en la legislación costarricense: un estudio de la política de incentivos y controles aplicada a la actividad 1901-2014*.

Siguiendo a Villalba Hervás (2008), en este trabajo se entiende que son **renovables** las energías generadas a partir de fuentes que no se agotan después de haber sido transformadas en energía: el sol, el viento, los océanos (mares y olas), el agua y la biomasa. En sentido contrario, las energías **no renovables** provienen de fuentes que se agotan al transformarse en energía útil: los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural), la geotermia y los elementos que intervienen en la producción de energía nuclear.

El primer paso del estudio fue la elaboración de una matriz que ordena la normativa en estos dos grandes grupos: el de energías renovables, con 269 artículos, y el de energías no renovables, con 261 artículos. Además, los artículos se subdividieron en dos categorías. Por una parte están los artículos regulatorios, entendidos como aquellos que buscan controlar o fiscalizar una actividad. Aquí se incluyen las concesiones, tanto para servicio público como privado, las normas sobre el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos o del subsuelo, los controles, requisitos y procedimientos que se aplican durante la construcción de institucionalidad y las normas laborales, ambientales, de salud y beneficio social que regulan las concesiones en el sector de desarrollo energético.

Por otra parte están los artículos que proveen incentivos, es decir, que estimulan a una persona, grupo o sector a llevar a cabo una actividad, a elevar la producción o mejorar los rendimientos. Entre ellos están: exoneraciones, condonaciones, financiamiento (empréstitos, préstamos, bonos, garantías solidarias), subvenciones, entrega de terrenos baldíos, uso de la milla marítima, uso de los recursos naturales, declaratorias de utilidad pública, facilidades de expropiación, traspasos de propiedades (bienes muebles e inmuebles sin costo) y sustitución del procedimiento de licitación por el de compra directa (Betrano et al., 2014).

Fuente: Betrano, 2015.

siete leyes, centradas fundamentalmente en apoyar al ICE en su esfuerzo por electrificar el país, lo cual implicó el uso de derivados del petróleo, junto a otras fuentes.

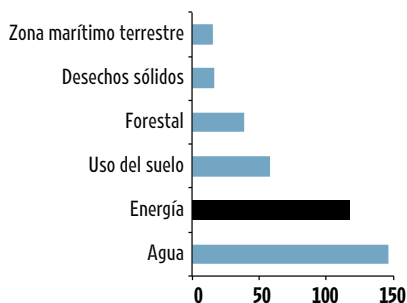
En una segunda etapa (1982-1994), cuando el país vivía un proceso de reestructuración del Estado, se promulgaron diez leyes sobre el tema energético, enfocadas sobre todo en la regulación y el financiamiento de nuevos proyectos; seis

se refieren a energías renovables y, entre otros aspectos, cambiaron el marco de operación para la generación con fuentes hídricas, dando espacio a los operadores privados.

En una tercera etapa (1994-2014), que este trabajo identifica con la presencia de un Estado regulador, se dictaron veinticinco leyes, quince de ellas sobre energías renovables. Se aprobó el Tratado Marco del Mercado Eléctrico

GRÁFICO 4.17

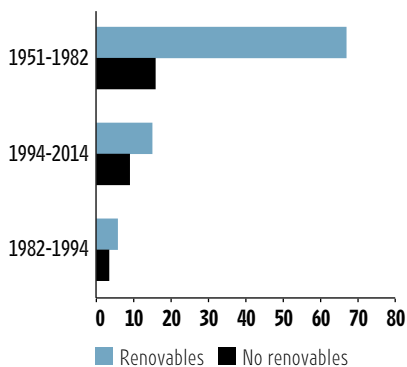
Leyes ambientales, por tema. 1950-2014



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

GRÁFICO 4.18

Leyes sobre energía, según tipo de fuente

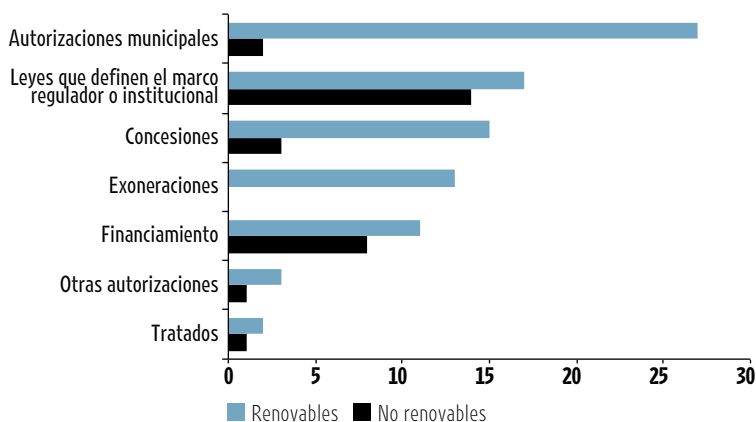


Fuente: Betrano, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

de América Central y su Protocolo, y se definió un nuevo marco jurídico para las cooperativas, las empresas de servicios municipales y la ESPH. En materia de energías no renovables se crearon diez instrumentos legales, entre los que destacan una ley marco sobre hidrocarburos, dos leyes ambientales de carácter general que incluyen el tema (la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de la Biodiversidad) y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), que establece los lineamientos para el cobro de tarifas. En este subperíodo hay una tendencia a promulgar normas de índole regulatoria, relacionadas con el otorgamiento de concesiones para la generación de energía con fuentes hídricas,

GRÁFICO 4.19

Número de leyes por tipo, según fuente. 1950-2014



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

y se mantiene el tema del financiamiento externo para nuevos proyectos en ambos tipos de energía. Se observa una mayor preocupación por temas ambientales, expresada en ciertos requisitos que se hacen vinculantes para los proyectos en este campo. También cobran relevancia los asuntos tarifarios, ante la variabilidad de los precios internacionales de los hidrocarburos.

La mayor proporción de las leyes (un 26%) consiste en normativa institucional de carácter regulatorio; es decir, define el marco en que operará 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 (gráfico 4.19).

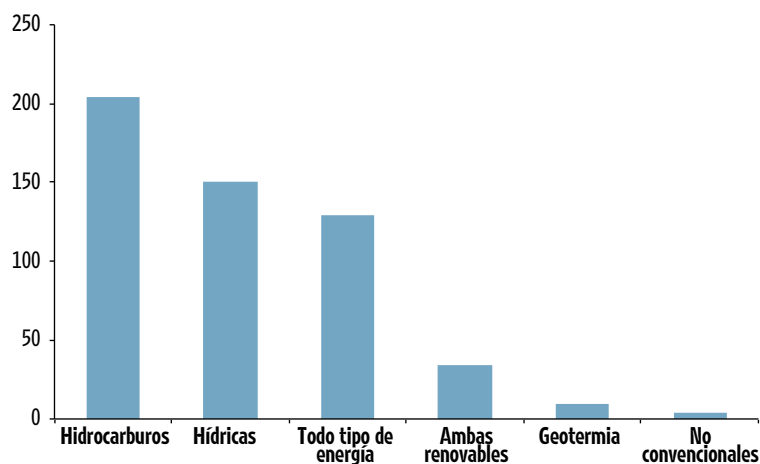
Al revisar en detalle los artículos que componen las normas, el panorama cambia. Este enfoque analítico es relevante, porque las cifras anteriores (relativas al número de leyes) obvian el hecho de que la legislación de las primeras décadas estudiadas era menos compleja (son leyes más concretas y con 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 4.20).

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 comentado 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.

GRÁFICO 4.20

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

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

Marcado enfoque en la regulación, en especial sobre el sector privado

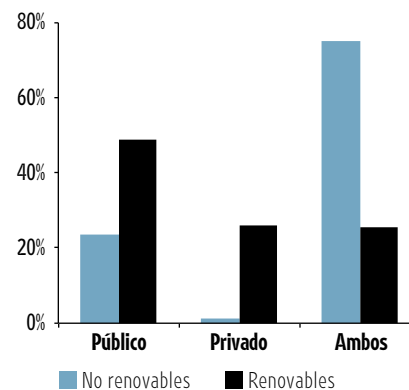
El peso de la normativa, tanto para energías renovables como no renovables, está en la regulación. El país ha hecho un esfuerzo muy grande para fijarle reglas a las actividades del sector, pero no ha logrado avanzar en la promulgación de leyes que busquen modernizarlo y mejorar su eficiencia. De los 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 (gráfico 4.21). En el caso de las fuente 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. Esa relación se invierte al observar los incentivos, pues un 36,1% de las normas sobre energías renovables se enfoca en ellas, frente a solo un 20,3% en las referidas a energías no renovables. En el caso de estas últimas cabe mencionar que, si bien las regulaciones recaen tanto sobre el sector público como sobre el privado, la iniciativa privada no tiene acceso a las actividades de importación, refinación y distribución al mayoreo de hidrocarburos, ni al desarrollo de la geotermia; y en lo que respecta a la exploración y explotación petrolera,

como es sabido, en la actualidad existe una moratoria y hay acciones judiciales pendientes de resolver, por contratos adjudicados años atrás.

Las regulaciones pueden subdividirse en tres grandes grupos: i) contratos y concesiones, ya sea para la prestación de un servicio público o privado, o para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos o del subsuelo; se establecen plazos y sanciones, características de las actividades de exploración y de explotación, requerimientos de inversión, garantías, impuestos, reglas para la importación, distribución y comercialización, así como tarifas; ii) creación de institucionalidad y procedimientos, y iii) otras normas. Un 48,5% de los artículos aplicables a las energías renovables son concesiones y contratos, en tanto que un 33,8% crea instituciones y procedimientos. La misma distribución se da en el caso de las energías no renovables. En términos generales, la normativa establece los límites que configuran el marco de acción del sector energético, en particular para los proyectos que provienen de la iniciativa privada, que son los destinatarios de la mayoría de topes y controles (recuadro 4.12).

En lo que concierne a las normas que brindan incentivos, se puede notar un esfuerzo por estimular la producción de energía a partir de fuentes renovables, pues en ese ámbito se concentra la mayor

GRÁFICO 4.21

Artículos normativos, por tipo, según fuente de energía. 1950-2014

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

parte de las disposiciones. Esto, sin embargo, no se refleja en la composición de la matriz energética. Los estímulos más utilizados son: exoneraciones y franquicias; garantías solidarias o avales del Estado para la obtención de préstamos; emisión de bonos para financiar obras; trámites abreviados; autorizaciones de gasto a los municipios para realizar inversiones; declaratorias de interés o utilidad pública; permisos para establecer alianzas estratégicas, firmar convenios y traspasar terrenos; aportes directos del Estado y subsidios. Dos ejemplos son la “Ley que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela” (n° 7200), que equipara las exoneraciones que se otorga a operadores públicos y privados, y la “Ley para la regulación del uso racional de la energía” (n° 7447) que ofrece incentivos para el desarrollo de sistemas de aprovechamiento de energías renovables y exonera del impuesto selectivo de consumo, ad valorem, a proyectos de generación eólica y solar, entre otros.

Las exoneraciones han sido el incentivo más utilizado para ambos tipos de energía, seguidas por los instrumentos que procuran el financiamiento de las instituciones y la ejecución de proyectos. En este último tema es notoria la contribución de las municipalidades, sobre todo en la expansión de las energías renovables. También cabe destacar el papel que juega el Estado, que además de aportar

RECUADRO 4.12

Marco legal establece topes y limitaciones, especialmente al sector privado

La mayor parte de la legislación energética está enfocada en la regulación, tanto para energías renovables como no renovables. Las normas regulatorias incluyen la creación de institucionalidad y la definición de los topes y requisitos para el funcionamiento del sector.

Ejemplos de lo anterior son la obligación de tramitar una concesión para el aprovechamiento de los recursos hídricos y, en el caso de los generadores privados, la restricción a un máximo de veinte megavatios²⁴ y la participación de un mínimo de 35,0% de capital costarricense. Asimismo, para la explotación de una central de limitada capacidad, el marco legal solo autoriza los proyectos en los que la potencia por concepto de generación paralela no llegue a constituir más del 15,0% de la potencia del conjunto

de centrales eléctricas que conforman el Sistema Eléctrico Nacional. En los casos en que la energía se vende al ICE, bajo régimen de competencia, según se regula en el Capítulo II de la Ley 7200, se permite un 15,0% adicional al límite antes señalado. Tanto el sector público como el privado deben someterse a evaluaciones de impacto ambiental, y el segundo además debe firmar un contrato con el ICE, o bien participar en una licitación pública.

El sector público tiene ciertas prerrogativas en materia hidroeléctrica, como derechos de prioridad en las concesiones de agua mayores a quinientos caballos de fuerza, y derechos exclusivos en zonas nacionales de reserva de energía hidráulica. Tanto la Ley de Aguas (n° 276), como la Ley de Creación de ICE (n° 449) le otorgan a esta última institución prioridades y derechos

exclusivos para la generación a partir de fuentes hídricas y el desarrollo de fuentes no convencionales.

En lo que respecta a las energías no renovables, la normativa le otorga el carácter de monopolio estatal a la importación, refinación y distribución al mayoreo de hidrocarburos. En cuanto a la exploración y explotación de petróleo, se permite la participación de empresas privadas que cumplan una serie de requisitos, procedimientos y regulaciones ambientales, aunque actualmente existe una moratoria para estas actividades. Y por último, el desarrollo de la energía geotérmica se ha encargado a un único operador estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en Betrano, 2015.

fondos directamente, autoriza el uso de recursos naturales a las instituciones y empresas públicas.

La mayor parte de los artículos que establecen incentivos (de todo tipo) se enfocan en el sector público. El gráfico 4.22 muestra los operadores que reciben más atención desde este punto de vista. El ICE ocupa el primer lugar, con un 40% de los 150 artículos relacionados, seguido por Recope con un 18%. En energías renovables el ICE también figura como el principal beneficiario (64%) y Recope es el mayor receptor en el ámbito de las energías no renovables (51%). Entre ambos operadores públicos, Recope y el ICE, abarcan el 81% de los incentivos en materia de energías no renovables, lo cual es coherente con la antigüedad de esas entidades. Los operadores privados han sido beneficiados con un 19% de los incentivos, en su mayoría exoneraciones.

Por último cabe mencionar algunos datos sobre las fuentes de financiamiento de proyectos. El 87,0% de las normas analizadas se refiere a recursos públicos y el 13,0% restante a fondos mixtos. Como se indicó anteriormente,

las leyes dan cuenta del significativo aporte de los municipios al crecimiento del sector que genera energía de fuentes hídricas, y a la realización de programas de electrificación local. Un estudio realizado en el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa (Mendoza, 2015) encontró que entre 1950 y 2014 se aprobaron 47 leyes relacionadas con el aporte municipal al sector energía. Algunas no han sido contabilizadas en este trabajo por no encontrarse vigentes.

Específicamente en materia de energías renovables, las disposiciones sobre financiamiento hacen alusión a las instituciones públicas en un 47,4% de los casos, y a los recursos municipales en un 45,8% (gráfico 4.23). En las normas sobre energías no renovables el escenario es distinto, pues la mayoría de los artículos que precisan las fuentes de financiamiento se refieren a inversiones mixtas (36,4%), seguidas por las instituciones públicas (33,3%), los fondos externos (18,2%) y las inversiones municipales (12,1%).

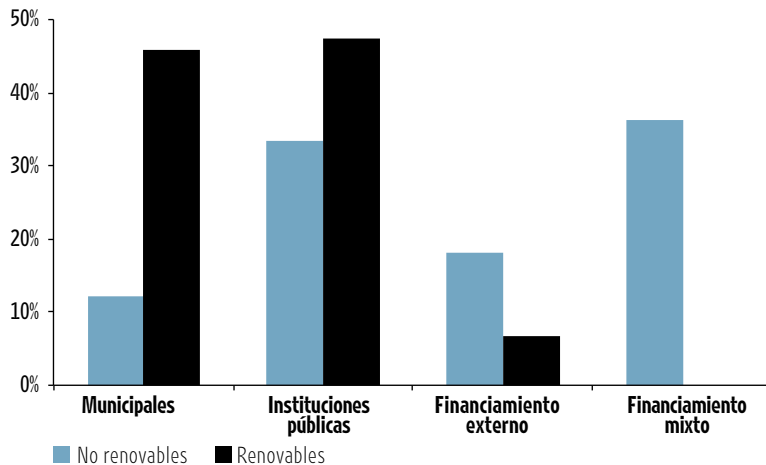
GRÁFICO 4.22

Artículos normativos que establecen incentivos, según operador que los recibe. 1950-2014

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

GRÁFICO 4.23

Artículos que definen fuentes de financiamiento para los temas normados. 1950-2014



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

La normativa energética no ataca el consumo ni se adapta a las nuevas tecnologías

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 (el listado completo puede consultarse en Betrano, 2015).

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. Es indudable que los esfuerzos del ICE y los actores locales dieron sus frutos –recuérdese que la cobertura eléctrica nacional es de 99,4%– pero ahora conviene valorar otros tipos de incentivos, más acordes con la realidad actual del país y del mercado energético. Asimismo, la normativa relacionada con la eficiencia y el uso racional de la energía no ha sufrido variaciones desde el período 1982-1994.

Paralelo a lo anterior, si bien la legisla-

ción 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. Al no existir restricciones, se hace un uso indiscriminado de la energía, lo que genera severos impactos ambientales, sociales y económicos. Esto presiona sobre las tarifas, pues obliga a recurrir a fuentes costosas y más contaminantes para suplir la demanda. Ello es particularmente grave en el consumo de combustibles para el sector transporte y, por ejemplo, pone en tela de juicio la viabilidad de la meta asumida por Costa Rica, de alcanzar la “carbono-neutralidad” para el año 2021.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LEGISLACIÓN SOBRE ENERGÍA

véase Betrano, 2015, en www.estadonacion.or.cr

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 desarrollo 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 regional²⁵.

Difícil concreción de políticas y metas en gestión del riesgo y cambio climático

La gestión del riesgo de desastre –analizada en la sección anterior– y el cambio climático son asuntos que, por sus alcances, trascienden la agenda estrictamente ambiental. Más allá de los resultados concretos que se han venido reportando sobre la atención de desastres, o las proyecciones sobre las posibles alteraciones climáticas presentes y futuras, este apartado analiza estos dos grandes temas desde el punto de vista institucional, comenta algunos avances formales y señala los problemas que impiden que estos se conviertan en logros mayores o en impactos específicos y medibles.

Acción institucional: avances formales, limitado impacto sustantivo

Costa Rica ha mostrado un gran dinamismo en el debate conceptual y la elaboración de planes y compromisos internacionales en torno a la gestión del riesgo y el cambio climático. Sin embargo, el ritmo de respuesta institucional y la capacidad de reducir la vulnerabilidad o los riesgos, o de generar mayores avances en materia de prevención, son lentos.

En la gestión del riesgo un aspecto esencial que se debe tener en cuenta es que la ocurrencia de desastres no depende solo de los fenómenos naturales que los detonan, sino también de condiciones como la pobreza, el desorden en el uso del territorio y el deterioro ambiental, que permiten que estos tengan impactos dañinos. Esas condiciones constituyen lo que se denomina “factores socialmente construidos” y cobran cada vez más peso dadas las proyecciones del cambio climático

y el previsible aumento en la intensidad y frecuencia de los eventos extremos. Según el informe *Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, en todos los países la exposición de las personas y los bienes al riesgo ha crecido a mayor velocidad que la disminución de la vulnerabilidad, lo que ha generado nuevas amenazas y un incremento constante de las pérdidas provocadas por los desastres (UNISDR, 2015). El informe concluye que “no se puede alcanzar un desarrollo sostenible si no se reduce el riesgo de desastres”.

En el contexto del Marco de Acción de Hyogo²⁶, suscrito por Costa Rica en 2005, se han puesto en marcha diversas iniciativas, mecanismos y lineamientos que han fortalecido las bases formales para avanzar en la reducción de la exposición y la vulnerabilidad a los desastres. Entre esos esfuerzos destacan la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y la incorporación de la variable de riesgo de desastre en los tres últimos planes nacionales de desarrollo, así como el diseño de la Política y el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo; sobre este último, sin embargo, una evaluación realizada por la CNE en 2014 encontró que los progresos son lentos y no abordan los temas sustantivos de la prevención y el control de riesgos (recuadro 4.13). Asimismo, algunas políticas –como la de ordenamiento territorial– han adoptado la gestión del riesgo y el cambio climático como ejes transversales (el capítulo 6 de este Informe analiza el tema y su relación con el ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana) y se crearon instrumentos para incorporar esta variable en la fase de prefactibilidad de los proyectos de inversión pública (Brenes, 2015).

La situación en cuanto al cambio climático es similar: avances formales y activa agenda en el plano conceptual, pero escasos logros institucionales para afrontar la parte sustantiva. Pese a los compromisos asumidos en el escenario internacional, y a la necesidad de reducir la vulnerabilidad, en 2014 las políticas para la mitigación y adaptación mostraron resultados apenas incipientes.

RECUADRO 4.13

Escaso avance del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo

En 2014, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) llevó a cabo una evaluación sobre el cumplimiento del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre 2010-2015, mediante una consulta a las instituciones involucradas. Se encontró que hay una percepción de avance medio en los compromisos del Plan. Un 40,0% de los entes consultados señaló que “existen avances pero se debe mejorar” y un 30,0% que “han avanzado con acciones aisladas, casi nulo”. En cuanto a los trabajos ejecutados, las instituciones enfatizaron en las relacionadas con temas de salud y seguridad ocupacional, así como lo regulado por la Ley 7600, sobre personas con discapacidad. Además se comprobó que son pocas las entidades que logran hacer de la prevención y el control de los riesgos parte de la acción institucional. Tampoco se contempla este aspecto en los procesos presupuestarios y de planificación.

En el marco de este ejercicio destacan los esfuerzos que han venido realizando los sectores privado y educativo. En el primer caso se constituyó una comisión tripartita con la participación de la Cámara de Comercio de Costa Rica, la CNE y la Municipalidad de San José. Esta alianza público-privada se plantea como una oportunidad de cooperación, a fin de que el apoyo pase de un enfoque asistencialista, posterior a la emergencia, a uno prospectivo y sostenible (CNE, 2015a). Por otra parte, en marzo de 2014 el MEP y la CNE firmaron la

“Estrategia para la gestión del riesgo para el sector educación” y conformaron el Comité Sectorial del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, presidido por el MEP e integrado por delegados de la CNE, el INA, el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, el Colegio Universitario de Cartago, el Colegio Universitario de Limón, Conape, Conare y la Ucimed como representante de las universidades privadas.

En cuanto a los gobiernos locales, aunque la CNE no obtuvo respuesta en el proceso de evaluación, se reconocen avances en algunas municipalidades, como la creación de una oficina para la atención del riesgo de desastres (desde el año 1996) en el ayuntamiento de San José, así como la contratación de profesionales para atender los asuntos relacionados con este tema en Escazú, Nicoya, Cartago y Moravia.

Con respecto a la participación de la sociedad civil, para las autoridades de la CNE es esencial no solo definir metas orientadas a la atención, sino además crear mecanismos que permitan asumir compromisos o asignar responsabilidades a los grupos sociales organizados (CNE, 2015a). Por tanto, su involucramiento constituye un desafío de cara al proceso de formulación de la nueva política y el plan nacional para la gestión del riesgo 2015-2030.

Fuente: Brenes, 2015.

En materia de mitigación, los reportes indican que las emisiones contaminantes siguen creciendo, lo cual complica el logro de la meta de “carbono-neutralidad” que se ha planteado el país. Como advirtió el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*, esa iniciativa carece de un sistema de monitoreo y verificación. Por ahora se conocen avances en el sector privado. Hasta el 2014, se habían certificado veintidós empresas con el sello “carbono-neutral” emitido por el Minae. Los datos disponibles indican que, desde que se

implementó este sello, esas empresas emitieron 73.333 toneladas de dióxido de carbono equivalente, mientras que las reducciones obtenidas fueron de 8.152 y las compensaciones²⁷ de 147.935 (cuadro 4.16; E: Alpízar, 2015).

Lo anterior significa que el sector privado ha tenido logros importantes, pero centrados fundamentalmente en la compensación y no en la reducción de sus emisiones, que a nivel internacional se considera más relevante. También hay algunas actividades productivas que

CUADRO 4.16

Emisiones de gases de efecto invernadero en las empresas certificadas como "carbono-neutrales". 2012-2014
(toneladas equivalentes de carbono)

Año	Emisiones	Reducciones	Compensaciones
2012	55.025	1.073	133.327
2013	11.574	735	10.734
2014	6.734	6.344	3.874
Total	73.333	8.152	147.935

Fuente: Elaboración propia con datos de E: Alpízar, 2015.

RECUADRO 4.14

Sector ganadero inicia esfuerzos para reducir emisiones contaminantes

El "Proyecto piloto nacional de ganadería de carne baja en emisiones de gases de efecto invernadero" es un esfuerzo liderado por la Corporación Ganadera y desarrollado en conjunto con el MAG y el PNUD, entre otras entidades. Tiene como objetivo implementar un modelo de referencia en la gestión de la ganadería, por medio de estructuras regionales que permitan el fortalecimiento de la cadena cárnica a partir de acciones en las áreas productivas, de extensión, financiera y de comercialización. En el proyecto participan 98 fincas de cinco regiones: Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Pacífico Central y Brunca.

Una de las principales metas de esta iniciativa es propiciar una ganadería baja en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lo que la vincula con las acciones de mitigación conocidas como NAMA, que el sector ejecutaría en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas

sobre el Cambio Climático. Las autoridades del MAG han estimado que el sector ganadero tiene un potencial de captura y mitigación de diez millones de toneladas de dióxido de carbono equivalentes en los próximos quince años, por lo que se espera que las 98 fincas demostrativas alcanzarán la "carbono-neutralidad" en ese período, al evitar la emisión de aproximadamente 1.156 toneladas de dióxido de carbono equivalentes cada año.

Estas fincas piloto serán un referente en cuanto a experiencia en la captura y mitigación de emisiones de GEI en la actividad ganadera, y permitirán valorar temas relevantes como la rentabilidad de las inversiones ambientales para cerca de 37.000 productores de ganado que existen actualmente en el país, quienes poseen alrededor de un millón de hectáreas de tierra.

Fuente: Obando, 2015.

puesta de Costa Rica para la distribución de los fondos, se abrió la posibilidad de presentar proyectos que tengan como objetivos: i) aumentar la capacidad de adaptación al cambio climático en el sector agropecuario, ii) mejorar la gestión de fuentes de agua para aumentar la resiliencia de las comunidades costeras que son más vulnerables al cambio climático y iii) fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático de las comunidades, productores, instituciones y otros actores relevantes de la sociedad. Hasta el momento se han preseleccionado cuarenta proyectos (E: Reyes, 2015). Al cierre de edición de este Informe aún no había iniciado su ejecución, por lo que serán evaluados en entregas posteriores (Corrales, 2015a).

Por otra parte, un informe de la CGR (2014b) detectó problemas en la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Señaló que este instrumento no ha sido oficializado mediante un acto administrativo, que lo haga vinculante para las instituciones públicas involucradas, y que su efectiva puesta en operación requiere que el Gobierno de la República emita directrices y lineamientos que le otorguen ese carácter. También encontró que la Dirección de Cambio Climático del Minae utiliza un mecanismo poco eficaz para dar seguimiento al desarrollo de la Estrategia, y que se carece de herramientas que permitan medir los resultados. Además, el ente fiscalizador señaló que el sistema de control no establece plazos de observancia, porcentajes de avance ni otra información importante para determinar el grado de cumplimiento de las metas que ahí se indican, lo que impide conocer la evolución de las actividades propuestas y alertar sobre eventuales desviaciones durante su ejecución.

Es notable la incorporación del tema de cambio climático en el *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. El diagnóstico y el enfoque conceptual allí expuestos hacen del cambio climático un eje estratégico, pero en las metas definidas no se contempla ninguna actividad relacionada directamente con la reducción de emisiones o la adaptación con perspectiva de largo plazo, ya que los resultados están asociados a

realizan esfuerzos para disminuir sus emisiones, como es el caso de los sectores cafetalero y ganadero (recuadro 4.14). El progreso que muestran los actores privados individuales no permite, sin embargo, medir el avance hacia la "carbono-neutralidad" como meta del país. Según la última medición disponible, de 2010, las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (GEI) ascienden a catorce millones de toneladas equivalentes de carbono (CO₂) y no hay indicios de una tendencia o de políticas de reducción a

gran escala (véase la sección "Sin cambios sustantivos en los patrones energéticos").

En cuanto a la adaptación, un ámbito con grandes debilidades y poca prioridad durante muchos años, el principal logro documentado fue la consignación –luego de que se acreditara a Fundecooperación²⁸ como ente nacional de implementación– de hasta diez millones de dólares provenientes del Fondo de Adaptación²⁹ del Protocolo de Kioto, para el desarrollo de iniciativas en este campo. Así, una vez aprobada la pro-

las acciones financiadas por proyectos de cooperación internacional (Corrales, 2015a).

Por último, en el ámbito del conocimiento se avanzó con la elaboración del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y la Tercera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (IMN-Minae, 2014b). Cabe destacar que Costa Rica, junto a México y Uruguay, es uno de los pocos países que han presentado su tercera comunicación nacional. Además, en el marco del proyecto “Adaptación del sector biodiversidad al cambio climático”, financiado por el BID y ejecutado por el Sinac y la Dirección de Cambio Climático, se contrató al Programa de Cambio Climático del Catie para desarrollar la investigación “Actualización y rediseño de dos medidas de conservación para la adaptación del sector biodiversidad ante el cambio climático”, cuyos resultados se describieron en una sección anterior de este capítulo (Corrales, 2015a).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

véase Corrales, 2015a, en www.estadonacion.or.cr

Agenda internacional del país es activa, pero centrada en la mitigación

Costa Rica ha tenido una activa agenda internacional en materia de cambio climático. En las dos últimas décadas su posición ha sido definida en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y se ha enfocado esencialmente en el tema de la mitigación. Desde los años noventa el país ha hecho hincapié en la responsabilidad colectiva –no solo de las naciones desarrolladas– de resolver el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y el trabajo de los negociadores costarricenses se ha centrado en obtener cooperación internacional para apoyar el funcionamiento de mecanismos de desarrollo limpio (MDL), incluida la venta de cré-

ditos de carbono y medidas relacionadas con la protección del bosque para evitar la deforestación.

Si bien la mitigación es relevante, sobre todo en los países más desarrollados, y aunque es innegable la responsabilidad colectiva de todas las naciones en este ámbito, cabe recordar el planteamiento hecho por el *Cuarto Informe Estado de la Región*, en el sentido de que para Centroamérica el énfasis y la mayor urgencia están en la adaptación. El Istmo aporta una cantidad muy pequeña a las emisiones de GEI en el planeta (menos del 0,5%), pero se encuentra en una zona altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. La pobreza, la vulnerabilidad de la población, el deterioro ambiental y la limitada planificación territorial hacen prioritarias las acciones de reducción de riesgos de desastre, resiliencia en la agricultura y planificación de infraestructura (viviendas, caminos, etc.) con criterios de riesgo, entre muchas otras tareas. Este tema, más complejo, y que requiere acciones integradas, intersectoriales y de largo alcance, ha estado relegado en la discusión.

Tradicionalmente Costa Rica ha adoptado una postura distinta a la del resto de los países en desarrollo, en particular de las grandes economías emergentes, como China y Brasil, y petroleras, como Arabia Saudita. Ha apoyado la idea de asumir compromisos globales de reducción de emisiones de GEI, mientras que la mayoría de los miembros del G77+China han insistido en que estos deben recaer exclusivamente en las naciones desarrolladas, por motivos de responsabilidad histórica. En línea con este enfoque de responsabilidad compartida, en 2007 las autoridades costarricenses anunciaron al mundo la meta de lograr la “carbono-neutralidad” en el año 2021 y, en fecha más reciente, un grupo de Estados latinoamericanos hizo públicas las acciones que impulsará –de manera voluntaria– para reducir sus emisiones contaminantes.

En el seno de la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³⁰, el principal aporte de Costa Rica se ha dado en la creación del mecanismo de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques

(REDD+). Entre 2005 y 2013 el país colaboró en la elaboración y presentación de doce propuestas que fueron desarrolladas con otras naciones, incluidas las que forman la Coalición de Países con Bosques Tropicales³¹. Este mecanismo busca proveer incentivos a los países en vías de desarrollo para proteger sus recursos forestales, mejorar su gestión y utilizarlos de manera sostenible, con el fin de contribuir a la lucha global contra el cambio climático y sus efectos (BID, 2015).

No fue sino hasta años recientes, sobre todo a partir de 2007, que se empezaron a incluir en el debate nuevas perspectivas, en especial planteamientos alternativos para reducir emisiones, como las “acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional” (NAMA, por su sigla en inglés)³² y las “contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional” (INDC, por su sigla en inglés)³³. Sobre esta base, Costa Rica ha ampliado su agenda de negociación más allá del tradicional énfasis en los mercados de carbono y REDD+, particularmente al desarrollar las NAMA en los sectores ganadero y cafetalero. Esto se ha complementado con el ingreso del país a la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (Ailac) y la incorporación –aún incipiente– de la temática de adaptación en la agenda nacional.

En la práctica, sin embargo, prevalece la tendencia a priorizar los esfuerzos destinados a la “captura de carbono” del bosque, con el objetivo de emitir certificados financiables. Esto ha generado un sesgo hacia la compensación de emisiones de GEI, pese a que a nivel internacional la discusión se enfoca más bien en reducciones absolutas e intervenciones nacionales, de las cuales el tema forestal es solo un componente (Araya, 2015).

Tras la ratificación de la CMNUCC, Costa Rica ha sobresalido por su liderazgo en las negociaciones y por su impulso a iniciativas innovadoras, aunque estas se han centrado en la reducción de emisiones. Desde la perspectiva política destacan la aprobación del Protocolo de Kioto, la declaración de la meta de “carbono-neutralidad” para el año 2021 y la firma del Acuerdo de Copenhague (cuadro 4.17). En el primer caso se asumió el compromiso de estabilizar las

emisiones de seis gases de efecto invernadero en un nivel inferior, y en no menos de un 5%, al de 1990, en el período 2008-2012 (ONU, 1998). En el segundo caso, el objetivo es alcanzar una condición en que el resultado de las emisiones “antropogénicas” (causadas por la actividad humana) en el territorio nacional continental, menos la absorción y las emisiones evitadas de dióxido de carbono, sea cero, es decir, la “carbono-neutralidad” (Minae, 2009). Sin embargo, como se ha dicho, no existe un mecanismo de medición ni una entidad encargada de dar seguimiento a este proceso. En relación con el Acuerdo de Copenhague, las negociaciones efectuadas en la COP15 no lograron la aprobación de compromisos vinculantes para responder a los desafíos del cambio climático.

En asuntos de índole técnica destaca el establecimiento, en 1995, de la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC)³⁴, que tenía como objetivos definir la política nacional de cambio climático y promover, evaluar y dar seguimiento a proyectos de actividades conjuntas en

esta materia, además de enviar informes a la Secretaría de la CMNUCC y representar al país en las negociaciones sobre el clima y ante otros organismos multilaterales y bilaterales (Cedsa, 2000). También fue relevante la creación de los certificados transables de compensación³⁵, un instrumento innovador con el cual se buscaba comercializar las reducciones de emisiones de GEI. La primera transacción internacional de estos certificados la realizaron Costa Rica y Noruega en 1996, con el “Proyecto de implementación conjunta de actividades de conservación y reforestación”, mediante el cual Noruega pagó dos millones de dólares “por la compra de 200.000 hectáreas de bosque tropical costarricense dedicados al almacenamiento de carbono” (Moreno, 2005).

Ante la ausencia de mecanismos formales para evaluar el impacto de la participación de Costa Rica en el debate internacional sobre cambio climático, se debe acudir a fuentes indirectas y complementarias. A partir de la información disponible, Araya (2015) plantea que los resultados del país en este campo podrían calificarse como positivos si se

cumplen las siguientes condiciones:

- Se reducen las emisiones de GEI. No hay datos sobre la contaminación generada en el territorio nacional en los últimos cinco años, por lo que no es posible determinar la magnitud de las emisiones brutas. La última información disponible es la del Quinto Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, que reporta cifras hasta el 2010 y el país aún no presenta su informe bienal ante la CMNUCC.
- Se aplican medidas para mejorar la gestión de la vulnerabilidad climática. Hasta ahora, aunque se trabaja en la recolección de datos sobre la vulnerabilidad ante eventos hidrometeorológicos, no se han asumido compromisos formales para reducirla. Está en proceso de diseño una estrategia de adaptación al cambio climático, que podría contribuir a evaluar la gestión de riesgos derivados de la variabilidad del clima.
- Se registra una disminución de la deforestación. Según el Inventario Nacional

CUADRO 4.17

Principales acciones internacionales de Costa Rica relacionadas con el cambio climático. 1994-2014

Fecha	Acciones
1994	Ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
1995	Establecimiento de la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC).
1996	Creación de los Certificados Transables de Compensación.
2000	Presentación de la Primera Comunicación Nacional ante la CMNUCC.
2002	Ratificación del Protocolo de Kioto.
2005	Participación en la Coalición de Países con Bosques Tropicales (CNR, por su sigla en inglés).
2007	Declaración de la meta de la “carbono-neutralidad” para el año 2021.
2008	Participación en el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por su sigla en inglés).
2009	Presentación de la Segunda Comunicación Nacional ante la CMNUCC.
2009	Elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.
2010	Creación de la Dirección de Cambio Climático.
2010	Firma del Acuerdo de Copenhague.
2010	Conformación del “Partenariado” de Adaptación al Cambio Climático ^{a/} .
2012	Ingreso a la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (Ailac)
2012	Acreditación de Fundecooperación ante el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto.
2013	Diseño de las acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional (NAMA) para el sector ganadero.
2014	Aceptación, por parte de la CMNUCC, de las acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional (NAMA) para el sector cafetalero.
2014	Presentación de la Tercera Comunicación Nacional ante la CMNUCC.

a/ El “Partenariado” de Adaptación al Cambio Climático dejó de funcionar en 2011.

Fuente: Elaboración propia con datos de Araya, 2015.

Forestal 2012-2013 la cobertura boscosa equivale al 52,4% de la superficie del país. Costa Rica es una de las naciones más avanzadas de América Latina en la preparación de REDD+ (Sanhueza y Antonissen, 2014) y se pretende consolidar ese mecanismo con financiamiento externo. Con los fondos solicitados se busca mejorar el programa de PSA y el Sinac. No obstante, como señala un estudio de Sinac-Minae y Fonafifo (2014), aún hay amplios frentes de deforestación.

- Se fortalece la institucionalidad pública. Uno de los beneficios de participar en las negociaciones internacionales, desde el punto de vista institucional, es la creación de un nuevo vínculo entre el Minae y el MAG, a través del diseño de dos NAMA, presentadas oficialmente ante la CMNUCC. No obstante, la CGR evaluó el desempeño de la Dirección de Cambio Climático –ente responsable de coordinar, gestionar y formular la política en este campo– y determinó que utiliza un mecanismo poco efectivo para dar seguimiento a la ejecución del Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, y que carece de instrumentos para medir los resultados (Araya, 2015).

Se requiere un análisis amplio para conocer mejor y con más detalle los resul-

tados de la participación nacional en las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, así como de los compromisos asumidos por el país en ese escenario. Para ello es fundamental generar información actualizada y veraz, lo que a su vez demanda esfuerzos de sistematización y divulgación por parte de las entidades involucradas. En particular, hay que dar seguimiento a la forma en que se impulse la agenda de adaptación. Este tema solo se ha abordado con algunas iniciativas concretas en el plano interno, como la generación de información sobre el sistema hídrico, la agricultura y la biodiversidad, pero no ha sido prioritario en la agenda impulsada por Costa Rica en el ámbito internacional.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGENDA INTERNACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

véase Araya, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

Capacidades para la gestión ambiental

Esta última sección del capítulo evalúa la capacidad del país para realizar una adecuada gestión ambiental a nivel nacional y local. En esta entrega ello se hace por medio de un breve ejercicio de seguimiento al desempeño de la

institucionalidad pública ambiental, con base en dos indicadores desarrollados por la Contraloría General de la República (CGR). En primer lugar se describe la clasificación derivada del índice de gestión institucional (IGI) y se reseñan los informes de fiscalización emitidos por el ente contralor en el período de estudio. Posteriormente, se reportan los resultados del índice de gestión municipal (IGM) para el 2014, en su componente de gestión ambiental.

En lo que concierne al IGI se observa que, en términos generales, en 2014 el sector ambiental exhibió mejores resultados que el año anterior. Eso sí, todas las instituciones –salvo el Fonafifo– obtuvieron valores por debajo del promedio nacional (70,7). La Conagebio ocupó el lugar 153 de 158 entidades públicas evaluadas, con un puntaje de 35,8 en una escala de 1 a 100. Los rubros con calificaciones más bajas fueron control interno, planificación y recursos humanos. El Minae experimentó un deterioro, de 11,5 puntos. Por su parte, el Fonafifo mejoró su posición por tercer año consecutivo y se mantuvo entre las diez entidades que sobresalieron por su gestión institucional (cuadro 4.18).

La Setena mostró avances en tres de las variables examinadas, pero siguió ubicándose en los últimos lugares. Cabe destacar que a las dificultades que tiene esta Secretaría para efectuar su gestión –sobre todo en los aspectos relacionados

CUADRO 4.18

Resultados del índice de gestión institucional (IGI) para el sector ambiental. 2014

Nombre	ONF	Minae	Fonafifo	Conagebio	Setena	Sinac	Incopescsa
Planificación	60,0	80,0	93,3	40,0	80,0	73,3	60,0
Gestión financiera	90,9		76,9	46,2		38,5	76,9
Control interno	45,5	43,8	87,5	9,1	69,2	46,7	13,3
Contratación administrativa	80,0	80,0	100,0			76,9	86,7
Presupuesto	50,0	50,0	75,0	50,0	18,2	50,0	91,7
Tecnología de información	100,0	6,3	87,5		50,0	25,0	68,8
Servicio al usuario	7,7	61,5	84,6	61,5	23,1	15,4	61,5
Recursos humanos	37,5	60,0	100,0	42,9	23,1	53,3	75,0
IGI	53,3	53,9	88,9	35,8	45,7	47,4	66,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR, 2015a.

con servicio al usuario y recursos humanos— se suma el hecho de que no hay información disponible para conocer si se cumplen las resoluciones de sus evaluaciones de impacto ambiental, tal como dispone la ley. Por tanto, no se cuenta con estadísticas sobre el número de medidas cautelares, obras paralizadas o acciones similares, y otras labores de auditoría y seguimiento de proyectos que realiza esta entidad (Cabrera, 2015).

Tres instituciones que mejoraron con respecto al 2013 fueron la ONF, el Incopescsa y el Sinac. Este último registró avances en todos los aspectos evaluados, en particular en gestión financiera y recursos humanos, con aumentos de 30,8 y 31,9 puntos, respectivamente. Es importante mencionar que en fecha reciente la CGR emitió varios informes sobre la gestión de esta entidad, entre ellos uno sobre la eficacia en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en 128 áreas silvestres protegidas (ASP) continentales. El órgano contralor determinó que “la gestión moderada por parte del Sinac en cuanto a la dotación de los recursos necesarios para el funcionamiento y consolidación de las ASP, pone en riesgo el logro de los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad”. A esto hay que agregar que la falta de recursos financieros tuvo un efecto negativo en la atención de al menos el 80% de las actividades esenciales de 91 ASP (CGR, 2014d).

La CGR también presentó informes en los que valora el desempeño mostrado por otras instituciones del sector (cuadro 4.19). Los estudios abordaron desde el

incumplimiento de la normativa ambiental hasta la identificación de carencias en ámbitos críticos como la protección de ríos, la conservación de los recursos hídricos y la planificación costera. Los resultados son destacables en tanto exponen algunas limitaciones de la gestión ambiental y, en particular, evidencian debilidades de las instituciones y de su coordinación para alcanzar los objetivos previstos en los marcos legales respectivos (Cabrera, 2015).

También cabe resaltar el estudio que se preparó acerca de la razonabilidad del control del Estado costarricense para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de la “Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres” (Cites), en el cual se identificó “la inexistencia de parámetros específicos para incluir o excluir especies nacionales en los tres Apéndices de dicha Convención, según su estado de vulnerabilidad. Además, se determinó que se entregan permisos de exportación, importación y reexportación sin contar con los requisitos definidos, tales como: dictámenes de extracción no perjudicial, constancia del cumplimiento de la legislación nacional, evaluación de impacto ambiental y constancia de acondicionamiento de transporte de especies de fauna”. También se consideró débil la vigilancia que realiza el Sinac sobre la condición de las poblaciones de especies y se señaló que no en todas las áreas de conservación se sistematiza la información sobre la vulnerabilidad de esas especies (CGR, 2014e).

Por último, en 2015 la CGR presentó

los resultados de la quinta evaluación del índice de gestión municipal (IGM) que está compuesto por cinco ejes: i) desarrollo y gestión institucional, ii) planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, iii) gestión de desarrollo ambiental, iv) gestión de servicios económicos y v) gestión de servicios sociales. La calificación promedio alcanzada por las 81 municipalidades fue superior a la de 2012 y 2013: 59,0 sobre un total de 100 puntos.

El eje 3, “Gestión de desarrollo ambiental”, se subdivide en tres áreas: recolección de residuos, depósito y tratamiento de residuos y aseo de vías y sitios públicos. Esta categoría, pese a que registró un aumento por quinto año consecutivo, mostró las calificaciones más bajas de todos los ámbitos examinados (45,6). Los mayores avances se dieron en aseo de vías y sitios públicos (pasó de 28,2 en 2013 a 38,4 en 2014), mientras que las mayores dificultades estuvieron en el depósito y tratamiento de residuos, lo que se atribuye a la limitación que tienen los ayuntamientos para lograr la sostenibilidad financiera de estos servicios. Uno de los desafíos que enfrentan estas entidades es la actualización y aprobación de las tasas que se cobran por el aseo de vías y sitios públicos.

Según la CGR (2015c) las áreas con mayores oportunidades de mejora, es decir, los indicadores que tuvieron calificaciones inferiores a 50 puntos entre 2010 y 2014, son la planificación, la cobertura de los planes reguladores y la inversión de recursos para la disposición y tratamiento de residuos sólidos.

CUADRO 4.19

Informes de fiscalización de la Contraloría General de la República. 2014 e inicios de 2015

Informe	Asunto	Resultados
DFOE-AE-IF-03-2014	Suficiencia de los mecanismos implementados por el Estado para asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico.	El marco legal vigente en esta materia es disperso, lo cual ha creado vacíos e incongruencias en los mandatos relacionados con el agua. Se registran al menos quince bases de datos relativas a este recurso generadas en instituciones públicas, y el Minae no ha implementado el Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.
DFOE-AE-IF-05-2014	Razonabilidad de las políticas públicas y el cumplimiento de las acciones previstas para la eficiencia energética.	Se determinó que en la formulación de las políticas públicas en materia de eficiencia energética no se consideró la participación y los criterios de los actores involucrados en el tema, tales como las instituciones públicas del subsector de energía y otras relacionadas con este, así como grupos de la sociedad civil y demás interesados.
DFOE-AE-IF-09-2014	Razonabilidad del control del Estado para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Cites)	Se encontraron debilidades en el control que ejerce el Sinac en torno al cumplimiento de Cites, debido a la falta de parámetros específicos para incluir o excluir especies en los tres apéndices de la Convención, según su estado de vulnerabilidad.
DFOE-AE-IF-10-2014	Eficacia y capacidad de la infraestructura del sistema de distribución de energía eléctrica del país.	Se consideró razonable el diseño de la infraestructura del sistema de distribución eléctrica del país, según los parámetros utilizados con respecto a la extensión de la red, pérdidas de energía totales y el uso de componentes estandarizados para la instalación del sistema. No obstante, se señaló que las distribuidoras no miden ni identifican oportunamente los puntos de la infraestructura del sistema de distribución en los cuales se pierde energía eléctrica.
DFOE-AE-IF-11-2014	Avance en la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.	Se determinó que el Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático no ha sido oficializado mediante un acto administrativo, que lo haga vinculante para las instituciones públicas involucradas. Además, la Dirección de Cambio Climático utiliza un mecanismo poco efectivo para dar seguimiento a la ejecución del Plan, y se carece de instrumentos que permitan medir los resultados.
DFOE-AE-IF-12-2014	Razonabilidad de las acciones del Estado para poner en vigencia los planes reguladores en la zona marítimo-terrestre.	Se encontró que ninguna municipalidad costera cuenta con un plan regulador que abarque la totalidad del territorio de su cantón; además la mayoría no conoce todos los regímenes de propiedad presentes, ni el área que los conforma. Algunas desconocen incluso la extensión de la costa del cantón.
DFOE-AE-IF-14-2014	Cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa para el resguardo de las áreas de protección de los ríos de la GAM.	Se señaló la falta de una política para la recuperación de la cobertura arbórea y el resguardo de las áreas de protección de los ríos, cuya ausencia se nota en instrumentos de política como la Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Costa Rica, el Plan Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, la Política Hídrica Nacional y la Agenda del Agua. Esta situación propicia acciones aisladas de las instituciones del Estado.
DFOE-AE-IF-15-2014	Ejecución de proyectos de restauración y reparación del río Siquiara por parte del Minae.	El Minae ha tenido dificultades para iniciar la ejecución de proyectos de restauración y reparación de los daños ambientales ocasionados al río Siquiara.
DFOE-AE-IF-16-2014	Eficacia del Sinac en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad dentro de las áreas silvestres protegidas continentales.	Se determinó que la "gestión moderada" por parte del Sinac en cuanto a la dotación de los recursos necesarios para el funcionamiento y consolidación de las áreas silvestres protegidas, pone en riesgo el logro de los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Un total de 70 áreas no posee un plan general de manejo que oriente su gestión, y en 43 de ellas su diseño no se tiene como una prioridad.
DFOE-AE-IF-17-2014	Avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 referidas a agregar etanol y biodiésel a los combustibles.	Al 31 de diciembre de 2013 se reportaba un avance poco satisfactorio en el cumplimiento de las metas de agregar 47 millones de litros de etanol a la gasolina y 40 millones de biodiésel al diésel.
DFOE-AE-IF-02-2015	Razonabilidad del avance en la implementación del crédito externo BID 1824/OC/CR: Programa de Turismo en ASP.	Se determinó que el programa presenta una significativa subejecución de recursos, pues ya se superó la mitad del período de vigencia del préstamo (cinco años) y de los 25 millones de dólares que constituyen el crédito del BID y la contrapartida nacional, apenas se han ejecutado 1.421.000 dólares, el 5,7%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Lenin Corrales, quien contó con el apoyo de Karen Chacón como investigadora asociada.

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

Se prepararon los siguientes insumos:

Gestión del recurso hídrico y saneamiento, de Francisco Angulo (ESPH); *Agenda internacional de cambio climático de Costa Rica: prioridades y resultados*, de Mónica Araya (Costa Rica Limpia); *Evolución y efectos de la legislación energética en Costa Rica (1950-2014)*, de Sonia Betrano (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa); *Gestión del riesgo y vulnerabilidad*, de Alice Brenes (UNA); *Capacidades regulatorias y normativa ambiental*, de Jorge Cabrera (UCR); *El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional*, de Karen Chacón Araya (PEN); *Estado de la agricultura*, de Adriana Chacón Cascante (Catie); *Conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental y Cambio climático: impactos y desafíos para Costa Rica*, de Lenin Corrales (consultor independiente); *Situación energética de Costa Rica*, de María Fernanda Esquivel (consultora independiente); *Gestión de los recursos forestales, 2014*, de Luis Gustavo Hernández, Ana Isabel Barquero, Henry Sánchez, William Hernández, Carlos Ávila y Rafael Murillo (Inisefor-UNA), y *Efectividad de las políticas de conservación en Costa Rica*, de Juan Robalino y Laura Villalobos (Catie).

Se realizaron las siguientes contribuciones

especiales: *Potencial de mitigación al cambio climático de los manglares del golfo de Nicoya*; de Miguel Cifuentes Jara, Christian Brenes, Marilyn Manrow y Danilo Torres; *Agua Tica: una iniciativa encaminada a la protección del recurso hídrico*, de Manuel Guerrero y Laura Valverde; *Número de eventos y cantidad de personas damnificadas por distrito, 1970-2014 y Porcentaje de la población cubierta con agua clorada por cantones, 2014*, de Dagoberto Murillo; *Sector ganadero inicia esfuerzos para reducir emisiones contaminantes*, de Diego Obando; *Número total de eventos dañinos, por distrito, 1970-2014*, de Ricardo Orozco; *Algunas causas que limitan la efectividad del derecho*

ambiental, de Mario Peña, y *Esfuerzos locales para la conservación marina: el caso de Cabuya*, de Vivianne Solís y Marvin Fonseca, *Estrategia para la gestión de los planes reguladores costeros como instrumento de desarrollo local*, de Luis López.

Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo

se agradece a Mario Peña (UCR), quien fungió como lector crítico del borrador final, así como a José María Blanco (BUN-CA), Lorena Mariño (ICE), María Luisa Fournier (IRET-UNA), Nicolás Boeglin y Jorge Cabrera (UCR), Álvaro Sagot y Alice Brenes (UNA), Vilma Obando (consultora independiente), Gustavo Induni (Sinac-Minae), Carlos Manuel Rodríguez (Conservación Internacional), Gilmar Navarrete (Fonafifo), Manuel Guerrero (Fundecor), Carlos Picado (CNE), Mónica Araya (Costa Rica Limpia), Sonia Betrano y Hannia Vega (Asamblea Legislativa), Alberto Mora, Guido Barrientos, María Estelí Jarquín, Steffan Gómez, Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Cullell (PEN).

Un agradecimiento especial a Diego Fernández, Antonella Mazzei, Rafael Segura, Esteban Durán y Dagoberto Murillo (PEN) por el apoyo en las estimaciones estadísticas, la elaboración de mapas y el procesamiento y análisis de datos.

Por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo

se agradece a Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa), Arturo Molina (DSE-Minae), Grettel Álvarez, Juan Luis Camacho y Maricela Rodríguez (TAA-Minae), Alberto López (ICT), María Luisa Fournier (IRET-UNA), Yamileth Astorga, Darner Mora, Álvaro Araya, Manuel López, Pablo Contreras, Felipe Portugués, Sergio Núñez, Yolanda Martínez y Arcelio Chaves (AyA), Carlos Romero (Senara), Alfonso Barrantes y Sebastián Ugalde (ONF), Jorge Araya (SFE), Jennifer Hidalgo (Riteve SyC), Héctor Chaves y Alexander Solís (Cuerpo de Bomberos), Ana Éricka Rodríguez (Poder Judicial), José Miguel Zeledón, Herberth Villavicencio y José Joaquín Chacón (Dirección de Agua-Minae), Lorena Mariño, Jesús Sánchez, Javier Orozco, Ligia Esquivel y Francisco Garro (ICE), Jimmy Fernández, Basilio Quesada y Shionny Porras (Recope), Giovanna Valverde (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), William Alpízar (Dirección de Cambio Climático-Minae), Roberto Villalobos (IMN-Minae), Andreas Nieters (GIZ), Damiano Borgogno y Kifah Sasa (PNUD), Ángela González (Conagebio), Randall Arauz (Pretoma),

Gustavo Meneses (Incopesca), Emilio Fallas (Red Costarricense de Reservas Privadas), Marianella Feoli (Fundecooperación), Agripina Jenkins (consultora independiente), Víctor Vargas (MAG), Guillermo Santana (Incofer), Carlos Montenegro (Cámara de Industrias de Costa Rica), Mario Alvarado (Acope), Gilmar Navarrete, Óscar Sánchez y Lucrecia Guillén (Fonafifo), Felipe Arauz, Ana Gómez, Yeti Quirós, Rocío Saborío y Franklin Charpantier (Sepsa-MAG), Carlos Monge (CNP), Evelio Granados (UNA), German Masís (FAO Costa Rica), Karol Alpízar (IICA), Rosa María Novygrodt (Ministerio de Salud), Walter Quirós (ONS), Carlos Amighetti (Aresop), Quirico Jiménez y Franz Ulloa (ESPH), Ricardo Sánchez (UNA), Roger Ovaros y Walter Zavala (Minae), María Gómez (Sinac-Minae), Lyana Alvarado (consultora independiente), Claudia Arroyo y León González (Asamblea Legislativa), Sonia Villegas y Kathia Salas (Sala Constitucional), Vicky Cajiao (Asesora Presidencial), Marcela Dumani, Jorge Jiménez y Mario Peña (UCR), Yamileth Monestel (PGR), Ana María Lobo (MarViva), Felipe Carazo y Luis Aguilar (Fundecor), Luis Castillo (Fundecongo), María Fernanda Esquivel (consultora independiente), Johnny Méndez (Codeforsa) e Igor Zúñiga (Ingeofor S.A.).

Los talleres de consulta se realizaron los días 19 de mayo, 2 y 3 de junio y 10 de julio de 2015, con la participación de Luis Aguilar, Mario Alvarado, Gadi Amit, Francisco Angulo, Mónica Araya, Mariano Arias, Carlos Ávila, Oliver Bach, Ana Isabel Barquero, Gerardo Barrantes, Sonia Betrano, Jorge Blanco, José María Blanco, Alice Brenes, Jorge Cabrera, José Joaquín Calvo, Felipe Carazo, Priscilla Cubero, Marcela Dumani, Diego Fernández, Pablo Fernández, Rodrigo Gámez, María Gómez, Ángela González, Manuel Guerrero, Norma Guzmán, Gustavo Hernández, Marcelo Hernández, Pedro León, Rodolfo Lizano, Rolando Marín, Lorena Mariño, Luis Fernando Mendoza, Giselle Miranda, Arturo Molina, Héctor Morales, Gilmar Navarrete, Vilma Obando, Carlos Picado, Walter Quirós, Yetti Quirós, Marianela Ramírez, Ruth Ramírez, Juan Robalino, German Rodríguez, Giovanni Rodríguez, José Rodrigo Rojas, Fernando Sancho, Alexander Solís, Vivienne Solís, Irene Suárez, Sebastián Ugalde, Gastón Vargas, Guillermo Vargas, Hannia Vega.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Karen Chacón y Ariel Solórzano, con apoyo de Antonella Mazzei.

NOTAS

- 1** 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.
- 2** 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).
- 3** Cabe mencionar, sin embargo, que para el 2016 se espera la entrada en funcionamiento del proyecto hidroeléctrico Reventazón.
- 4** 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.
- 5** La cloración es un proceso de desinfección muy efectivo para potabilizar el agua desde el punto de vista microbiológico. Sin embargo, no toda agua clorada es potable, debido a la interferencia de factores físico-químicos, como por ejemplo la turbiedad del líquido (E: Mora Alvarado, 2015).
- 6** Se refiere a la madera aprovechada legalmente en bosques naturales, que previo a su extracción debe ser registrada en un inventario forestal.
- 7** Algunos sectores han señalado que esta modalidad es poco atractiva para los propietarios de bosque (acta de la sesión 07-14 de la Comisión Permanente de Asuntos Forestales del Colegio de Ingenieros Agrónomos), por exceso de requisitos y otros problemas (ONF, 2014).
- 8** Se han emitido decretos para la veda de dieciocho especies forestales amenazadas (decreto 237000-Minae), dos decretos sobre el almendro, para evitar su aprovechamiento maderable (decreto 25167-Minae) y para mantener la restricción de su corta (decreto 25663-Minae). Además el Minae declaró la veda de un grupo de especies en grado severo de extinción. También existen medidas restrictivas locales (vedas administrativas) en algunas áreas de conservación.
- 9** El proyecto “Regatta” es impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) y “Cascada” es una iniciativa conjunta de la organización Conservación Internacional, el Catie y el Ministerio de Ambiente de Alemania.
- 10** Oficio PEP-140-02-2015, de la Presidencia Ejecutiva de Incopesca a la Dirección Ejecutiva del Sinac.
- 11** Según las autoridades del Sinac, la resolución no fue una autorización general para exportación, sino un permiso para una solicitud específica (E: Jurado, 2015).
- 12** 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).
- 13** Se seleccionó una muestra de 43 hogares y, mediante una entrevista estructurada, se valoraron las características sociodemográficas y de producción, el perfil de acceso alimentario y el nivel de inseguridad alimentaria. Además se realizaron mediciones de peso y talla en niños menores de 5 años.
- 14** El país cuenta con tres sitios declarados patrimonio mundial natural: el Área de Conservación Guanacaste, el Parque Nacional Isla del Coco y el Parque Internacional La Amistad.
- 15** Grúas II es una propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica, que busca mantener muestras representativas de la riqueza natural del país, ya sea bajo la modalidad de áreas silvestres protegidas o bajo iniciativas innovadoras de conservación (Sinac-Minae, 2009).
- 16** El objetivo del proyecto Ecomercados fue propiciar la conservación de la biodiversidad de importancia global en el territorio costarricense y garantizar su sostenibilidad a largo plazo, mediante el desarrollo e implementación de instrumentos de mercado que facilitarían la protección en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas y los corredores biológicos que las conectan (Fonafifo, 2015a).
- 17** Según la UICN, el objetivo de la categoría I (que en la nomenclatura de Costa Rica corresponde a las reservas biológicas) es proteger los ecosistemas, especies y áreas naturales de la intervención humana, manteniendo su integridad ecológica. Con la categoría II (parques nacionales) además de proteger la biodiversidad se busca promover su uso recreativo y la educación en torno a ella (UICN, 2015a).
- 18** Este total incluye a trece personas que murieron en incendios estructurales, accidentes que no son registrados en la base de datos DesInventar.
- 19** Esta sección utiliza información de la base de datos de acciones colectivas del PEN, la cual se alimenta con un registro diario de las movilizaciones (huelgas, bloqueos, manifestaciones, concentraciones o mítines, declaraciones públicas y otras) reportadas por tres medios de prensa escrita (*Semanario Universidad, La Nación y Diario Extra*). Para conocer en detalle la metodología puede consultarse la página <www.estadonacion.or.cr>. Para contabilizar las acciones específicamente centradas en asuntos ambientales, se identificaron las clasificadas bajo la categoría “medio ambiente” y además algunas cuyas demandas, si bien registradas en otras áreas temáticas, también tienen relación con el ambiente. Esta base de datos fue sometida a depuración y revisión en 2015, por lo que pueden encontrarse algunas diferencias con los datos publicados en el Informe anterior, aunque no cambian las tendencias generales señaladas en ediciones previas. Para más detalles véase el capítulo 5.
- 20** Decreto 38681-MAG-Minae: Ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del océano Pacífico costarricense.
- 21** Decreto 38027-MAG: Establecimiento de tallas de primera madurez para la captura y comercialización de elasmobranchios (tiburones y rayas) en Costa Rica.
- 22** 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).
- 23** Para los efectos de este análisis, el período de investigación (1950-2014) se dividió en tres subperíodos. Estos fueron utilizados por el PEN en un estudio sobre las exoneraciones fiscales y se delimitaron en función del tipo de Estado que imperaba en el país en cada momento histórico. El primero va de 1951 a 1982 y corresponde al Estado benefactor; el segundo va de 1982 a 1994 y coincide con la fase de reestructuración del Estado; el tercero va de 1994 a 2014 y se vincula con el Estado regulador.
- 24** Cuando la explotación sobrepasa ese límite es indispensable la autorización legislativa.
- 25** 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.
- 26** El Marco de Acción de Hyogo es el principal instrumento para la reducción del riesgo de desastres adoptado por los Estados miembros de la ONU. Su objetivo es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una disminución considerable de las pérdidas de vidas humanas y bienes sociales, económicos y ambientales (EIRD-ONU, 2005).

27 Un mecanismo de compensación es un sistema mediante el cual se promueve o facilita la generación sistemática de proyectos capaces de contrarrestar las emisiones de gases de efecto invernadero. Estos sistemas fueron creados por el Protocolo de Kioto (GIZ, 2014).

28 Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible es una fundación que tiene por objetivo brindar financiamiento y asistencia técnica a los micro, pequeños y medianos empresarios y empresarias, individuales o asociados, dedicados a actividades de carácter sostenible, especialmente innovadoras.

29 El Fondo de Adaptación, establecido en el marco del Protocolo de Kioto, financia proyectos y/o programas cuyo objetivo principal y expreso sea adaptarse y aumentar la resiliencia al cambio climático. Son sujetos de este financiamiento los países firmantes del Protocolo y que tienen altos índices de vulnerabilidad al cambio climático.

30 La COP es el órgano máximo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y reúne a los 195 países que la han ratificado, más la Unión Europea (Gobierno de Francia, 2015).

31 Costa Rica fue parte de esa coalición entre 2005 y 2014, pero la abandonó por desacuerdos en materia de gobernabilidad (Arguedas, 2014). La participación en esa instancia no implica que los países tengan que adherirse a políticas o posiciones de negociación específicas.

32 Las NAMA fueron aprobadas como una opción de mitigación para los países en desarrollo, en el marco de la CMNUCC y bajo el Plan de Acción de Bali, adoptado en la 13ª sesión de la COP celebrada en Indonesia en 2007 (BID, 2015).

33 Las INDC son un compromiso de la comunidad internacional para reducir las emisiones de GEI y no exceder los 2°C de temperatura en el planeta respecto a la época preindustrial. Constituyen, además, aportes clave a las negociaciones sobre el nuevo acuerdo climático global en la próxima sesión de la COP, que se realizará en París en 2015 (COP20, 2014).

34 La OCIC fue sustituida por la Dirección de Cambio Climático, creada en 2010 mediante el decreto 35669, como una entidad adscrita al Minae.

35 Los certificados transables de compensación fueron sustituidos por otros instrumentos, como las unidades de compensación de emisiones de GEI, que maneja el Fonafifo.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	221
Valoración general	222
Valoración del Vigésimo Informe	224
Aspiraciones	224
Introducción	225
Sistema electoral y de partidos políticos	225
Se reducen barreras para la competencia electoral a nivel municipal	226
Panel de votantes: casi la mitad de la población ha votado en elecciones cantonales	228
Partidos cantonales con debilidad organizativa pero fuerte democracia interna	231
Poca renovación de liderazgos en partidos nacionales más nuevos	232
Poca consistencia en las propuestas de los partidos nacionales	234
Gestión y representación política responsables	238
Ejecutivo con problemas de gestión y débiles poderes institucionales	238
Desempeño insuficiente en difícil escenario legislativo	246
Convivencia ciudadana	251
Protestas del sector educación marcaron la conflictividad del 2014	251
Aumenta la protesta ciudadana en año electoral y de cambio de gobierno	253
Se deteriora la tolerancia pero mejora percepción sobre la eficacia política	255
Administración de la justicia	257
Mejora en indicadores judiciales soslaya desafíos administrativos	257
Se mantiene tutela efectiva de derechos fundamentales	259
Nota especial: Primer estudio a profundidad del conglomerado judicial	260
Política exterior	261
Uso estratégico de la política exterior	261
Continuidad en las relaciones bilaterales	262
País mantiene apego a valores tradicionales en la ONU	264
Cambios en el enfoque de las relaciones comerciales	265
Nota especial: Cancillería con perspectiva de “gobierno abierto”	267

HALLAZGOS RELEVANTES

» Un análisis de panel reveló que, desde el año 2002, un 44% de los electores ha participado alguna vez en comicios municipales. Este grupo se compone de un 9% que ha votado siempre que ha tenido opción y un 36% que solo lo ha hecho algunas veces.

» 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.

» Las agendas programáticas de los partidos tienen bajos niveles de consistencia, pues el orden de prioridad de sus propuestas cambia significativamente en campaña y en gobierno. En campaña se habla más sobre desarrollo económico, corrupción y concesión de obra pública, con discursos más atractivos para las y los electores. Por el contrario, en la Asamblea Legislativa las propuestas más comunes son las referidas a impuestos y ajustes económicos, que tienen poca simpatía entre los ciudadanos.

» El nuevo gobierno del Partido Acción Ciudadana da continuidad, en lo sustantivo, al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas de los gobiernos 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 las dos administraciones 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%. El gobierno con la mejor tasa de éxito en su primer año de gestión fue el de Figueres Olsen (1994-1995), con 34,6%.

» En la legislatura 2014-2015 solo se aprobaron trece leyes que ampliaron derechos ciudadanos y asignaron competencias al Estado, sin indicar las fuentes de su financiamiento. Eso significa que se redujo la “promesa democrática sin sustento económico”, cuyo valor fue el segundo más bajo desde 1990.

» La conformación multipartidista del Congreso modificó la capacidad de influencia de los poderes de la República. Durante el período bipartidista (1990-1998) las leyes aprobadas se distribuyeron casi en partes iguales entre las que fueron iniciativa del Legislativo y del Ejecutivo. No obstante, a partir de 1998 se observa un predominio creciente de los proyectos impulsados por las y los diputados. Esta brecha ha tenido altibajos, pero en el período multipartidista la aprobación de leyes propuestas por el Ejecutivo y el Legislativo ha sido, en promedio, de 35% y 65%, respectivamente.

» 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.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2014

Indicador	2000	2005	2010	2013	2014
Convivencia ciudadana					
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	9,9	9,9	9,4
Tasa de asociación solidarista ^{b/}	20,5	16,3	17,3	19,2	20,0
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{c/}	1.661	2.754	3.210	3.471	3.550
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	47	50
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	16	16
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	12	11
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	27	27
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	14	30	43
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	29	17	12
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	148	180
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo) ^{d/}		21,5	68,7	42,3	40,7
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{e/}					
Legislativo	53	56	66	72	33
Ejecutivo	49	12	47	35	14
Tutela de derechos humanos					
Resoluciones de la Sala Constitucional ^{f/}	10.056	15.391	21.038	17.408	20.909
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.369	3.427	3.175
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia ^{g/}	59	76	45	87	123
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{h/}					
Solicitudes de intervención ^{i/}	19.787	24.901	20.785	29.293	30.264
Investigaciones por denuncia ^{j/}		2.302	3.066	3.208	2.445
Gobierno local					
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	34.524	78.198	184.768	316.304	353.042
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	168.180	192.517
Carga tributaria ^{k/}	0,379	0,478	0,606	0,678	0,722
Presión tributaria ^{l/}	53,9	58,3	62,6	53,2	54,5
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera y única instancia ^{m/}					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	104	95	97
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	22	23
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	600	490	509
Casos entrados netos por juez		683	677	569	550
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.101	12.663	12.800
Seguridad pública y privada					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,60	1,03	0,49	0,57	0,60

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada, con fecha de corte a septiembre de cada año. El dato de población ocupada se obtiene, a partir del 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE). Anterior a esa fecha se utilizaba la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada, con fecha de corte a septiembre de cada año. El dato de población ocupada se obtiene, a partir del 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE). Anterior a esa fecha se utilizaba la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

c/ A partir de 2003 se incluyen CEN-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

d/ Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

e/ La legislatura del año *i* comprende el período del 1 de mayo del año *i* al 30 de abril del año *i* + 1.

f/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional. Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

g/ A partir de 2009, por interpretación del artículo 6 de la Ley 7472, la Comisión para la Promoción de la Competencia no incluye las licencias de importación por desabastecimiento en el recuento de los casos atendidos por esa instancia.

h/ En 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir de 2001.

i/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

j/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la Defensoría de los Habitantes.

k/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

l/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre los ingresos totales nominales de los gobiernos locales.

m/ Incluye a la Sala Constitucional.

VALORACIÓN GENERAL

El balance político del 2014 e inicios del 2015 confirma la madurez de la democracia electoral costarricense y la estabilidad institucional del Estado ante los cambios de gobierno. Sin embargo, también revela que la combinación de un régimen presidencialista sin mayoría legislativa y un sistema multipartidista fragmentado favorece la parálisis y el enfrentamiento constante. En estas circunstancias, los actores políticos han sido incapaces de procesar cambios sustantivos para atender los problemas estructurales que aquejan al país.

Una vez más la democracia electoral funcionó y propició un nuevo episodio de alternancia en el ejercicio del poder, sin mayores tropiezos. El hecho inédito fue que a la Presidencia de la República llegó el Partido Acción Ciudadana, una agrupación distinta a los dos partidos que gobernaron el país durante las últimas tres décadas. En el Poder Legislativo, las elecciones produjeron la mayor fragmentación partidaria registrada desde 1953. En esta nueva conformación se desdibujaron las fuerzas hegemónicas tradicionales y se consolidó el multipartidismo. Y en el ámbito cantonal, para las elecciones de febrero de 2016 –que unificarán la designación de todas las autoridades locales– se ha inscrito más del doble de las agrupaciones que participaron en los primeros comicios municipales, en 2002. Todo ello da cuenta de un fortalecimiento de la democracia electoral, tanto a nivel nacional como local.

Tal como señaló el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, el complejo escenario político derivado de los comicios de 2014 presagiaba tiempos difíciles para la democracia costarricense. Con nueva información disponible se puede afirmar que las predicciones de obstrucción y conflictividad se cumplieron, y que ello restringe los intentos de transformación política. Esta situación se refleja en dos aspectos básicos para la funcionalidad del sistema político. El primero refiere a las características del marco institucional y la participación de los actores dentro de él. Los hallazgos de este capítulo revelan que el Poder Ejecutivo tiene poca capacidad para gestionar los asuntos públicos, debido a la falta de cooperación en el Congreso. De hecho Costa Rica tiene, junto con México, el nivel más bajo de América Latina en el índice de potencia institucional legislativa (IPIL), que mide la capacidad del Ejecutivo para influir en la agenda parlamentaria.

Estas condiciones adversas demandan, entonces, que la Presidencia tenga un manejo preciso y sistemático de asuntos estratégicos en espacios como las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo en este primer año de gestión eso estuvo lejos de ocurrir. Un ejercicio de comparación de las primeras legislaturas de los gobiernos del período 1990-2014, mostró que la administración Solís Rivera fue la que convocó más proyectos de ley durante las sesiones extraordinarias, y la que obtuvo la menor tasa de éxito en la aprobación de esas iniciativas: tan solo un 2,5%.

A lo anterior debe sumarse que, en la conducción de otros asuntos políticos, el Ejecutivo enfrentó dificultades que afectaron su imagen y desempeño. La rotación de los miembros del Gabinete Presidencial durante el primer año fue, igual que en la administración Chinchilla Miranda, la más alta de los últimos cinco gobiernos. Se retiraron los jefes de cinco ministerios clave, entre ellos Seguridad, Salud y Presidencia, así como de cinco viceministerios. Además se destituyó a seis asesores y tres embajadores, todo en medio de conflictos de alto perfil mediático. Asimismo, en un análisis de cuatro episodios de conflicto social e institucional, se identificó un fuerte y mayoritario desacuerdo con la actuación del Ejecutivo, incluso por parte de diputados oficialistas. La conjunción de estas situaciones debilitó al Gobierno y le otorgó ventajas estratégicas a grupos organizados de la sociedad y a la oposición en el Congreso, para vetar o bloquear sus iniciativas. Al final de su primer año de mandato, el Gobierno había perdido el control del Directorio Legislativo.

La segunda debilidad funcional del sistema político es el “entramamiento”, que tradicionalmente se entiende como la incapacidad para construir acuerdos legislativos pero que, en el complejo escenario actual, trasciende ese ámbito y cubre por completo al sistema político. En la Costa Rica de hoy ningún grupo puede imponer su criterio, debido a la alta interdependencia que existe entre todos los actores políticos, y la situación se ha tornado problemática porque las fuerzas involucradas no reconocen que están operando en esas condiciones y, por ende, atizan de manera constante la conflictividad y el desencuentro. Este fenómeno se expresa de distintas maneras. En el Congreso, por ejemplo, todas las bancadas necesitan alianzas para aprobar sus proyectos, pues ninguna por sí misma cuenta con mayoría. En el pasado el esquema bipartidista favorecía la construcción de mayorías para la toma de decisiones, pero en la nueva conformación multipartidista ello no ha sido posible, tal como muestran los indicadores de desempeño legislativo analizados en este capítulo. Esto afecta también las iniciativas del Ejecutivo, que dependen de la cooperación del Congreso y del logro de acuerdos con grupos sociales y gremios empresariales que en los últimos años

han adquirido poder de veto sobre el mandato gubernamental. Y lo mismo sucede con otros actores que protestan a diario, pues la atención de sus demandas depende de lo que consigan negociar con el Gobierno y otros sectores, como ocurre en los casos de los transportistas, los taxistas y los porteadores, por ejemplo.

En la práctica, esto significa que todos los grupos involucrados carecen de poder de decisión por sí solos, y cada vez más requieren mecanismos que permitan la cooperación y la construcción de alianzas para avanzar en sus agendas. El resultado evidente de este escenario es la “anulación” de los actores políticos y sus iniciativas, pues, al depender unos de otros, se encuentran sumidos en el plano de la inacción real.

Pero más allá de este sombrío panorama, las bases de la República siguen siendo el respeto al Estado de derecho, la resolución de los conflictos por vías institucionales y un creciente dinamismo social y ciudadano. Este Informe reporta que más del 90% de las sentencias de la Sala Constitucional se acata, lo cual ratifica la tutela efectiva de los derechos fundamentales que dan sustento a toda democracia estable. Y en materia de convivencia ciudadana, los datos del 2014 muestran una situación paradójica. Por un lado, creció la protesta ciudadana, algo poco usual en un año electoral –que incluso tuvo dos rondas– e inicio de funciones de un nuevo gobierno. Sin embargo, según la más reciente encuesta del Barómetro de las Américas (2014), una proporción más alta de las personas consultadas percibe una mayor cercanía entre la clase gobernante y la población, lo que pareciera explicarse por la coincidencia de esa medición con la coyuntura electoral.

A manera de síntesis, cabe reiterar lo que se afirmó en el *Decimotercero Informe Estado de la Nación*: Costa Rica transita por una senda en la que no se vislumbra una salida cierta a las graves deficiencias de gestión y representación política. La evidencia acumulada por este capítulo desde el 2011 indica que los principales problemas del sistema se solucionan con más y mejor política. Es decir, se requiere la activación, e incluso la creación, de mecanismos que faciliten la cooperación entre actores y, en particular, entre los dos poderes de máxima legitimidad democrática: el Ejecutivo y el Legislativo. Sin ese componente, y en las condiciones actuales, es poco probable un avance significativo en los resultados del sistema político, indistintamente del partido o persona que llegue a la Presidencia de la República o a ocupar una curul en el Congreso.

VALORACIÓN DEL VIGÉSIMO INFORME

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

resultados electorales marcaron el fin de una fase de transición que inició con el resquebrajamiento del bipartidismo, a partir de 2002.

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

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

En términos generales, sin duda la democracia costarricense, una de las más antiguas y maduras del continente americano, provee las bases para resolver el reto que plantea el multipartidismo y la mayor exigencia ciudadana hacia el sistema político. No obstante, la principal responsabilidad recae en los actores políticos y sociales, esto es, en la eficacia con que puedan conducir y gestionar el nuevo escenario de mayor pluralidad política y crecientes expectativas de la población.

ASPIRACIONES

■ SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

■ DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento de la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

■ ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público

protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

■ GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales, se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

■ PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de

participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

■ CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

■ POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo busca determinar en qué medida, en el año 2014, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el legislativo, el de acciones colectivas y el electoral, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2015.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende de el plano electoral y la entiende como:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.

- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.

- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes. Por un lado están los indicadores políticos, que son objeto de seguimiento y actualización anual, y brindan la base empírica para el análisis sobre el

fortalecimiento de la democracia. Por otro lado están los nuevos temas abordados, algunos de los cuales son primeras aproximaciones a asuntos complejos y otros son el resultado de investigaciones en profundidad (cuadro 5.2).

Sistema electoral y de partidos políticos

Esta sección se basa en análisis realizados como parte del proyecto de investigación sobre democracia y partidos políticos, enmarcado a su vez en el acuerdo de cooperación entre el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El esquema de trabajo tiene dos componentes (diagrama 5.1). En primer lugar se explora el sistema electoral en el plano local. Se repasan las condiciones para la competencia que se desarrollará en los comicios municipales de febrero de 2016, se presenta por primera vez, mediante un estudio de panel de votantes, los perfiles de participación

CUADRO 5.2

Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"

Temas de seguimiento	Temas nuevos
Actualización de indicadores electorales municipales	Panel de votantes sobre participación en las elecciones municipales de 2002, 2006 y 2010
Análisis de desempeño legislativo y actualización de indicadores	Oferta programática de los partidos políticos
Análisis de acciones colectivas y ampliación de la serie de tiempo	Organización partidaria municipal
Análisis de cultura política y actualización de variables (encuesta "Barómetro de las Américas")	Estudio sobre cúpulas partidarias
Actualización de indicadores de administración de justicia	Gestión política del Ejecutivo
Seguimiento de las acciones en política exterior	Análisis comparativo de los planes nacionales de desarrollo como herramienta de política pública

electoral en los procesos municipales de 2002, 2006 y 2010 y, finalmente, se examina la organización y funcionamiento de los partidos cantonales.

Los resultados de este primer componente son en general positivos. El país se prepara para realizar las primeras elecciones municipales unificadas, con un aumento significativo en la cantidad de partidos que competirán por más de 6.000 puestos de representación popular. Además, los perfiles de participación muestran que los votantes en esos comicios son, en realidad, más del 30% histórico que se ha registrado en cada elección municipal. Y el análisis de la organización partidaria a nivel local refleja que, a pesar de las serias debilidades de sus estructuras, a lo interno estas agrupaciones tienen una sólida convicción democrática y son impulsadas por ideales de desarrollo comunal que, en los casos estudiados, han rendido buenos frutos electorales en el pasado.

El segundo componente de esta sección es el análisis de los partidos políticos nacionales, en seguimiento de las investigaciones realizadas para el Decimonoveno Informe, siempre en colaboración con el TSE. Específicamente, se profundiza la indagación sobre la consistencia programática de los partidos entre

sus promesas de campaña y su posterior actuación en el Congreso. Además se amplía la información sobre élites políticas, con un estudio sobre la apertura de las cúpulas partidarias a nuevos liderazgos.

Los hallazgos en estos ámbitos muestran que los partidos tienen poca consistencia entre la promesa electoral y las iniciativas de ley que impulsan desde el Congreso, en asuntos específicos que requieren cambios legislativos. Por su parte, el análisis de las cúpulas refleja al menos tres perfiles de partidos: el primero es un grupo relativamente más cerrado y con un fuerte liderazgo del fundador de la agrupación, el segundo es el caso opuesto: el de partidos de mayor tradición que tienen cúpulas más amplias, y el tercero es un grupo intermedio entre los dos anteriores.

Se reducen barreras para la competencia electoral a nivel municipal

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 distritales¹ como requisito para la inscripción y renovación de partidos políticos ante el TSE, con lo cual se facilita la creación de estas organizaciones.

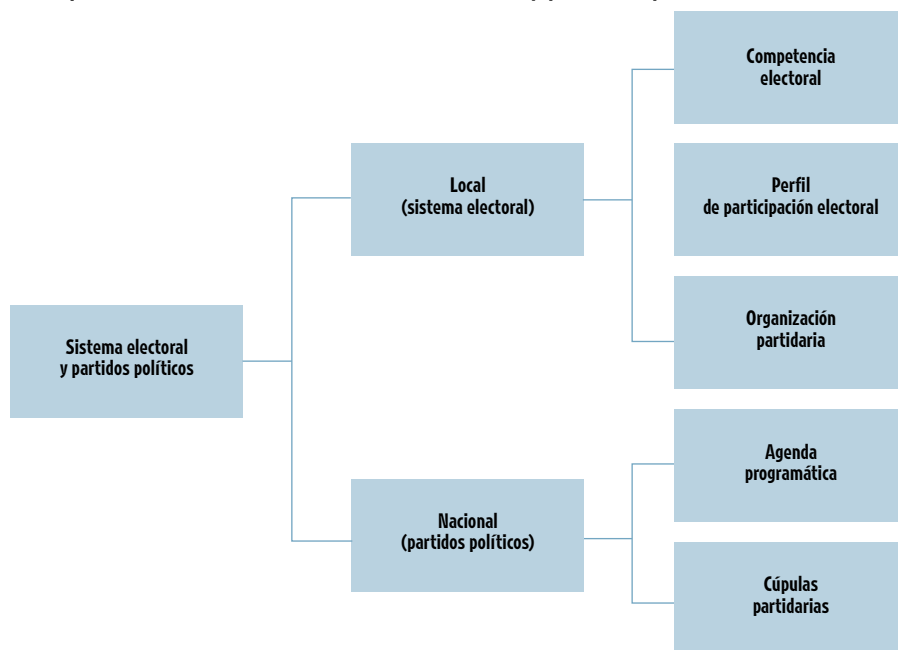
La reforma al Código Municipal de 2007 (Ley 8611) ordenó la separación de las elecciones municipales y las nacionales, en tanto que la modificación del artículo 150 del Código Electoral de 2009 estableció un nuevo calendario electoral, en el cual se estipula que los comicios municipales se realizarán el primer domingo de febrero dos años después de las elecciones presidenciales y legislativas².

Como antecedentes de este cambio, vale recordar que el Código Municipal de 1998 dispuso la designación directa de los alcaldes³ y otras autoridades locales y fijó en diciembre de cada año electoral la fecha prevista para ello (los regidores se nombraban en febrero). Con este calendario separado se efectuaron los comicios de 2002, 2006 y 2010. Esta particularidad causó dificultades a la administración electoral. Por ejemplo, en diciembre de 2002 las condiciones del clima obligaron a suspender y reprogramar los comicios en todos los cantones de la provincia de Limón. Además del factor climático, el hecho de que el proceso se realizara al final del mismo año de las elecciones nacionales produjo traslapes del calendario organizativo y logístico del TSE.

Esta vez, las elecciones municipales convocarán a más de tres millones de personas⁴, para llenar un total de 6.069 puestos a nivel local, que representan la mayor cantidad de cargos de elección popular (cuadro 5.3). A la luz de las aspiraciones que guían este capítulo, la designación de más de 6.000 representantes políticos locales constituye una fortaleza de la democracia que consolida

DIAGRAMA 5.1

Esquema de análisis del sistema electoral y partidos políticos



los derechos –a elegir y a ser elegidos– de las y los ciudadanos.

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.

Es preciso recordar que, por mandato de la Sala Constitucional, desde 2010 los partidos no están obligados a realizar asambleas distritales como requisito para inscribir o renovar sus estructuras ante el TSE. Ello ha implicado un ahorro significativo en recursos y logística para las agrupaciones políticas, sobre todo si se considera que en 2015 el país tiene un total de 481 distritos. Así pues, se redujeron los obstáculos para la creación de nuevos partidos y los datos para las elecciones municipales lo confirman, pues, como se ha dicho, se reporta un incremento significativo en la cantidad de organizaciones listas para competir en febrero de 2016. Este es un hecho positivo para el sistema político, en la medida en que representa una mayor pluralidad y una ampliación de las formas de organización para la competencia electoral, ambos factores claves para el fortalecimiento de la democracia.

También ha ocurrido un aumento de las coaliciones partidarias a nivel municipal, que reflejan nuevas dinámicas de negociación y competencia política de base cantonal. En las elecciones de alcaldes de 2002 hubo una sola coalición participante (Coalición Cambio 2000); para los comicios de diciembre de 2006 no se inscribió ninguna, pero en los de diciembre de 2010 se registraron siete. Este fenómeno debe ser estudiado con más detalle, ya que podría ser la respuesta de los partidos frente a las dificultades para ser electos y ejercer el poder en el plano local.

El otro factor relevante en la reducción de barreras para la participación electo-

CUADRO 5.3

Indicadores relevantes de las elecciones municipales. 2002, 2006, 2010 y 2016

Componente	2002	2006	2010	2016 ^{a/}
Padrón electoral	2.331.459	2.603.770	2.865.509	3.191.712 ^{b/}
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.700 ^{c/}
Partidos políticos participantes	34	41	46	86 ^{d/}
Cargos por elegir ^{e/}	5.758	5.873	5.952	6.069
Alcaldes	81	81	81	81
Vicealcaldes	162	162	162	162
Regidores (propietarios y suplentes)	1.002	1.006	990	1.010
Síndicos (propietarios y suplentes)	913	924	927	960
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3.528	3.628	3.712	3.776
Intendentes	8	8	8	8
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	64	64
Viceintendentes			8	8
Participación electoral (porcentaje)	22,8	23,8	27,9	

a/ Datos del TSE con fecha de corte a agosto de 2015.

b/ Este padrón electoral incluye a los 20.503 electores empadronados en el extranjero. Sin embargo, estos no participan en las elecciones municipales.

c/ Dato provisional. La cifra oficial se anunciará en diciembre de 2015 (es decir, con posterioridad a la publicación de este Informe) cuando el TSE emita el padrón electoral para las elecciones municipales.

d/ Cantidad de partidos con posibilidades de participar en las elecciones.

e/ Se incluyen los cargos a nivel local de las elecciones de febrero y diciembre de 2002, 2006 y 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

ral es la asignación de financiamiento político para los comicios municipales, aplicada por primera vez en el proceso de diciembre de 2010. Este fue un avance sustantivo hacia el objetivo de brindar mayor equidad en la competencia a nivel local. 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”.

De los 46 partidos políticos participantes en las elecciones de diciembre de 2010 –inscritos a escala nacional, provincial o cantonal–, 43 tuvieron derecho a recibir recursos como parte de la contribución estatal, ya que obtuvieron al menos un 4% de los votos válidos en el cantón respectivo. Sin embargo, a doce de ellos no se les giró monto alguno porque no presentaron sus liquidaciones de gastos. Entre otros factores, ello puede atribuirse, como indican Chacón y

Matarrita (2014), a la falta de experiencia partidaria en el cumplimiento de requisitos y el acopio de la documentación que debe respaldar esas liquidaciones.

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 Desamparado, Alianza Patriótica y Curridabat Siglo XXI (cuadro 5.4).

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 último es necesario indicar que, en las elecciones municipales de 2010, la distribución de los más de 4.600 millones de colones asignados para cubrir los gastos de los partidos estuvo altamente concentrada en el PLN. Del total aprobado, el 52,2% fue acreditado a esta agrupación, debido a la abundante cantidad de votos obtenidos en los 81 cantones del país. Al observar la distribución de los fondos según el alcance del partido, es claro que los inscritos a nivel nacional absorbieron la mayoría de los recursos (94,2%), frente a las bajas proporciones que recibieron los partidos cantonales (3,51%), las coaliciones (2,20%) y los partidos provinciales (0,08%; Chacón y Matarrita, 2014).

Estos datos indican que, en la práctica, la reducción de las barreras para el acceso de los partidos más pequeños a la contribución estatal no está operando de manera generalizada. Ciertamente hubo avances desde el punto de vista normativo, pero la experiencia de 2010 demuestra que las agrupaciones de menor escala siguen teniendo serios problemas para acceder a esos recursos. Este es uno de los principales desafíos a futuro para mejorar la equidad en las elecciones municipales.

Panel de votantes: casi la mitad de la población ha votado en elecciones cantonales

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 los ciudadanos con derecho a sufragar nunca han asis-

RECUADRO 5.1

Panel de votantes en elecciones municipales

En el marco del acuerdo de cooperación entre el Programa Estado de la Nación y el Tribunal Supremo de Elecciones, este último facilitó la información para el análisis del comportamiento de los votantes costarricenses en los comicios municipales de 2002, 2006 y 2010. Para cada uno de esos procesos se cuenta con una base de datos que incluye información del votante (edad, sexo, distrito administrativo de residencia) así como de su comportamiento (votante o abstencionista).

Los datos fueron reunidos en una “base madre”, usando como código común el número de cédula. Este identificador es exhaustivo y exclusivo, pues todos los votantes poseen un número de cédula que además es diferente para cada uno de ellos. El siguiente paso fue transformar la base madre en un panel de electores con tres observaciones para cada persona. En una base de datos de panel cada individuo debe aparecer la misma cantidad de veces que observaciones en el tiempo, en este caso tres elecciones. El número total de observaciones fue de 7.800.738, cifra que resulta de sumar los votantes empadronados en 2002, más los de 2006 y 2010, así como los que se incorporaron como nuevos electores en los dos últimos procesos.

Si bien es cierto que en estos estudios una gran proporción de los votan-

tes se mantiene a lo largo del tiempo, hay varias razones naturales por las que algunos de ellos no aparecen en el padrón en las tres elecciones. Por ejemplo, algunos fallecieron entre un proceso y el siguiente; otros pudieron tener su cédula vencida por más de un año y no la renovaron (ambos motivos generan su salida automática del padrón), en tanto que otros tal vez estaban fuera del país e incluso se debe considerar a aquellos que recién se incorporaban al electorado en el segundo o el tercero de los comicios analizados. En síntesis, no todos los votantes han tenido la posibilidad de participar en la misma cantidad de elecciones, aunque una amplia mayoría de ellos pudo hacerlo las tres veces. La base de datos utilizada refleja las entradas y salidas normales de los electores en el padrón.

Para la identificación de los factores asociados a la conducta de los votantes se construyeron dos modelos estadísticos. El primero incluyó variables socio-demográficas tales como la edad, el sexo y el estado civil. El segundo incorporó dos factores del contexto político: el partido ganador de las elecciones nacionales y la agrupación política que controlaba la mayoría del concejo municipal.

Fuente: Alfaro Redondo, 2015.

tido a las urnas. En tales circunstancias, la escogencia de las autoridades locales se deja en manos de un reducido número de personas. En la práctica este hecho tiene serias repercusiones para la democracia local, pues margina a un amplio segmento de la población cuyos intereses no son representados en las instancias políticas de sus cantones. En esta sección se detallan los resultados de un análisis longitudinal sobre la participación de las y los costarricenses en los comicios municipales. Para ello, se construyó una base de datos que abarca el universo de votantes habilitados para sufragar en las elecciones locales de la primera década del siglo XXI (recuadro 5.1).

La principal conclusión de este ejercicio es que, si se considera el comportamiento histórico global en las tres elecciones municipales (2002, 2006 y 2010), se comprueba que en ellas 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 creía⁵: 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

CUADRO 5.4

Liquidación del financiamiento político en las elecciones municipales de 2010, según partido político^{a/}
(en millones de colones)

Tipo de partido	Partido político	Monto del derecho	Monto aprobado	Porcentaje de aprobación ^{b/}
Nacional	Movimiento Libertario ^{c/}	430,1	430,1	100,0
	Liberación Nacional ^{d/}	2.074,9	1.473,5	71,0
	Frente Amplio ^{e/}	30,3	20,5	67,6
	Unidad Social Cristiana ^{f/}	675,5	444,2	65,8
	Accesibilidad Sin Exclusión ^{g/}	157,7	65,1	41,3
	Acción Ciudadana ^{h/}	595,8	191,7	32,2
	Renovación Costarricense ^{i/}	121,0	32,8	27,1
	Integración Nacional ^{j/}	43,1	0,5	1,1
	Alianza Patriótica ^{k/}	12,9	0,0	0,0
Provincial	Unión Agrícola Cartaginés ^{l/}	22,6	2,2	9,9
Coalición	Coalición Unidos por San Carlos	80,2	47,4	59,0
	Coalición Alianza Zarcereña	3,8	1,7	44,8
	Coalición Ramonense	28,0	4,0	14,2
	Coalición Cartago Unido	68,8	8,1	11,8
	Coalición Barva Unida	5,3	0,5	9,4
	Coalición Montes de Oca Unida	7,8	0,4	4,9
	Coalición Unión Liberiana	7,8	0,0	0,0
	Cantonal	Independiente Belemita	4,9	4,9
Cantonal	Todo por Flores	10,7	10,7	99,5
	Acción Naranjeña	5,9	5,6	94,2
	Unión Ateniense	11,9	10,9	91,4
	Yunta Progresista Escazuceña	30,0	18,3	61,1
	Renovemos Alajuela	50,5	30,0	59,4
	El Puente y los Caminos de Mora	8,8	4,4	50,3
	Del Sol	15,1	5,2	34,4
	Unión Palmareña	14,3	4,8	33,3
	Movimiento Avance Santo Domingo	13,5	3,3	24,4
	Movimiento de Trabajadores y Campesinos	7,6	1,1	14,8
	Acuerdo Cantonal Desamparadeño	11,0	0,0	0,0
	Curridabat Siglo XXI	45,1	0,0	0,0
	Único Abangareño	7,7	0,0	0,0
	Total		4.684,1	2.821,7

a/ Ordenado según el porcentaje de aprobación.

b/ Proporción del monto aprobado por el TSE con respecto al total de recursos que por ley podía recibir cada partido.

c/ El ML participó en 56 cantones.

d/ El PLN participó en todos los cantones.

e/ El Frente Amplio participó en 8 cantones.

f/ El PUSC participó en 59 cantones.

g/ El PASE participó en 17 cantones.

h/ El PAC participó en 58 cantones.

i/ El PRC participó en 19 cantones.

j/ El PIN participó en 12 cantones.

k/ Alianza Patriótica participó en 5 cantones.

l/ Unión Agrícola Cartaginés participó en 2 cantones.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón y Matarrita, 2014.

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

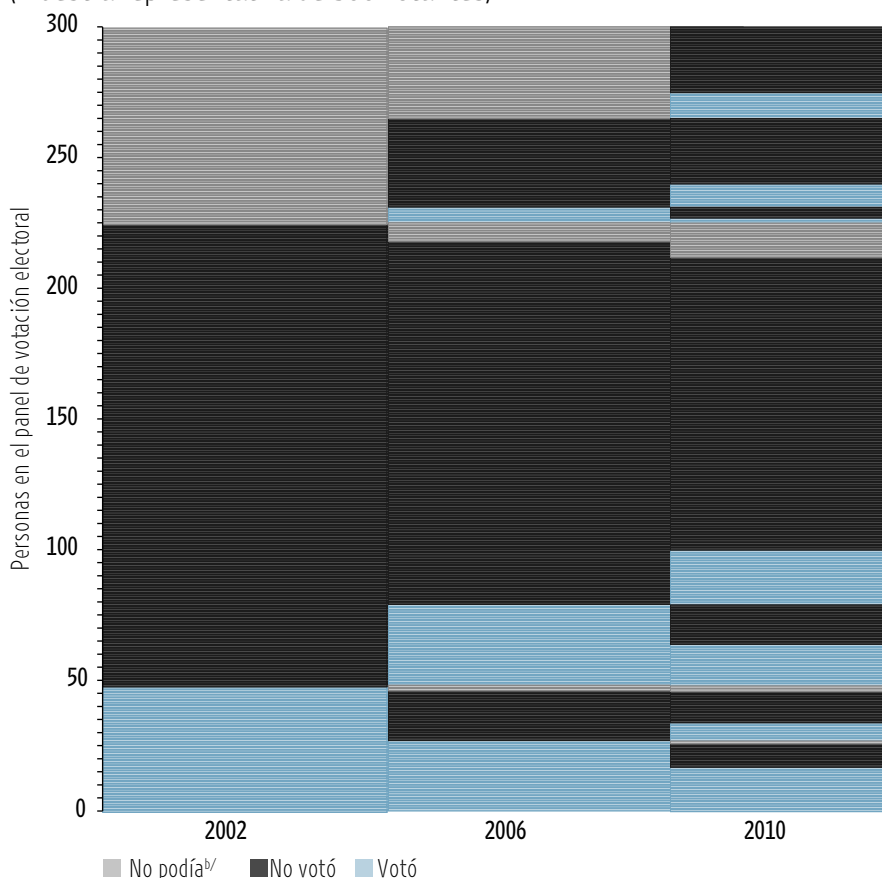
de las tres ocasiones. Eso significa que hay una cantidad potencial de votantes mayor a la que está acudiendo a cada elección por separado y, por ahora, no existe claridad sobre las razones de ese hecho. Una muestra representativa de 300 votantes ilustra la distribución del

comportamiento de las y los costarricenses en los tres comicios municipales analizados (gráfico 5.1).

Hacia adelante, los “votantes volátiles” plantean un dilema para la participación electoral en el ámbito local. Por un lado, puede especularse que este grupo

GRÁFICO 5.1

Comportamiento electoral en elecciones municipales^{a/}. 2002, 2006 y 2010
(muestra representativa de 300 votantes)

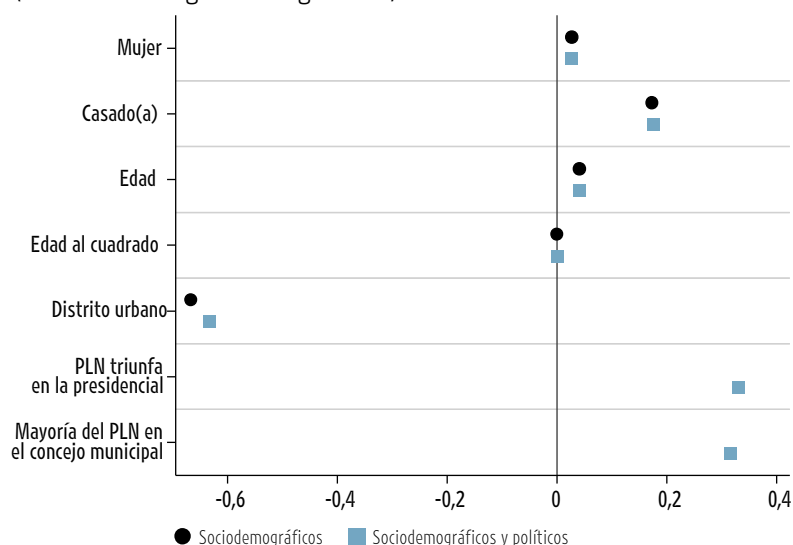


a/ Cada individuo es una línea. Un cambio en el color de la línea indica un cambio en el comportamiento electoral.
b/ La opción "No podía" significa que el votante no se encontraba empadronado en el momento de la elección.

Fuente: Alfaro Redondo, 2015.

GRÁFICO 5.2

Factores asociados a la participación electoral en comicios municipales
(modelos de regresión logística^{a/})



votará en futuros procesos, dado que ya lo hizo al menos una vez en el pasado. Esto podría estimular la concurrencia a las urnas y producir un incremento. En tal caso se trataría de votantes que se "reconectan" con el sistema político cantonal, pues su abandono fue temporal. Si, por el contrario, deciden abandonar las urnas indefinidamente, el panorama para la participación es menos promisorio y dependería en mayor medida del comportamiento de los nuevos votantes que se incorporen en futuras elecciones.

Un segundo hallazgo es que las características sociodemográficas tienen un peso importante en la explicación del comportamiento electoral a nivel local. En concreto, ser mujer, estar casado y ser mayor de edad son factores asociados a una mayor participación en los comicios (gráfico 5.2). Además, un elector que vive en un distrito urbano tiene una propensión a votar significativamente menor que la de un residente de un distrito rural.

Un tercer y último hallazgo muestra que, si bien las características sociodemográficas ayudan a explicar la concurrencia a las urnas, los factores políticos tienen un poder predictivo incluso mayor. En este sentido, el análisis longitudinal reveló que, cuando en un cantón un mismo partido –por ejemplo el PLN⁶– triunfa en los comicios presidenciales y a la vez obtiene una mayoría en el concejo municipal, se incrementa la participa-

a/ El gráfico muestra los resultados de dos regresiones logísticas en las que la variable dependiente es la participación en las elecciones municipales (votó: sí o no) e incluye una línea vertical en el número "0". Cuando el coeficiente estimado de una variable se ubica a la izquierda de la línea, indica que esta tiene una relación negativa con la variable dependiente; cuando el coeficiente se ubica a la derecha, significa lo contrario. Se puede tener un 95% de confianza de que esa relación es estadísticamente significativa cuando el círculo no atraviesa la línea vertical.

Fuente: Alfaro Redondo, 2015.

RECUADRO 5.2

Análisis de partidos políticos

En 2012 el Programa Estado de la Nación inició un proyecto de investigación sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica, con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones. En las dos primeras etapas de ese proyecto se realizaron análisis sobre los partidos inscritos a escala nacional.

Este año el esfuerzo de investigación abarcó dos grandes áreas temáticas. La primera es la de los partidos nacionales; se efectuó una revisión a fondo de sus agendas programáticas en la campaña electoral de 2010, para luego contrastarlas con las iniciativas que sus representantes impulsaron en el Congreso en el período 2010-2014. Además, por primera vez se hizo un análisis sobre la fluidez en las cúpulas partidarias, procurando determinar qué tan abiertas son esas instancias a la participación de nuevos liderazgos. Para ello se recolectaron las nóminas de los máximos puestos de dirección y representación política de los siete partidos inscritos a escala nacional que este proyecto ha estudiado desde su inicio: FA, ML, PAC, PASE, PLN, PRC y PUSC.

La segunda área temática es la organización y funcionamiento de los partidos de base local. Se replicó la metodología utilizada para el análisis de los partidos nacionales presentado en el Decimonoveno Informe, con unos leves

ajustes. En todas las agrupaciones se entrevistó a diez líderes: el presidente, el secretario general y ocho dirigentes distritales. Se escogieron cinco partidos, para un total de cincuenta entrevistas, con el fin de evaluar el quehacer de cada agrupación con respecto a las tres funciones centrales de los partidos, a saber:

- **Función de socialización política:** incluye la creación y actualización del pensamiento político, la renovación de las estructuras partidarias y la formación político-ideológica de sus militantes.
- **Función de agregación de intereses:** alude a las capacidades del partido para canalizar los intereses de la población y de grupos sociales afines a su ideario, para luego agregarlos en demandas. En el cumplimiento de esta función es vital la comunicación entre la organización central, sus militantes y las organizaciones de la sociedad civil que pueden ser parte de su base política. Un buen desempeño de esta función implica el diseño de programas de acción político-partidaria coherentes con las demandas de sus miembros.
- **Función electoral:** corresponde a una labor central de los partidos, esto es, la de organizar campañas electorales para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario

previamente definido. Esta función implica el reclutamiento de líderes, la elaboración de nóminas de candidatos, la preparación de la maquinaria electoral en todos los niveles y la movilización de las bases.

Se seleccionaron agrupaciones que estuvieron activas de manera constante y lograron la elección de representantes en los comicios municipales de 2002, 2006 y 2010, y que además están listas para participar en el proceso de 2016. Estas condiciones las cumplieron los partidos Independiente Belemita, Curridabat Siglo XXI, Del Sol (de Santa Ana) y Acción Cantonal Siquirres Independiente. Aunque el partido Yunta Progresista Escazuceña también cumplía con los criterios para el estudio, no hubo respuesta positiva para realizar las entrevistas a sus líderes. Fue sustituido por el partido El Puente y los Caminos de Mora, que está activo desde 2006, consiguió puestos de regidores y participará en las elecciones de febrero de 2016.

En esta edición también se incluyen otros productos de este proyecto de investigación relacionados con la participación en comicios municipales, así como indicadores de interés para entender el contexto previo a las elecciones locales de febrero de 2016.

ción ciudadana. Una posible explicación de este fenómeno es que los votantes se movilizan en la medida en que perciben el predominio de una agrupación en los niveles nacional y municipal. De no existir esa hegemonía, los individuos estarían más inclinados a abstenerse. No obstante, esta es una hipótesis que debe ser evaluada con más datos, para lo cual se requiere una serie de tiempo mayor. En síntesis, la mejor combinación para la participación en elecciones municipales es la hegemonía de un mismo partido en los contextos nacional y local.

Partidos cantonales con debilidad organizativa pero fuerte democracia interna

A nivel cantonal se observa un proceso de fortalecimiento de los partidos políticos que demanda especial atención. Desde las elecciones municipales de 2002 ha crecido la cantidad de agrupaciones de base local, y algunas de ellas han alcanzado puestos de representación política de manera sostenida en el tiempo. En esta sección se presentan los resultados de un análisis que buscó profundizar en el conocimiento sobre la organización partidaria municipal (recuadro 5.2).

La información suministrada por los líderes cantonales indica que las agrupaciones locales tienen bases organizativas débiles, en gran medida por falta de recursos para mantener las estructuras activas. Sin embargo, también se observan altos niveles de cohesión entre sus militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad, así como una fuerte convicción democrática.

Con respecto a la función de socialización política, destaca el hecho de que la mayoría de los partidos no tiene un sólido cimiento ideológico según los esquemas tradicionales. Es decir, sus

militantes no establecen una relación directa entre el pensamiento de su agrupación y las ideologías en la escala de izquierda y derecha, como sí ocurre en los partidos nacionales. Las respuestas de los líderes apuntan más bien a temas concretos de interés local, como desarrollo comunal, administración del municipio, control de la corrupción y ampliación de la democracia a nivel cantonal. Solo en un caso hubo referencias directas al esquema ideológico tradicional: los entrevistados del Partido Independiente Belemita (PIBE) se identificaron con la izquierda socialista. Al indagar sobre la colaboración de otras organizaciones dentro de esta agrupación, se constató la participación de grupos de base de partidos de escala nacional, específicamente del FA y, en menor medida, del PAC, lo cual podría explicar la definición ideológica señalada.

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 PIBE, donde sí fue posible identificar mayor dinamismo en la formación política y cultural de sus partidarios.

En la función de agregación de intereses se observan grandes diferencias. Como se mencionó antes, en el PIBE participan grupos vinculados a partidos nacionales (FA y PAC) y además organizaciones de base comunal de orientación ecologista, cultural y de juventud, principalmente. Curridabat Siglo XXI es la única agrupación que, además de asociaciones comunales, tiene participación de sectores empresariales. En los tres partidos restantes no hay una presencia clara de grupos u organizaciones que sirvan como enlace entre la estructura partidaria y las demandas de la comunidad.

Finalmente, en lo que concierne a la función electoral destacan dos caracterís-

ticas. La primera es la fuerte convicción democrática que los líderes identifican en las estructuras de sus partidos. 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 cantonales.

Lo anterior también puede ayudar a explicar el éxito electoral que han tenido los partidos estudiados, pues sus candidatos y candidatas han pasado por procesos de selección que parecen satisfacer las exigencias de sus militantes. 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 (cuadro 5.5).

Este segundo rasgo también da información para entender la vigencia de los partidos cantonales más allá de las elecciones, a pesar de sus debilidades organizativas. Cuando los representantes electos mantienen una fuerte vinculación con el partido, existen mayores probabilidades de dar continuidad a sus organizaciones, al hacerlas parte del proceso de toma de decisiones a nivel local.

Poca renovación de liderazgos en partidos nacionales más nuevos

Este año se profundiza la línea de investigación sobre las organizaciones inscritas a nivel nacional con un análisis sobre la fluidez de las cúpulas partidarias. Dado que, de acuerdo con la legislación, los partidos son el único medio para la representación política, la renovación de liderazgos en el sistema político costarricense está directamente relacionada con los cambios que los mismos partidos hagan a lo interno de sus estructuras.

En esta sección se presentan los resultados de un análisis sobre la renovación

de liderazgos en las cúpulas partidarias. Para ello se recolectaron las nóminas de las personas que han ocupado los principales puestos de dirección en las agrupaciones políticas de escala nacional desde 1982. Se utilizó esta fecha de inicio porque cubre la fundación de todos los partidos estudiados en el proyecto de investigación del PEN y el TSE⁷, con excepción del PLN, que data de 1952⁸ (los detalles de la metodología utilizada pueden consultarse en el Anexo Metodológico).

Cabe señalar que, de acuerdo con la literatura especializada, el personalismo es un síntoma de un sistema de partidos poco institucionalizado, cuya existencia afecta considerablemente el desempeño del sistema político en su conjunto. La evidencia recogida permite constatar que en Costa Rica están presentes muchas de las condiciones que dan lugar al personalismo partidario. De ahí la importancia de analizar este tema en profundidad (recuadro 5.3).

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 capítulo, 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 los partidos se observan grandes brechas de género en la conformación de las cúpulas, con excepción del PAC. Además se encontró que, no obstante estos procesos de cambio, hay un grupo de partidos, de reciente fundación, en los que el liderazgo está concentrado en una sola persona.

Para llegar a estas conclusiones se hicieron tres procesamientos de los datos recopilados. El primero consistió en determinar la cantidad de puestos que una misma persona ocupó dentro de su agrupación en el período estudiado. Este indicador da cuenta de la rotación de dirigentes o, por el contrario, si la dirección política del partido se concen-

CUADRO 5.5

Características^{a/} de una selección de partidos políticos cantonales en sus tres funciones centrales. 2015

Función	Variable	Indicador	Partido político ^{b/}				
			PIBE	CSXXI	Del Sol	Pacsi	El Punte
Socialización política	Registro de militancia	Registro formal de militantes					
		No hay	✓	✓	✓	✓	✓
	Contribuciones de militancia	Contribución obligatoria					
		Contribuciones selectivas	✓	✓	✓	✓	✓
	Ideología del partido	Desarrollo comunal		✓	✓	✓	✓
		Administración del gobierno local		✓	✓		
		Transparencia y anticorrupción				✓	✓
		Ampliación de la democracia	✓				
	Mecanismos de formación	Izquierda socialista	✓				
		Continuos	✓				
Intermitentes			✓	✓			
	No hay				✓	✓	
Agregación de intereses	Vinculación predominante de organizaciones	Partidos nacionales	✓				
		Grupos empresariales		✓			
		Grupos religiosos					
		Organizaciones de base comunal	✓	✓			
	Conocimiento de actividades del partido	Casos aislados			✓	✓	✓
		Actividades frecuentes					
		Casos aislados	✓	✓	✓		
	Desconocimiento total				✓	✓	
Electoral	Proceso de selección de candidaturas	Democrático	✓	✓	✓	✓	✓
		Poco democrático					
	Vinculación entre representantes electos y estructura partidaria	Fuerte vinculación	✓	✓	✓	✓	
		Poca o nula vinculación					✓

a/ Con base en entrevistas a líderes de cada partido político.

b/ Por restricciones de espacio, el cuadro presenta los nombres de los partidos en formas abreviadas, que no necesariamente corresponden a siglas o modos usuales de denominarlos. Las agrupaciones seleccionadas fueron: Independiente Belemita (PIBE), Curridabat Siglo XXI (CSXXI), Del Sol, Acción Cantonal Siquirres Independiente (Pacsi) y El Punte y Los Caminos de Mora (El Punte).

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

tra en un solo líder. Esto último es lo que ocurre en el ML, el PRC y el PASE, en ese orden. En los tres casos, la persona que ha desempeñado el mayor número de cargos es el líder histórico y fundador del partido, es decir, Otto Guevara Guth, Justo Orozco Álvarez y Óscar López Arias, respectivamente. Además, todos ellos han sido candidatos presidenciales y diputados en más de una ocasión (cuadro 5.6).

Este análisis también permite observar el claro predominio de los hombres en las cúpulas partidarias. Solo una mujer figura entre las personas que han desempeñado más cargos dentro de su partido; se trata de Lorena Vásquez Badilla, quien fue presidenta y secretaria general del PUSC, diputada en 1994-1998 y 2006-2010, y jefa de su fracción en el segundo de esos períodos.

En esta línea, un segundo indicador para medir cuán abiertas son las cúpulas partidarias a la participación de las mujeres es la proporción de ellas que en algún momento ha ocupado puestos en esas instancias. Los resultados evidencian que los partidos de escala nacional, en general, han sido liderados por hombres, a pesar de los esfuerzos por mejorar la representación femenina a través de cambios en la normativa electoral. De los 757 cargos de alto nivel contabilizados en este ejercicio, solo 183 fueron desempeñados por mujeres, es decir, apenas un 24,2%. El partido con el mejor balance es el PAC, con un 47%, y en el extremo opuesto se encuentra el PRC, con menos de un 10% (gráfico 5.3).

Finalmente, el tercer indicador para medir el grado de personalismo parti-

dario y, con ello, la apertura a nuevos liderazgos, es el tiempo que cada persona ha estado en cargos de mando o altas posiciones de representación. Cuando las personas se mantienen por largos períodos dentro de la cúpula, es de esperar que el partido sea relativamente cerrado a la llegada de nuevos líderes. En esos casos las agrupaciones reducen sus posibilidades de cambiar, o al menos ajustar, sus dinámicas internas, puesto que no hay acceso a nuevas ideas dentro de los espacios de dirección. Ello también da muestras, como se indicó en el recuadro 5.3, de una pobre institucionalización partidaria, además de débiles conexiones con la sociedad y con las bases, ya que las agrupaciones dependen, en mayor o menor medida, de las mismas personas para funcionar.

RECUADRO 5.3

Personalismo partidario

Según Mainwaring y Torcal (2006), el personalismo partidario y el voto que atraen las organizaciones de este tipo tienen al menos cuatro características:

- La secuencia histórica entre la construcción de los sistemas de partidos y el surgimiento de los medios de comunicación modernos, en especial la televisión. En democracias antiguas y consolidadas, los primeros se vincularon fuertemente con la sociedad mucho antes de que se crearan los segundos. En cambio, en muchas democracias y semidemocracias de países menos desarrollados, la televisión fue un fenómeno social antes de que los partidos tuvieran la oportunidad de arraigarse en la sociedad. Como indica Sartori (1989), en este último caso los candidatos podían difundir sus mensajes de campaña por medio de la televisión, sin necesidad de tener un partido bien organizado.
- El bajo desempeño de las democracias en países menos desarrollados, sobre todo las establecidas después de 1978, que ha desacreditado a los partidos gobernantes y ha abierto la puerta a agrupaciones de corte personalista.
- En muchas democracias de países menos desarrollados, los partidos tienen ofertas programáticas difusas, lo

que hace difícil para los votantes determinar cuál de ellos es más afín a su visión sobre los asuntos públicos, o bien son agrupaciones no confiables desde el punto de vista ideológico, debido a que cambian sus posiciones políticas según el contexto específico. En ambos casos el resultado es un electorado volátil, que tiende a apoyar a los candidatos más que a los partidos.

- El régimen político: el voto hacia partidos personalistas tiende a ser más fuerte en los sistemas presidencialistas (comunes en democracias menos desarrolladas) que en los parlamentarios (predominantes en las democracias avanzadas).

Todos estos rasgos están presentes en el caso costarricense, aunque en distintas proporciones. Es cierto que, en la actualidad, la televisión ejerce una gran influencia en la cobertura de temas políticos y de los procesos de elección en particular. De hecho, el principal rubro de gasto electoral en los partidos es, precisamente, la publicidad televisiva. A ello hay que sumar el hecho de que algunos de los principales líderes políticos nacionales han ocupado en varias ocasiones una curul legislativa y han tenido altos niveles de exposición mediática, que han aumentado su protagonismo a lo interno de sus agrupaciones. También es cierto que la mayoría de los partidos de escala nacional analizados en este capítulo

se creó a finales de los años noventa e inicios del 2000, en la etapa de mayor erosión de la simpatía hacia los partidos tradicionales que, además, generó el fin del bipartidismo. Estas nuevas organizaciones surgieron como alternativas a los liderazgos históricos de la política costarricense, incluso a pesar de que algunos de sus fundadores militaron antes en los partidos tradicionales.

La evidencia presentada en este capítulo, y en las dos ediciones anteriores de este Informe (2013 y 2014), ilustra la falta de consistencia entre lo que prometen los partidos cuando están en campaña electoral y las agendas que impulsan después desde el Congreso. Además, tal como documentó el Decimonoveno Informe (2013), la oferta programática muestra poca definición de políticas concretas para resolver los principales problemas del país. Igualmente cierto es que, en la campaña presidencial de 2014, uno de los rasgos más sobresalientes fue la alta volatilidad de los electores, medida a través de un panel de votantes que permitió observar frecuentes cambios en las preferencias, sin distinción de ideologías partidarias. Y por último, el caso costarricense presenta también la característica de tener un régimen presidencialista.

Fuente: Elaboración propia con base en Mainwaring y Torcal, 2006.

Se recabaron los nombres y la proporción de tiempo en el ejercicio de los cargos, de todas las personas que han formado parte de la cúpula de cada partido político estudiado desde su fundación, salvo en el caso del PLN, que se registra desde 1982. Los datos muestran, de nuevo, una fuerte concentración del liderazgo en el PRC, el PASE y el ML. En los tres casos, una sola persona ha estado en la cúpula desde el inicio: Justo Orozco Álvarez, del PRC, y Óscar López Arias, del PASE, lo han hecho durante el 100% del tiempo que ha pasado desde el nacimiento de sus agrupaciones en 1995 y 2004, es decir, veinte y once años, respectivamente; por su parte, Otto Guevara

Guth ha liderado el ML en el 95% de los veintiún años transcurridos desde 1994, año de su fundación de acuerdo con los registros del TSE.

En sentido inverso, 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 FA y el PAC (gráfico 5.4).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

véase Gómez Campos y Sáenz, 2015, en

www.estadonacion.or.cr

**Poca consistencia en las propuestas
de los partidos nacionales**

En esta sección se hace un análisis exhaustivo sobre la agenda de los partidos políticos, con el fin de evaluar la consistencia entre lo que cada uno de ellos prometió en las elecciones para el

CUADRO 5.6

Cantidad de puestos desempeñados en la cúpula partidaria, por líder^{a/}. 1982-2015

Líder partidario	Cantidad de puestos	Sexo	Partido político
Otto Guevara Guth	10	Masculino	ML
Justo Orozco Álvarez	9	Masculino	PRC
Óscar Andrés López Arias	7	Masculino	PASE
Luis Fishman Zonzinski	6	Masculino	PUSC
Rodolfo Solís Fallas	6	Masculino	PAC y PLN ^{b/}
Rodrigo Méndez Mata	6	Masculino	PUSC
Bernal Jiménez Monge	5	Masculino	PLN
Lorena Vásquez Badilla	5	Femenino	PUSC
Luis Gerardo Villanueva Monge	5	Masculino	PLN
Ovidio Pacheco Salazar	5	Masculino	PUSC
Víctor Danilo Cubero Corrales	5	Masculino	ML
Abelino Esquivel Quesada	4	Masculino	PRC
Carlos Luis Avendaño Calvo	4	Masculino	PRC ^{c/}
Francisco Antonio Pacheco Fernández	4	Masculino	PLN
Jorge Eduardo Sánchez Sibaja	4	Masculino	PUSC
José Miguel Corrales Bolaños	4	Masculino	PLN
Luis Manuel Chacón Jiménez	4	Masculino	PUSC
Rolando González Ulloa	4	Masculino	PLN

a/ Se consideran las personas que estuvieron en cuatro o más puestos.

b/ Ottón Solís ocupó cinco puestos en el PAC y uno en el PLN durante el período de estudio.

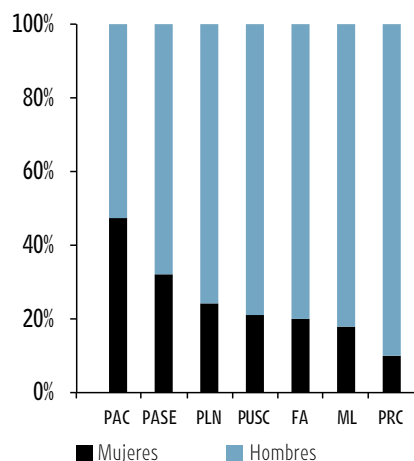
c/ Carlos Luis Avendaño se separó del PRC y posteriormente fundó el Partido Restauración Nacional.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

período 2010-2014, a través de su programa de gobierno, y las iniciativas de ley que luego impulsó en el Congreso. Es de esperar que una agrupación que tiene claros su ideario y las formas de resolver los principales problemas del país, los exponga durante el proceso electoral, los sostenga y los convierta en propuestas cuando accede a los espacios de representación y deliberación política, como es el caso de la Asamblea Legislativa. Evidentemente no todas las promesas de campaña son, o deben ser, llevadas a la agenda legislativa. El Poder Ejecutivo tiene prerrogativas para hacer realidad algunas de ellas mediante decisiones que emanan de sus poderes constitucionales. No obstante, hay iniciativas que sí requieren reformas legales y es en ellas que se centra el presente análisis.

El primer paso en este ejercicio fue la recolección y sistematización de las propuestas planteadas en la campaña electoral de 2010, en los programas de gobierno de los partidos analizados. Esa información, en términos numéricos, se contrastó con una base de datos

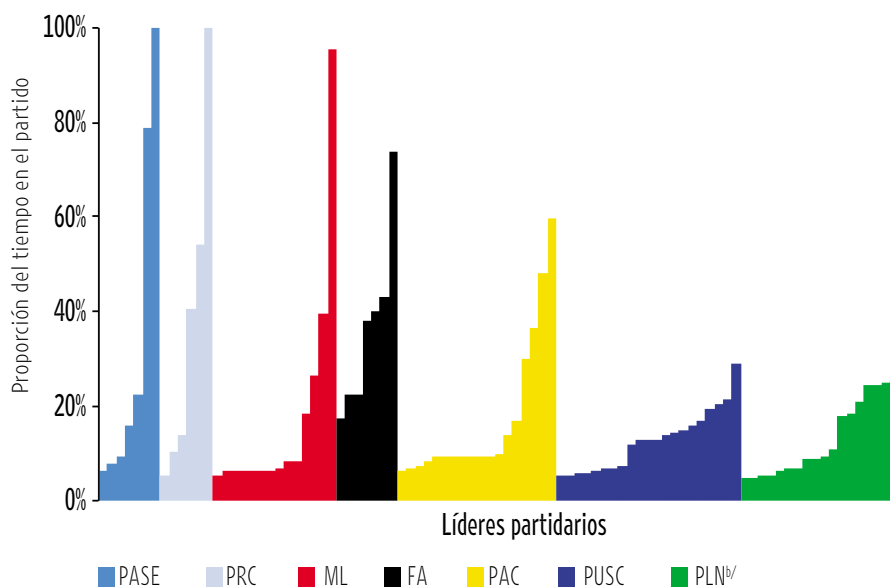
GRÁFICO 5.3

Conformación de las cúpulas partidarias, por sexo. 1982-2015^{a/}
(proporción de representación)

a/ Los datos parten de la fecha de creación del primer comité ejecutivo que consta en el expediente oficial de cada partido en el TSE, con excepción del PLN, cuya fecha de inicio es el 1 de enero de 1982.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

GRÁFICO 5.4

Permanencia de líderes en las cúpulas partidarias^{a/}, según partido político. 1982-2015
(personas en la cúpula partidaria)

a/ Se grafican las personas que ocuparon un puesto en la cúpula partidaria por un tiempo equivalente al menos al 5% de los años de funcionamiento de la agrupación.

b/ En el caso del PLN se considera como fecha de inicio el 1 de enero de 1982.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

de todos los proyectos de ley presentados por esas mismas agrupaciones en el período 2010-2014, que se construyó gracias al apoyo del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. Cabe aclarar que se consideraron las iniciativas que promovió cada partido político, y se excluyeron las impulsadas por dos o más agrupaciones de manera conjunta. El análisis se enfocó en las cinco agrupaciones que han tenido mayor representación legislativa en los últimos años: FA, ML, PAC, PLN y PUSC.

Los datos muestran bajos niveles de consistencia, pues cambia significativamente el orden de prioridad de las propuestas electorales, que conforman lo que aquí se denomina “agenda programática”, y los asuntos que se impulsan 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 tienen 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 pública, 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”. En los demás asuntos la distribución muestra grandes diferencias (cuadro 5.7).

Dadas las características del contexto político y social de los últimos años, conviene examinar la respuesta programática de los partidos sobre dos temas centrales para el desarrollo humano del país. El primero es el de las finanzas públicas y el creciente déficit fiscal, que además, como se indicó, fue la prioridad legislativa durante el período 2010-2014.

Los impuestos constituyen, quizás, el mejor indicador para medir la consistencia de un partido, entendida como la capacidad para sostener, primero en campaña y luego en el ejercicio del poder político, propuestas que pueden ser de poco agrado para la ciudadanía. Sugerir aumentos de tributos es una de las apuestas más arriesgadas que una agrupación puede hacer en medio de una campaña electoral. Por eso no es de extrañar que

CUADRO 5.7

Consistencia entre la “agenda programática” y la “agenda revelada” de los partidos políticos, según tema. 2010-2014

Tema	Total de propuestas		Nivel de prioridad ^{a/}	
	Programas de gobierno	Proyectos de ley	Programas de gobierno	Proyectos de ley
Políticas públicas de desarrollo económico	179	36	1	6
Mecanismos de control y rendición de cuentas	88	58	2	3
Papel del Estado, contrataciones públicas y concesiones	88	36	3	7
Coordinación institucional y rectoría de políticas sociales	83	37	4	5
Reestructuración institucional para el fomento productivo y económico	80	19	5	10
Derechos laborales y/o salariales	72	32	6	9
Gasto público social	61	56	7	4
Matriz energética	61	9	8	13
Regulación en el ámbito laboral	47	35	9	8
Equidad tributaria	45	67	10	2
Capacitación y formación para garantizar el empleo	42	4	11	15
Finanzas públicas y vías para reducir el déficit	37	75	12	1
Programas sociales contra la pobreza	31	11	13	12
Sistemas de información y listas de beneficiarios	26	16	14	11
Regulación ambiental en el agro	22	5	15	14
Totales	962	496		

a/ En cada caso, las prioridades se determinan a partir de la cantidad de propuestas incluidas en los programas de gobierno y los proyectos de ley.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

sean relativamente pocas las referencias directas a ese tema en los programas de gobierno, pese a que se trata de un problema crítico para el Estado costarricense en la actualidad.

Entre las propuestas de los cinco partidos estudiados solo se identificaron trece referencias directas al aumento de tributos, ocho de las cuales fueron planteadas por el FA. Esta agrupación fue muy clara al señalar la necesidad de más impuestos como una salida al creciente y preocupante déficit fiscal. Entre otras medidas, propuso establecer gravámenes progresivos sobre los bienes de lujo (viviendas, clubes sociales, automóviles, etc.), el consumo conspicuo y las actividades económica, social o ambientalmente dañinas. Además sugirió elevar el impuesto a las utilidades empresariales y los grandes patrimonios. El otro partido que abordó este tema durante la campaña fue el PAC, aunque solo con tres referencias directas en su programa de gobierno. En las demás agrupaciones este tema prácticamente estuvo ausente.

No obstante, una vez en el Poder Legislativo, los partidos actuaron de modo distinto, no solo en la cantidad sino también en el alcance de sus propuestas. La agenda sobre aspectos tributarios cambió significativamente, en especial la del partido que también tuvo a su cargo el Poder Ejecutivo entre 2010 y 2014: el PLN. En su programa de gobierno, esta agrupación hizo una sola referencia directa a los impuestos, y lo hizo de manera genérica y asociada a un tema concreto: señaló la necesidad de conseguir recursos frescos por alrededor de 0,5% del PIB para financiar tareas urgentes en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, ya en el ejercicio de sus funciones las y los diputados liberacionistas presentaron diecinueve proyectos para aumentar la carga tributaria. De hecho, este fue el partido que promovió más iniciativas de ley con ese propósito (gráfico 5.5).

La gran mayoría de estos proyectos se enfocó en la modificación de impuestos municipales, tanto por concepto de patentes como para actividades comerciales. Destacaron, no obstante, al menos cuatro propuestas de alcance nacional: i) un impuesto que debía pagarse al salir

del territorio nacional por la frontera con Panamá (expediente 18109), cuya recaudación sería destinada a la atención de poblaciones vulnerables en cantones del sur del país, ii) un gravamen sobre el traslado de acciones en sociedades anónimas (expediente 18432), iii) un tributo que debían pagar los moteles y lugares afines (expediente 18719) y que serviría para dotar de recursos al IMAS, y iv) el expediente 18997, en el cual se planteaba una reforma a la Ley 5867, con el fin de ampliar la base impositiva del impuesto sobre la renta para ciertos funcionarios de la administración tributaria.

Por último, otras opciones para reducir el déficit fiscal, como el recorte del gasto público o el endeudamiento, fueron menos comunes entre las iniciativas de ley de los partidos estudiados, con excepción del ML, que muestra una mayor inclinación hacia una agenda de recorte del gasto público, tanto en campaña como desde el Congreso.

Otro tema de interés es el de los derechos laborales y salariales, que ha sido señalado como un problema estructural del Estado por distintos sectores y partidos, tanto en foros de deliberación política como ante la opinión pública, a través de los medios de comunicación masiva. Lo ocurrido en este caso fue inverso a

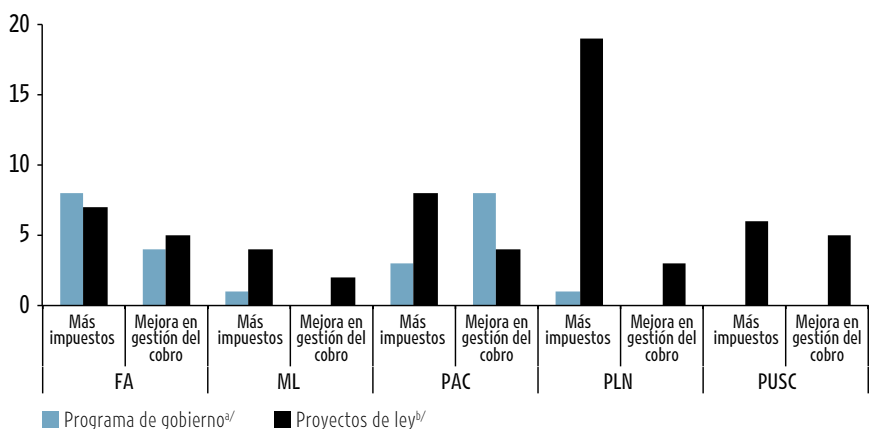
lo sucedido con el tema fiscal: la agenda programática fue más prolífica que la promoción de iniciativas de ley. Durante la campaña electoral, el PAC y el FA fueron los partidos que prometieron más beneficios laborales y salariales, y en el extremo contrario se ubicó el PLN. Ya en el Congreso, el FA mantuvo su posición y, de hecho, fue la agrupación que presentó más proyectos en estas materias, seguida por el PLN. El PAC, en cambio, fue inconsistente con su discurso de campaña, pues fue el partido que planteó menos iniciativas sobre este asunto.

En el programa de gobierno del PAC se formularon al menos 32 propuestas sobre derechos laborales y salariales, como la creación de nuevos mecanismos de aseguramiento, entre ellos el seguro de desempleo condicionado al estudio para mujeres que pierdan su trabajo. Sin embargo, en la Asamblea Legislativa esa agrupación solo presentó dos proyectos de ley: uno para establecer un fondo de garantías para médicos y cirujanos y otro para reformar el manejo de los fondos de cesantía de los trabajadores de la UNA (gráfico 5.6).

En suma, la información recabada evidencia las tensiones que enfrentan los partidos al definir su ideario político de cara a una campaña electoral y, posteriormente,

GRÁFICO 5.5

Propuestas para reducción del déficit fiscal en programas de gobierno y proyectos de ley, por partido. 2010-2014



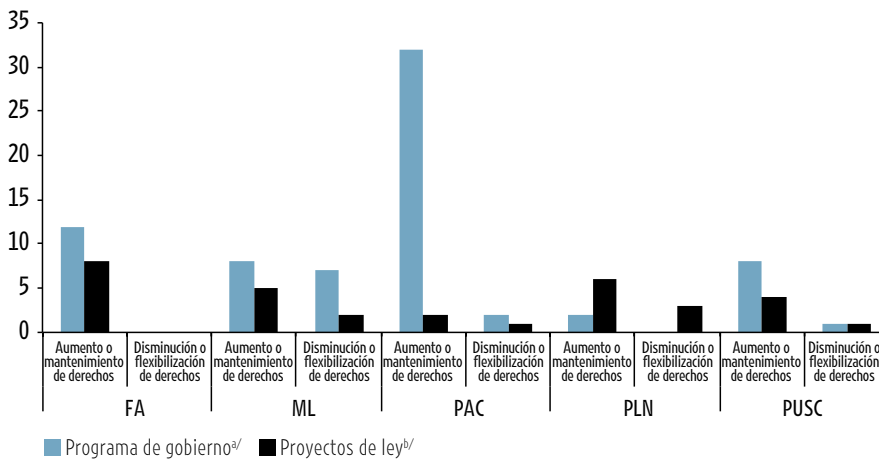
a/ Se considera el programa de gobierno de cada partido para las elecciones nacionales de 2010.

b/ Se consideran los proyectos de ley presentados por cada partido en el período 2010-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

GRÁFICO 5.6

Propuestas sobre derechos laborales y salariales en programas de gobierno y proyectos de ley, por partido. 2010-2014



a/ Se considera el programa de gobierno de cada partido para las elecciones nacionales del 2010.

b/ Se consideran los proyectos de ley presentados por cada partido en el período 2010-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

convertir ese ideario en un paquete de proyectos para impulsar en el Congreso. Esto a su vez es reflejo de la debilidad estructural y organizativa que caracteriza a estas agrupaciones y que, a la postre, afecta su desempeño en el ejercicio del poder.

Tal como reportó el Decimonoveno Informe (2013), al analizar los programas de gobierno de los partidos de escala nacional se observa que la mayoría carece de propuestas concretas para resolver los problemas identificados por ellos mismos. Esta es una limitación que se relaciona directamente con otro problema asociado a la fragilidad de la organización partidaria: la escasa asignación de recursos a la creación y actualización del pensamiento político de la organización (función de socialización política). Estas debilidades hacen muy difícil que las agrupaciones logren armonizar sus propuestas de campaña con las que promueven en la arena legislativa. Esto podría estar alimentando la sensación de incumplimiento de las promesas que tiene el electorado, el cual, de acuerdo con las encuestas del Barómetro de las Américas –realizadas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés) de la Universidad de Vanderbilt–, además expresa insatisfacción

y pérdida de confianza no solo en los partidos, sino también en la institución de la democracia representativa donde estos se desenvuelven: el Congreso.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGENDA REVELADA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COSTARRICENSES

véase Sáenz, 2015, en

www.estadonacion.or.cr

Gestión y representación política responsables

En lo que concierne a la aspiración de una gestión y una representación política responsables, el balance muestra un escenario crítico, con pocos aportes al desarrollo humano. Esta sección presenta un análisis del comportamiento histórico, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, y da cuenta de que el país atraviesa una difícil coyuntura política, 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 y por lo que la literatura especializada llama “el problema de la doble legitimidad”: debido a que

tanto los miembros del Congreso como el Presidente de la República son elegidos por voto popular, ambos reivindican su legitimidad y, por consiguiente, su autoridad política para actuar (Linz, 1990; Mainwaring, 1990). En el contexto actual, de marcada debilidad organizativa en los partidos, esto puede reducir los espacios para la cooperación entre ambos poderes.

Esta combinación de fenómenos no solo afecta el resultado final del desempeño legislativo, sino también la capacidad del Ejecutivo para impulsar sus prioridades en la agenda parlamentaria. Para entender esta situación se debe tener en cuenta el profundo cambio acaecido en los últimos veinte años: a finales de la década de los noventa comenzó un proceso de transición hacia un sistema multipartidista que ciertamente ha favorecido la pluralidad política; sin embargo el país no ha encontrado la fórmula para que esto ocurra sin sacrificar la efectividad del sistema político.

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 gobiernos anteriores, de acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas tres administraciones.

En lo que respecta a la gestión política, durante su primer año el Ejecutivo sufrió una alta rotación de los miembros de su Gabinete –y de otras instancias–, algunos de los cuales salieron en medio de *shocks* políticos que afectaron su imagen y legitimidad. En el ámbito legislativo enfrentó un severo bloqueo: en los períodos de sesiones extraordinarias, el Gobierno 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 de ley.

Los últimos tres gobiernos coinciden en su visión sobre el estilo de desarrollo

La llegada al poder del PAC, un partido de reciente fundación, ha sido valorada de formas distintas. Mientras los

sectores que lo apoyan consideran que este Gobierno marca el punto de partida de un cambio radical en la visión de desarrollo nacional, así como en la manera en que se gestiona la acción estatal para alcanzarlo, sus opositores argumentan que ha faltado claridad en el rumbo de la nueva administración. Aunque las diferencias son normales, sobre todo en un escenario de alta polarización política, este caso particular abre una interrogante con respecto al estilo de desarrollo del país y las políticas que de inicio se han planteado para su consecución. Esto es relevante por dos razones. La primera es que, en la campaña electoral, el PAC difundió sus propuestas con el argumento de que representaban el cambio que requiere Costa Rica, sin que necesariamente se tuviera claridad sobre la magnitud y el sentido de esa transformación. Y la segunda es que, por ser la primera vez que esta agrupación gana la Presidencia de la República, es importante analizar su plan de acción y compararlo con los de partidos que en el pasado han ejercido el poder con regularidad, para tratar de determinar en qué se diferencia la oferta de la nueva fuerza política en el gobierno.

Uno de los instrumentos –quizás el más básico– para analizar la posibilidad de cambios en el estilo de gobierno es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), debido a que, legalmente, constituye el marco orientador para la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de cada administración. Dicho de otro modo, el PND provee los lineamientos centrales de la estrategia de desarrollo nacional y sirven como una guía para priorizar la asignación de los limitados recursos financieros, humanos y técnicos del Estado (recuadro 5.4).

En tal sentido, esta sección se concentra en identificar los principales cambios y similitudes del PND elaborado por la administración del PAC (2014-2018), con respecto a los del PLN que le precedieron (2006-2010 y 2010-2014). El objetivo es determinar si, a través de su PND, el actual Gobierno ha planteado una transformación significativa en el estilo de desarrollo que ha venido siguiendo el país.

El trabajo consistió en analizar los PND de los tres períodos mencionados,

RECUADRO 5.4

El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento en el que cada gobierno traduce las promesas políticas hechas durante la campaña electoral, en un conjunto de objetivos, metas e indicadores tangibles que orientarán su gestión. Se trata de una declaración formal de la “visión-país” de cada administración, así como de la voluntad política de hacerla realidad.

Así pues, el PND tiene un rol crucial en los procesos de planificación del Estado costarricense. Para empezar, los objetivos y metas allí planteados constituyen un marco general de seguimiento obligatorio para el diseño de los objetivos que guiarán el quehacer de cada entidad pública durante el período de mandato presidencial (Rodríguez, 2002). Si bien es cierto que el Estado cuenta con otros mecanismos de planificación a más largo plazo (por ejemplo, el Plan Estratégico Nacional⁹ y los planes regionales de desarrollo), la Ley de Planificación Nacional (LPN, n° 5525, artículo 5) y su Reglamento (DE-37735, artículo 10) señalan al PND como el principal instrumento que enmarca y orienta el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de las instituciones del Gobierno Central, así como de las entidades descentralizadas y las empresas estatales (Fallas y Quirós, 2007).

La centralidad del PND dentro del aparato estatal ha sido reforzada por un marco normativo que vincula los procesos de planificación nacional (que arrancan con el PND) con la programación presupuestaria anual del Estado. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFPP, n° 8131, artículo 4) dispone que el PND es el marco general que debe orientar la elaboración de los planes operativos anuales (POA) de cada entidad pública. Los POA son los instrumentos con los que cada institución define sus

metas, políticas, programas, proyectos y objetivos necesarios para cumplir con sus potestades de ley; y además constituyen un requisito obligatorio para que éstas soliciten, programen y den seguimiento al presupuesto que utilizarán cada año (Mora, 2007). De igual forma, la LPN (artículo 9) dispone que los objetivos de los programas de inversión pública y cooperación internacional del Estado deben ser compatibles con los lineamientos y prioridades estratégicas del PND. De esto deriva que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), encargado de la confección y seguimiento de los PND, se reserve la potestad legal de aprobar los proyectos de entidades públicas que incluyan financiamiento externo (Rodríguez, 2002).

A grandes rasgos, el contenido de cualquier PND puede resumirse en una serie de objetivos, metas e indicadores de gestión, ordenado alrededor de un grupo bien definido de acciones estratégicas, que a su vez responden a objetivos sectoriales y a objetivos nacionales de desarrollo, debidamente enunciados. Tomado en su conjunto, este documento por lo general ofrece un diagnóstico relativamente detallado de la realidad política, económica, social y ambiental del país, al respecto de la cual, plantea la visión general del camino y las actividades que cada gobierno debe seguir y hacer, para fomentar cambios que permitan producir mayor desarrollo en la sociedad. Aunque puede haber diferencias en términos de la cantidad, calidad y denominación de los objetivos, metas e indicadores, la normativa dispone que la confección del PND se debe hacer siguiendo criterios de contenido claros. De este modo se espera lograr una planificación ordenada, que permita al Mideplan dar seguimiento del progreso de las entidades en la ejecución de los componentes del Plan.

Fuente: Ramírez Cover, 2015.

que en conjunto suman alrededor de 850 páginas. Con esa información se construyó una base de datos, en la cual fue posible identificar 23 metas nacionales, 155 metas sectoriales y 425 acciones estratégicas. De estas últimas 135 corresponden a la administración Arias Sánchez, 125 a la Chinchilla Miranda y 165 a la Solís Rivera.

Dado que una descripción a fondo de la visión de desarrollo de un gobierno requiere discriminar entre las metas prioritarias y no prioritarias, y que los PND no proveen ese detalle, se hizo una caracterización basada en las prioridades expresadas en los discursos de toma de posesión de cada uno de los presidentes, así como en los capítulos de los PND que definen la visión y objetivos de las respectivas administraciones (Ramírez Cover, 2015).

En los tres casos predominan las políticas en las áreas productiva y social, seguidas de propuestas en materia ambiental, política exterior y reforma institucional. Este último tema es el que tiene menor presencia en los PND, pese a ser uno de los ámbitos clave para generar cambios en el escenario político actual, tal como se documentó en el Decimonoveno Informe (2013), tras la revisión de las principales iniciativas de reforma del Estado que se han planteado desde finales de los años ochenta.

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.

En la dimensión productiva, los puntos de encuentro más claros tienen que ver

con temas monetarios, fiscales, tributarios, de infraestructura de transportes y de comercio exterior. Los tres gobiernos reconocen la importancia de una agenda de desarrollo “hacia afuera”, basada en la promoción de políticas de liberalización comercial, bajo el supuesto de que los mercados internacionales son los espacios idóneos para absorber gran parte de la producción nacional, así como para proveer las importaciones que se requieren para fomentar el desarrollo de la economía local. Se reconoce, también, la necesidad de atraer inversión extranjera directa (IED) a fin de complementar el ahorro y la inversión doméstica, y ayudar a modernizar el aparato productivo. Esto explica el alto grado de similitud entre las acciones estratégicas en comercio exterior, que incluyen la realización de negociaciones comerciales, el fomento de acuerdos multilaterales y políticas para la atracción de IED.

Otra área de consenso es la promoción del crecimiento económico, acompañado de una mejor distribución de la riqueza. Se nota un énfasis claro en la atención de problemas de desigualdad mediante proyectos que buscan elevar la inversión social pública, así como reformar de manera integral el sistema tributario (Ramírez Cover, 2015).

Las tres administraciones coinciden al plantear una política social “de dos pisos”, con programas que incluyen tanto la provisión de servicios públicos –educación, salud y vivienda– como el diseño de redes de ayuda que aseguren el empoderamiento, inclusión y apoyo de los segmentos más vulnerables de la población. También hay acuerdo en cuanto al impulso de programas de inversión social guiados por un enfoque de crecimiento económico endógeno, con inversiones en factores internos –especialmente el capital humano generado por la educación y la innovación– y retornos crecientes en los aspectos que permiten aprovechar los avances tecnológicos y desarrollar actividades productivas de alto valor agregado, en particular la IED (Ramírez Cover, 2015).

Otros puntos de convergencia tienen que ver con el fomento de las pymes y las cadenas de valor, así como el apoyo al turismo rural. Todas ellas son metas

prioritarias de las tres administraciones que están claramente relacionadas con una visión del desarrollo y el crecimiento económico como vías para lograr la reducción de la pobreza.

Sin embargo, hay una diferencia importante en la estrategia del actual Gobierno. La administración Solís Rivera se propone llevar adelante procesos más intensos de desarrollo rural y territorial que las administraciones previas. La mejor evidencia de ello es el énfasis especial que se ha puesto en los sectores agrícolas que abastecen el mercado interno, y no solo a aquellos que se orientan a la exportación (Ramírez Cover, 2015).

Cabe recalcar la distinción que ha hecho la administración Solís con respecto a la importancia de fomentar el desarrollo rural por medio de pymes. El Gobierno se ha planteado el objetivo de “impulsar proyectos que aumenten el empleo, reduzcan la desigualdad, priorizando acciones dirigidas hacia los grupos sociales en condición de vulnerabilidad, para reducir las brechas económicas” (Mideplan, 2014). Se enfatiza la necesidad poner en marcha iniciativas de integración de cadenas de comercialización de mercancías de alcance local, propiciar un mayor valor agregado en la producción del sector primario y el establecimiento de vínculos entre distintos sectores productivos rurales, así como la expansión del turismo comunitario y procesos de desarrollo a nivel de comunidades, todo ello bajo la guía de una “política de atracción de inversiones aunada a la reactivación de la economía interna” (Ramírez Cover, 2015).

En materia social la similitud también es la tónica. Los tres PND están marcados por una amplia agenda social que, en la mayoría de los casos, pretende crear sinergias entre las metas de fomento productivo y los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad. Puede decirse, entonces, que las administraciones estudiadas comparten un paradigma de desarrollo centrado en la promoción de un crecimiento económico balanceado y dirigido a la atención de la pobreza. En este punto cabe anotar que en los PND se habla de la necesidad de atender las debilidades financieras del Estado, como requisito para garantizar una fuerte

inversión social a futuro. Es decir, los tres gobiernos conciben al Estado como el responsable de reducir las brechas de desigualdad, mediante la inversión social.

Siempre en el ámbito social, se considera que la educación es uno de los servicios públicos que más apoyo requieren, dado que es un mecanismo de inversión en capital humano y, por extensión, un área en la que la política pública es social y productiva al mismo tiempo. Esto es claro en las propuestas de formar estudiantes con un alto potencial técnico, fomentar el aprendizaje de otros idiomas, implementar programas de capacitación para acceder a empleos en el sector privado, expandir la infraestructura escolar, fortalecer las ayudas económicas para la educación y desarrollar programas de certificación internacional en este campo.

También hay coincidencias en el diseño, mantenimiento o expansión de las redes de asistencia social y los programas dirigidos a poblaciones vulnerables, como el régimen no contributivo de pensiones, la Red de Cuido, el Programa Nacional de Empleo, proyectos de vivienda de interés social y el programa “Avancemos”, todos mecanismos de ayuda focalizada en personas pobres. Además destacan las iniciativas para promover procesos de información y registro de los beneficiarios, a fin de mejorar la eficiencia en la entrega de estas ayudas.

Por otra parte, hay tres áreas en las que se observan diferencias significativas. La

primera es que en el Gobierno actual los temas de seguridad ciudadana no tienen la misma relevancia que en las dos administraciones previas. Mientras en las anteriores se hizo énfasis en proyectos de ampliación y capacitación de la Fuerza Pública, combate del narcotráfico y fortalecimiento de políticas penitenciarias, la administración Solís Rivera (que no necesariamente abandona estos temas) solo contempla una meta prioritaria en este ámbito: la creación de una oficina coordinadora de la cultura de transparencia y lucha contra la corrupción.

La segunda diferencia es que el Gobierno actual es el único que no tiene en su PND un capítulo dedicado exclusivamente a la reforma del Estado. Aunque se expone un conjunto amplio de principios generales que podrían guiar el abordaje de este tema, estos no se traducen en metas claramente definidas para encarar los problemas de rectoría institucional y la atomización de agendas de gobierno. Cabe aclarar, sin embargo, que sí se plantean algunas metas puntuales de planificación estratégica en múltiples niveles de gobernanza, como en el caso del programa “Tejiendo Desarrollo”.

Finalmente, aunque el tema de la corrupción tiene gran importancia para la actual administración, y de hecho constituye una de las metas nacionales, su traducción en acciones estratégicas tangibles no es clara. La principal de ellas es la creación de la oficina de lucha

contra la corrupción antes mencionada (Ramírez Cover, 2015).

En síntesis, con base en los PND, que son el instrumento programático básico de cada gobierno, es posible afirmar que la administración Solís Rivera no rompe con el estilo de desarrollo que impulsaron sus predecesoras. El nuevo Gobierno es cauto, con una propuesta que busca ajustar ciertas áreas de política pública, pero dando continuidad a los sectores estratégicos.

Como era de esperar, los dos gobiernos liberacionistas convergen 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 (cuadro 5.8). Las demás, si bien son singulares de este Gobierno, no parecen implicar un cambio radical en la estrategia de desarrollo del país. 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.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CAMBIOS EN LOS PLANES
NACIONALES DE DESARROLLO**
véase Ramírez Cover, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.8

Acciones estratégicas totales y similares^{a/} en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), según temática general^{b/}. 2006-2018

Temática general	Arias Sánchez			Chinchilla Miranda			Solís Rivera		
	Total	Similares	Porcentaje	Total	Similares	Porcentaje	Total	Similares	Porcentaje
Productiva	63	50	79,4	66	61	92,4	68	55	80,9
Social	50	37	74,0	45	42	93,3	67	51	76,1
Ambiental	9	8	88,9	8	8	100,0	16	10	62,5
Reforma institucional	6	4	66,7	2	1	50,0	5	3	60,0
Política exterior	7	3	42,9	4	2	50,0	9	5	55,6
Total	135	102	75,6	125	114	91,2	165	124	75,2

a/ Las similitudes se establecen con base en las metas de las acciones estratégicas de cada PND.

b/ La clasificación según temática general refiere a ejes relevantes para el desarrollo nacional según cada PND. Se identificaron agrupando los objetivos sectoriales y las acciones estratégicas de cada plan.

Fuente: Ramírez Cover, 2015.

Inestabilidad en el Gabinete por conflictos de alto perfil público

Este año se replicó el análisis presentado en el Decimotavo Informe (2012), sobre la inestabilidad en el Gabinete Presidencial. Como se indicó entonces, esta es una entidad de la mayor relevancia, pues sus miembros son los encargados de ejecutar, en cada uno de los ministerios, el proyecto político del Poder Ejecutivo. La designación ministerial es, por tanto, una decisión estratégica¹⁰. Es importante tener en cuenta que la inestabilidad no puede medirse a partir de la frecuencia de los cambios en el Gabinete, ya que el Presidente puede hacer ajustes en su equipo de trabajo, o las personas nombradas pueden renunciar por motivos personales. El fenómeno que aquí interesa son las salidas documentadas que se produjeron en medio de crisis políticas de alto perfil mediático.

Se hizo una revisión de los cambios ocurridos durante el primer año de gestión de los últimos cinco gobiernos, y se encontró que las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y la actual, Solís Rivera, experimentaron las mayores rotaciones en las altas jerarquías del Poder Ejecutivo. En ambos casos, cinco ministros y ministras dejaron sus carteras durante los primeros doce

meses de funciones. El gobierno Arias Sánchez (2006-2010), por el contrario, tuvo el equipo más estable. Los datos revelan además que el ministerio con mayores relevos en términos agregados es el de Turismo, seguido por el Micitt, Presidencia y Seguridad Pública.

En el primer año de las dos últimas administraciones resaltan los cambios en el Ministerio de la Presidencia, una cartera clave en la gestión política del Ejecutivo, tanto en su relación con el Congreso como con las organizaciones gremiales y muchos otros sectores. La salida temprana de sus titulares es un indicador de dificultades para gestionar satisfactoriamente conflictos de alto perfil público a los que se enfrentó el Gobierno, lo que en ambos casos forzó su retiro del Gabinete (cuadro 5.9).

El Poder Ejecutivo siempre está expuesto a *shocks* internos y externos que lo obligan a reaccionar. Un presidente puede despedir a algunos de sus ministros para que recaiga en ellos la responsabilidad por escándalos o fracasos de la gestión gubernamental, o bien cuando ejercen mal su rol como intermediarios ante otras fuerzas sociales o políticas (Martínez-Gallardo, 2011; Indridason y Kam, 2008). La situación se torna problemática cuando una alta proporción de

las salidas se asocia a crisis políticas, pues en esos casos el recambio añade inestabilidad a los cuerpos encargados de conducir los asuntos de Estado (PEN, 2012).

Lo anterior sucedió en el primer año de las administraciones Chinchilla Miranda y Solís Rivera. En este último caso, la mayoría de las renunciaciones ministeriales ocurridas entre el 1° 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 a causa de una serie de 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, a funcionarios que lo informaron a los medios de comunicación, 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 renunciaciones de los ministros de Salud y Seguridad, por razones personales y profesionales. Además de

CUADRO 5.9

Rotación de ministros en el Gabinete durante el primer año de gobierno, por administración y ministerio. 1998-2015

Ministerio	Administración					Total general
	Rodríguez Echeverría	Pacheco de la Espriella	Arias Sánchez	Chinchilla Miranda	Solís Rivera	
Turismo	1	1		1	1	4
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones				1	1	2
Presidencia				1	1	2
Seguridad Pública				1	1	2
Condición de la Mujer	1					1
Coordinación del Sector Social		1				1
Deporte				1		1
Educación	1					1
Justicia y Gracia		1				1
Planificación Nacional y Política Económica		1				1
Producción (MAG + MEIC)			1			1
Salud					1	1
Cambios totales	3	4	1	5	5	18

Fuente: Jarquín, 2015, con base en Ramírez Cover, 2012.

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.

En suma, el Gabinete de la actual administración ha sufrido una alta inestabilidad, solo similar a la ocurrida durante el primer año de gestión de la presidenta Chinchilla Miranda. Las salidas de ministros, ministras y otros funcionarios durante el período 2014-2015 estuvieron relacionadas con escándalos de alto perfil ante la opinión pública. A ello hay que agregar 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. 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-UCR¹¹.

Débiles poderes del Ejecutivo para la gestión ante el Legislativo

Desde hace tres años, este Informe se ha dado a la tarea de analizar las interacciones entre poderes de la República, dado que diversos actores políticos han señalado los serios problemas de gobernabilidad que enfrenta el país y la profunda erosión de la legitimidad que la ciudadanía le atribuye a la democracia, como se verá en la sección “Convivencia ciudadana”.

El Poder Ejecutivo ha enfrentado situaciones que le restan margen de acción, deterioran su imagen pública y, en última instancia, afectan su desempeño. En ese sentido destaca la creciente inestabilidad de los gabinetes, ocurrida en medio de las crisis políticas de años recientes, tal como se reseñó en la sección anterior y en el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* (2012).

El Legislativo también experimenta dinámicas internas que inciden en su desempeño. La llegada de más partidos políticos al Congreso ha generado mayores contrapesos para los partidos tradicionales, en un nuevo balance de poder que no siempre ha traído buenos resultados. De hecho, cuando una alianza de fracciones de oposición logró el control del Directorio Legislativo en el período 2011-2012, no mejoraron los indicadores agregados de desempeño, pero sí crecieron los tiempos requeridos para llegar a acuerdos, tema que documentó con amplitud el *Decimotavo Informe* (2012). Estos cambios, aunque son positivos desde el punto de vista de la pluralidad y el control político, dificultan la negociación interna y, con ello, alimentan las críticas sobre los problemas de gobernabilidad que vive el país.

En cuanto a la interacción del Ejecutivo y el Legislativo, en el *Decimonoveno Informe* (2013), por primera vez, se hizo un inventario de los mecanismos que existen para el control y la colaboración entre ambos poderes. Al estudiar el uso que se hace de esos instrumentos, se determinó que en la vinculación institucional predominan aquellos que se activan por iniciativa de los actores involucrados (legisladores y Presidente de la República), cuando estos lo creen conveniente, es decir, que pueden aplicarse o no. En cambio, son menos las interacciones que ocurren por vías procedimentales o institucionales, que originan un trabajo y una cooperación más constantes.

Dicho lo anterior, pareciera que en la actualidad las condiciones institucionales para la colaboración entre estos dos poderes no son las más favorables.

Este año el capítulo se dio a la tarea de avanzar en el análisis de las capacidades del Poder Ejecutivo para controlar la agenda legislativa, y con ello, promover la aprobación de las leyes que considere prioritarias para cumplir sus promesas de campaña. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son objeto de interés para muchos investigadores alrededor del mundo, pues de ellas dependen en gran medida en los resultados –buenos o malos– que logren las democracias (recuadro 5.5).

Las estrategias del Ejecutivo para promover sus iniciativas en el Congreso han variado desde que en el país predominaba un sistema bipartidista, en los años noventa. Su principal herramienta es la convocatoria y retiro de proyectos para discusión parlamentaria, lo que ocurre durante seis meses al año en lo que se conoce como las sesiones extraordinarias. Estas se reparten en dos períodos, el primero en agosto y el segundo entre diciembre y abril¹². En ese lapso el Ejecutivo decide qué se discute en la Asamblea Legislativa.

No hay reglas formales para la convocatoria de proyectos de ley, pero sí es posible observar el comportamiento y, a partir de él, deducir la estrategia utilizada por cada gobierno. Para realizar un ejercicio de este tipo, se construyó expresamente para este capítulo una base de datos que incluye todas las convocatorias y desconvocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias, durante el primer año de gestión de las siete administraciones que gobernaron el país entre 1990 y 2015.

Los datos muestran que, conforme pasa el tiempo, el Ejecutivo tiende a convocar cada vez más proyectos de ley en su primer año de gestión. La menor cantidad registrada corresponde a la administración Calderón Fournier, con 105, y la mayor a la del presidente Solís Rivera, con 315. La distribución del número de convocatorias también muestra un rasgo relevante: con el paso de los años se han hecho más frecuentes las reiteraciones de un mismo proyecto. Mientras en los gobiernos Calderón Fournier y Pacheco de la Espriella el máximo reportado fue de dos convocatorias para una misma iniciativa, en el de Arias Sánchez hubo un proyecto que fue llamado a discusión en cinco oportunidades, y en el de Solís Rivera hubo iniciativas con hasta ocho y nueve convocatorias en la misma legislación (cuadro 5.10).

La herramienta de convocatoria y desconvocatoria puede ser de utilidad para los objetivos del Gobierno de turno, pues, usada estratégicamente, brinda la flexibilidad de incluir y excluir un proyecto de la corriente legislativa de acuerdo con el ambiente político o la urgencia de la reforma. Esto se hace para desbloquear

RECUADRO 5.5

Poderes del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa

Para comprender las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es necesario hacer un breve repaso de la literatura más relevante sobre el tema, poniendo especial énfasis en las capacidades del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa.

Un primer aspecto tiene que ver con los mejores momentos para la interacción entre ambos poderes. De acuerdo con Shugart y Carey (1992), Coppedge (1994) y Mejía (2000), el primer año de gobierno suele ser el más favorable para esa relación y para la producción legislativa. Es por tal motivo que el análisis del presente capítulo se centra en los primeros años de gestión de las últimas siete administraciones en Costa Rica (1990-2014).

El segundo aspecto que interesa es

el tipo de interacción que se da entre el Ejecutivo y el Legislativo y las variables que pueden explicarlo. Para el caso de América Latina, Cox y Morgenstern (2001) afirman que los Parlamentos son meramente reactivos a las iniciativas del Ejecutivo, situación que está asociada a los arreglos institucionales que norman las relaciones entre ambos. En tal sentido, y enfocándose en Centroamérica, Ajenjo (2004) indica que el rendimiento de los Congresos no depende solo de las regulaciones formales, sino también de los patrones de conducta de los actores políticos y de factores propios del proceso legislativo. Señala además que los dos primeros años del período presidencial son los más productivos, pues se vive una “luna de miel” y la agenda está más clara, pues se deriva de las promesas de campaña.

Por su parte Santos et al. (2014), en un estudio comparado sobre el rendimiento legislativo en América Latina, encontraron 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 (IPIIL) medido por estos autores. 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.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar y Menocal, 2015.

CUADRO 5.10

Convocatorias de proyectos de ley realizadas por el Ejecutivo en sesiones extraordinarias. 1990-2015 (primer año de gobierno)

Administración	Número de veces que fueron convocados los proyectos									Total de convocatorias ^{a/}
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Calderón Fournier (1990-1991)	95	10								105
Figueroa Olsen (1994-1995)	120	15	1							136
Rodríguez Echeverría (1998-1999)	99	23	17	1						140
Pacheco de la Espriella (2002-2003)	154	21								175
Arias Sánchez (2006-2007)	105	30	12	2	1					150
Chinchilla Miranda (2010-2011)	149	36	2							187
Solís Rivera (2014-2015)	232	38	6	13	7	8	6	3	2	315
Totales	954	173	38	16	8	8	6	3	2	1.208

a/ Se contabiliza el total de convocatorias de proyectos de ley de cada administración. Esto no es igual que el total de expedientes, ya que varias administraciones pudieron convocar un mismo proyecto de ley.

Fuente: Alpízar y Menocal, 2015.

la agenda de ciertas comisiones y lograr que avancen las iniciativas clave para el Ejecutivo.

Cuando un Ejecutivo convoca –y mantiene– pocos proyectos de ley durante las sesiones extraordinarias, suele ser por la necesidad de concentrar toda la discusión en una agenda reducida y prioritaria. Cuando una iniciativa es convocada en varias ocasiones puede deberse a cons-

tantes cambios del ambiente político en torno a ella, o bien al interés de modificar su posición en el orden del día. También es importante notar que, en los casos de proyectos que son objeto de múltiples convocatorias, cada vez que son retirados de la corriente legislativa se pierde un valioso tiempo de debate, lo cual también puede dificultar su aprobación.

Indistintamente del procedimiento

utilizado, la evidencia muestra que la estrategia de múltiples convocatorias no es adecuada para lograr el avance de la agenda del Ejecutivo. Esto fue muy claro durante el primer año de la administración Solís Rivera, en el cual se registró la mayor cantidad de proyectos convocados y, a la vez, la menor tasa de éxito en el período estudiado. De las 315 iniciativas sometidas a discusión en sesiones extraor-

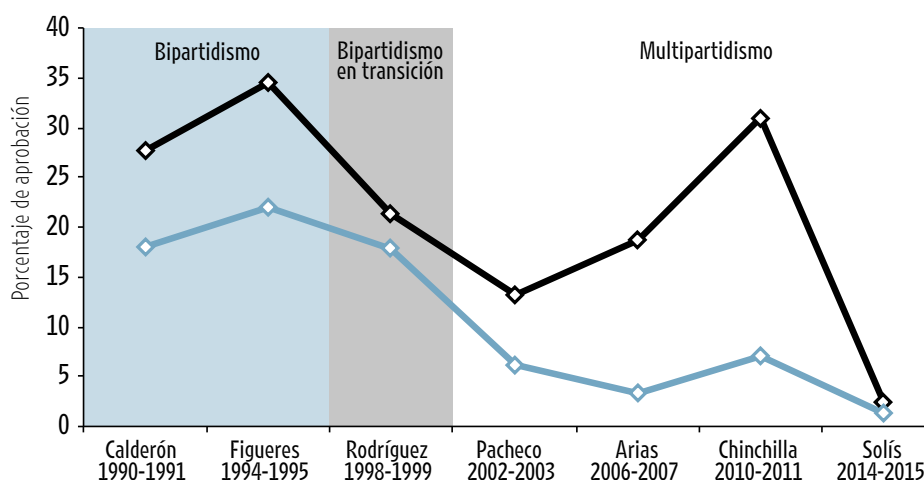
dinarias entre 2014 y 2015, solo se aprobaron ocho, para una tasa de éxito de 2,5%¹³. En este caso, convocar una mayor cantidad de proyectos de ley, y más veces, no dio buenos frutos. El segundo peor resultado, pero muy distante, se dio durante la administración Pacheco de la Espriella. Por el otro lado, el gobierno con la mejor tasa de éxito fue el de Figueres Olsen, con 34,6%, seguido por los de Chinchilla Miranda y Calderón Fournier.

Con una perspectiva de más largo plazo estos datos dan cuenta de la 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 Rivera, la tasa de éxito fue de apenas un 1,3%, nuevamente la menor de toda la serie (gráfico 5.7). 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.

Las apreciaciones anteriores son coincidentes con los hallazgos de Santos et al. (2014), quienes indagaron acerca de las condiciones para que los presidentes de América Latina logren dominar la producción legislativa en sus países. En las conclusiones de su investigación, estos autores indican que “ningún factor causal puede garantizar aisladamente el éxito del presidente frente al Parlamento. El análisis sugiere que la combinación de distancia ideológica y potencia institucional es la principal combinación histórica que torna probable el control presidencial de la agenda. Cuando estas condiciones se ven reforzadas por la presencia de una mayoría parlamentaria o por un sistema partidario poco fragmentado, parece casi seguro que el Ejecutivo domine la agenda”.

En el caso costarricense, la mayoría de esas condiciones no han sido favorables en los últimos veinticinco años. El índice de potencia institucional legislativa (IPII)¹⁴ es de tan solo 0,32, el

GRÁFICO 5.7

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.

más bajo de la región (García, 2009). A ello hay que sumar que los partidos en el poder no han contado con mayorías en el Congreso, así como el progresivo aumento en el número efectivo de partidos políticos, que ha desembocado en el sistema altamente fragmentado que existe en la actualidad. Todo ello genera un escenario adverso para que el Presidente de turno pueda tener amplios poderes sobre la agenda legislativa, tal como lo muestran los datos empíricos antes presentados.

Mayoritaria oposición al Ejecutivo en conflictos de alto perfil público

Otro asunto de interés para este capítulo es conocer el manejo político que ha hecho el Gobierno ante conflictos de alto perfil público, e identificar los apoyos y oposiciones que, en esas circunstancias, ha recibido de diferentes actores.

Después de una holgada victoria en las elecciones de segunda ronda en abril de 2014¹⁵, cabía esperar que un amplio contingente de la población, incluidos sectores y gremios de diversa índole, mantuviera el respaldo hacia el Gobierno, al menos al inicio de su gestión. No obstante, existen dudas de que esto sea así

pues, como se mencionó en el Vigésimo Informe (2014), la base de apoyo electoral del PAC fue muy volátil y se constituyó fundamentalmente de votos “suaves”, que se decidieron hacia el final de la campaña sin tener una fuerte adhesión al partido.

Así las cosas, fue necesario un ejercicio de exploración para identificar las fuentes de apoyo u oposición al Gobierno durante su primer año. Se analizaron cuatro conflictos de alto perfil público que fueron, quizás, los de mayor tensión política en el 2014: la huelga de educadores, el movimiento en contra de la concesión a la empresa APM Terminals para la construcción de la nueva terminal de contenedores en el puerto de Moín, el proceso de aprobación del Presupuesto de la República para 2015 y el levantamiento del veto presidencial a la reforma procesal laboral. El objetivo fue conocer las posiciones de cada uno de los actores involucrados en estos episodios. Para ello se hizo una matriz con información sistematizada de notas de prensa, artículos de opinión y campos pagados en tres periódicos nacionales: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*.

El análisis mostró una fuerte y

mayoritaria actitud de oposición hacia el Gobierno en los cuatro episodios. Al ordenar y cuantificar las manifestaciones de cada uno de los actores involucrados, se encontró que los argumentos en contra fueron el doble de las declaraciones de respaldo. Por sector los resultados son aun más interesantes. Los sindicatos fueron los principales adversarios del Ejecutivo, particularmente en la huelga de educadores y el conflicto por la construcción de la terminal de contenedores en Moín. Los otros dos grandes opositores fueron los medios de comunicación masiva y los gremios empresariales. En el plano político el escenario tampoco fue positivo pues, con excepción del FA, todos los partidos sostuvieron puntos de vista contrarios a las tesis del Gobierno. Incluso en su propio partido –el PAC, que se mantuvo en una posición neutra– no contó con apoyos claros (cuadro 5.11).

Evidentemente, estos hallazgos no per-

miten proyectar el comportamiento futuro de los sectores mencionados, de modo que no es posible saber si mantendrán sus posiciones. Pero los datos sí muestran una realidad igual o más importante en términos de gestión política: que en momentos de intensa conflictividad en la política nacional, las débiles bases de apoyo con que cuenta el Ejecutivo le restan legitimidad para tomar decisiones y marcar el rumbo, tal como han confirmado las encuestas del Barómetro de las Américas. Esta situación dificulta el quehacer de un Gobierno que, al menos como aspiración, debería tener el rol de “actor componedor” en la coyuntura actual de amplia dispersión y enfrentamiento entre partidos y entre sectores de diversa índole.

En este sentido, la relación con los sectores sociales permite explorar las fortalezas y debilidades del Ejecutivo desde una perspectiva más general. El estudio

muestra alianzas u oposiciones específicas en cada uno de los conflictos, pero no hubo casos de apoyo fuerte y constante a lo largo de los cuatro episodios analizados. Por ejemplo, los sindicatos estuvieron a favor del levantamiento del veto a la reforma procesal laboral, pero se opusieron al contrato con APM Terminals, en tanto que los empresarios sostuvieron las opiniones contrarias en ambos casos. Esto indica que el Ejecutivo no ha logrado traducir el alto caudal electoral de 2014 en un respaldo vigoroso y sostenido de los sectores, y que su posición frente a actores relevantes –con voz e incluso capacidad de veto en las calles– es cambiante. Ni siquiera el propio partido de gobierno, el PAC, ha sido capaz de cerrar filas en torno al Gobierno de manera uniforme y en todos los temas. Esto hace que el Ejecutivo parezca débil ante la sociedad y ante el Poder Legislativo (Alpizar y Menocal, 2015).

CUADRO 5.11

Cantidad de actores que apoyaron o se opusieron al Ejecutivo, en conflictos de alto perfil público^{a/}, según sector. 2014

Sector	Cantidad de actores ^{b/} según posición		
	Apoyo	Oposición	Balance
Sindicatos	8	21	Oposición
Medios de comunicación masiva	5	7	Oposición
Gremio empresarial	4	6	Oposición
Partidos evangélicos	1	5	Oposición
Sector financiero	1	4	Oposición
ML	1	3	Oposición
PUSC	1	3	Oposición
PLN	0	3	Oposición
Sector ambiental	0	2	Oposición
PAC	2	2	Neutro
Estudiantes	0	1	Oposición
Gremio profesional	0	1	Oposición
Coalición Patria Justa	0	1	Oposición
PASE	1	1	Neutro
FA	2	1	Apoyo
Universidades	3	0	Apoyo
Empresas públicas	2	0	Apoyo
Totales	31	61	

a/ Los conflictos analizados son: la huelga de educadores, el conflicto por la concesión de la terminal de contenedores de Moín a la empresa APM Terminals, la aprobación del Presupuesto de la República y el levantamiento del veto presidencial a la reforma procesal laboral.

b/ Se cuentan los actores que, dentro de cada sector, apoyaron o se opusieron al Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpizar y Menocal, 2015.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**GESTIÓN Y DESEMPEÑO
DEL PODER EJECUTIVO**
véase Alpizar y Menocal, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

**Desempeño insuficiente
en difícil escenario legislativo**

Durante el período 2014-2015, el desempeño legislativo fue insuficiente en términos de una representación política eficaz, de acuerdo con los indicadores analizados en esta sección. 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 parlamentaria, el número más alto desde 1953.

Así pues, el balance en el Congreso es insuficiente de acuerdo con los principales indicadores del 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 capítulo. Como aspecto positivo cabe señalar el descenso en la promulgación de leyes sin el debido sustento económico.

El análisis de esta sección se basa en tres criterios metodológicos. El primero consiste en la revisión del número y tipo de leyes aprobadas. Si bien la cantidad no es el único –ni el más importante– indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a las prioridades que tuvo el Congreso durante el año en estudio. El segundo criterio es el estudio de lo que este Informe denomina la oferta y la demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de proyectos que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). El tercer criterio se usa como un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la legislación: se analiza

cada una de las leyes aprobadas para determinar si genera obligaciones para el Estado o amplía derechos ciudadanos, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

Congreso menos productivo en primera legislatura desde 1990

Como se dijo, el primer indicador del desempeño del Congreso es la cantidad de leyes aprobadas y su desglose por tipos. La información disponible refleja que, 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. De esas 47 leyes, solo nueve son de tipo sustantivo, es decir, favorecen el desarrollo humano porque amplían o generan nuevos derechos a la población, o asignan competencias al Estado (gráfico 5.8).

Vale recordar que, históricamente, una alta proporción de las leyes que se aprueban todos los años refiere a asuntos procedimentales o de segundo orden, que no tienen un impacto directo en el desarrollo humano del país como un todo, y tan solo alrededor del 30%, en promedio, corresponde a legislación sustantiva. Sin embargo en el período 2014-2015 esta última no superó el 20%.

Ciertamente la cantidad de leyes no es un indicador absoluto del desempeño legislativo, pues dice muy poco sobre los procesos políticos que anteceden a su aprobación. En el caso que aquí interesa, lo que resulta preocupante es que, al analizar el contenido de la legislación y los pormenores de su trámite en el Congreso, es evidente que el año legislativo estuvo marcado por el entramamiento, la exigua capacidad de los operadores políticos para promover sus agendas y la escasez de iniciativas de carácter estratégico.

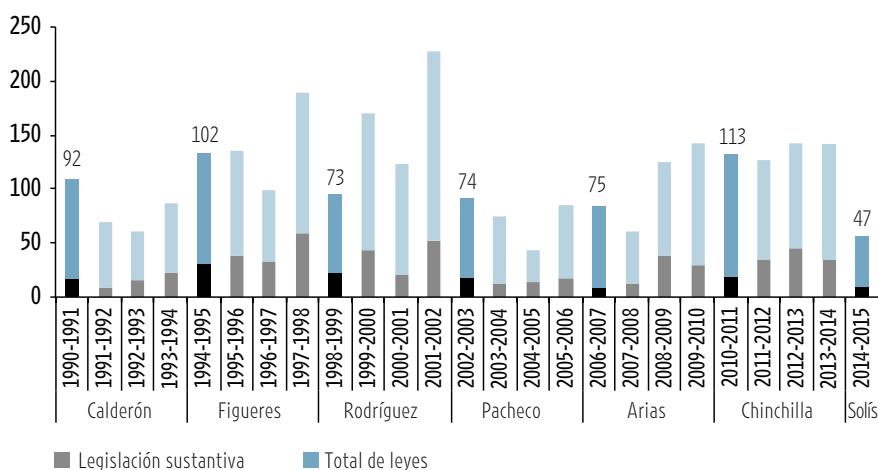
Congreso no atendió mayoría de proyectos identificados como prioritarios

Un segundo indicador del desempeño legislativo es la relevancia de las leyes promulgadas. Realizar una evaluación en ese sentido no es fácil; requeriría un estudio caso por caso sobre los alcances y sectores involucrados, así como un análisis costo-beneficio de lo que implica asignar recursos a una población o área, en lugar de otra. Se trata de un trabajo exhaustivo, que ni el mismo Congreso realiza de previo a la aprobación de los proyectos de ley, precisamente por la gran cantidad de iniciativas que transitan por la corriente legislativa. Lo más cercano a ello son los informes que prepara el Departamento de Servicios Técnicos, cuyo objetivo es detectar errores procedimentales o vicios constitucionales, entre otros, pero no valorar la pertinencia de las propuestas de acuerdo con la situación del país.

Una alternativa para examinar la relevancia de las leyes ha sido, entonces, la metodología propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) sobre la oferta y la demanda legislativas, que se utiliza en este capítulo desde 2008. En pocas palabras, es un análisis que compara el contenido de la legislación aprobada durante

GRÁFICO 5.8

Total de leyes y de legislación sustantiva^{a/} aprobadas (primeras legislaturas de cada administración)



a/ La legislación sustantiva tiene efectos directos sobre el desarrollo humano. No se incluyen tratados internacionales.

RECUADRO 5.6

Análisis de la oferta y la demanda legislativas

Desde su decimocuarta edición, este Informe analiza la brecha entre la “oferta” y la “demanda” legislativas, con el fin de determinar la relevancia de las leyes aprobadas y la distancia que separa al Congreso de la opinión pública. Se denomina oferta a la legislación sustantiva promulgada, entendida como aquella que tiene un impacto sobre el desarrollo humano, y demanda o “agenda potencial de implementación”, al conjunto de iniciativas que, a juicio de importantes sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país (Feoli, 2009).

En primera instancia, la agenda potencial se construye mediante la recopilación de los temas legislativos más abordados en las páginas editoriales de tres de los principales medios de prensa del país: *La Nación*, el *Diario Extra* y *La República*. Esta selección permite una lectura general de los asuntos más relevantes discutidos a nivel nacional, desde la perspectiva de tres periódicos con enfoques muy

distintos en sus líneas editoriales. Para este Vigésimoprimer Informe se revisó un total de 937 editoriales publicados entre el 1 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2015, de los cuales 243 hacían referencia a leyes, es decir, un 25,9%.

Este ejercicio fue complementado posteriormente con una consulta por vía electrónica, la cual fue respondida por 52 personas expertas de reconocida trayectoria en diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación masiva. Este grupo no constituye una muestra probabilística de los sectores correspondientes y, por tanto, como sostiene Feoli (2011), estos datos deben verse como una base limitada de inferencia y comparación, pero no por ello menos válida para aproximarse a una revisión sistemática de la relevancia de las leyes aprobadas.

Para precisar el concepto de demanda legislativa, es oportuno recordar que los medios de comunicación masiva, en

su función forjadora de opinión pública, señalan a la sociedad y al Congreso los asuntos que consideran más relevantes y sobre los que creen que el país necesita legislación (Binder, 1999; Mayhew, 1991). Es claro que la agenda resultante procede de una cúpula de pensadores y no de la expresión popular. Sin embargo, este hecho no es ajeno al papel de articulación de intereses que, en un sistema de representación democrática, están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de prensa (Feoli, 2009). Así pues, este indicador es una aproximación a la agenda legislativa demandada con base en sectores clave que definen parte de esa agenda. Eso también significa que el indicador tiene un margen de error que es difícil de cuantificar.

Una vez definidas, la oferta y la demanda legislativas son comparadas para medir la coincidencia entre ellas.

el año en estudio, con los asuntos que sectores expertos y de la opinión pública han señalado como prioritarios para el país. Se parte de una premisa: que los principales medios de comunicación escrita, junto con un amplio grupo de representantes de la academia, el sector empresarial y diversos gremios, tienen el conocimiento necesario para identificar una agenda de proyectos de ley de alta relevancia nacional. Bajo tal lógica es posible contrastar esa agenda (demanda) con lo que el Congreso finalmente aprobó (oferta) y ver en qué medida coinciden. Si hay altos grados de convergencia, la legislación promulgada se considera relevante, y viceversa (recuadro 5.6).

La información recopilada permitió determinar que en la primera legislatura de la administración Solís Rivera hubo una muy alta divergencia entre la oferta y la demanda legislativas. De las 86 iniciativas identificadas como prioritarias por los principales sectores de la opinión pública y personas expertas, solo ocho fueron aprobadas por el Congreso. Entre estas destaca la Ley de Presupuesto de la República para el año 2015, que fue objeto

de fuertes discusiones entre los actores políticos porque implicó un aumento sustantivo del gasto público, en un escenario de severo déficit fiscal. También se aprobó la reforma al Sistema de Banca para el Desarrollo y el fideicomiso para la construcción del corredor vial San José-San Ramón, que eran demandados por amplios sectores de la población.

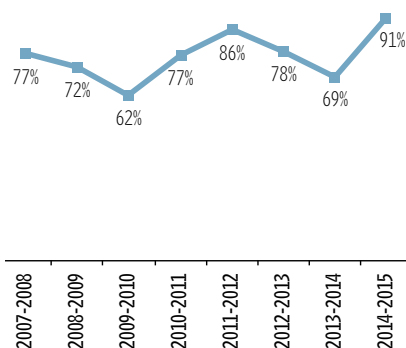
El balance muestra que el 91% de la agenda demandada no fue atendida, valor que corresponde a la mayor brecha entre oferta y demanda legislativas desde que se mide este indicador (gráfico 5.9). Entre los proyectos altamente demandados pero no aprobados destacan la reforma al impuesto sobre la renta, la ley de sociedades de convivencia para personas del mismo sexo, las reformas al Reglamento Legislativo y la ley de empleo público.

Se reduce la promesa democrática sin sustento económico

El análisis del desempeño legislativo también considera la calidad de la legislación. Para ello se revisa cada una de las leyes que se promulgan y se identifica

GRÁFICO 5.9

Porcentaje de la demanda legislativa^{a/} no atendida por el Congreso



a/ La demanda legislativa refiere al conjunto de iniciativas que, a juicio de importantes sectores de la opinión pública y expertos, son prioritarias para el país.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

su alcance, según sea que amplía derechos anteriormente reconocidos a la población, o bien que asigna nuevas competencias y compromisos al Estado.

Cuando una ley cumple con alguno de estos criterios se dice que es una promesa democrática, por cuanto genera expectativas en la ciudadanía. Pero además la calidad implica que esa legislación debe proveer las fuentes de financiamiento y otros recursos necesarios para concretar la promesa realizada. En caso contrario se estaría en una situación de “promesa democrática sin sustento económico” y, por ende, con altas probabilidades de incumplimiento del mandato legal. Cuando esto ocurre es de esperar que la población se muestre insatisfecha con el Congreso y, en general, con el sistema político, tal como ha ocurrido en el país en las últimas décadas.

Al revisar el desempeño del Congreso desde esta perspectiva es claro que, desde inicios de los años noventa, este no ha producido leyes acordes con los estándares mínimos de calidad. 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.

No se cuenta con información suficiente para explicar las razones por las cuales este comportamiento negativo se mantiene en una proporción tan elevada. La hipótesis de que el contexto multipartidista aumentó los costos de negociación y, con ello, debilitó los controles de calidad, no es respaldada por los datos disponibles. Esto es así porque la promesa democrática sin sustento económico se dio tanto en la época del bipartidismo “puro”, entre 1990 y 1998, como en los años más recientes de alta fragmentación partidaria. Las causas parecieran estar más relacionadas con los procesos internos y, fundamentalmente, con la falta de instrumentos para evitar esta práctica. Es decir, en la actualidad, el procedimiento legislativo no obliga a las y los diputados a aprobar solo los proyectos que cumplen con ciertos criterios de calidad, como lo sería el respaldo financiero. Tampoco hay mecanismos para exigir a los parlamentarios que rindan cuentas por votar leyes sin la debida dotación de recursos, ni dentro del Congreso ni por vías de control que puedan utilizar los electores

de manera sistemática. Ello se debe a que aún no existe forma de saber cómo vota cada diputado y, por consiguiente, no es posible hacer una conexión para responsabilizarlos por sus actos¹⁶.

En la legislatura 2014-2015 hubo trece leyes que ampliaron derechos ciudadanos y asignaron competencias al Estado, una de las cifras más bajas de la serie histórica. De ellas, cinco no identificaron recursos, seis sí lo hicieron y dos no los necesitaron. Esto significa que solo un 38,5% cayó en situación de promesa democrática sin sustento económico (gráfico 5.10). Aunque es un buen resultado, debe considerarse que se dio en el contexto de un reducido número de leyes aprobadas.

El problema de la promesa democrática sin sustento económico se torna crítico en el escenario de severo déficit fiscal que enfrenta el país. Esta práctica genera una creciente presión sobre la institucionalidad del Estado que, por vía legal, está obligada a acatar cada vez más mandatos, pero sin contar con recursos frescos para satisfacer las expectativas de la población que exige su cumplimiento. En tal sentido, se trata de un círculo vicioso que tiene como origen el Congreso.

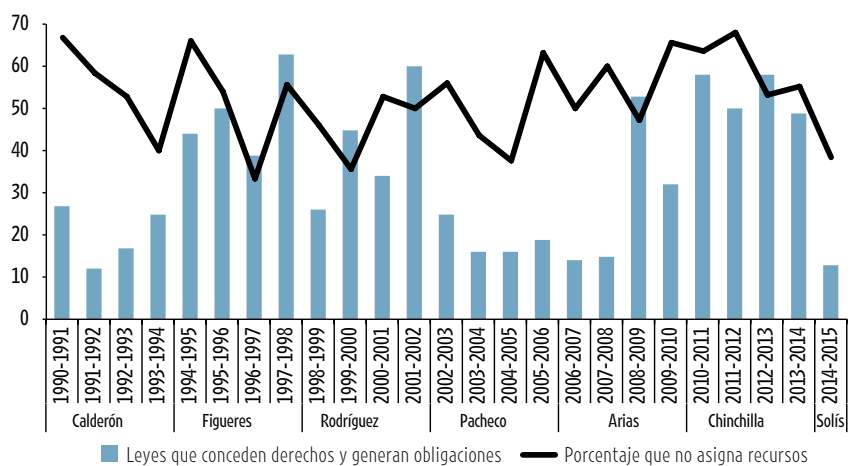
Multipartidismo afecta gestión del Ejecutivo en el Congreso

Gracias a la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, por primera vez se cuenta con una base de datos completa de la legislación aprobada desde 1990, un insumo de gran valor para este capítulo, pues permite realizar análisis de más amplio alcance sobre el desempeño legislativo.

Uno de los aspectos que más 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 partidaria altamente fragmentada en la Asamblea Legislativa. 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

GRÁFICO 5.10

Leyes en situación de promesa democrática^{a/} sin sustento económico, por administración



a/ Se denomina “promesa democrática” a las leyes que conceden o amplían derechos de la población o generan obligaciones para el Estado.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

ocurre en otras democracias de larga trayectoria como las europeas y la estadounidense¹⁷.

Una de las explicaciones, hasta ahora poco fundamentada empíricamente, es que el multipartidismo ha entrabado el proceso legislativo porque implica el estudio y debate entre más partidos con diferentes bases ideológicas, todo lo cual ralentiza la aprobación de las leyes. Si esto es cierto, el entramamiento debería reflejarse en el tiempo que toma aprobar una ley.

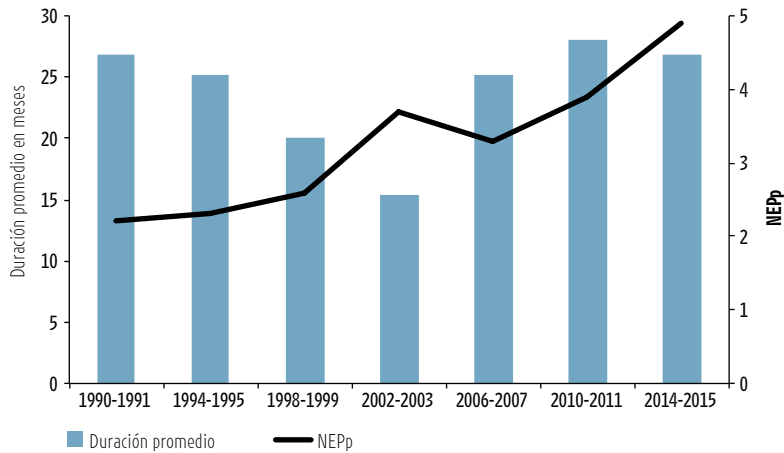
Bajo esa lógica, procede entonces evaluar si, con respecto al modelo bipartidista, la duración promedio del trámite de una ley es mayor en el esquema multipartidista. De ser así, se confirmaría la hipótesis de que la fragmentación partidaria ha perjudicado el desempeño legislativo. Sin embargo, la información recopilada muestra que ello no ha sucedido. Al comparar los tiempos promedio en las primeras legislaturas de las últimas siete administraciones y el número efectivo de partidos políticos, no se observa una relación directa entre ambos indicadores. Por ejemplo, la legislación aprobada en el período 1990-1991, en un contexto totalmente bipartidista, estuvo en promedio 26,8 meses en la corriente legislativa, casi el mismo tiempo que las leyes aprobadas en el período 2014-2015, con la más alta fragmentación registrada en la historia del país.

Como se puede ver en el gráfico 5.11, el tránsito hacia el multipartidismo no guarda relación con el tiempo que se tarda en aprobar las leyes, y por ende, no hay sustento empírico para la explicación antes mencionada.

El segundo tema que interesa estudiar es el efecto del multipartidismo en el éxito de las iniciativas impulsadas por el Gobierno, versus las promovidas por los miembros del Congreso. Como se vio en una sección anterior, el análisis de las convocatorias a sesiones extraordinarias mostró una reducida capacidad del Poder Ejecutivo para controlar la agenda legislativa, en particular durante el período 2014-2015. La interrogante que quedaba abierta es si ese problema es típico del sistema multipartidista o más bien han sido la tónica en la política costarricense, más allá de la conformación de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.11

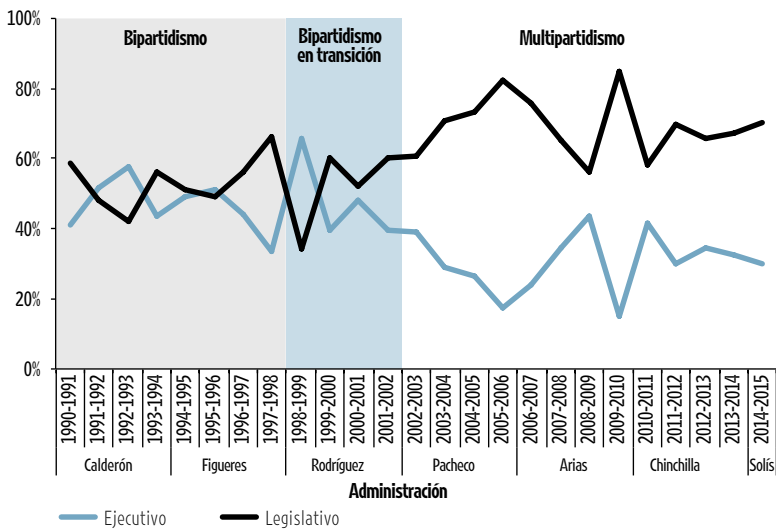
Duración promedio de la legislación en primeras legislaturas y número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)



Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.12

Distribución de la legislación aprobada, según proponente^{a/}



a/ En la legislatura 2012-2013 hubo una ley propuesta por iniciativa popular.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

El indicador para ahondar en este tema es la proporción de leyes aprobadas según proponente, ya sean las y los diputados, o el Gobierno. Los datos revelan que, en este ámbito, el multipartidismo sí cambió los resultados de manera sustancial. 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 (gráfico 5.12).

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 de ley. Queda claro que la gestión del Ejecutivo es más difícil en las condiciones actuales de alta fragmentación partidaria.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO LEGISLATIVO

véase Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

En materia de convivencia ciudadana el balance del 2014 es positivo en términos del dinamismo expresado en las acciones colectivas que protagonizaron múltiples grupos en todo el territorio y, además, en una percepción de mayor cercanía con los gobernantes en el contexto de las elecciones nacionales. No obstante, es negativo por el deterioro observado en la tolerancia política, que se sumó a un fenómeno de más largo plazo: la erosión de la legitimidad del sistema democrático, tal como ha venido documentando este capítulo con datos de las encuestas bienales del Barómetro de las Américas, que realiza el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés) de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos.

Pese a haber sido un año electoral y de inicio de funciones de un nuevo gobierno, el 2014 fue un período de intensa conflictividad social, en el que el gremio magisterial tuvo un papel central. Las protestas se dieron sobre todo en la primera parte del año, al final de la administración Chinchilla Miranda, y se redujeron levemente en el segundo semestre, ya bajo el mandato del presidente Solís Rivera.

Todo esto ocurre en un contexto de deterioro de la percepción ciudadana sobre las principales variables de cultura política. Los datos del Barómetro de las Américas confirman que el país se encuentra en un escenario complejo, en el que coinciden bajos niveles de apoyo al sistema democrático con un descenso

de la tolerancia política. La agresividad de los ataques entre los partidos durante la campaña electoral parece explicar esa situación. Sin embargo, queda por determinar si esta reducción de la tolerancia refleja un hecho coyuntural acaecido entre las encuestas de 2012 y 2014, o es más bien una nueva característica de la cultura política costarricense.

Protestas del sector educación marcaron la conflictividad del 2014

Durante el 2014 la protesta ciudadana mostró tanto diferencias como rasgos comunes a las tendencias observadas en años anteriores. Las acciones colectivas se mantuvieron por encima del promedio de la serie histórica (1993-2014) y hubo continuidad en los actores que las protagonizaron: los trabajadores (públicos y privados), seguidos por los grupos de vecinos, con 43,8% y 10,6%, respectivamente. La diferencia estuvo en el aumento significativo de los conflictos por asuntos relacionados con la educación, que marcaron la protesta durante todo el año, y también en el hecho de que el tercer actor más beligerante fueron las organizaciones provivienda, y no los empresarios, como sucedió en 2013. El acceso a vivienda empieza a figurar como un tema de creciente conflictividad.

En 2014 se contabilizó un total de 587 acciones colectivas, 107 más que el año anterior, y similar a lo ocurrido en el 2012, considerando los ajustes metodológicos que se hicieron a la serie de tiempo entre 2011 y 2013 (recuadro 5.7).

Los trabajadores del sector público fueron responsables de las dos principales huelgas ocurridas en 2014, y que marcaron los momentos de mayor intensidad en la protesta ciudadana del año. El segundo lugar en importancia lo ocuparon los grupos de vecinos, cuyas acciones se caracterizaron por tener un carácter más inmediato, con demandas concretas como el arreglo de una calle, la recolección de basura y la mejora del suministro de agua, entre otras.

Estos dos grupos tienen rasgos diferenciados e igualmente interesantes. Los trabajadores, por su condición, tienen el apoyo de una organización –por lo general un sindicato– a la hora de manifestarse. Alrededor del 90% de las acciones

realizadas por ellos en 2014 tuvo este tipo de respaldo. En cambio, los grupos de vecinos son más difusos; alrededor del 64,5% de sus protestas careció de una estructura que las coordinara (Guillén, 2015).

Estos datos muestran que en Costa Rica la acción colectiva es un mecanismo igualmente válido y utilizado para hacerse escuchar –tener voz social–, tanto en espacios institucionales como en otros ámbitos. Además existe una amplia gama de demandas y formas de movilización, que comprueban que la protesta no está ligada ni definida de manera exclusiva por los intereses y objetivos de gremios sindicales o estudiantiles, que tradicionalmente se asocian a este tipo de expresión social.

Las demandas principales de la acción colectiva se mantuvieron relativamente estables en el 2014. Fueron encabezadas por asuntos de índole laboral, en especial la disconformidad con el aumento salarial de los empleados públicos y los reclamos por problemas ocurridos con la planilla y el sistema de pago del MEP. De hecho, dos de los tres momentos de mayor tensión social estuvieron relacionados con estos dos temas, como se verá más adelante.

También destacan los conflictos por vivienda y tenencia de la tierra. Del total de 86 acciones colectivas que exigieron la intervención del Gobierno, 51 fueron motivadas específicamente por el tema de vivienda. Este es un foco de conflicto que ha estado presente de manera intermitente, pero pocas veces con tanta fuerza como en 2014.

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 (2010-2014) y Solís Rivera (2014-2018). 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.

Una parte de los conflictos que

RECUADRO 5.7

Ajustes metodológicos en la base de datos de acciones colectivas

En 2002, el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UCR y el Programa Estado de la Nación (PEN) diseñaron e implementaron una base de datos para dar seguimiento a las acciones colectivas en el país. En 2009 se contaba con registros para el período 2000-2008. Sin embargo, durante la elaboración del Decimosexto Informe (2010), las instituciones tropezaron con problemas técnicos que impidieron seguir utilizando esa herramienta. En consecuencia, el PEN se dio a la tarea de recuperar y compilar la información a partir de fragmentos dispersos en los documentos de sus archivos. Se revisaron y ajustaron tanto los manuales de codificación como la misma base de datos y, una vez que se tuvo el instrumento reconstruido y actualizado para el período 2000-2008, se procedió a levantar la información del período 2009-2015. No obstante, en ese proceso se tomó una decisión metodológica que a la larga afectó la cantidad de registros, y fue incluir como fuente de información las ediciones digitales en internet de los tres medios escritos con que se alimenta la base de datos: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*.

Esta decisión produjo sobrerregistros, ya que una misma protesta podía ser reportada en dos fechas distintas, una en la versión digital y otra en la edición impresa; también ocurría que se codificaban por separado los “repertorios” o modalidades de expresión de un solo hecho; por ejemplo, si en una misma manifestación un grupo realizó una marcha y luego entregó un pliego de peticiones, en algunos casos se cometió el error de contabilizar dos acciones colectivas. Esta situación fue detectada porque en los últimos años, y cada vez con más frecuencia, los grupos que protestan utilizan varios “repertorios” para hacer escuchar sus demandas. Esto no se previó en el diseño original de la base de datos, ya que hace diez años ese comportamiento era poco común y, por ende, más difícil de

observar. Ello obliga a realizar los ajustes metodológicos respectivos.

También hubo subregistros, fundamentalmente porque las versiones digitales de los medios no proveen toda la información relevante para el registro de las acciones colectivas. Por ejemplo, no incluyen los campos pagados y otras publicaciones que sí aparecen en las ediciones impresas, como convocatorias a manifestaciones o declaraciones públicas.

En virtud de lo anterior, para esta edición se volvió a recolectar toda la información de la base de datos para 2011 y 2012, usando como fuente las versiones impresas de los medios. Se escogieron estos dos años porque las revisiones estadísticas mostraron que en ellos se concentraban los errores antes descritos. El resultado de este ejercicio fue una reducción neta de los registros. Así, las 632 acciones colectivas reportadas para el 2011 pasaron a ser 477, por la eliminación de 281 casos de sobrerregistro y la inclusión de 126 subregistros. El dato para 2012 descendió de 781 a 545, tras detectarse 288 sobrerregistros y 52 subregistros.

Vale anotar que los cambios no modificaron las tendencias de más largo plazo señaladas por este Informe. Los datos empíricos siguen confirmando que desde 2011 ha crecido la conflictividad en el país, con una protesta ciudadana que se sostiene en el tiempo y es protagonizada por múltiples actores con agendas muy variadas.

Finalmente, en esta edición también se continuó con la ampliación de la serie de tiempo: se incorporaron los registros de 2014 -que es el período de análisis de este Informe-, de los primeros tres meses de 2015 y, en un esfuerzo por expandir la lectura histórica, se recolectaron también los datos de 1993. De esta forma se presenta una serie estadística de veintidós años y tres meses de conflictividad en el país, la más larga disponible hasta el momento.

iniciaron en el gobierno Chinchilla se profundizó y llegó a su punto más álgido en mayo, durante el primer mes del gobierno Solís, con un total de 82 acciones colectivas. Alrededor de abril comenzó la escalada de protestas relacionadas con el tema de la educación. La primera fue protagonizada por estudiantes, funcionarios administrativos y docentes del colegio San Luis Gonzaga, preocupados por problemas que amenazaban la sostenibilidad financiera de la institución. Luego grupos de alumnos, padres y madres de familia protestaron contra diversos centros educativos de primaria y secundaria, por asuntos como discriminación, carencias de infraestructura y la privatización del Colegio Técnico Figueres Ferrer, en Desamparados; sin embargo, los casos más frecuentes fueron las peticiones de destitución de funcionarios (director, directora o docente).

Después vino la intensificación del conflicto por los problemas de pago de salarios a los educadores. En los dos últimos días de abril, dirigentes y miembros de base de los sindicatos se reunieron con autoridades de los ministerios de Educación y Hacienda, hicieron un bloqueo, dos marchas y el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC) publicó un campo pagado. Se iniciaba así un intrincado proceso que involucró tanto al gremio magisterial como a técnicos, funcionarios y jefes de un gobierno que apenas comenzaba su gestión.

Otro sector que tomó importancia fue, como se ha dicho, el de las organizaciones pro vivienda. Durante los primeros cuatro meses de 2014 estas llevaron a cabo 27 acciones colectivas, de las cuales 25 fueron bloqueos realizados el 22 de abril bajo la coordinación del Foro Nacional de Vivienda¹⁸. Los grupos exigían al Gobierno no solo vivienda digna, sino también agilidad en los trámites. Entre el 8 mayo y el 31 de diciembre efectuaron 15 movilizaciones, a lo largo del año tuvieron 42 apariciones, razón por la cual se ubicaron como el tercer grupo con mayor cantidad de protestas.

La segunda mitad del 2014 se caracterizó por una relativa disminución en las acciones colectivas, que fueron más bien dispersas -poco articuladas- y con gran

diversidad de actores. La variación interanual muestra que durante ese período solo hubo tres meses en los que el nivel de protesta fue menor a lo ocurrido en el mismo mes del año previo. En junio y agosto de 2014 la conflictividad fue un 29,4% menor que en 2013, y en noviembre la reducción fue de 46,6% (pasó de 58 a 31 protestas). En septiembre se registró el mismo número de acciones (39) tanto en 2013 como en 2014 (gráfico 5.13).

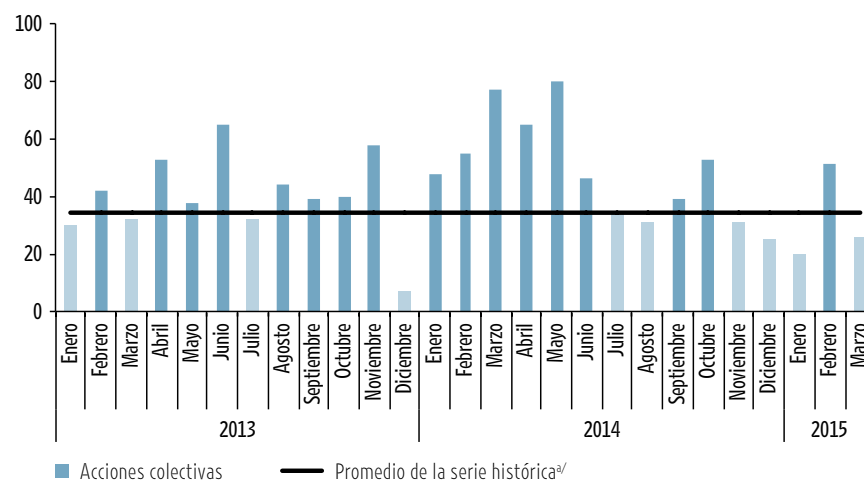
Durante este período dos grupos predominaron en la protesta social. Por un lado el gremio de transportistas, y en particular los colectivos de taxistas y porteadores, contabilizaron veinticinco movilizaciones sobre asuntos relacionados con su labor: uso de radiofrecuencias, renovación de permisos, cálculo de tarifas y, en el caso de los porteadores, quejas por la persecución de la Policía de Tránsito. Por su parte, los trabajadores públicos municipales efectuaron nueve acciones colectivas en distintos cantones, para exigir el pago de anualidades, aumento de salarios y temas asociados a los presupuestos municipales. Asimismo, entre octubre y noviembre tuvieron lugar catorce protestas en torno a la distribución del Presupuesto Nacional, realizadas por artistas, estudiantes universitarios y trabajadores públicos (Guillén, 2015).

El leve crecimiento registrado en octubre, con 53 acciones colectivas, se debió a la huelga del Sindicato de Trabajadores de Japdeva (Sintrajap) en oposición al contrato de construcción y administración de la terminal de contenedores del puerto de Moín. Aunque este hecho no tiene un peso significativo en el total de movilizaciones¹⁹, sí es importante desde el punto de vista cualitativo, pues fue la segunda gran huelga del año en el sector público, que además fue motivada por un conflicto que se remonta a 2008 (recuadro 5.8).

Aumenta la protesta ciudadana en año electoral y de cambio de gobierno

Los comicios nacionales de 2014 no operaron como una vía importante para la canalización de las demandas ciudadanas, de modo que el nivel de protesta no fue menor que el de años anteriores. Este fue un período de grandes expectativas

GRÁFICO 5.13
Acciones colectivas por mes



a/ Calculado para el período de enero de 1993 a marzo de 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

y fragmentación política, tanto en los resultados electorales como en la calle. Se multiplicó el número de grupos sociales que se movilizaron y sus motivaciones tomaron la forma de una amplia variedad de demandas, propuestas y consignas, todo lo cual produjo un aumento de la conflictividad, con respecto a lo ocurrido en 2013.

Este es un fenómeno singular, ya que por lo general los primeros años de gobierno tienden a ser más calmos. No obstante, el 2014 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. Ello coincide con el hallazgo del Vigésimo Informe (2014), en el cual se señaló que el 2013 fue el último año de un gobierno y período de campaña electoral con la mayor efervescencia social de la serie de tiempo. Ambos casos forman parte de un cambio de tendencia que inició en 2011, cuando se dio una ampliación de los focos de conflicto en el país, que han aumentado la intensidad de la protesta y la cantidad de grupos que se manifiestan por nuevos temas.

Anteriormente, la conflictividad anual se mantenía por debajo del promedio, con excepción de eventos de muy alta intensi-

dad ocurridos en 1995, 2000 y 2004, de acuerdo con la base de datos del PEN²⁰. Esto empezó a cambiar a partir de 2011, cuando ocurrió un aumento en el nivel de conflictividad que persistió hasta 2014. En esos cuatro años la protesta social estuvo por encima del promedio de los últimos veintidós años y se caracterizó por ser desarticulada, es decir, fue una sucesión de movilizaciones protagonizadas por diferentes grupos, con demandas muy variadas y poca coordinación entre ellas. Los datos muestran un número elevado de protestas que se prolonga a lo largo de varios años, en lugar de grandes estallidos de descontento social.

Como se ha indicado en anteriores entregas de este capítulo, ese patrón de expresión social explica el aumento de la protesta promedio que se viene observando desde 2011, pero también ha evitado que se presente un fuerte “pico” de acciones colectivas que complique de manera significativa el quehacer del Gobierno, como sí ocurrió en los tres “picos” identificados entre 1995 y 2004 (gráfico 5.14).

Para evaluar con mayor precisión el nivel de la protesta social por año en toda la serie de tiempo, se analizaron dos variables. La primera de ellas es la intensidad. Si en la mayoría de los meses se registran expresiones de alto y muy alto descontento ciudadano, el período

RECUADRO 5.8

Concesión o modernización de muelles en Limón: posiciones y conflictos. 2008-2014

Desde 2008, la disyuntiva entre concesionar o modernizar los muelles de Moín es motivo de tensión social en la provincia de Limón. Dos rasgos han caracterizado este proceso: en primer lugar, ha tenido distintos niveles de intensidad y ha perdurado a lo largo de tres administraciones gubernamentales; y en segundo lugar, ha enfrentado a diversos actores cuyas posiciones, lejos de mantenerse, han ido variando según la coyuntura, de modo que los acuerdos logrados han sido frágiles. A continuación se repasan tres momentos puntuales que han hecho de este conflicto uno de los más intensos registrados en el país en los últimos años.

El primer momento tuvo lugar entre 2008 y 2009. Comenzó puntualmente el 16 de octubre de 2008, cuando la administración Arias Sánchez presentó al Sindicato de Trabajadores de Japdeva (Sintrajap) una propuesta para concesionar los muelles de Moín e indemnizar a los trabajadores con un total de ochenta millones de dólares. La oferta fue rechazada por la dirigencia sindical, la cual demandó que esa suma se destinara, más bien a la modernización del puerto. Al no llegar a un acuerdo, el 12 de febrero de 2009 el Gobierno anunció la apertura de los muelles y el inicio del proceso de licitación formal para la concesión. En respuesta a ello, Sintrajap convocó a una huelga que duró tres días y en la cual se insistió en la contrapropuesta enfocada en la modernización. El movimiento finalizó con un compromiso asumido por Sintrajap y Japdeva, para discutir esa alternativa.

El segundo momento fue más complejo, ya que nuevos actores y demandas se sumaron al conflicto. Pese a la solicitud

de modernización, el 15 de julio de 2009 el Gobierno presentó una segunda propuesta de indemnización, por 137 millones de dólares. No obstante, la principal controversia de este período no se centró en esa oferta, sino en una ruptura a lo interno de Sintrajap. Un grupo de trabajadores que estaba a favor de la indemnización, al que más adelante se denominó “el grupo mediador”, demandó la realización de una asamblea para votar sobre la nueva propuesta de la Administración. La solicitud fue rechazada por la Junta Directiva del Sindicato, que acusó al grupo de mantener nexos con el Gobierno. Esto a su vez ocasionó una serie de denuncias y la presentación de un recurso de amparo a la Sala Constitucional -que no fructificó- hasta que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ordenó que se convocara la asamblea.

La asamblea se celebró en enero de 2010, sin la participación de la dirigencia sindical. En ella se aprobó la propuesta de indemnización, se destituyó a la Junta Directiva y se eligió una nueva, encabezada por el principal dirigente del “grupo mediador”. En el plano formal, este sería el punto de mayor acercamiento de las posiciones en conflicto. Sin embargo, provocó una gran cantidad de acciones colectivas, la mayoría de ellas denuncias contra el MTSS por parte de los dirigentes destituidos, hasta que en agosto de 2010 un fallo de la Sala Constitucional anuló la asamblea y restituyó a la antigua cúpula. De hecho, en esta segunda fase los mecanismos legales e institucionales cobraron mayor relevancia y fueron utilizados constantemente para legitimar las distintas posiciones.

La falta de acuerdo en torno a la propuesta de indemnización dio inicio al tercer momento de este conflicto, cuando

en marzo de 2011 la administración Chinchilla Miranda anunció la concesión para construir una nueva terminal en Moín a la empresa holandesa APM Terminals, con una inversión de 950 millones de dólares. Esto marcó el nuevo distanciamiento entre el Gobierno y Sintrajap. Posteriormente hubo nuevas demandas sindicales, esta vez con el argumento de la falta de estudios técnicos y ambientales, que desencadenaron dos huelgas más: la primera ocurrió en junio de 2012, en contra de la denominada cláusula 9.1 del contrato de concesión, según la cual APM Terminals sería la única entidad autorizada para atender buques con carga exclusiva de contenedores. En tal caso, en los muelles de Japdeva se atenderían únicamente barcos con carga mixta, es decir, contenedores y otros servicios, como por ejemplo turismo. La oposición surge porque la gran mayoría de las naves que transitan por Limón son barcos portacontenedores.

La segunda huelga se dio ya en el marco de la administración Solís Rivera, en octubre de 2014, y se caracterizó por un aumento considerable en la intensidad de las manifestaciones, que incluyeron bloqueo de vías y paralización de muelles. Sin embargo, el Gobierno se ha mantenido firme en el respaldo al contrato suscrito. Este nuevo distanciamiento refleja que el conflicto sigue abierto y, de hecho, Sintrajap continúa haciendo denuncias, ahora centradas en los supuestos daños ambientales que ocasionará la construcción de la nueva terminal, iniciada en 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Alvarado, 2015.

se cataloga como de alta intensidad; por el contrario, si la mayor parte del tiempo se reportaron bajos niveles de conflictividad, se habla de un año calmo o de baja intensidad. La segunda variable es la existencia de “picos” de movilización, es decir, meses en los que hubo casos extremos de protesta casi excepcionales en la serie (cantidades por encima de la segun-

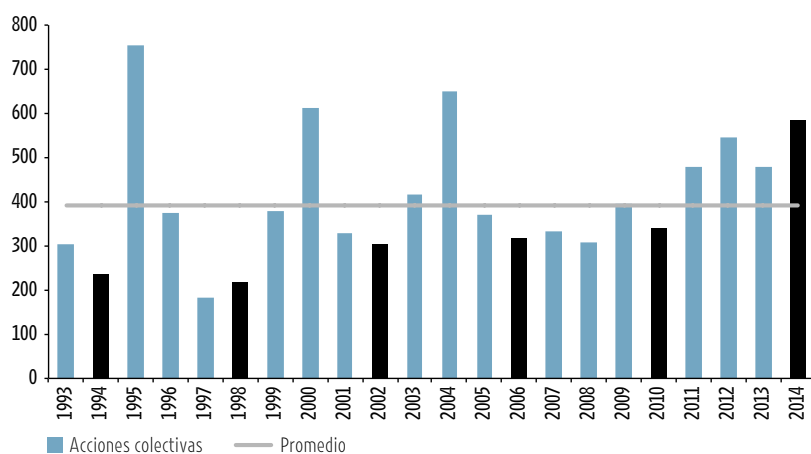
da desviación estándar). Estas variables pueden generar combinaciones como las siguientes:

- Máxima conflictividad: en la mayoría de los meses hubo altos niveles de protesta y, además, en alguno de ellos se produjo al menos un “pico” de protesta ciudadana.

- Alta conflictividad: altos niveles de protesta en la mayoría de los meses, pero sin “picos”.

- Episodio de conflictividad: en la mayoría de los meses la intensidad de la protesta fue baja, pero en el año ocurrió un “pico” de acciones colectivas.

GRÁFICO 5.14

Acciones colectivas registradas por año^{a/}

a/ Las barras negras representan años de elecciones nacionales y de inicio de un nuevo gobierno.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

- Baja conflictividad: la mayoría de los meses tuvo bajos niveles de conflictividad y no hubo “picos” de protesta.

Con esta aproximación se evita que la evaluación anual esté fuertemente influenciada por un solo mes en el que hubo un “pico” de conflictividad, como ocurrió en el 2000. En ese año, el “Combo del ICE” marcó un momento de alta movilización de diversos colectivos sociales, que se manifestaron contra los intentos de apertura del monopolio estatal de las telecomunicaciones. En marzo y abril hubo “picos” de protesta pero, con excepción de esos meses, el año fue bastante calmo. Por ello se dice que en el 2000 hubo un episodio específico de alta conflictividad, que una vez resuelto no permeó el balance del resto del año.

Este enfoque brinda una imagen más clara de lo que ha ocurrido en los últimos veintidós años en términos de protesta ciudadana. Así por ejemplo, hay años de alta intensidad en los que no hubo un “pico” de manifestaciones, como sucedió en 2003, cuando se registraron siete meses con altos niveles de acciones colectivas, pero sin que ninguno de ellos calificara como un “pico” de muy alta intensidad, superior a dos desviaciones estándar por encima del promedio. Otro caso es el de los años de máxima conflictividad, en los que se da la doble combinación antes explicada; en la serie

de tiempo se observan tres de esos años: 1995, 2004 y 2011. El análisis confirma las tendencias descritas en anteriores ediciones de este capítulo: a partir de 2011 se vive un período de mayor intensidad de la protesta. Indistintamente de la forma en que se mida, los datos muestran una mayor conflictividad social que se mantiene constante en la mayoría de los meses de cada año (cuadro 5.12).

Este período de mayor crispación coincide con un deterioro en la mayoría de los componentes de la legitimidad del sistema político, medida con los datos de la encuesta Barómetro de las Américas. En suma, el país está en una posición de doble vulnerabilidad en términos de sus principales indicadores de cultura política y convivencia ciudadana: bajo apoyo al sistema y reducidos niveles de satisfacción y confianza en los órganos de la democracia representativa, que coincide con un ambiente social tenso, con frecuentes protestas sociales tanto en las calles como por vías institucionales. Todo esto dibuja un escenario adverso y complicado para la gestión de los asuntos públicos.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACCIONES COLECTIVAS

véase Guillén, 2015, y Alvarado, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Se deteriora la tolerancia pero mejora percepción sobre la eficacia política

En 2014, el Vigésimo Informe reportó un ligero incremento del apoyo ciudadano a la democracia que, paradójicamente, fue acompañado 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. Como se aprecia en el gráfico 5.15 la reducción fue de alrededor de veinte puntos en comparación con el valor del 2010, y de seis puntos con respecto a la cifra reportada en 2012. Por tanto, el valor de 2014 es el más bajo registrado en ese indicador.

Al analizar en mayor profundidad este fenómeno 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.

La encuesta Barómetro de las Américas 2014 brinda información que ayuda a comprobar que este supuesto es cierto y no una simple explicación ad hoc²¹. Según esa fuente, los principales adversarios del FA, en especial los partidarios de Liberación Nacional y el Movimiento Libertario, poseen menores grados de tolerancia que los simpatizantes del FA. Para estos últimos la encuesta reporta casi veinte puntos más de tolerancia que para aquellos que apoyaban al candidato liberacionista (59 versus 41) y once puntos más que quienes respaldaron al candidato libertario (59 versus 48). Estos datos evidencian que la reacción ante amenazas antisistema puede tener, en un corto plazo y en el contexto de una

CUADRO 5.12

Intensidad de la protesta social por año. 1993-2014

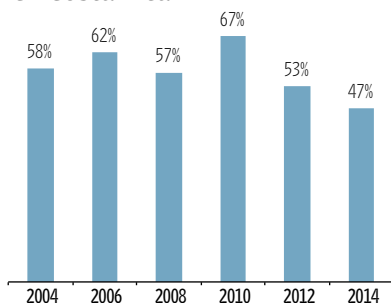
Año	Meses según intensidad		Intensidad de la protesta	"Pico" de acciones colectivas ^{a/}	Evaluación del año
	Baja	Alta y muy alta			
1993	10	2	Baja		Baja conflictividad
1994	12	0	Baja		Baja conflictividad
1995	3	9	Alta	Sí	Máxima conflictividad
1996	8	4	Baja		Baja conflictividad
1997	12	0	Baja		Baja conflictividad
1998	12	0	Baja		Baja conflictividad
1999	7	5	Baja		Baja conflictividad
2000	7	5	Baja	Sí	Episodio de conflictividad
2001	9	3	Baja		Baja conflictividad
2002	11	1	Baja		Baja conflictividad
2003	5	7	Alta		Alta conflictividad
2004	3	9	Alta	Sí	Máxima conflictividad
2005	8	4	Baja		Baja conflictividad
2006	11	1	Baja		Baja conflictividad
2007	10	2	Baja	Sí ^{b/}	Episodio de conflictividad
2008	10	2	Baja		Baja conflictividad
2009	7	5	Baja		Baja conflictividad
2010	9	3	Baja		Baja conflictividad
2011	2	10	Alta	Sí	Máxima conflictividad
2012	3	9	Alta		Alta conflictividad
2013	4	8	Alta		Alta conflictividad
2014	3	9	Alta		Alta conflictividad
Total	166	98			
Porcentaje	61,4	38,6			

a/ Un "pico" de acciones colectivas se da cuando en un año existe al menos un mes con un nivel de conflictividad por encima de dos desviaciones estándar del promedio.

b/ En 2007 la base de datos no registró el "pico" de acciones colectivas en torno al referéndum sobre el TLC con Estados Unidos, porque en ese contexto la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, entre las posiciones a favor y en contra del tratado, y no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

GRÁFICO 5.15

Evolución de la tolerancia política^{a/} en Costa Rica

a/ La tolerancia política es 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.

Fuente: Alfaro Redondo, 2014, con datos del Barómetro de las Américas, de Lapop.

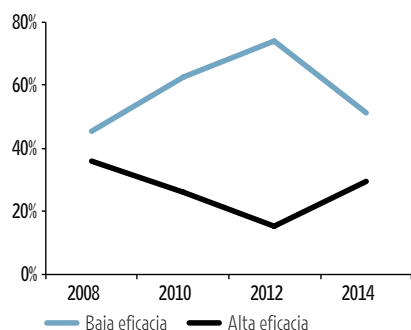
campana electoral, serias implicaciones para la convivencia democrática, dado que la tolerancia es uno de los pilares del apoyo ciudadano al sistema político.

Muchos estudios de opinión pública alrededor del mundo han reportado un aumento del malestar ciudadano con la política y sus instituciones, incluso en democracias consolidadas. Costa Rica, la democracia más longeva de América Latina, no ha sido ajena a esta tendencia. En el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* se reportó que, a pesar de un ligero incremento en 2014, el apoyo ciudadano a la democracia ha disminuido considerablemente en el largo plazo. Por ejemplo, en los años ochenta ese indicador era de alrededor de 80 puntos en una escala de 0 a 100, y en 2014 su valor

fue de 63 puntos. Una forma de ilustrar cómo ha variado la opinión de los costarricenses sobre su democracia es examinar lo que se denomina "eficacia política externa"²², entendida como la percepción acerca de si los gobernantes escuchan a la ciudadanía. Sobre este asunto el Barómetro de las Américas muestra que en 2014 hubo una mejoría (gráfico 5.16). El porcentaje de personas que señalan una baja eficacia política se redujo en más de 20 puntos y el de los que, por el contrario, perciben que los gobernantes les prestan atención aumentó casi 15 puntos entre 2012 y 2014. Aunque el balance sigue siendo negativo en términos generales, los datos registrados en medio de la campaña electoral para la segunda ronda evidencian un cambio positivo en la

GRÁFICO 5.16

Evolución de la eficacia política externa^{a/} en Costa Rica



a/ La eficacia política externa se mide con la siguiente pregunta: A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Se mide con base en una escala de 1 a 7. La categoría de baja eficacia incluye los valores de 1 a 3 y la categoría de alta eficacia incluye los valores de 5 a 7. Los porcentajes no suman 100% porque se excluye la categoría intermedia (valor 4) de la escala.

Fuente: Elaboración propia, con base en Alfaro Redondo, 2014, y datos del Barómetro de las Américas, de Lapop.

percepción ciudadana sobre la cercanía con el Gobierno.

También es importante conocer los factores que determinan la evolución del apoyo ciudadano a la democracia. La misma encuesta antes citada revela que la aprobación de la labor del Presidente, la edad, el nivel educativo, los ingresos y la percepción de eficacia política externa están asociados positiva y significativamente con el respaldo al sistema; por el contrario, quienes perciben una alta inseguridad en el país tienden a apoyar menos el sistema. Un aspecto que sobresale es la relevancia que ha cobrado la evaluación del desempeño del Presidente: si los ciudadanos se sienten satisfechos con la gestión del mandatario, esto se refleja en un mayor apoyo a la democracia, pero cuando la aprobación es baja, repercute de modo directo y negativo en el respaldo al sistema político.

En el largo plazo, la prolongación o, peor aún, la agudización de esta caída podría erosionar la estabilidad de la democracia. En los últimos veinte años el país ha experimentado profundos cambios que incluyen la transformación del sistema de partidos, escándalos de corrupción en los máximos niveles de

liderazgo político y una creciente protesta social que desborda la institucionalidad existente. En virtud de ello, es importante analizar los efectos de esos procesos en el apoyo a la democracia. Si bien la evidencia presentada hasta ahora es útil para mostrar la evolución de esta tendencia y algunos de los factores asociados a ella, lo cierto es que este aporte es aún preliminar y, sobre todo limitado, para explicar por qué ha mermado el apoyo al sistema político en Costa Rica y en otras democracias consolidadas. Este Informe no tiene aún respuestas claras. No obstante, el PEN y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por sus siglas en inglés) han asumido el reto de explorar en profundidad este fenómeno y están en la etapa de diseño y formulación de estudios y novedosas estrategias de investigación. Durante enero y febrero de 2015 se realizaron entrevistas a ciudadanos con el objetivo de recopilar datos sobre las causas y raíces del descontento. Con esa información, en la segunda mitad de este año salieron al campo nuevos sondeos de opinión, cuyos hallazgos serán reportados en la próxima entrega de este Informe.

Administración de la justicia

Desde hace varios años el Poder Judicial enfrenta críticas y un creciente escrutinio de la ciudadanía. Sus indicadores agregados de desempeño no evidencian mejoras significativas, e incluso algunos se han deteriorado en comparación con la década de los noventa. La confianza ciudadana en la capacidad de sanción de los tribunales también ha mostrado una tendencia decreciente, de acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas reseñados en anteriores ediciones de este Informe. Sin embargo, debe reconocerse también que el Poder Judicial de Costa Rica es uno de los más independientes y robustos de América Latina. En los últimos veinte años ha recibido una importante inversión de recursos, ha llevado a cabo intensos procesos de modernización —más que ningún otro órgano del sector público— y ha extendido considerablemente su cobertura territorial y temática, al punto que tramita en promedio más de 600.000 casos al año (1.800 asuntos diarios), la

segunda tasa de litigiosidad más alta del continente. No sería posible contar con la democracia en el estadio actual sin un robusto Estado de derecho.

Mejora en indicadores judiciales soslaya desafíos administrativos

Esta sección valora el desempeño del Poder Judicial en el 2014 y con perspectiva de mediano plazo, con base en los principales indicadores agregados²³ que se utilizan para el análisis en este ámbito: la entrada neta de casos por juez, los casos terminados netos por juez y los casos activos por juez, que se conoce también como congestión, casos pendientes o mora judicial. Los tres indicadores mostraron cambios positivos durante el año en estudio, aunque no en todos los casos ello fue resultado de una mejoría en el quehacer institucional, sino de ajustes metodológicos en la medición.

La entrada neta de casos por juez se redujo por quinto año consecutivo, hecho que se explica en buena medida por el aumento en el número de jueces contratados en los últimos tres años. En términos absolutos, la cantidad neta de casos que ingresaron a sede judicial pasó de 589.355 en 2012, a 610.982 en 2014. No obstante, en ese período se contrató a 111 jueces adicionales para aliviar la creciente carga de demandas ciudadanas interpuestas en la institución (cuadro 5.13).

El indicador de casos terminados por juez también mostró una reducción. Sin embargo, al ahondar en las razones que explican este resultado se encontró que no corresponde a una mejoría real, sino más bien a ajustes administrativos realizados por la Sección de Estadística del Poder Judicial. El valor de este indicador para 2014 fue de 506 casos finalizados por juez, cifra superior a las de los dos años previos (483 en 2012 y 487 en 2013), pero obtenida luego de un proceso de actualización del estado de varios expedientes en el sistema de registro electrónico de la institución.

En efecto, en el Juzgado de Cobros del Segundo Circuito Judicial de San José se dieron por terminados 30.467 expedientes que venían siendo reportados como activos, cuando en realidad habían concluido en períodos anteriores. Por su parte, el Juzgado Civil de Menor

CUADRO 5.13

Indicadores de desempeño del Poder Judicial. 2007-2014

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uso del sistema								
Litigiosidad por mil habitantes ^{a/}	121	130	146	144	143	127	126	128
Entrada neta anual por juez de primera instancia	722	641	674	673	659	580	563	546
Desempeño judicial								
Casos terminados por juez ^{b/}	666	568	585	596	609	483	487	506
Casos activos por juez de primera instancia	660	583	626	705	738	792	827	805
Porcentaje de congestión (materias gestionadas de oficio)	25,6	28,3	28,9	30,0	28,2	38,0	36,4	
Recurso humano disponible								
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	185	216	222	228	230	233	238	244
Número de habitantes por juez	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889	3.732
Total de abogados por 100.000 habitantes	390	407	408	422	436	452	470	484
Presupuesto								
Gasto real en justicia por habitante (dólares) ^{c/}	54	65,6	73,8	92	109,9	119	132,9	
Costo medio por caso terminado (dólares) ^{d/}	424	529	556	706	797	1.055	1.147	
Procesos abreviados								
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	3,3	2,3	1,4	1,5	1,6	2,8	3,1	3,9
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	6,0	4,6	5,5	8,8	7,7	8,4	8,9	7,4

a/ Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ Este es un indicador *proxy* de la productividad por juez. Se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia. Los casos terminados incluyen tanto sentencias de fondo como cualquier otro tipo de finalización o cierre de un expediente, tales como archivo fiscal, desestimación, sobreseimiento, conciliación y otras salidas alternativas.

c/ Se calcula dividiendo el gasto consolidado del Poder Judicial entre la población total. Se emplea el tipo de cambio promedio utilizado para el cálculo de la balanza de pagos.

d/ Se calcula dividiendo el total del costo de la justicia entre el total de casos terminados. El tipo de cambio empleado es el reportado por el Banco Central al 1 de julio de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2015.

Cuánta del Primer Circuito Judicial de Alajuela reportó como terminados 3.324 expedientes, al no ser posible ubicarlos físicamente. Ambas cifras suman 33.791 expedientes que, si se restan del total de casos terminados netos, arrojan un valor final de 476 casos terminados por juez, lo cual más bien revelaría un deterioro significativo en la productividad de los jueces en el 2014 (Solana, 2015).

Estas revisiones confirman, con datos empíricos, lo que este capítulo ha reiterado desde hace varios años: un análisis preciso del desempeño del Poder Judicial, solo puede avanzar en la medida en que las estadísticas y los registros electrónicos reflejen la situación real de cada despacho. Eso no ocurre en varias materias en la actualidad. De ahí la importancia de continuar con las iniciativas de auditoría que buscan contrastar los flujos de casos que reportan las estadísticas, con los expedientes físicos que efectivamente existen.

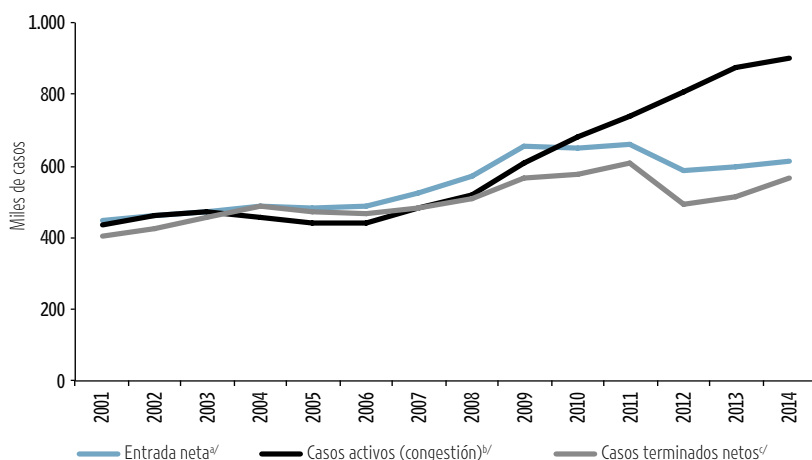
Por último, el número de casos activos por juez también disminuyó en 2014, al pasar de 827 en 2013, a 805. No obstante, aquí sucede lo mismo que con la entrada neta por juez: en realidad el valor absoluto aumentó pero, dado que hay más jueces, la distribución promedio generó una reducción en el indicador.

Este resultado puede llevar a error, porque las estadísticas judiciales muestran que en términos absolutos la congestión ha venido creciendo de manera sostenida. Al finalizar el 2014, el número de casos activos ascendió a 899.560, el doble de los 438.715 que existían en 2006, cuando inició la tendencia al alza en este indicador (gráfico 5.17). La evolución observada revela que el Poder Judicial sigue teniendo dificultades, tanto para hacer frente a la carga de trabajo que entra cada año, como para resolver los casos que se mantienen pendientes.

Interesa destacar que el aumento en la

mora judicial está concentrado en algunas materias: civil, cobros, pensiones alimentarias y penal. En las tres primeras el incremento se explica por la falta de actualización de las estadísticas (véase Solana, 2015). En la jurisdicción penal el número de expedientes en trámite viene creciendo desde 2008, lo mismo que la duración promedio de los casos que se resuelven por sentencia (sin incluir los tribunales de flagrancia) y, por consiguiente, los señalamientos para debate se hacen a plazos más largos. Aunque hay muchas explicaciones posibles, una que sobresale es el alto porcentaje de juicios pospuestos: cerca de 4.000 cada año (un 40%). Ello ocurre por diversos motivos, tanto internos como externos al sistema. En el primer caso destacan las dificultades para la citación y las ausencias de jueces o defensores, entre otros, y entre los problemas externos se encuentran la no presentación del defensor privado y

GRÁFICO 5.17

Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados

a/ La entrada neta se calcula restando a la entrada total las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias en tránsito.

b/ Los casos activos son los que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.

c/ Los casos terminados netos corresponden a casos finalizados menos las incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2015.

CUADRO 5.14

Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de la resolución. 2009-2014

Año de la sentencia ^{a/}	Sentencias con seguimiento	Cumplidas	Porcentaje global de cumplimiento ^{b/}
2009 ^{c/}	476	455	95,6
2010	1.767	1.662	94,1
2011	1.181	1.173	99,3
2012	2.975	2.643	88,8
2013	2.381	2.138	89,8
2014	3.722	3.298	88,6
Total	12.502	11.369	90,9

a/ En todos los casos, la fecha de corte para el seguimiento es el mes de mayo del año posterior a la emisión de la sentencia, excepto en 2010, que fue julio de 2011, y en 2013, que fue mayo de 2015.

b/ Corresponde a la proporción de sentencias cumplidas con respecto al total de sentencias emitidas. Se consideran únicamente las sentencias con un grado de cumplimiento conocido, es decir, que sean "cumplidas", "en trámite" o "incumplidas".

c/ Para el 2009 se reportan las sentencias con seguimiento entre los meses de octubre y diciembre, ya que en ese año se ejecutó el plan piloto del sistema de seguimiento de sentencias. La fecha de corte es mayo de 2010.

Fuente: Segura, 2015.

la ausencia injustificada del imputado. Según las estadísticas sobre el tema, que datan del 2011, esta última causa representa alrededor de un 30% del total de juicios cancelados (Solana, 2015).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA
véase Solana, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

Se mantiene tutela efectiva de derechos fundamentales

Si bien el respeto al Estado de derecho es uno de los principios básicos de una democracia madura como la costarricense, existen pocos instrumentos para determinar el grado de acatamiento de las leyes y los mandatos judiciales por parte de la población. Una forma de aproximarse a este tema consiste en dar seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional, la instancia encargada de resguardar los derechos fundamentales de la ciudadanía, tutelados en la Constitución Política.

En 2014 ingresaron a la Sala Constitucional 19.476 casos, 4.217 más (28%) que los reportados en 2013 y la cifra más alta en los veinticinco años de existencia de ese tribunal. El 89,4% de ese total correspondió a recursos de amparo, que en promedio tardan dos meses en resolverse. Pese al aumento de la demanda, este plazo es similar al que se viene registrando desde 1989 (Solana, 2015).

En el año 2009, el Poder Judicial y el PEN pusieron en operación un sistema de seguimiento que ha generado gran cantidad de información sobre el acatamiento de las sentencias de la Sala Constitucional. Se trabaja con un procedimiento sencillo: se realizan llamadas telefónicas a los recurrentes y los recurridos para conocer el grado de cumplimiento –completo, incompleto o no cumplido– de cada fallo y, en los casos en que la orden fue acatada, determinar si ello ocurrió dentro o fuera del plazo señalado. Las llamadas se hacen de manera aleatoria con el fin de obtener muestras representativas. De esta forma la Sala ha construido una base de datos que se alimenta con la información recogida cada año.

El cuadro 5.14 presenta los datos de cumplimiento global con base en los registros históricos emitidos por la Sala Constitucional. Allí se observa que el 91% de las sentencias se ha cumplido, lo cual refleja un alto nivel de acatamiento.

Desde el punto de vista de las instituciones recurridas, los datos confirman el alto grado de acatamiento, aunque con variaciones. Considerando los fallos emitidos entre 2013 y 2014, las mejores

tasas de cumplimiento son las del MEP y la CCSS, que registran valores por encima del 90%. Además cabe señalar que estas entidades son las más recurridas, de modo que su capacidad de respuesta merece ser destacada, dado el alto volumen de mandatos judiciales que reciben. Un poco más abajo figuran la Dirección General de Servicio Civil y las municipalidades, con proporciones de 76,8% y 77,7%, respectivamente, aunque con menores cantidades de sentencias (gráfico 5.18).

Nota especial: Primer estudio a profundidad del conglomerado judicial

En esta sección se reseñan las principales conclusiones del *Primer Informe Estado de la Justicia*, un estudio a profundidad del sistema de administración de justicia presentado por el PEN en abril de 2015. Ese documento aporta nuevos y valiosos insumos para el examen de los desafíos judiciales, que forman parte del panorama político analizado en este capítulo. Ya están en marcha las tareas preliminares para la preparación de un segundo Informe, que se espera publicar a inicios del 2017.

El estudio parte del reconocimiento de la complejidad del Poder Judicial y examina tres dimensiones básicas: la institucional, la jurisdiccional y la política. Para ninguna de estas áreas es posible formular conclusiones generales, ni asignar una calificación estandarizada. El cometido de este esfuerzo es brindar una plataforma de datos y análisis que permita hacer un balance entre los aspectos positivos y negativos de los temas investigados y, a partir de esa evidencia, promover el debate y la toma de decisiones informadas.

Un primer hallazgo del Informe es que el Poder Judicial, más que una institución, es un conglomerado de entidades con autonomía funcional (artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) que, sin embargo, trabajan con una misma plataforma presupuestaria y administrativa, bajo la égida de la Corte Suprema de Justicia. Así, aunque para simplificar se haga referencia a “la institución” judicial, en realidad no se está hablando de la estructura típica de un ente público, sino más bien de un espacio que reúne a varias entidades que tienen organizaciones, funciones y recursos técnicos, humanos y presupuestarios claramente distinguibles entre sí, y que en conjunto suman una

planilla de alrededor de 13.000 funcionarios y más de 300 oficinas en todo el país. Esta robustez institucional es producto de un largo proceso de fortalecimiento que abarcó casi todo el siglo XX y se documenta por primera vez, con datos inéditos, en un capítulo histórico del *Primer Informe Estado de la Justicia*.

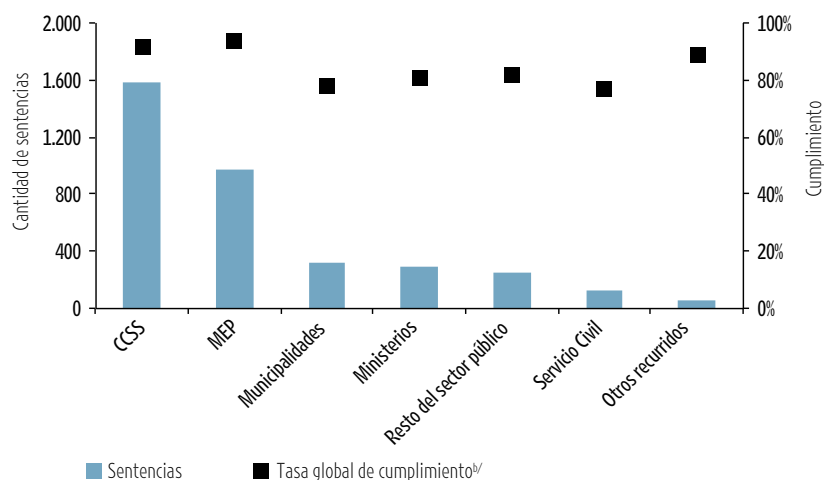
Desde la perspectiva institucional, este conglomerado ha mostrado una notable capacidad de cambio y adaptación, que tiene antecedentes históricos y también influencias del plano internacional. En los últimos veinte años ha sido objeto de una creciente inversión de recursos, que ha permitido una notable expansión de sus funciones y su cobertura, particularmente en la materia penal. Esto además ha convertido a Costa Rica en el país del continente que dedica la mayor proporción de su PIB a la inversión judicial.

Esas transformaciones, a las que de modo genérico se denomina “reforma judicial” pero que no pueden entenderse como un proceso unívoco ni sostenido, fueron impulsadas por al menos tres “olas” reformistas, cada una con sus propios énfasis y metas. No obstante, el Informe identificó limitaciones en los resultados de esos esfuerzos, fundamentalmente por errores de diseño, carencia de evaluaciones y, en algunas áreas, resistencia a los cambios propuestos. Uno de los mayores desafíos pendientes es reducir el centralismo en la toma de decisiones por parte de la cúpula judicial (Corte Suprema de Justicia), objetivo que fue parte esencial de las dos primeras “olas” reformistas, pero sobre el cual los avances han sido relativamente escasos.

El Informe también ofrece análisis a profundidad sobre tres temas: el derecho a la salud y la tutela de derechos en las materias laboral y penal. Sobre estas últimas se determinó que, en general, el acceso a la justicia y el debido proceso están garantizados, pero que también hay señales de alerta, pues casi un tercio de los casos presenta situaciones que ponen en riesgo la tutela efectiva de derechos. Ello es más usual en ciertos tipos de delitos y afecta a algunos grupos más que a otros; por ejemplo, en delitos de tipo sexual, las mujeres tienen mayor riesgo de que sus causas sean desestimadas. Por otro lado, el tema de la salud cuenta

GRÁFICO 5.18

Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida. 2013-2014^{a/}



a/ Los números reportados corresponden a las sentencias emitidas entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de diciembre de 2014. La última fecha de seguimiento es el 31 de mayo de 2015.

b/ Es la relación entre sentencias cumplidas y el total de sentencias de cada institución.

con una amplia jurisprudencia de la Sala Constitucional que tiende a la expansión de derechos y que incluso ha llegado a solicitar a la CCSS la implementación de políticas específicas.

Un último hallazgo que cabe destacar en esta síntesis tiene que ver con el rol que de manera creciente ha venido jugando el Poder Judicial como actor del sistema político, por efecto de los procesos de “judicialización de la política” y de “politización de la justicia”. Se investigó de manera especial la consulta previa de constitucionalidad y se encontró que: i) el uso de este instrumento por parte de la Asamblea Legislativa es bastante menos frecuente de lo que percibe la ciudadanía, ii) las resoluciones se dictan en plazos cortos (veinticuatro días en promedio) y, por tanto, no inciden de modo significativo en el tiempo que tarda el Congreso en aprobar las leyes, y iii) la mayoría de los dictámenes de la Sala Constitucional señala vicios de fondo que por lo general la Asamblea corrige, aunque ello no es obligatorio. Puede decirse entonces que ese tribunal tiene competencias para ejercer una influencia sustantiva, aunque la evidencia recogida por el Informe indica que la ha utilizado pocas veces en temas de amplia repercusión pública.

Política exterior

La evaluación de los principales componentes de la política exterior en 2014 muestra continuidad en las acciones diplomáticas y, durante los primeros meses de la administración Solís Rivera, cambios incipientes en el enfoque de los temas de comercio exterior.

El país siguió estrechando las relaciones bilaterales con sus socios políticos y comerciales más importantes, y además mantuvo un comportamiento apegado a los valores de paz, democracia y derechos humanos en los principales foros multilaterales. En ambas áreas el nuevo Gobierno ha dado continuidad a los temas tradicionales de la política exterior costarricense.

En cambio, desde el inicio de sus funciones la administración Solís planteó un nuevo enfoque en el manejo de los asuntos de comercio exterior. En este sentido destaca la inclusión del Ministerio de Relaciones Exteriores –o Cancillería–

en el proceso de adhesión del país a la OCDE, que venía siendo liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex). De este modo se confirmó la tutela de la Cancillería en todos los ámbitos de la política exterior, aunque por supuesto con la colaboración y participación de las entidades especializadas en las diversas materias.

Además de los temas a los que se da seguimiento anual, esta edición del capítulo incluye una nota especial sobre el quehacer de la Cancillería de la República, que ha mostrado una actitud acorde con una política de gobierno abierto y rendición de cuentas, suministrando información detallada sobre las acciones que realizan sus dependencias.

Uso estratégico de la política exterior

Una nación pequeña como Costa Rica requiere hacer un uso estratégico de la política exterior, sobre todo al considerar su contexto geopolítico: es un país sin ejército, en una región en la que prevalecen Estados débiles y una alta inseguridad y que, por su

ubicación geográfica, está expuesta a múltiples amenazas externas, como el crimen organizado. Esto obliga a estructurar las acciones de política exterior a partir de tres factores centrales. El primero es la necesidad de apegarse a la tradición diplomática y los lineamientos que por décadas han guiado las actuaciones del país en el plano internacional, y que están fuertemente arraigados en la defensa de la democracia, la paz y los derechos humanos (recuadro 5.9).

El segundo factor relevante tiene que ver con las competencias institucionales del Estado para cumplir con estos lineamientos. La política exterior es una política pública *sui generis*, pues en su formulación e implementación participan diversos actores y entidades, y convergen múltiples agendas, lo que le otorga un alto grado de complejidad (Murillo, 2012). El cuadro 5.15 da cuenta de las principales áreas por las que transita la política exterior costarricense. Algunas han sido introducidas recientemente o son poco conocidas, pero no menos importantes. Un ejemplo de ello son las

RECUADRO 5.9

Principales lineamientos de la política exterior costarricense

Tradicionalmente, la organización y funcionamiento de la política exterior costarricense se han sustentado en un conjunto de lineamientos estratégicos que trascienden el ejercicio de una administración, y que promueven valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. En concreto, existen al menos cinco ejes que han conducido las relaciones internacionales en las últimas décadas:

- Defensa de la democracia, la integridad territorial y la soberanía nacional. Al carecer de un ejército, el Estado costarricense ha cimentado su sistema democrático y el orden público en la Constitución Política y el respeto e inviolabilidad de las fronteras y la soberanía de todas las naciones.
- Promoción, protección y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Promoción de la paz, el desarme y la seguridad nacional, regional y mundial. En los organismos hemisféricos e internacionales el país ha promovido

la adopción de medidas para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, y lograr por vías pacíficas la resolución de los conflictos inter e intraestatales.

- Fortalecimiento del Derecho Internacional y desarrollo de un multilateralismo efectivo. Partiendo del principio de la igualdad soberana de todos los Estados, Costa Rica ha abogado por fortalecer las relaciones de cooperación entre las naciones mediante el Derecho Internacional, la diplomacia y el fortalecimiento de las estructuras multilaterales.
- Promoción del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental. En los últimos años Costa Rica ha dado un fuerte impulso a sus agendas comercial y ambiental, bajo la premisa de que es posible –y necesario– alcanzar el progreso social y económico sin comprometer la sostenibilidad del desarrollo.

Fuente: Chacón, 2015, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

acciones en materia de diplomacia pública sobre derechos humanos (recuadro 5.10).

En efecto, en la formulación y conducción de la política exterior participa una multiplicidad de órganos del Estado costarricense. Aunque la normativa le otorga la rectoría al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, otras instituciones tienen amplios márgenes de injerencia en los diversos ámbitos que abarcan las relaciones internacionales del país, como es el caso del Comex, en el área de comercio exterior, o Mideplan, en materia de cooperación internacional. Esta dinámica ha generado especialización institucional, pero también segmentación de la política y en las funciones de cada entidad. En tal sentido este Informe ha venido llamando la atención sobre la importancia de fortalecer los mecanismos de coordinación entre todas las instancias implicadas, no solo para el logro de los objetivos y lineamientos de la agenda del país, sino también para asegurar el máximo aprovechamiento de las ventajas que supone la especialización lograda a lo largo de los años (PEN, 2013 y 2014).

Finalmente, el tercer factor de relevancia es la necesidad de crear un mecanismo de sistematización y seguimiento de las acciones de política exterior, dada la complejidad

y diversidad del entramado institucional que participa en ellas. En la actualidad no existe forma de conocer y analizar la labor que realiza el país en todas las áreas temáticas mencionadas en el cuadro 5.15. Ello se debe, en buena medida, a la dificultad para registrar algunas de las acciones. De hecho, no en todos los casos es posible disponer de “datos duros” para evaluar el desempeño de la política exterior, como sucede, por ejemplo, con iniciativas que se llevan a cabo al más alto nivel diplomático y político (como reuniones con mandatarios de otras naciones), cuyos resultados son difíciles de medir o cuantificar.

El PEN ha hecho esfuerzos por crear algunas herramientas e indicadores para dar seguimiento a las acciones de política exterior. Si bien estos no incluyen todos los temas relacionados con esta materia, se ha logrado hacer acopio de datos, en su mayoría cuantitativos, que permiten una aproximación al desempeño del país en tres áreas: las relaciones bilaterales, las relaciones multilaterales y el comercio exterior. Esta es la base empírica para el análisis de la política exterior en este capítulo. En futuras ediciones se profundizará el estudio en otros ámbitos, con información suministrada por

la Cancillería que requiere un análisis pormenorizado.

Continuidad en las relaciones bilaterales

Durante los primeros meses de la nueva administración, en términos generales hubo continuidad en las relaciones bilaterales del país. Este es un ámbito en el que la política exterior parece trascender los cambios de gobierno.

Con base en un análisis realizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA, que utilizó como fuentes los comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores, los informes de gestión de las embajadas y otros documentos oficiales, es posible hacer un recuento de los temas a los que se ha dado continuidad y de los nuevos relieves que muestra la política exterior.

Desde que inició funciones, la administración Solís Rivera hizo expreso su deseo de intensificar las relaciones con algunos países, de acuerdo con los objetivos del Gobierno. En esa agenda destacan las siguientes acciones: mantener la cercanía y las iniciativas de cooperación con Estados Unidos, fortalecer las relaciones con China, estrechar los vínculos con Brasil

RECUADRO 5.10

La “Comisión interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de derechos humanos”

Mediante el decreto 36776-RE, de agosto de 2011, la Cancillería de la República creó la “Comisión interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de derechos humanos”, en respuesta a una de las recomendaciones del Examen Periódico Universal que realiza el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y también en cumplimiento de uno de los compromisos que adquirió Costa Rica al proponer su candidatura para convertirse en miembro de ese Consejo, lo que finalmente logró en el período 2011-2014.

La Comisión es coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y agrupa a alrededor de 22 instituciones, entre las que se encuentran los ministerios de Planificación, Vivienda, Educación

Pública, Ambiente, Justicia, Bienestar Social (IMAS), Agricultura y Economía, además del PANI y otras instituciones autónomas o entidades rectoras cuya labor se relaciona con el cumplimiento de derechos humanos, tales como el AyA, el ICE, la CCSS y la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai), entre otras.

Como su nombre lo indica, el objetivo principal de esta Comisión es coordinar la implementación de las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos, y fungir como promotora de la cooperación entre el Estado y la sociedad civil, para lo cual cuenta con la colaboración de grupos específicos de la sociedad y otros sectores como el académico y el de las ONG.

Un resultado importante del trabajo de esta entidad es la elaboración de la “Política

nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia”, cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, afrodescendientes, poblaciones de migrantes y refugiados. Para ello procura asegurar una serie de derechos básicos, como alfabetización, atención de la salud, acceso a vivienda, trabajo digno y acceso a agua potable, entre otros, lo cual demanda una adecuada coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y las entidades involucradas. Esta política tuvo un proceso de construcción de dos años y fue formalmente adoptada por el Estado costarricense en diciembre de 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

CUADRO 5.15

Áreas temáticas de la política exterior costarricense

Área temática	Tipo de acciones	Instituciones y dependencias responsables
Política exterior	Acciones que orientan las relaciones multilaterales y bilaterales del país, así como su participación en los organismos hemisféricos y regionales.	Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, representaciones diplomáticas en el exterior, Comex y Asamblea Legislativa.
Servicio Exterior	Acciones para la consecución de los intereses del Estado costarricense en materia consular y diplomática.	Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, TSE, Dirección de Migración y Extranjería, Ministerio de Hacienda y Comex.
Cooperación internacional	Acciones que buscan incrementar la cooperación reembolsable y no reembolsable hacia Costa Rica.	Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Mideplan, principalmente.
Asuntos jurídicos	Acciones para la defensa del país en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la cooperación judicial internacional y la asesoría a los jefes de jerarquía y a las diversas instancias de la Cancillería, entre otras.	Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Poder Judicial y otras instituciones autónomas.
Diplomacia pública	Acciones e iniciativas que tienen como objetivo posicionar la política exterior y proyectar la imagen del país ante otras naciones y la opinión pública.	Ministerio de Relaciones Exteriores.
Cooperación interinstitucional	Acciones de coordinación con otras instituciones tanto del Estado costarricense como internacionales, para la conducción de la política exterior.	Ministerio de Relaciones Exteriores, TSE, Dirección de Migración y Extranjería, Procuraduría General de la República, Registro Nacional, universidades estatales, sistema bancario, diversos ministerios y sector privado, entre otros.
Servicios	Acciones referidas al trámite de legalización de documentos de nacionales y extranjeros, para uso en el exterior.	Ministerio de Relaciones Exteriores, TSE, Ministerio de Salud, Dirección de Migración y Extranjería, tribunales de justicia, sistema bancario.
Formación profesional	Acciones dirigidas a la profesionalización del Servicio Exterior, mediante la capacitación académica y técnica de quienes formulan y toman decisiones, así como de quienes intervienen en el diseño y ejecución de la política exterior.	Instituto del Servicio Exterior Manuel María Peralta, UCR, UNA e INA.

Fuente: Chacón, 2015.

y poner un fuerte énfasis en las relaciones con Centroamérica (cuadro 5.16).

En el caso de Estados Unidos, históricamente los distintos gobiernos –incluido el actual– han mantenido fuertes vínculos diplomáticos y de negocios, que han sido reafirmados con frecuentes visitas presidenciales. Durante su primer año de gestión viajaron a ese país los presidentes Arias Sánchez, Chinchilla Miranda y Solís Rivera. Este último lo hizo en junio de 2014 y mayo de 2015, con el fin de tratar temas de comercio y seguridad (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

En lo que concierne a China, las relaciones no variaron, aunque en su momento el PAC se opuso abiertamente a algunas de las iniciativas de coopera-

ción gestionadas por la administración Chinchilla. Vale recordar que en 2013 la propuesta de construir una refinería en Moín fue detenida por una serie de dudas de índole ambiental, así como por cuestionamientos sobre la factibilidad y rentabilidad del proyecto. Algunas de esas denuncias fueron planteadas por el PAC cuando era oposición en el Congreso. Algo similar ocurrió con el proyecto de construcción de la carretera o ruta 32, también impulsado por la administración Chinchilla. En diciembre de 2013, la Contraloría General de la República planteó un conjunto de objeciones al respecto, que fueron compartidas por algunos miembros del PAC, entre ellos el entonces candidato presidencial Luis Guillermo Solís.

Así pues, las iniciativas de cooperación entre China y Costa Rica han continuado. En enero de 2015 se firmó un convenio que permitirá iniciar los estudios de viabilidad para el establecimiento de una zona económica especial (ZEE) en territorio costarricense. Asimismo, durante la visita del presidente Solís a China se acordó un nuevo paquete de cooperación no reembolsable por veinticuatro millones de dólares, entre otras acciones que confirman el interés de ambos países en ampliar sus vínculos bilaterales (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

El acercamiento con Brasil ha sido, hasta el momento, más bien discursivo y simbólico, y aunque representa una diferencia sustancial con la administración

CUADRO 5.16

Temas prioritarios de la agenda bilateral con países estratégicos. 2014

País	Temas que se mantienen	Nuevos intereses y precisiones
Estados Unidos	Comercio e inversión extranjera directa (visitas de promoción del presidente Solís). Seguridad.	Mayor énfasis en el tema de cooperación. Esfuerzos para lograr la participación de Costa Rica en las nuevas iniciativas de cooperación de los Estados Unidos hacia la región.
Brasil		Interés expreso de estrechar vínculos.
Centroamérica	Discurso de cercanía con Centroamérica. Continuidad de los procesos de integración económica.	El discurso político plantea un papel más activo de Costa Rica en el proceso de integración regional. Se sugiere efectuar una reforma integral del sistema de integración.
Alemania	Principal cooperante europeo. Socio importante en temas de derechos humanos en foros multilaterales.	
China	Proyecto de ampliación de la ruta 32. Proyecto de construcción de una refinería en Moín. Programas de fortalecimiento de los cuerpos policiales.	
Colombia	Aliado político en las disputas por límites marítimos con Nicaragua. Seguridad como elemento clave de la relación. Relaciones económicas en aumento (nuevo TLC).	
Japón	Socio histórico de cooperación en Asia.	
México	Socio en la incorporación a la Alianza del Pacífico. Cooperación en temas de seguridad regional.	
Nicaragua	Relaciones diplomáticas distantes, debido al conflicto fronterizo y la demanda ante la Corte Internacional de Justicia.	
Unión Europea	Proceso de ejecución del Acuerdo de Asociación. Cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación.	

Fuente: Elaboración propia con base en Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015.

Chinchilla, aún no es posible identificar una estrategia concreta para afrontar este nuevo reto. El presidente Solís encomendó a la Cancillería la “priorización de las relaciones con Brasil” y él mismo viajó a ese país en julio de 2014, para participar en una reunión del Cuarteto²⁴ de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y asistió a la toma de posesión de la presidenta Rousseff en enero de 2015, dando así una muestra de su interés en un acercamiento diplomático (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Con respecto a Nicaragua, la administración Solís mantuvo la política de circunscribir las relaciones al mínimo necesario, debido al conflicto fronterizo por el territorio de isla Calero y las demandas que se encuentran en curso en la Corte Internacional de Justicia.

En el caso de Centroamérica se ha cambiado de estrategia y se ha buscado intensificar la presencia en la región mediante

una serie de visitas y propuestas de reforma a las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Antes de asumir su cargo, el presidente Solís realizó una gira por la región, asistió a los trasposos de poderes de sus homólogos de El Salvador y Panamá, y luego regresó a esos mismos países en visitas de Estado. También se expresó la intención de promover la candidatura de un costarricense para la Secretaría General del SICA, de cara a la elección que se realizará en 2017. Asimismo, durante su primera participación en la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado del área, el presidente Solís planteó como objetivo de largo plazo desarrollar un proceso de reforma integral del Sistema desde su propia carta constitutiva –el Protocolo de Tegucigalpa–, propuesta que amplía la hecha por Costa Rica mientras ocupó la Presidencia pro Témprore del SICA, en 2013 (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Por último, la celebración de la Tercera Cumbre de la Celac en Costa Rica, en enero de 2015, brindó la oportunidad de promover la imagen internacional del país, dada la amplia cobertura mediática que se dio a este foro, que además fue importante para continuar con la política de acercamiento hacia Latinoamérica (recuadro 5.11).

País mantiene apego a valores tradicionales en la ONU

En el ámbito multilateral, específicamente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Costa Rica no consiguió su reelección en el Consejo de Derechos Humanos en octubre de 2014. Durante su participación en ese foro, mantuvo su discurso apegado a los valores tradicionales de paz, democracia, desarme y derechos humanos. Mostró una tendencia a votar con las mayorías, y a patrocinar resoluciones que no tenían oposición, o que contaban con

RECUADRO 5.11

Una mirada a la Presidencia pro Témporte de Costa Rica en la Celac

Costa Rica asumió la Presidencia pro Témporte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en la Segunda Cumbre de ese foro, celebrada el 29 de enero de 2014 en La Habana. Se convirtió así en el primer país centroamericano en ostentar ese cargo y, debido ello, fue responsable de organizar la Tercera Cumbre. Esta se realizó durante los días 28 y 29 de enero de 2015 en Heredia, en un esfuerzo que representó un gasto de 4,3 millones de dólares y requirió el apoyo de 3.000 personas.

El principal resultado de la Cumbre fue la Declaración de Belén, enfocada en la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la educación y la igualdad de género. Además se aprobó el Plan de Seguridad Alimentaria 2015-2025, con apoyo de la FAO.

Esta reunión facilitó el acercamiento de la región a potencias y socios estratégicos. En este sentido cabe destacar que en forma paralela a la Cumbre se llevó a cabo un foro China-Celac, en el cual el país asiático se comprometió a abrir una línea de crédito por 35.000 millones de dólares para América Latina y el Caribe. En el plano bilateral, el presidente Solís Rivera mantuvo reuniones con sus similares de Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia y Jamaica.

De las 33 delegaciones participantes, 21 fueron encabezadas por jefes de Estado y de Gobierno. Además, el foro contó con la presencia de altos representantes de la OEA, la FAO, la Unión Europea, la Caricom y la Cepal.

Fuente: Elaboración propia con base en Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015.

un amplio apoyo dentro del Consejo. Asimismo, tanto en esa instancia como en la Asamblea General, cuando el país no apoyó una resolución, lo hizo en consonancia con sus socios tradicionales (Estados Unidos, Alemania, España y Japón) o con el Grupo Latinoamericano y el Caribe (Grulac; Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Durante su presencia en el Consejo de Derechos Humanos, Costa Rica apoyó principalmente resoluciones sobre derechos civiles y políticos (46), promoción (38) y derechos de segunda generación (27; cuadro 5.17).

En el contexto de la Asamblea General, la participación de los países miembros se lleva a cabo en dos ámbitos. El primero es el de las seis comisiones principales de trabajo, que son: i) Desarme y seguridad internacional, ii) Asuntos económicos y financieros, iii) Asuntos sociales, humanitarios y culturales, iv) Política especial y descolonización, v) Asuntos administrativos y de presupuesto y vi) Jurídica. El segundo espacio es la Asamblea Plenaria, en la cual se discuten y aprueban los proyectos y resoluciones elaboradas por las

comisiones. Lo usual es que las iniciativas que emanan del consenso de las comisiones sean aprobadas de igual forma en la Asamblea y solo excepcionalmente son sometidas a votación. En esas ocasiones es posible conocer la visión de los países sobre asuntos específicos, que en algunos casos son coyunturales, pero en otros corresponden a temas que se han discutido por años. De este modo, la dinámica de la Asamblea permite observar patrones y tendencias.

Durante el 69° período de sesiones, celebrado en septiembre de 2014, se sometió a consideración de la Asamblea 262 resoluciones, de las cuales 76 fueron votadas. En ese proceso Costa Rica votó en coincidencia con las grandes mayorías, en particular con las decisiones del Grupo Latinoamericano y el Caribe (Grulac) y en algunos temas sus votos fueron contrarios a los de Estados Unidos y los principales socios europeos. El país apoyó con fuerza los temas de desarme, de manera consistente con una de las posiciones tradicionales de la política exterior costarricense en foros multilaterales (cuadro 5.18).

Cambios en el enfoque de las relaciones comerciales

Como se ha mencionado, la política exterior comercial es una de las áreas en que la administración Solís Rivera ha realizado mayores cambios en términos del enfoque y el quehacer institucional. Por un lado, se ha suspendido la firma de nuevos convenios de libre comercio, para centrar los esfuerzos en mejorar la administración de los ya existentes. Por otro lado, el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) se ha involucrado en proyectos de desarrollo de infraestructura, adopción de buenas prácticas y avances tecnológicos, que buscan incrementar la competitividad de la oferta exportable nacional. Entre otras iniciativas destacan los planes de modernización de las aduanas en los puestos fronterizos. Además se planteó un trabajo conjunto para la facilitación del comercio, en coordinación con Panamá y los otros países firmantes del TLC entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el respaldo de foros regionales (Comex, 2014).

En el plano institucional, durante el primer año del nuevo Gobierno el sector tradicionalmente liderado por Comex fue reconfigurado, para dar más espacio a la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la conducción de la política comercial externa. Entre otras acciones, se incluyó a la Cancillería en el proceso de adhesión a la OCDE, que antes era conducido casi exclusivamente por el Comex, se suscribió una alianza entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Procomer para atraer inversiones, promover el turismo y mejorar la competitividad del país. Además se estableció el Consejo de Política Internacional, con participación de diversos ministerios e instituciones y presidido por la Cancillería, con el fin de realizar acciones coordinadas en temas de política exterior (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Dos de los proyectos fundamentales de la administración Chinchilla que sufrieron cambios son, precisamente, los relacionados con el ingreso del país a la OCDE y a la Alianza del Pacífico. En el primer caso, en junio de 2014, en

CUADRO 5.17

Participación de Costa Rica^{a/} en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, por área temática. 2011-2014

Categorías	Total de resoluciones aprobadas	Resoluciones patrocinadas por Costa Rica	Porcentaje de resoluciones patrocinadas
Derechos de primera generación ^{b/}	73	46	63,0
Promoción ^{c/}	80	38	47,5
Derechos de segunda generación ^{d/}	37	27	73,0
Derechos de tercera generación ^{e/}	33	5	15,2
Conflictos específicos	85	4	4,7
Derecho Internacional Humanitario	11	3	27,3
Total	319	123	38,6

a/ Costa Rica se desempeñó como miembro del Consejo de Derechos Humanos durante tres años, lo cual significa que participó en diez períodos de sesiones, específicamente del 18 al 27.

b/ Los derechos de primera generación refieren a los derechos civiles y políticos fundamentales tales como la libertad, la vida, y la igualdad entre otros.

c/ La categoría "promoción" corresponde a las resoluciones que tienen que ver con la renovación de mandatos del Consejo de Derechos Humanos o la promoción de sus actividades (educación, planes y programas).

d/ Los derechos de segunda generación se vinculan con la vida en sociedad y la búsqueda del progreso y el bienestar material. Por ello incluyen los denominados derechos económicos, sociales y culturales.

e/ Los derechos de tercera generación son reflejo de las reivindicaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, particularmente en el contexto de la descolonización y el surgimiento de nuevos Estados, que necesitaban garantizar la autodeterminación de los pueblos, el derecho al desarrollo y la solidaridad internacional.

Fuente: Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015.

CUADRO 5.18

Patrón de votación de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU. 2014

Tema	Total de resoluciones votadas	Votación de Costa Rica			Patrón de votación
		A favor	En contra	Abstención	
Desarme	31	31	0	0	En estas resoluciones, la posición de Costa Rica se acerca más a la de sus socios centroamericanos y latinoamericanos, en contraposición a sus socios europeos, además de China, Japón y, especialmente, Estados Unidos.
Conflictos específicos	21	20	0	1	Se votó a favor de todas las resoluciones, excepto la AG/RES/69/90, junto con otros 78 Estados que se abstuvieron. Otros 9 votaron en contra. Esa resolución contenía un duro lenguaje contra Israel y brindaba amplios poderes a una comisión de investigación para ingresar a los territorios ocupados por ese Estado, que de acuerdo con las resoluciones de la ONU pertenecen al Estado Palestino.
Derechos humanos	9	8	0	1	En la votación de estas resoluciones Costa Rica se mantuvo cercana al Grupo Latinoamericano y el Caribe (Grulac), lo que a la vez significó un distanciamiento de los socios europeos y Estados Unidos.
Derechos económicos	7	6	0	1	La posición en esta materia es representativa del manejo diplomático de Costa Rica en este foro: un discurso afín al de las mayorías le permitió mantener alianzas en este tema.
Derecho internacional	6	6	0	0	Las votaciones en este ámbito colocaron a Costa Rica en franca oposición con Estados Unidos y, en algunos casos, con sus socios europeos, mientras que procuraron la cercanía con las posiciones china y latinoamericana.
Cooperación internacional	2	2	0	0	En esta temática el país vota de manera similar al Grulac.
Total	76	73	1	2	

Fuente: Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015.

una comparecencia ante la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Legislativa, el Canciller señaló la necesidad de modificar el procedimiento seguido por el anterior Gobierno, en el cual no se dio participación al Ministerio de Relaciones Exteriores. Con ello se pretende aumentar la viabilidad de la iniciativa mediante la unión del esfuerzo político-diplomático liderado por la Cancillería y el trabajo técnico especializado de Comex (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Por otra parte, en febrero de 2014 el Gobierno suscribió la “Declaración sobre el proceso de adhesión de la República de Costa Rica a la Alianza del Pacífico”, que marcó el inicio de las gestiones para la eventual incorporación a este bloque. En junio del mismo año el país participó en la IX Cumbre Presidencial de la Alianza, oportunidad que se aprovechó para establecer contactos con altos funcionarios de los países miembros. Adicionalmente, a lo largo del año se realizaron consultas sectoriales sobre temas comerciales vinculados a la Alianza. No obstante, a lo interno del país hay grupos que se oponen a esta iniciativa, como es el caso de diversas cámaras del sector agrícola, que consideran riesgosa la eliminación de aranceles sobre productos sensibles que se daría con el ingreso del país a la organización. También el partido Frente

Amplio ha anunciado su total oposición a este proyecto. Frente a estas y otras manifestaciones de desacuerdo, no es clara la intención del Gobierno de continuar con este esfuerzo. Este será un tema de seguimiento para la próxima edición de este capítulo.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLÍTICA EXTERIOR

véase Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Nota especial: Cancillería con perspectiva de “gobierno abierto”

El *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* (2012) dejó constancia de la imposibilidad de acceder a la información necesaria para evaluar el desempeño del país en materia de política exterior. En aquel año, bajo el argumento de la protección de datos sensibles para los intereses nacionales, no fue posible obtener del Ministerio de Relaciones Exteriores documentación específica sobre asuntos como presupuesto, nombramientos en el Servicio Exterior y agendas de trabajo de las principales embajadas. Las dificultades de acceso a información son, en última instancia, limitaciones para identificar

los aportes de la política exterior a la calidad de vida de la población, en concordancia con el enfoque de desarrollo humano que utiliza este Informe.

No obstante, para esta edición, por primera vez las máximas autoridades de la Cancillería mostraron una política de “gobierno abierto”, suministrando un amplio acervo de información sobre su labor y la de una buena parte de las misiones del país en el exterior. Esta actitud es digna de reconocimiento, ya que hace honor a los principios de transparencia y rendición de cuentas planteados por el presidente Solís Rivera como pilares fundamentales de su gestión.

Entre los documentos suministrados por la Cancillería hay informes consulares, planes anuales de trabajo de embajadas, gastos en el Servicio Exterior, nombramientos de diplomáticos, visitas estratégicas del Canciller y flujos de cooperación, entre otros. Por la complejidad de esta información, que trata asuntos de interés y seguridad nacionales, el PEN se compromete a realizar un análisis serio y cuidadoso de cara al próximo Informe, con el fin de avanzar hacia uno de los objetivos centrales de este capítulo: generar una plataforma que permita dar seguimiento a las principales acciones de política exterior que cada año realiza el país.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos, quien contó con el apoyo de María Estelí Jarquín como asistente de investigación.

Se elaboraron los siguientes insumos: *La gestión y desempeño del Poder Ejecutivo en la Costa Rica reciente*, de Felipe Alpízar y Alina Menocal; *Tocando a la puerta de Costa Rica: el conflicto por la concesión de los muelles de Limón*, de Alejandro Alvarado; *Cambios y continuidades: de la administración Chinchilla Miranda a la administración Solís Rivera. La política exterior de Costa Rica (2014-2015)*, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; *Desempeño legislativo en el período 1990-2015*, de Steffan Gómez Campos y Juan Guillermo Murillo Chinchilla; *Organización y funcionamiento de los partidos políticos*, de Steffan Gómez Campos y Juan Pablo Sáenz; *Protesta social en el 2014*, de María José Guillén; *Cambios en los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2018)*, de Alonso Ramírez Cover; *Consistencia entre la agenda programática y la agenda revelada de los partidos políticos costarricenses: 2010-2014*, de Juan Pablo Sáenz, y *Administración de justicia en Costa Rica 2014*, de Emilio Solana.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Perfil de participación de votantes en elecciones municipales*, de Ronald Alfaro

Redondo; *Matriz de editoriales 2014-2015*, de Lucía Alfaro Valverde; *Actualización de indicadores de elecciones municipales 2016*, de Daniel Castillo; *Áreas temáticas por las que transita la política exterior costarricense*, de Karen Chacón; *Rotación de ministros en el Gabinete durante el primer año de gobierno: 1998-2015*, de María Estelí Jarquín, y *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*, de Rafael Segura.

Se agradecen especialmente los comentarios y revisiones de los borradores de ponencias a Laura Fernández y Gioconda Ubeda, y del borrador del capítulo a Constantino Urcuyo y Miguel Gutiérrez Saxe.

Se agradecen los comentarios y aportes de información de: Ronald Alfaro Redondo, Luis Antonio González, Leonardo Merino, Natalia Morales, María Santos, Rafael Segura y Evelyn Villarreal (PEN); Ileana Aguilar, Diego Brenes, Mariela Castro y Hugo Picado (IFED-TSE); Ronald Chacón (Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, TSE) y Marilyn Garro (Departamento de Registro de Partidos Políticos, TSE); Ricardo Agüero y Sandra Herrera (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); Francisco Bonilla y Kattia Salas (Sala Constitucional); Linyi Baidal, Arnoldo Brenes, Carmen Claramunt, Eduardo Cubero, Irinia Elizondo, María Devandas, Manuel

González, Eugenia Gutiérrez, Gioconda Ubeda y Xinia Vargas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). Finalmente, se agradece a los líderes de los siguientes partidos políticos cantonales: Curridabat Siglo XXI, Del Sol, El Puente y los Caminos de Mora, Independiente Belemita y Acción Cantonal Siquirres Independiente, por las entrevistas concedidas.

La edición técnica fue realizada por Steffan Gómez Campos, Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas Cullell.

La revisión de cifras la efectuaron Rafael Segura y Ariel Solórzano.

Los talleres de consulta se realizaron los días 27 de mayo, 24 de junio y 18 de agosto de 2015, con la participación de Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Felipe Alpízar, Alejandro Alvarado, Kathya Araya, Marianne Bennett, Margarita Bolaños, Luis Diego Brenes, Jorge Cáceres, Wilson Campos, Carmen Claramunt, Randolph Coto, María Devandas, Irinia Elizondo, Laura Fernández, Manuel González, María José Guillén, Eugenia Gutiérrez, Miguel Gutiérrez Saxe, Juan Huaylupo, Gloriana Martínez, María Fernanda Morales, Sergio Moya, Carlos Murillo, Ciska Raventós, Ana Rodríguez, Saskia Rodríguez, Rodolfo Solano, Eduardo Trejos, Gioconda Ubeda, Eduardo Ulibarri, Jeannette Valverde, Carolina Vargas, Xinia Vargas y Elayne Whyte.

NOTAS

- 1** 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”.
- 2** Algunos han catalogado, erróneamente, a las elecciones municipales de 2016 como elecciones de medio período. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en casos como los de El Salvador o México, en Costa Rica no se renuevan, de manera parcial o total, las curules en la Asamblea Legislativa, por lo que no tiene sentido denominarlas de esa manera.
- 3** Anteriormente, la elección del ejecutivo municipal (como se denominaba al alcalde) era indirecta, pues la efectuaba el Concejo Municipal mediante votación de mayoría simple.
- 4** Dato del TSE con fecha de corte a abril de 2015.
- 5** Para facilitar la comprensión de los resultados en esta sección se asume que la totalidad de las observaciones del panel (más de siete millones) es igual a 100.
- 6** El PLN se utilizó como categoría base para el análisis por dos razones: i) fue el partido que ganó dos de las tres elecciones presidenciales entre 2002 y 2010, y ii) fue el partido con mayor cantidad de alcaldes electos en dos de los tres comicios municipales.
- 7** Los partidos analizados son: FA, ML, PAC, PASE, PLN, PRC y PUSC.
- 8** Según consta en el expediente del partido en el TSE. No obstante el PLN considera como fecha de fundación el 12 de octubre de 1951, cuando se constituye su primer comité ejecutivo provisional.
- 9** El Reglamento a la Ley de Planificación Nacional (DE-37735) establece el Plan Estratégico Nacional como el instrumento de planificación a largo plazo (no menor a veinte años) que expresa los principales objetivos, políticas y metas para impulsar la visión sobre el futuro del país. El Plan debe ser diseñado bajo la coordinación del Mideplan y actualizado cada cinco años. Actualmente, Costa Rica cuenta con un listado de objetivos de desarrollo nacional con visión al 2030 (Mideplan, 2013). Sin embargo, no se ha definido con claridad cuál es la influencia o relevancia de este instrumento en relación con el PND. Una razón es que el Plan Estratégico es regulado por el Reglamento citado y no en el marco de las leyes que norman el Sistema Nacional de Planificación (SNP).
- 10** Para mayor detalle sobre la conformación de los gabinetes puede consultarse: Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Indridason y Kam, 2008; Campbell, 2005; Lewis, 2005 y 2008.
- 11** 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%).
- 12** Recuérdese que el año legislativo va del 1 de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente.
- 13** La tasa de éxito aquí utilizada no distingue según el proponente del proyecto, ya sean los legisladores o el Ejecutivo, como sí ocurre con otros indicadores de éxito usados en la literatura comparada. En este caso lo que interesa es determinar la proporción de leyes convocadas por el Ejecutivo (que pueden ser de su iniciativa o de la de algún diputado) que fueron finalmente aprobadas en sesiones extraordinarias. Con ello se evalúa el desempeño del Gobierno en la promoción de sus iniciativas en el Congreso.
- 14** El IPIL refleja las capacidades que tiene el Ejecutivo para incidir en la agenda legislativa, de acuerdo con catorce variables extraídas de la normativa incluida en la Constitución y los reglamentos internos (García, 2009).
- 15** Vale recordar que un mes antes de la segunda ronda electoral, el candidato del PLN anunció que abandonaba la contienda y, por ende, su aspiración presidencial.
- 16** El 27 de julio de 2015 se aprobó el proyecto tramitado bajo el expediente 19328, que fue propuesto por varios diputados e incorporó el voto nominal en el Reglamento Legislativo. Por medio de un Transitorio la reforma dispone que “el Directorio de la Asamblea Legislativa contará con un plazo de tres años para implementar el o los mecanismos necesarios para el registro de votos en que se deba consignar el nombre completo del legislador o legisladora junto con su votación, en relación con todos los asuntos conocidos por el Plenario Legislativo”.
- 17** 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.
- 18** Otro grupo con una participación importante fue la Comisión de Lucha contra la Pobreza en Alajuelita (Colupoa).
- 19** En 2014 las acciones colectivas que tenían demandas específicas sobre la concesión a la empresa APM Terminals representaron un 2,6% del total, es decir, quince protestas, de las cuales nueve se dieron en octubre. Una de ellas fue la huelga, que a su vez contó con gran variedad de “repertorios”, como bloqueos y declaraciones públicas.
- 20** Como se ha indicado en anteriores Informes, en 2007 hubo otro momento de alta conflictividad social que la fuente de información –los medios escritos– no registró como tal, por tratarse, esencialmente, de un proceso electoral: el referendo sobre el TLC con Estados Unidos.
- 21** La principal debilidad de este argumento es que, lamentablemente, no se tiene una medida de tolerancia previa a la campaña contra el FA, que permita observar la situación antes y después de esa coyuntura.
- 22** El Barómetro de las Américas mide la eficacia política externa con la siguiente pregunta: A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Se usa una escala de 1 a 7, en la que 1 es “muy en desacuerdo” y 7 “muy de acuerdo”.
- 23** Aunque se conocen con el nombre de indicadores de desempeño, o de productividad, no logran medir con precisión esa realidad. En muchos casos se trata de promedios o valores agregados que invisibilizan situaciones extremas y patrones diferenciados según tipos de demandas, materias y usuarios. Es por ello que en el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) se hizo un llamado al Poder Judicial para que desarrolle indicadores de desempeño con datos comprehensivos y específicos de su quehacer y, con ello, amplíe la frontera de información sobre las complejas funciones que realiza.
- 24** El Cuarteto de la Celac lo integran el país que tiene la Presidencia pro Tempore, el que le precedió, el que tendrá ese cargo el año siguiente y un país caribeño. Así pues, en 2014, de acuerdo con este orden el grupo estuvo conformado por Costa Rica, Cuba, Ecuador y Antigua. Costa Rica lo encabezó debido a que ostentó la Presidencia pro Tempore en el período 2014-2015.

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

CAPÍTULO

6

Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano

CAPÍTULO
6Ordenamiento territorial:
implicaciones para
el desarrollo humano

INDICE

Hallazgos relevantes	275
Valoración general	277
Introducción	279
Tres décadas de crecimiento urbano no planificado, insostenible y excluyente	282
Rápida y sostenida expansión urbana de la GAM	283
La respuesta pública a la expansión urbana	287
Patrones de crecimiento urbano transforman dinámica del mercado de tierras	293
Costos asociados a un crecimiento urbano sin planificación	304
Insuficiencia e ineficiencia de la infraestructura vial y el sistema de transporte	304
Riesgo de desastres aumenta por la falta de ordenamiento territorial	313
Los planes reguladores cantonales: un instrumento entrabado	318
El marco jurídico-institucional para la regulación cantonal se complica	319
Capacidades institucionales limitan concreción de planes reguladores	320
Conflictos por el uso de la tierra se manifiestan al aplicar los planes reguladores	320

HALLAZGOS RELEVANTES

>> 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.

>> El área construida en la GAM casi se duplicó entre 1982 y 2013.

>> 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%.

>> Entre 1986 y 2010, la densidad de población en la GAM pasó de 68,3 a 75,4 habitantes por hectárea urbana.

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

>> El Área Metropolitana de San José es el territorio donde se concentran las carreteras con mayor tráfico promedio diario: entre 50.000 y 80.000 vehículos se desplazan cotidianamente por cada una de las rutas del anillo de circunvalación, las autopistas General Cañas y Florencio del Castillo y la ruta 27.

>> Según datos del INEC, entre 2000 y 2011 San José sufrió una pérdida habitacional del 5,0%, mientras que los cantones periféricos aumentaron su población en más de un 15,0%, 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 50,0% mayores.

>> Según una encuesta de la Contraloría General de la República, en la GAM el 25,0% 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 eventos), Alajuela (572), Cartago (379) y Aserrí (306 eventos), entre otros.

>> Entre 1985 y 2014, un total de 22.328 unidades habitacionales en la Región Central sufrió algún nivel de afectación por desastres. Un 9,3% de ellas no volvió a ser habitado.

>> En el mismo período, los cantones con mayor recurrencia de desastres en el Valle Central (Desamparados, San José, Alajuela, Cartago, Aserrí, La Unión, Heredia, Alajuelita, Goicoechea y Curridabat), mostraron también un crecimiento de su porcentaje de población urbana.

>> De las 36 municipalidades del Valle Central, 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.

>> La mayoría de las acciones colectivas asociadas al uso del suelo en el período 2010-2014 (29 de 33) se dieron en cantones que cuentan con planes reguladores, al menos parciales.

VALORACIÓN GENERAL

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 anteriores ediciones, este Informe señaló que un ordenamiento territorial deficiente es el principal impulsor de la huella ecológica. Hoy, con más información y estudios más profundos, es posible asegurar que las debilidades en este campo comprometen también la sostenibilidad social y económica y, en general, el desarrollo humano de Costa Rica.

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 como San Ramón, Grecia, Naranjo, Palmares y Atenas, en un proceso que se conoce como conurbación. 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; por ejemplo, en 2012 el porcentaje de suelo dedicado a uso urbano que estaba ubicado fuera del "anillo de contención" delimitado en el Plan GAM de 1982 era más de veinticinco veces mayor que en 1986. Las zonas industriales se ubicaron en áreas distintas a las planeadas, las zonas residenciales se ampliaron sin tomar en cuenta criterios de riesgo de desastre y se consolidó un patrón no planificado de crecimiento urbano, con características diferenciadas según sectores de ingreso.

Como consecuencia de este proceso, el valor del suelo amplió la brecha entre zonas rurales y urbanas, así como entre cantones, lo que a su vez reprodujo desde el punto de vista habitacional la segregación entre sectores de distintos niveles de ingreso. Incluso el mismo Estado obvió los planes establecidos, y propició algunas concentraciones urbanas que hoy son focos de pobreza. En las zonas centrales de ciertos cantones hoy puede hablarse de un virtual agotamiento de las áreas urbanizables, en tanto que en otras áreas

dotadas de la infraestructura necesaria más bien se observan procesos de despoblamiento (como el centro de San José). Es decir, mientras algunos lugares pierden residentes, los cantones periféricos aumentan su población, con las consiguientes complicaciones para la movilidad de las y los trabajadores. Este proceso ha sido facilitado en parte por la inversión pública, que extendió las carreteras hasta esas zonas, sin que el sector inmobiliario aportara mucho a cambio de ese beneficio.

La ausencia de ordenamiento territorial en la GAM genera altos costos económicos y sociales, y uno de los más importantes se expresa en el transporte y la infraestructura vial. Existe una ecuación perversa de estancamiento en la capacidad de la red vial nacional, aumento significativo de la flota vehicular y falta de planificación de la red de carreteras y los servicios de transporte público, que resultan en un impulso indirecto pero vigoroso al uso de vehículos privados, la principal fuente de emisiones contaminantes del país.

La saturación de la red vial explica el aumento de la congestión vehicular. El área metropolitana de San José concentra las carreteras con mayor tráfico promedio diario, y en la GAM el 25% de las personas tarda más de dos horas al día en llegar a su destino. Esto genera costos que afectan la productividad y la salud de las personas, produce más contaminación y consumo de combustibles -con los consecuentes aportes al cambio climático-, así como pérdida de tiempo, menor uso del transporte público e incremento del costo de bienes y servicios, entre otros.

La ausencia de ordenamiento territorial también permite que se configuren escenarios de riesgo para la vida y la seguridad de las personas. El Valle Central es una zona susceptible a eventos de origen natural que tienen el potencial para convertirse en desastres, debido a una vulnerabilidad que se construye socialmente por situaciones como el crecimiento de la población urbana, desarrollos residenciales que infringen la normativa, el fenómeno del "precarismo", obras de infraestructura que aumentan la impermeabilidad de los suelos y, ante todo, la pobreza y la exclusión, que dan lugar a asentamientos humanos en márgenes de ríos y laderas. Entre 1985 y 2013 los cantones con mayores registros de desastres fueron, precisamente, los más urbanos y poblados,

como Desamparados, San José, Alajuela, Cartago y Aserrí. En ese período esta zona tuvo 133 muertes, 22.396 viviendas afectadas y 111.980 personas damnificadas, de las cuales el 9% se quedó sin techo. Los daños en la infraestructura y la producción son muy elevados y, con frecuencia, incalculables.

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 dieron los patrones antes mencionados. La insuficiencia de la acción pública permitió que, en la práctica, el mercado inmobiliario operara con pocas restricciones. Los costos sociales y económicos derivados de ello ponen en evidencia que, sin política de Estado, la oferta y la demanda no alcanzan para mejorar las condiciones de vida de la población. El hecho de que no se hiciera planificación territorial tuvo un alto precio: contaminación, riesgos y segregación social. Existen pocas condiciones para formular políticas correctivas, mientras ese Estado, cuya intervención es central, siga teniendo una institucionalidad débil, que le impida hacer frente a grupos económicos muy fuertes que resisten cualquier intento de cambio, y también a intereses difusos, que hacen difícil enfocar la acción colectiva en actores específicos. Toda esta problemática es alimentada por la falta de una autoridad y una normativa que consideren el carácter intercantonal de muchos asentamientos y reflejen la realidad territorial. En esto la geografía política quedó rezagada: no se crearon autoridades para regiones que conformaron una unidad (como la GAM). Pero, además, hay un limitado uso del instrumento básico: los planes reguladores cantonales. En el Valle Central, dieciséis municipalidades no los tienen. Ello se explica, entre otros factores, por lo disperso y desarticulado del marco normativo-institucional, la tramitomanía en la revisión y aprobación de los planes, y la falta de recursos económicos y técnicos de las municipalidades, el INVU y otras entidades involucradas.

Este capítulo pone en evidencia un déficit de gobernanza, es decir, de capacidad para la toma de decisiones efectivas orien-

VALORACIÓN GENERAL (CONTINUACIÓN)

tadas 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.

En suma, la realidad del ordenamiento territorial en la GAM es un buen ejemplo de cómo la falta de planificación puede generar altos costos, tanto para la economía como para el bienestar de la población. Esta es un área en la cual la sostenibilidad está comprometida desde cualquier punto de vista, y que evidencia que, allí donde el Estado no opera, lo hace el mercado, y no necesariamente para mejorar el desarrollo humano. En esta área, actuar es urgente y la política pública, central.

Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano

Introducción

A lo largo de varias ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el ordenamiento territorial, por su alta complejidad y sus múltiples implicaciones, constituye uno de los principales desafíos ambientales y, en general, del desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Teniendo esto en cuenta, se ha estudiado y dado seguimiento a un conjunto de temas relacionados con esta problemática, tales como: los patrones de uso del territorio y su productividad, la segregación socioespacial y el desarrollo habitacional, el ritmo de crecimiento urbano y la dotación de servicios públicos, la agricultura en zonas aledañas a áreas urbanas, la huella ecológica, la conservación de fuentes de agua claves para el abastecimiento de pueblos y ciudades, la contaminación del aire y los cuerpos de agua, el manejo de residuos, los riesgos de desastre, la dotación de infraestructura, la movilidad urbana y los impactos sobre la calidad de vida de las personas, entre otros (recuadro 6.1).

En este capítulo especial, el Informe realiza una síntesis de los trabajos publicados por el Programa Estado de la Nación y de otros estudios realizados por diversos centros académicos e instituciones públicas y privadas del país. Además presenta e integra nueva información, con la finalidad de hacer un aporte para ampliar el conocimiento y mejorar la calidad del debate sobre el ordenamiento territorial y, ante todo, abrir nuevas líneas de investigación para el futuro.

Que un país decida ordenar su territorio implica que la sociedad está interesada en aprovechar de la mejor manera sus recursos y en cumplir una de las aspiraciones que guían los análisis del capítulo ambiental de este Informe: que el uso real de territorio “sea acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y de su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local”. Según la medición de la huella ecológica, en Costa Rica los patrones de uso de los recursos naturales superan la capacidad del territorio para satisfacer esa demanda y mantener su ritmo de regeneración natural. Las naciones que aplican políticas para evitar esta situación se ven positivamente obligadas a levantar información (sus recursos, usos potenciales del suelo, riesgos, necesidades) y a crear instrumentos que le den contenido científico, político y de construcción participativa, a los esfuerzos por impulsar el desarrollo humano de un modo sostenible.

En el caso costarricense, la falta de ordenamiento territorial empeora la deuda ecológica, afecta la calidad de vida, compromete la disponibilidad futura de recursos naturales y genera altos costos económicos y sociales. En particular, el crecimiento urbano de las últimas décadas no ha respondido a políticas de ordenamiento a nivel nacional y local, sino, en buena medida, a la dinámica del mercado inmobiliario. Todos estos fenómenos comprometen la sostenibilidad social, económica y ambiental del proceso de desarrollo del país.

Conceptos importantes

Ordenamiento territorial

Es un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio acorde con el potencial y las limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (Palacio y Sánchez, 2003).

Planificación urbana

Es el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad (Ley 4240).

Uso de la tierra

Es la utilización de un terreno, de la estructura física asentada o incorporada a él, o de ambos, en cuanto a clase, forma o intensidad de su aprovechamiento (Ley 4240).

Ante tal escenario, los objetivos centrales de este capítulo son evaluar los patrones del crecimiento urbano en el Valle Central –principalmente en la GAM–, analizar las implicaciones y costos que tiene la falta de ordenamiento territorial que ha acompañado esa expansión, así como la conflictividad y los problemas

RECUADRO 6.1

El tema del ordenamiento territorial en los *Informes Estado de la Nación*

El tema del ordenamiento territorial no es nuevo en el *Informe Estado de la Nación*. Las investigaciones realizadas¹ conforman una base de información importante, que permite concluir que Costa Rica no solo no ha tenido una planificación adecuada de su territorio, sino que la debilidad y fragmentación del marco normativo e institucional en la materia, en vez de favorecer el uso planificado, ha promovido la conflictividad social y política.

El Décimo Informe (2004) incluyó un apartado especial sobre segregación residencial en la Gran Área Metropolitana, en el cual se evidenció la existencia de patrones de localización de las viviendas definidos a partir del nivel socioeconómico de los hogares y, por ende, una clara separación espacial entre grupos de personas con distinto poder adquisitivo. El Duodécimo Informe (2006) examinó el crecimiento urbano y llamó la atención sobre su carácter desordenado y expansivo, concentrado alrededor de San José, Heredia, Cartago y Alajuela con un patrón lineal a lo largo de las carreteras, lo que dificulta la redundancia de la red vial. El Decimotercer Informe (2007) estudió la problemática alrededor de la zona marítimo-terrestre (ZMT), cuyo uso muestra anarquía, inadecuada aplicación de la ley y de los planes reguladores, y poco control de los entes encargados. Por su parte, el Decimocuarto Informe (2008) abordó el desarrollo inmobiliario en Guanacaste y la región Pacífico Central, procesos que desembocaron -a inicios de este siglo- en patrones de crecimiento desordenados, similares a los observados en la GAM.

La gestión urbana de la GAM y sus principales desafíos se evaluaron en el Decimoquinto Informe (2009), en el cual se indicó que esta zona debe ser el objetivo prioritario del ordenamiento y la regulación territoriales, dada

la cantidad de población y actividades productivas que concentra. Y en el año 2010, el Decimosexto Informe reiteró la importancia de contar con políticas de ordenamiento territorial y advirtió sobre la dificultad de lograrlo en el contexto de un entramado institucional y un marco normativo que traslapan competencias, fragmentan esfuerzos y terminan generando conflictos entre distintos actores públicos e intereses contrapuestos en cuanto al uso del territorio. El Decimoséptimo Informe (2011) señaló el ordenamiento territorial como la principal deuda ambiental del país, e hizo ver que un adecuado manejo y regulación del territorio permitiría mitigar, e incluso evitar, impactos ambientales relacionados con la vulnerabilidad de los suelos, el manejo de los recursos hídricos y la conservación, entre otros.

El Decimoctavo Informe (2012) reiteró la falta de continuidad de las políticas en este campo, la situación de los planes reguladores cantonales y el impacto del anillo de contención en el crecimiento urbano y el desarrollo de la GAM. Asimismo, reseñó el debate que se generó en el país en torno al establecimiento de planes regionales para esta zona, tras el rechazo del Prugam y la propuesta del Potgam.

En años más recientes, la penúltima edición (2013) documentó los esfuerzos realizados para la publicación de la Política Nacional del Ordenamiento Territorial (PNOT) y la persistente deuda de ordenamiento en la ZMT, que ocasiona una alta vulnerabilidad en las zonas protegidas. Por último, el Vigésimo Informe señaló, de nuevo, la necesidad de contar con un marco normativo actualizado y comprensivo en esta materia, y dio cuenta de los avances y retrocesos en la aprobación de planes reguladores cantonales. Además destacó la importancia de la Política Nacional del Mar (2014) y los retos pendientes en ordenamiento costero y protección de los recursos marinos.

normativos e institucionales asociados a este tema.

Los asuntos que pueden conformar una agenda de investigación sobre ordenamiento territorial son múltiples, y todos relevantes. Se trata de una problemática compleja, en la cual convergen diversos factores (económicos, sociales, políticos y culturales) y realidades (las zonas urbanas y las rurales, las ciudades, las áreas de conservación, las tierras agrícolas, el territorio marino, entre muchos otros). Por eso, para elaborar el presente capítulo fue necesario hacer una selección temática que permitiera concentrar el análisis en una región, sin descartar la realización de estudios futuros sobre los asuntos no considerados en esta oportunidad.

La selección efectuada se sustenta en el hecho de que en una superficie pequeña en el Valle Central del país, y particularmente en la Gran Área Metropolitana (GAM), se concentran más de la mitad de la población y las mayores cifras y proporciones de actividades económicas, zonas residenciales e industriales, impactos ambientales por generación de residuos y emisiones contaminantes, invasión de fuentes hídricas y riesgo de desastres. Estos factores, asociados a la rapidez, el desorden y la falta de planificación con que se ha dado el crecimiento urbano de la GAM en las últimas décadas, hacen de esta un “laboratorio” ideal para el análisis del tema que aquí interesa.

Cabe aclarar que, como se dijo, la GAM es parte de una zona geográfica más amplia: el denominado Valle Central. Por ello en el capítulo, siempre que es posible, se procura ampliar el alcance del lente, teniendo en cuenta además que el proceso de metropolización ha desbordado ya los confines de la GAM y extiende sus efectos al resto del Valle (recuadro 6.2). Así, los datos que se ofrecen en algunos casos corresponden a la GAM, y en otros al Valle Central o la Región Central, de acuerdo con la información disponible, que no siempre es precisa desde el punto de vista de la delimitación territorial.

El capítulo se organiza en tres grandes secciones. En la primera se describe de manera general la evolución del uso

RECUADRO 6.2

Delimitación geográfica: Gran Área Metropolitana, Valle Central y Región Central

Para realizar este capítulo fue necesario combinar datos que no siempre responden a las mismas delimitaciones geográficas. Por eso, a lo largo del texto las y los lectores encontrarán información que, alternativamente, puede referirse a una u otra de las áreas que ilustra el mapa 6.1 y que corresponden a las siguientes definiciones:

Gran Área Metropolitana (GAM). Es una zona delimitada con criterios técnicos de ordenamiento urbano territorial. Sus límites no corresponden con bordes de cuenca ni límites administrativos de cantones y distritos, ya que algunos de ellos están incluidos solo de modo parcial. Se definió a partir de la estructura urbana del Valle Central y áreas contiguas con posibilidades de convertirse en urbanas en el mediano plazo; asimismo, se consideraron las áreas productivas y las fuentes de agua cercanas a la zona especial de protección. El criterio de delimitación no correspondió en forma exclusiva a divisiones topográficas naturales. La GAM tiene una extensión de 1.967 km², que equivale a un 3,8% del territorio nacional. Está conformada por 31 cantones (11 de ellos incluidos parcialmente) y 164 distritos. La distribución por cantones es la siguiente:

- **San José (13):** San José, Escazú, Desamparados (parcial), Aserrí (parcial), Mora (parcial), Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vásquez de Coronado (parcial), Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat.
- **Heredía (9):** Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo.

- **Cartago (6):** Cartago (parcial), Paraíso (parcial), La Unión, Alvarado, Oreamuno (parcial) y El Guarco (parcial).

- **Alajuela (3):** Alajuela (parcial), Atenas (parcial) y Poás (parcial).

El límite más singular de la GAM es el del sur, que no corresponde con la división de las aguas en la región sur-este del valle de El Guarco, sino con una línea imaginaria que es una paralela geográfica establecida desde “Vara del Roble”, en el sur de El Guarco, hasta “Alto Palillos” en el Parque Nacional Tapantí (oficio C-PU-D-720-2013 del Mivah). Esta línea incluye parte de la zona especial de protección de los ríos Navarro y Sombrero.

Valle Central. Abarca desde San Ramón hasta Paraíso, y desde las montañas de Heredia hasta la cordillera de Talamanca y el valle del río Tárcoles al suroeste, más una pequeña porción de la cuenca del río Reventazón en los cantones de la provincia de Cartago. Aunque no existe una delimitación oficial para esta área geográfica, la descripción difundida a través de los años se basa en el criterio de bordes naturales y cuencas hidrográficas. En 2008, este criterio condujo a los gestores del Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) a proponer una extensión de la GAM, para que sus límites fueran más cercanos a los del Valle Central. Bajo esta delimitación, el Valle Central es más grande que la GAM y más pequeño que la Región Central. A diferencia de la GAM, incluye los distritos fraccionados y las áreas pertenecientes a la cuenca del Tárcoles. Cubre una superficie de 3.237 km², equivalentes a un 6,3% del territorio nacional. Básicamente corresponde al mismo

territorio de la GAM, pero además incluye a Atenas en su totalidad, San Ramón, Naranjo, Palmares y Grecia, así como la totalidad de los cantones de Cartago. La delimitación con que se trabajó en este estudio es la propuesta en su momento en el Prugam (Mivah et al., 2008).

Región Central. Abarca la totalidad de la cuenca del Tárcoles, más una pequeña porción de la cuenca del río Reventazón en Paraíso de Cartago. Es importante en la medida en que fue incorporada en la regionalización que utiliza Mideplan para el análisis estadístico y de indicadores, así como en el modelo de planificación institucional. Fue definida en los años setenta por el geógrafo alemán Helmut Nuhn y se oficializó mediante el decreto ejecutivo 7944, el 26 de enero de 1978. Tiene una extensión de 10.669 km², que representan un 20,8% del territorio nacional. Abarca 45 cantones: además de los que conforman la GAM -antes mencionados- incluye los siguientes:

- **San José:** Puriscal, Acosta, Dota, León Cortés, Turrubares y Tarrazú.
- **Alajuela:** San Ramón (excepto el distrito de San Isidro de Peñas Blancas), Grecia (excepto el distrito de Río Cuarto), Naranjo, Palmares, Zarcero y Valverde Vega.
- **Cartago:** Jiménez, Turrialba y los concejos municipales de distrito de Cervantes y Tucurrique.

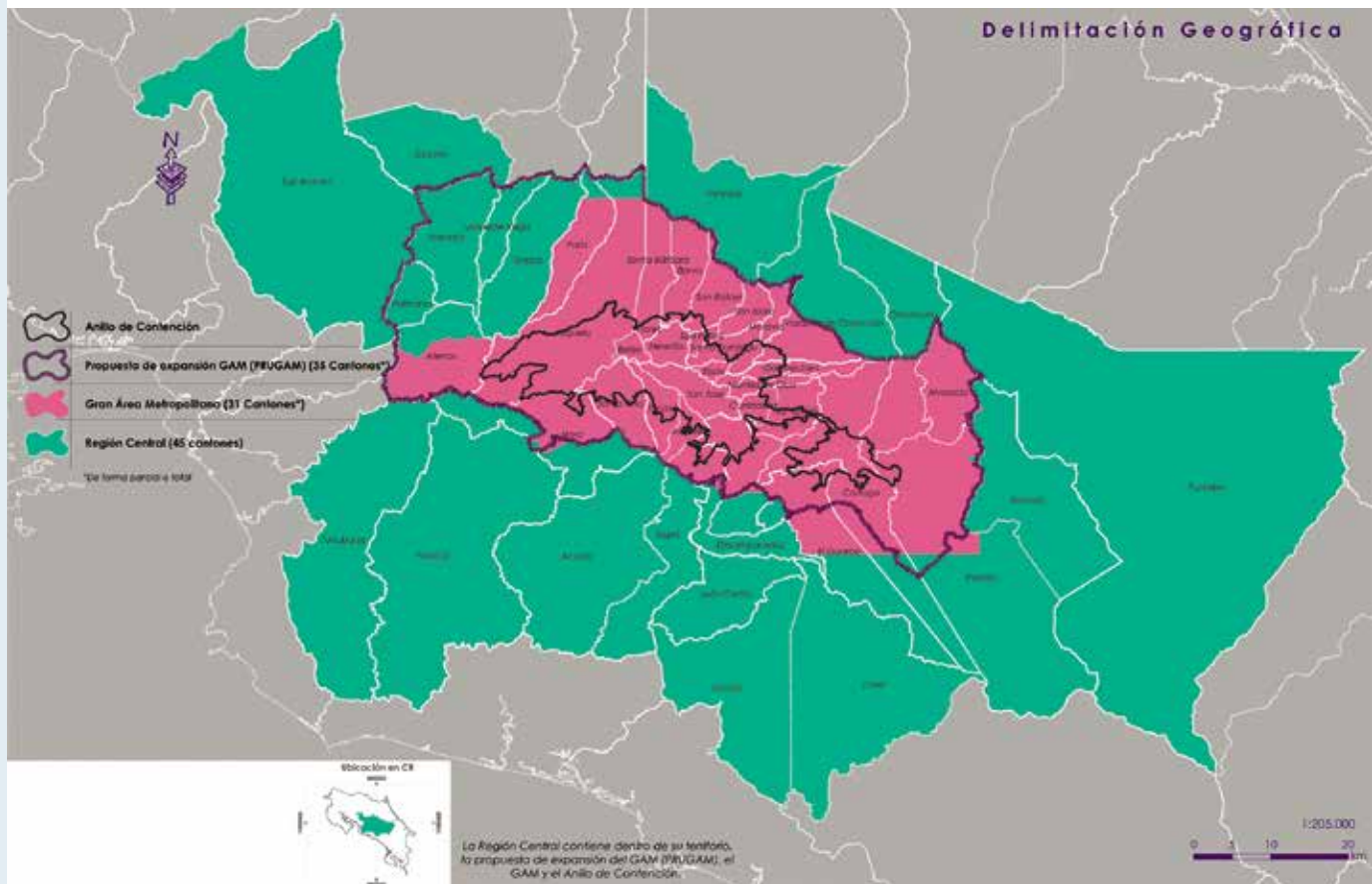
Fuente: Martínez, 2015.

del suelo en los últimos treinta años y el proceso de metropolización de la GAM. Luego se afina el análisis mediante el examen de la respuesta pública a los patrones de crecimiento urbano, la incorporación de herramientas de política en este campo y el comportamiento

de los actores involucrados. Se observan en particular los cambios en el mercado de la tierra en términos de precios y localización del desarrollo residencial. En la segunda parte se exponen ejemplos de los costos observables de la falta de planificación y ordenamiento del territorio,

en dos ámbitos: la infraestructura vial y el transporte, y la gestión del riesgo de desastres. Por una parte se estudian los problemas de congestión vial, el crecimiento de la flota vehicular, los tiempos de traslado y las pérdidas económicas derivadas de los sistemas de

MAPA 6.1

Delimitación geográfica: Región Central, Valle Central y Gran Área Metropolitana

Fuente: Ruiz, 2015d, con datos de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

transporte existentes y, por otra parte, se valora el impacto de los desastres sobre la población, la vivienda y la infraestructura. En la última sección se analizan los instrumentos de regulación a nivel municipal –los planes reguladores cantonales–, su estado, las dificultades que genera el marco normativo e institucional, las débiles capacidades para su aplicación y los conflictos sociales relacionados con la falta de ordenamiento territorial.

Complementariamente, a lo largo del capítulo se presenta una serie de textos breves en los que se reseñan experiencias internacionales (sobre todo de América Latina) en el uso de herramientas de gestión del territorio que han permitido la renovación urbana, la recuperación de plusvalías, la dotación de vivienda popular y mejoras sustanciales en los sistemas de movilidad y transporte público. En cada caso se plantean algunas con-

sideraciones sobre la viabilidad de esas iniciativas para Costa Rica, no con el fin de proponer “recetas”, sino de mostrar ejemplos de acciones que pueden generar avances en la atención de algunos de los problemas y retos aquí comentados.

Tres décadas de crecimiento urbano no planificado, insostenible y excluyente

El paisaje de la GAM y, en general, del Valle Central de Costa Rica, se transformó de manera significativa en los últimos treinta años, aunque es probable que las raíces de ese proceso se remonten a décadas anteriores, no analizadas en este capítulo. Los cambios fueron liderados por actores privados en los diversos mercados inmobiliarios, formales e informales, y acompañados por una inversión pública que no fue orientada por una planificación territorial, una normativa y una

gobernanza adecuadas, que aseguraran la sostenibilidad y le dieran un carácter socialmente incluyente a la expansión urbana.

A inicios de los años ochenta se impusieron regulaciones y límites a ese crecimiento, pero en la práctica el desarrollo urbano obvió la normativa generada y adquirió características poco predecibles, que han tenido un alto impacto en el uso del suelo, el mercado de tierras, la distribución de la vivienda y la agricultura, el medio ambiente y la segregación social. Este proceso ha significado el desplazamiento de actividades tradicionales como la producción agrícola, en favor de la expansión del uso residencial y comercial de la tierra, así como de la relocalización de las zonas industriales. También ha propiciado el desarrollo de algunas zonas periféricas al centro de la ciudad de San José y, más recientemente,

de nuevos espacios de usos múltiples, como los centros comerciales (tipo *mall*) y los “oficentros”.

Esta primera sección hace un recorrido por las principales transformaciones que vivió esta región a lo largo de tres décadas, tanto en los usos del suelo como en el mercado de tierras, en un marco de escasa regulación u ordenamiento territorial. El análisis se centra en la GAM, por ser esta la unidad geográfica sobre la cual se dispone de más información, desde 1982 a la fecha, pero siempre teniendo como referencia el Valle Central. El estudio se organiza a partir de cuatro usos del suelo que fueron configurando las características del territorio en el período 1982-2014: residencial, industrial, agropecuario y de protección. Con base en los cambios ocurridos en estos usos, se procura identificar las causas y los efectos del proceso². Posteriormente se comentan las reformas legales realizadas para mejorar la gobernanza de esta zona y algunos factores que han limitado su efectividad.

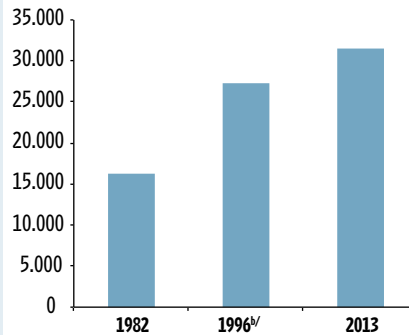
Rápida y sostenida expansión urbana de la GAM

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 6.1), 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.

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

GRÁFICO 6.1

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.

Conceptos importantes

Metropolización

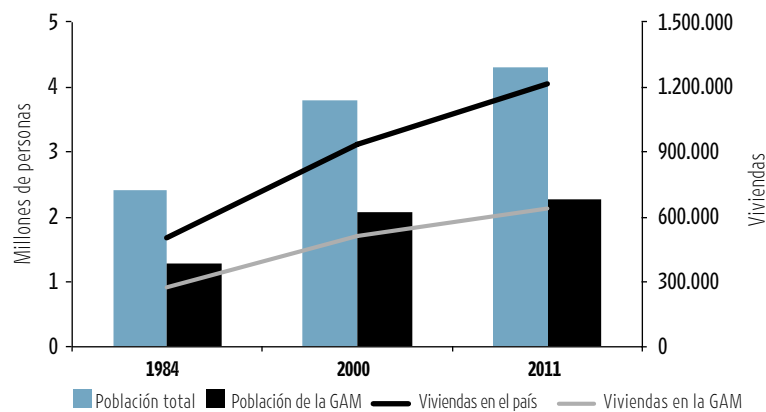
Es un intenso y sostenido proceso de expansión urbana que configura un nuevo espacio y una nueva economía regionales, mediante la subordinación y conurbación de ciudades intermedias y pueblos previamente existentes, en una aglomeración urbana mayor, con el consecuente cambio y minimización de otros usos del suelo, como el agropecuario o el forestal.

Conurbación

Los pueblos conurbados son aquellos que se desarrollaron separados del espacio urbano pero conectados con este por vías de comunicación, y que posteriormente pasaron a formar parte de la zona metropolitana (Aymerich, 2004).

GRÁFICO 6.2

Población y viviendas ocupadas^{a/} en la GAM y el resto del país



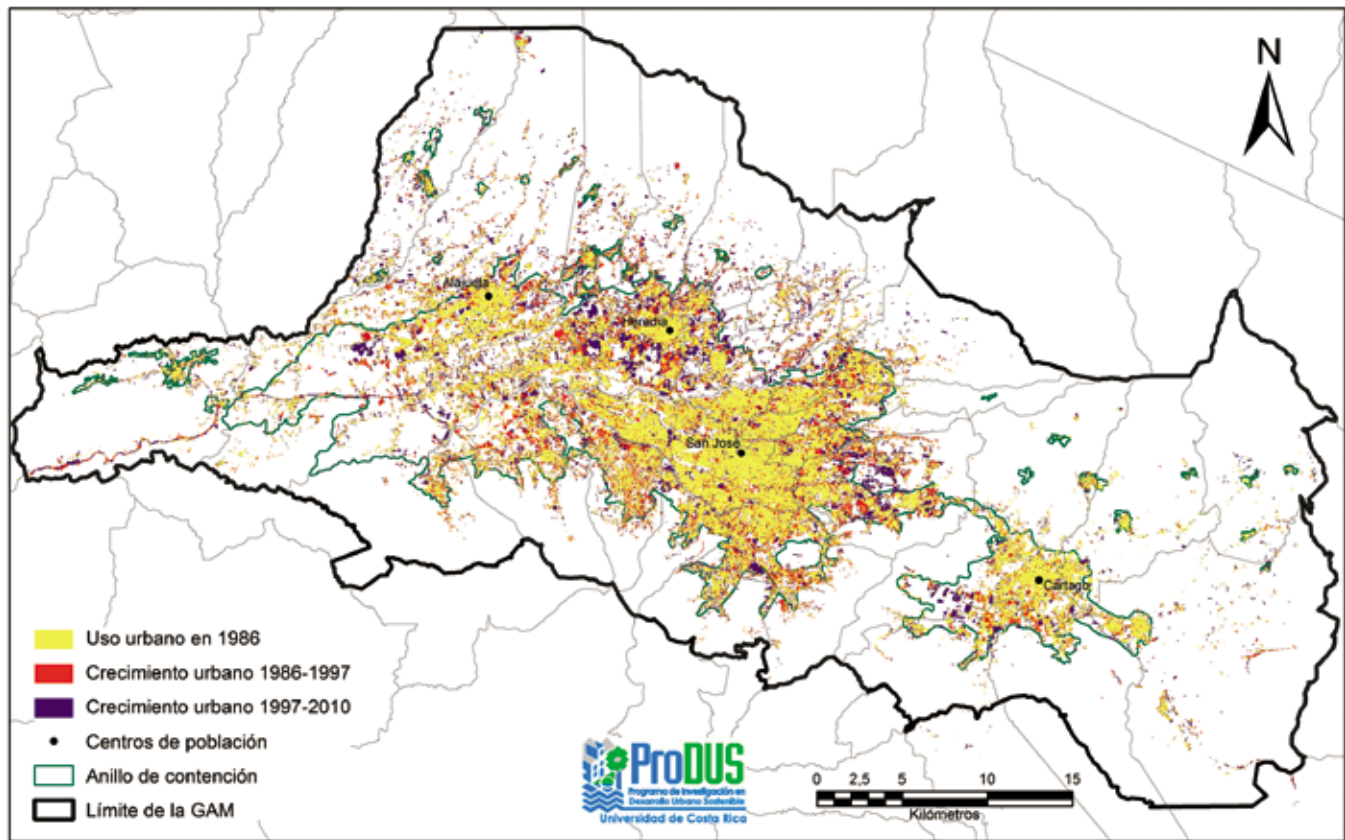
a/ Se consideran los cantones de la GAM, pero se debe tener en cuenta que en algunos cantones limítrofes la delimitación no incluye la totalidad de su territorio, por lo cual la cifra puede estar levemente sobreestimada.

Fuente: Elaboración propia con base en los censos de población del INEC.

pasó de 1.288.082 a 2.268.248 personas. Como se observa en el gráfico 6.2, 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).

Como se ve, 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). En el país, el crecimiento de

MAPA 6.2

Crecimiento urbano en la GAM, por períodos. 1986-2010

Fuente: ProDUS-UCR.

la mancha urbana formó una superficie homogénea, que comenzó un desarrollo policéntrico e involucró principalmente a las ciudades de San José, Heredia y Alajuela. Éstas han crecido desde sus cascos centrales hacia la periferia, absorbiendo otros pequeños poblados (Pujol y Pérez, 2012). El mapa 6.2 ilustra esa evolución de la mancha urbana a partir de 1986 y para los períodos 1986-1997 y 1997-2010.

Con base en imágenes Landsat para 1975, 1996 y 2014, Orozco et al. (2015) analizaron el crecimiento de la mancha urbana y encontraron que aún hay algunos espacios en los que se podría construir dentro de los límites de la región metropolitana. Sin embargo, el relieve impone fuertes barreras para la expansión de redes de infraestructura (particularmente de carreteras) y muchas de esas áreas albergan ecosistemas estratégicos para la ciudad, que podrían verse

degradados. El crecimiento se ha dado en varias direcciones, pero los autores hallaron un gran desarrollo en el sector oeste, cuyo límite de expansión se está agotando.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**USO Y EVOLUCIÓN DEL TERRITORIO
 DEL VALLE CENTRAL EN LOS
 ÚLTIMOS TREINTA AÑOS**

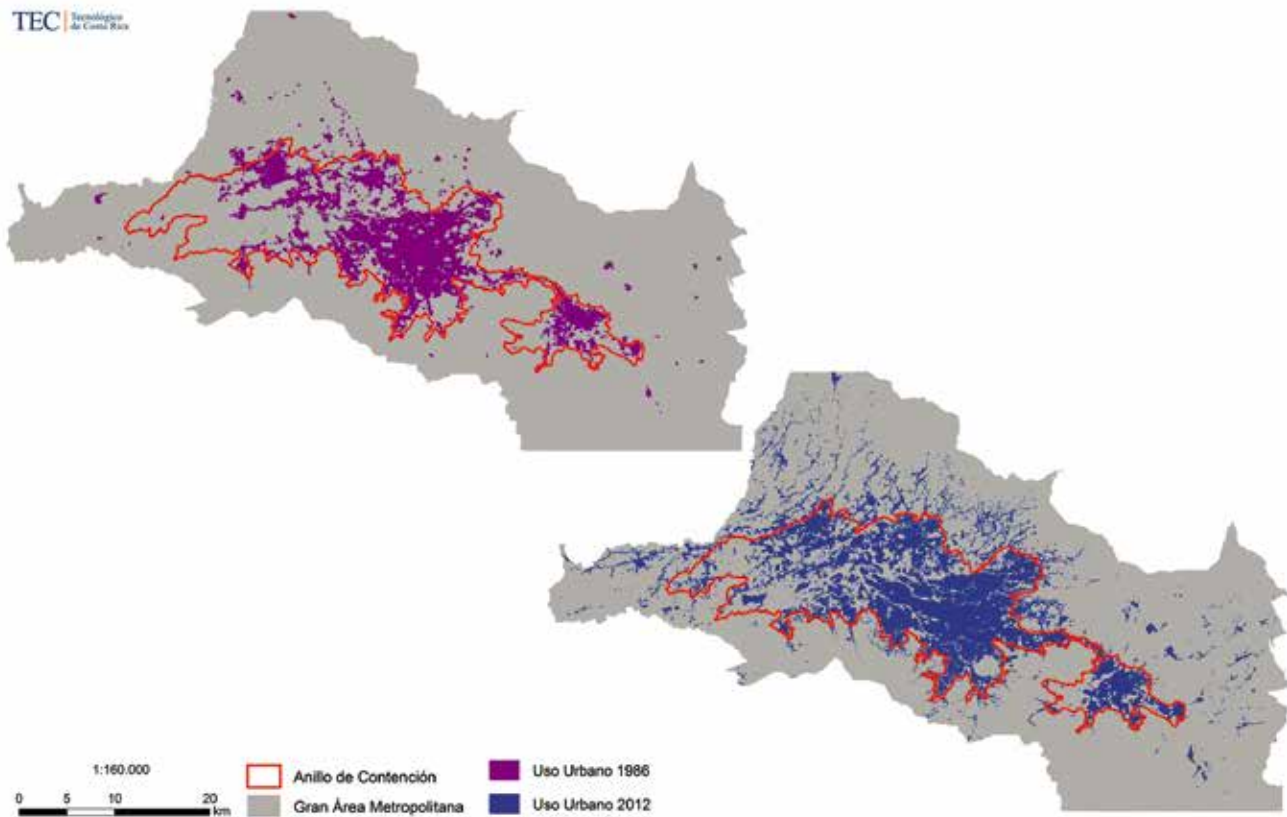
véase Martínez, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

A mediados de los años noventa, las ciudades de San José, Alajuela y Heredia presentaban una notable expansión, que no se concentró solo en esos espacios sino que absorbió, mediante procesos de conurbación, puntos como La Guácima, San Isidro y Santa Ana. También se dio un constante crecimiento al sur y al este

de San José, en los sectores de Aserrí, Tres Ríos y Mata de Plátano. Ya para el 2014 el mayor aumento se observaba en las partes sur y oeste de San José, en concordancia con el patrón que se venía registrando desde la década de los setenta, así como al norte de las ciudades de Alajuela y Heredia. Asimismo, Tres Ríos, Santa Ana, Aserrí, Mata de Plátano y La Guácima se consolidaron como centros urbanos importantes (Orozco et al., 2015).

El análisis cartográfico permite observar el patrón de crecimiento del uso urbano, que desbordó incluso el llamado “anillo de contención urbana” establecido por el Plan GAM de 1982 (este tema se analiza en detalle más adelante). Esta rápida expansión urbana tuvo como resultado que, en 2012, más de una cuarta parte de la superficie urbanizada (27,0%) estuviera localizada fuera del anillo de contención, sobre todo en las áreas al norte y el oeste de la GAM. En

MAPA 6.3

Crecimiento de la mancha urbana en la GAM y el anillo de contención. 1986 y 2012

Fuente: Ruiz, 2015c, con datos de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

1986 solo el 1,0% estaba fuera de ese límite (mapa 6.3).

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, Palmares y Atenas, pertenecientes al Valle Central Occidental, fenómeno sobre el cual, lamentablemente, no fue posible reunir información sistemática para este capítulo.

El uso industrial del suelo muestra una clara tendencia a desarrollarse de manera dispersa en distintos puntos de la GAM. Como se puede ver en los mapas 6.4a y 6.4b, muchas de las zonas industriales se instalaron fuera de las

áreas especificadas en el primer intento de planificación metropolitana, el Plan GAM de 1982³. 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.

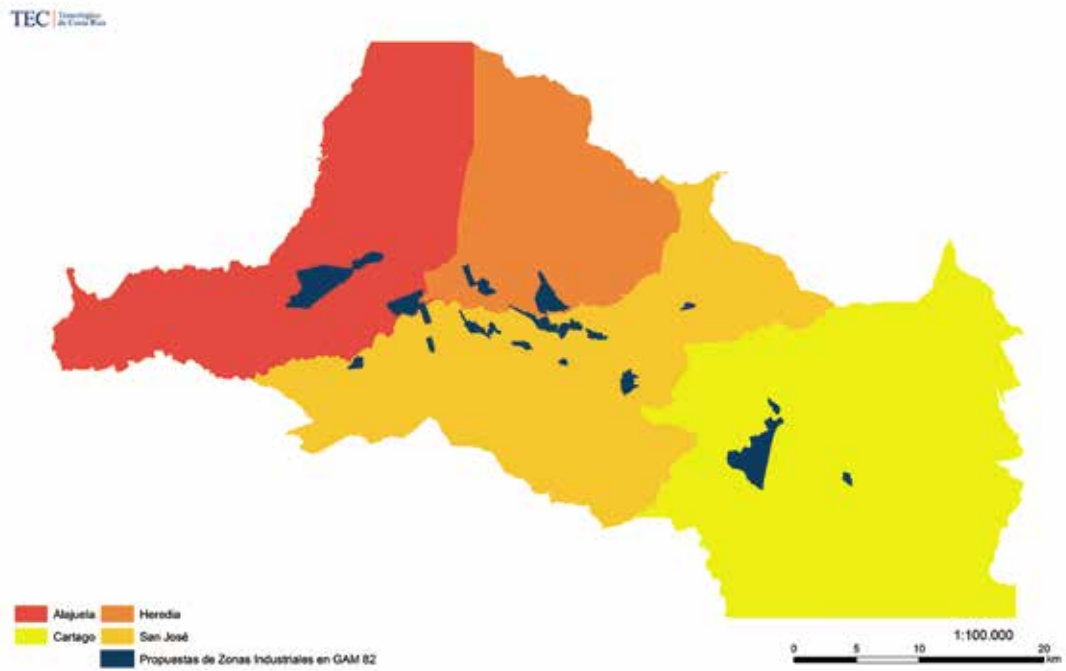
El segundo uso del suelo examinado es el agropecuario. En la actualidad, como cabía esperar debido a la metropolización de la GAM y, en general, del Valle Central, son pocos los municipios donde la actividad agropecuaria es predominante, incluso en términos de empleo. La mayor parte de los territorios 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 –como la emisión del criterio edafológico⁴ por parte del INTA (según decreto 29375-MAG-Minae-S-Hacienda-MOPT)–, los datos muestran una tendencia a tergiversar

MAPA 6.4a

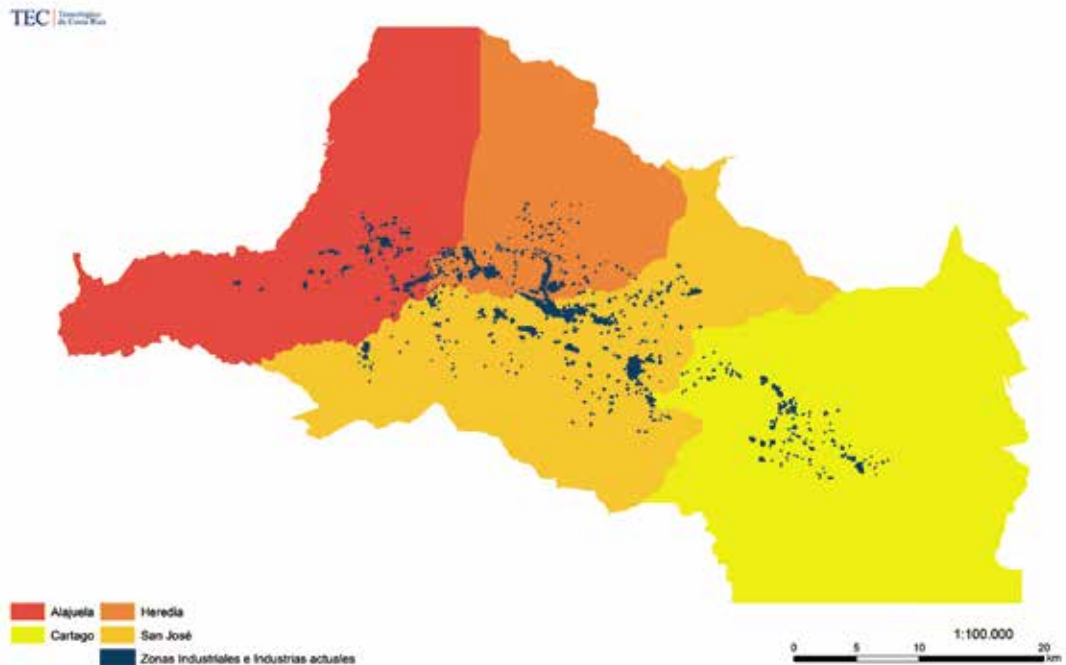
Zonas industriales establecidas en el Plan GAM 1982



Fuente: Ruiz, 2015e, con datos de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

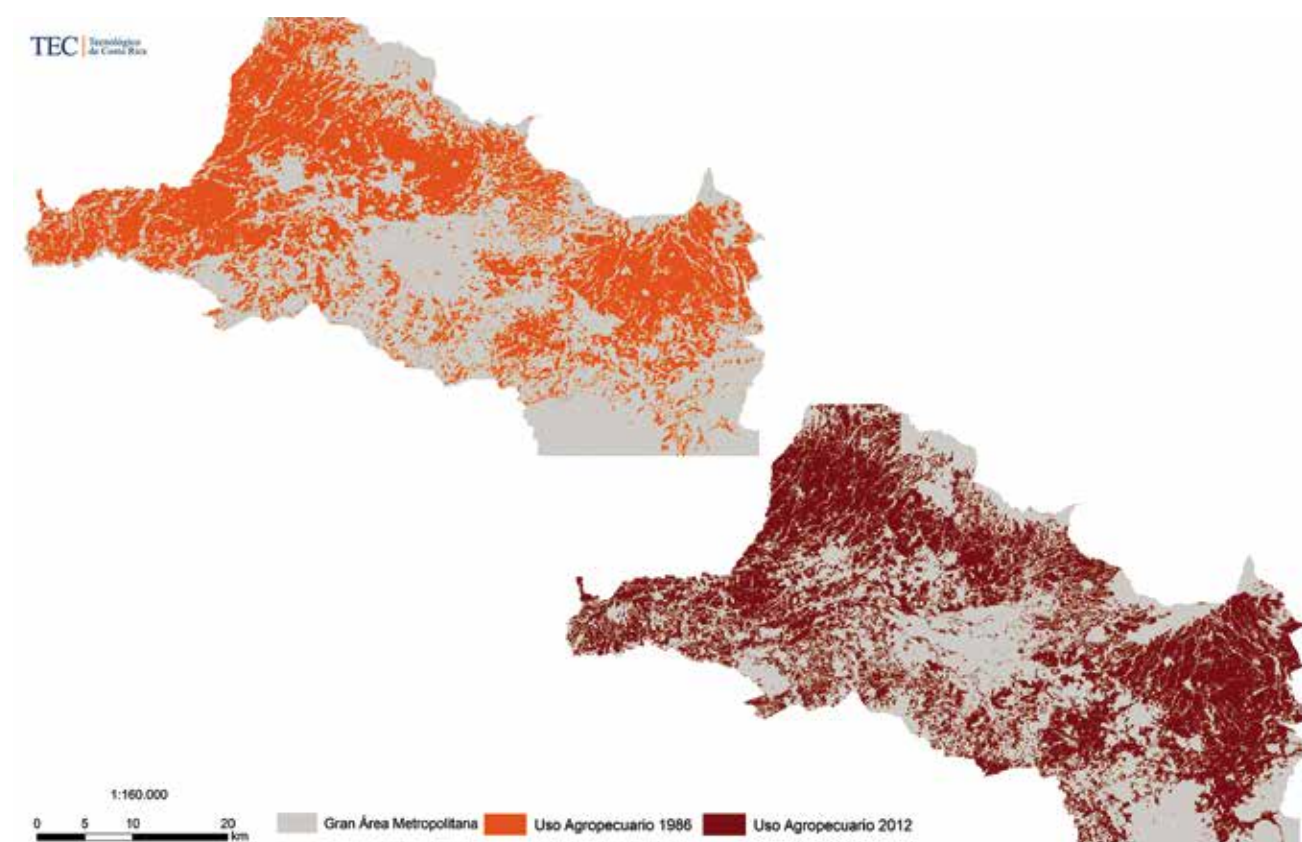
MAPA 6.4b

Zonas industriales existentes. 2013



Fuente: Ruiz, 2015e, con datos de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

MAPA 6.5

Cobertura agropecuaria en la GAM. 1986 y 2012

Fuente: Ruiz, 2015a, con datos de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

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 (mapa 6.5). 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 (véase el capítulo 4 de este Informe), en la GAM el territorio dedicado al uso forestal pasó de 32,0% a 31,0%. La disminución, como se ve, ha sido muy leve (un punto porcentual en veintiséis años; mapa 6.6), lo que se atri-

buye 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.

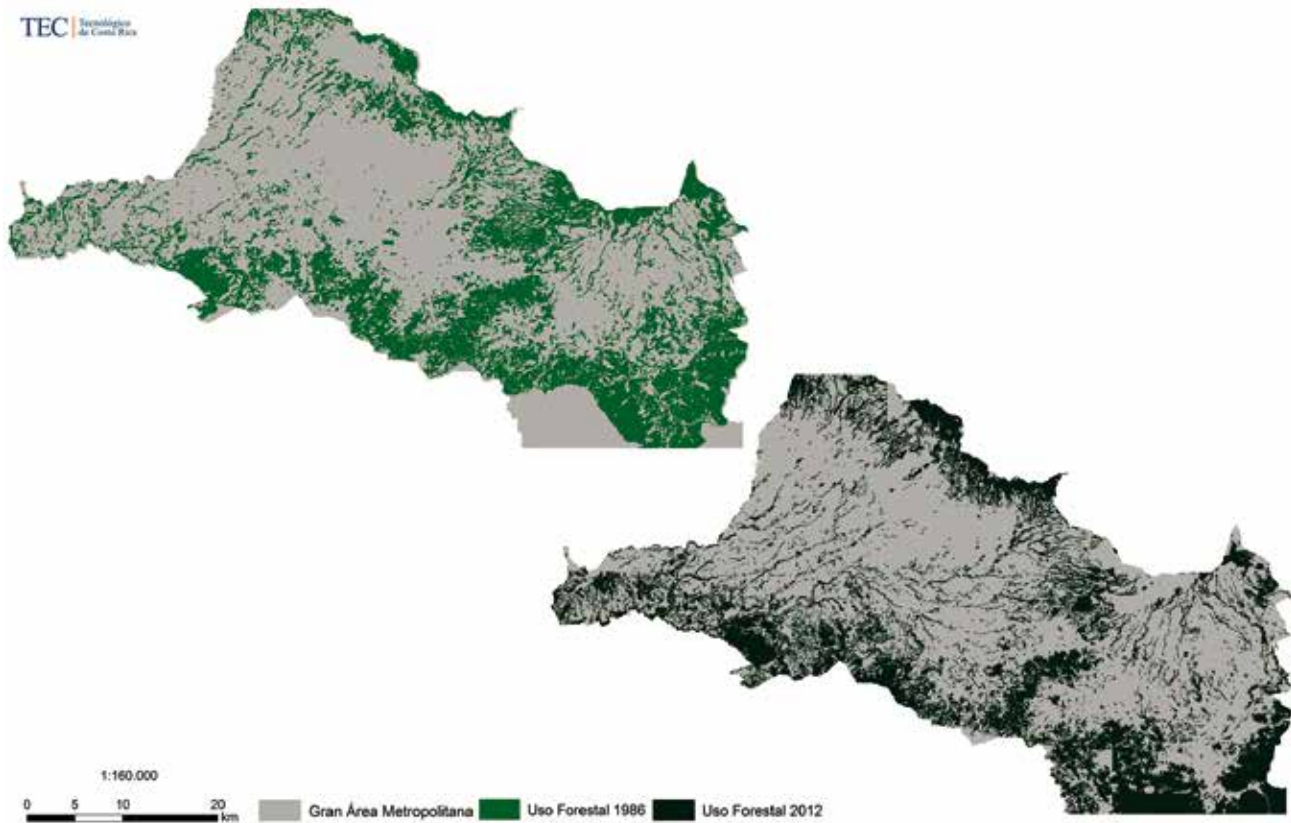
La respuesta pública a la expansión urbana

La dinámica de cambio y crecimiento urbano comentada en el apartado anterior ocurrió en el contexto de un marco normativo disperso y sin una rectoría pública clara y eficaz. Además, aunque el proceso tornó insuficiente la gestión municipal, no se crearon instancias con autoridad sobre conjuntos subnacionales o regionales. Estas fueron las característi-

cas de la planificación del desarrollo en el Valle Central en las décadas analizadas, y su principal resultado es un déficit importante de gobernanza, de “ingeniería de intervención sobre el territorio” (Boisier, 2004), es decir, de capacidad para la toma de decisiones efectivas sobre el desarrollo territorial en la región y, en particular, en la GAM.

A partir de mediados del siglo XX el país empezó a promulgar leyes y reglamentos ligados de manera directa o indirecta al tema de la planificación territorial, con un énfasis particular en el desarrollo urbano (Astorga, 2011; Vargas, 2014; Peña, 2015). Este es el caso de la Ley de Planificación Urbana, de 1968, que asignó competencia y autoridad a las municipalidades para elaborar planes reguladores cantonales (artículo 15). Fue justamente al amparo del capítulo 1 de esa ley que en 1982 se oficializó

MAPA 6.6

Cobertura forestal en la GAM. 1986 y 2012

Fuente: Ruiz, 2015b, con datos de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

el primer “Plan regional de desarrollo urbano de la Gran Área Metropolitana”, conocido como Plan GAM 1982 (decreto ejecutivo 13583-VAH-Ofiplan).

Este Plan creó algunas herramientas de planificación y ordenamiento territorial, así como una nueva delimitación de lo que desde entonces se denomina Gran Área Metropolitana (GAM). Esta área se sumó al Valle Central y la Región Central, con los cuales se venía trabajando desde 1978, cuando se instauró la regionalización socioeconómica de Costa Rica. En el mismo año (1982) se promulgó el “Reglamento para el control nacional de fraccionamientos y urbanizaciones”, nº 2408, que regula el uso urbano en terrenos que no cuentan con un plan regulador. Sin embargo, como se verá más adelante, ni el Plan GAM 1982, ni las leyes posteriores que formaron parte del marco normativo dentro del cual se dio la metropolización del

Valle Central, generaron instrumentos de política pública capaces de ordenar el proceso de la expansión de las ciudades.

El Plan GAM 1982: primer intento de regulación metropolitana

El Plan GAM 1982 buscaba imponer restricciones y directrices al crecimiento urbano y orientar esa expansión, concentrando al máximo las actividades urbanas. Para ello se plantearon como objetivos: “distribuir la población en las áreas prioritarias de desarrollo con las densidades más factibles para cada área”, y “estructurar las vías de acuerdo con el patrón de crecimiento propuesto (polinuclear y de este a oeste)”. Además se recomendó aprovechar los servicios y la infraestructura existentes en las ciudades de Heredia, Alajuela, Cartago y el sector de Santa Ana-Villa Colón, haciendo de esas localidades polos de desarrollo, a los cuales se llamó “unidades especiales

de planeación” (Plan GAM 1982). En cuanto a la ubicación de la población y los servicios, el plan se apoyó en las “unidades integrales de servicios” propuestas por la Oficina de Planificación Nacional (Ofiplan⁵), que tenían el propósito de formar comunidades estructuradas a partir de una mayor cohesión social.

Con base en los diagnósticos realizados, el Plan GAM 1982 determinó el potencial de crecimiento de la GAM. El objetivo era establecer límites extremos y concentrar la expansión en áreas prioritarias y núcleos tradicionales, para lo cual se crearon dos instrumentos principales: un anillo de contención urbana (que se mantiene vigente en el Plan GAM 2013-2030) y una zona especial de protección. Para evitar la presión sobre las áreas centrales de San José, se planificaron zonas industriales a lo largo de la región, ubicadas entre los asentamientos más poblados, con la idea de facilitar la cercanía de los

habitantes a sus lugares de trabajo.

Pese a la relevancia del Plan GAM 1982, cuya promulgación incluso marca el inicio del período aquí analizado, sus regulaciones no evitaron que, como se vio en el apartado anterior, esta región experimentara un crecimiento urbano sumamente acelerado, sin ajustarse a los parámetros establecidos por el Plan.

No obstante, cabe señalar que, cuando este instrumento entró en vigencia, ya se percibían importantes afectaciones ambientales, un rápido deterioro de los recursos naturales y reducción de la cobertura vegetal (Martínez, 2015), de modo que la definición de la zona especial de protección ayudó a mitigar el impacto y la velocidad de esos procesos, lo que hasta la actualidad ha permitido mantener algunas zonas de producción hortícola en Cartago y de caña de azúcar en el noroeste de la GAM.

Los proyectos masivos de interés social que se empezaron a desarrollar, sobre todo a partir de 1986, distorsionaron el modelo de ordenamiento propuesto en el Plan, al aumentar la construcción de viviendas y, con ello, la demanda de servicios en zonas más alejadas, que sobrepasaron porciones importantes del anillo de contención urbana y la zona especial de protección. Los sectores noreste (La Trinidad de Moravia, San Rafael de Coronado, El Carmen de Goicoechea y Tres Ríos de La Unión) y sur (Alajuelita, Los Guido) fueron los más afectados.

El mapa 6.7, elaborado con la imagen más reciente disponible (Orozco et al., 2015) muestra el estado de la mancha urbana en parte de la GAM en 2014, con respecto al anillo de contención establecido en el Plan GAM 1982. Los cantones de Heredia y los distritos al norte de La Unión son las secciones donde la expansión urbana más ha desbordado ese anillo. Este crecimiento fuera del límite previsto obedece a dos razones: i) una actualización del Plan GAM realizada en 1997 (decreto 25902), que delimitó cuadrantes urbanos en los que se permitió construir fuera del anillo previo cumplimiento de algunas regulaciones, y ii) el fraccionamiento creciente frente a calles públicas en la zona especial de protección. Pese a ello, Pujol y Pérez (2012) determinaron que la restricción

Conceptos importantes



Anillo de contención urbana:

Línea que delimita la “zona de crecimiento urbano” establecida en el Plan GAM 1982 (decreto ejecutivo 13583-VAH-Ofiplan). Es una línea continua trazada a partir del análisis de variables físicas, topográficas, naturales y de factibilidad de acceso a servicios públicos. Abarca un área de 44.200 hectáreas y delimita zonas urbanizables y zonas de protección y uso agrícola; fuera de este anillo, en principio, no pueden otorgarse permisos de construcción en las tierras que corresponden al segundo tipo.

Zona especial de protección

Es la zona comprendida entre el anillo de contención urbana y el límite externo de la GAM. Abarca 152.500 hectáreas, cuyo uso es predominantemente agrícola. En esta zona solo se permiten urbanizaciones y servidumbres de tipo urbano en las áreas de expansión de las cabeceras de distrito (Plan GAM 1982, decreto ejecutivo 13583-VAH-Ofiplan).

impuesta por el anillo de contención logró contener los peores excesos que se podrían haber dado de no existir ese límite (véase el *Decimotavo Informe Estado de la Nación*).

En el caso de las zonas industriales, el Plan GAM 1982 planteaba una localización equilibrada, manteniendo la proximidad a los núcleos urbanos y clasificando los distintos tipos de áreas dedicadas a este uso. Sin embargo, en 1990, la promulgación de la Ley del Régimen de Zonas Francas, n° 7210, generó una dispersión de la actividad manufacturera, pues la ubicación de las zonas francas no siguió el ordenamiento propuesto. Este hecho provocó altos grados de subutilización en zonas definidas como industriales, entre ellas la de Coris de Cartago (con el 83,0% de su área sin construcción), el oeste de Ciruelas (82,0%), Guachipelín (72,0%) y Montecillos (68,7%).

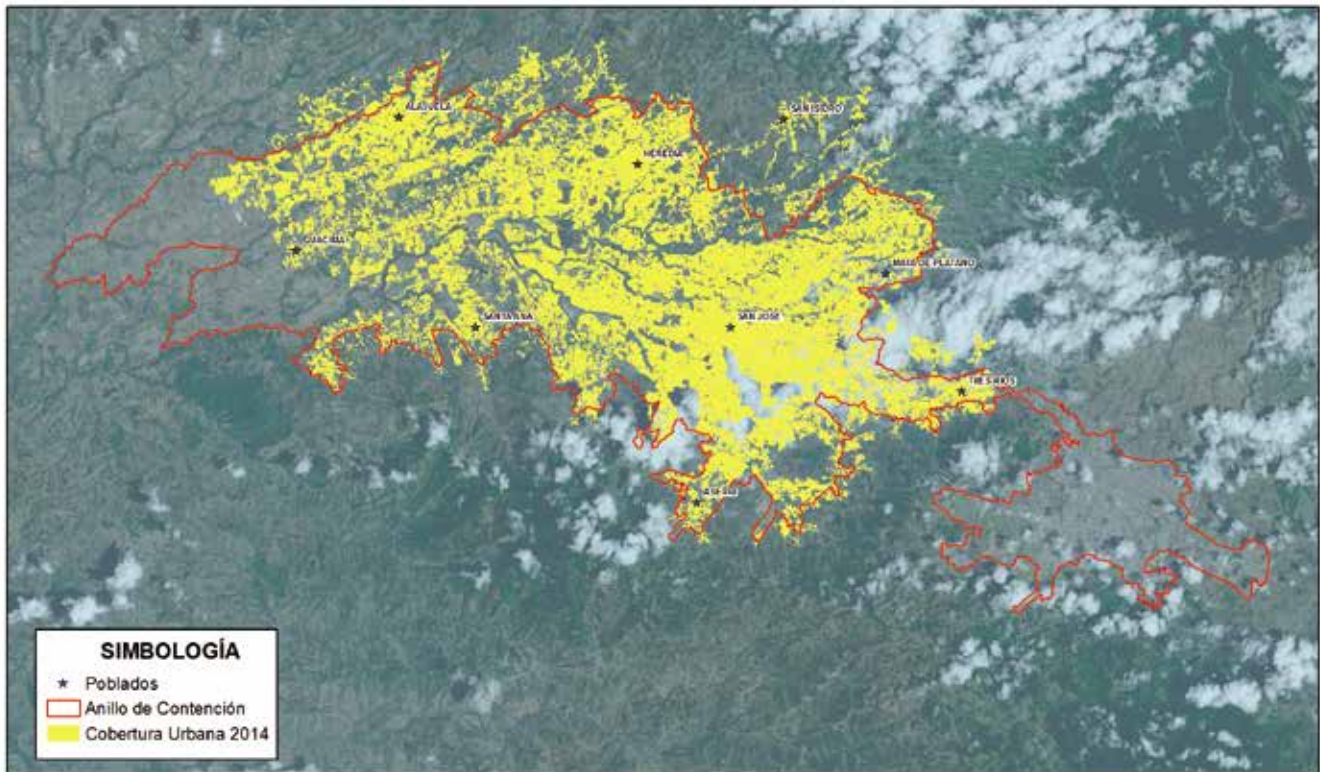
El “dejar hacer” del Estado en los años noventa

Pese a la aprobación de leyes importantes para el ordenamiento territorial (tales como la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Forestal), en los años noventa el Estado no actualizó las políticas estable-

cidas en el Plan GAM 1982. La respuesta pública frente al crecimiento lineal-extensivo de la región fue, básicamente, “dejar hacer”. Los desarrollos residenciales, comerciales y de oficinas en las zonas periféricas, el acelerado incremento de la flota vehicular y el retiro de algunas actividades del centro de la ciudad de San José (servicios públicos, comercio, oficinas, entre otras) fueron resultado de acciones impulsadas por actores privados ligados al mercado inmobiliario, así como de políticas públicas formuladas con objetivos ajenos al ordenamiento territorial, pero que impactaron los patrones de urbanización. En consecuencia, no hubo avances en la optimización del uso del suelo, ni en el aprovechamiento de facilidades existentes, como lo estipulaba el Plan de 1982 (por ejemplo áreas de desarrollo residencial e industrial, servicios públicos, zonas verdes y recreativas). Por el contrario, se consolidó el crecimiento urbano de tipo lineal.

En conjunto, en la década de los noventa tres factores impulsaron un modelo de crecimiento urbano periférico que empezó a tener severos impactos en zonas frágiles y vulnerables. El primero es el acelerado crecimiento del parque automotor, especialmente de vehículos

MAPA 6.7

La mancha urbana en la GAM^{a/} y el anillo de contención. 2014

a/ Por falta de información no se incluye la mancha urbana de Cartago.

Fuente: Laboratorio Prias-CeNAT.

privados, que en poco menos de veinte años pasó de 230.304 unidades (1995) a 863.401 (2014). Este aumento fue incentivado por políticas fiscales (reducción de los impuestos a automóviles usados, por ejemplo) y por la creciente oferta de financiamiento bancario.

El segundo factor es el auge de las viviendas en condominio horizontal, así como de grandes desarrollos comerciales y “oficentros” fuera de los cantones centrales de San José, Alajuela, Heredia y Cartago. En noviembre de 1993 se inauguró el primer gran centro comercial del país: Multiplaza Escazú. Ciertamente en la GAM ya existían establecimientos de este tipo, pero en pequeña escala, como el Centro Comercial del Sur, el de Guadalupe y Plaza del Sol en Curridabat, pero Multiplaza Escazú impulsó y dio lugar a una nueva tendencia, en la cual destaca la multifuncionalidad de usos y

servicios (comercio, “oficentro” y centro de ocio). Pocos años después (1995) se construyó el Mall San Pedro, y a partir de entonces se incrementó de manera exponencial la edificación de este tipo de espacios: Multiplaza del Este (2003), Terramall (2003), Paseo de las Flores (2004) y Plaza Lincoln (2012), entre otros. A la fecha se contabilizan doce grandes *malls* y otros en proceso de construcción, como el City Mall en Alajuela, que es promocionando como uno de los más grandes de Centroamérica. Este tipo de edificaciones y los llamados “oficentros” acompañan la expansión territorial reciente, que busca privilegiar la imagen corporativa, separar y dar carácter exclusivo a las actividades empresariales, crear grandes centros de ocio y recreación, o concentrar en espacios particulares todas las comodidades que, en muchos casos, las ciudades en su configuración tradicio-

nal no ofrecen (Martínez, 2009).

El tercer factor que se manifiesta en los años noventa es el abandono del centro de San José –y en menor grado de Alajuela, Heredia y Cartago– como sede de algunas instituciones, sobre todo públicas. Por ejemplo, la Municipalidad de San José, la Bolsa de Valores y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos salieron de los cuadrantes centrales del cantón. Esto debilita la función como centro institucional que ha desempeñado el área metropolitana de San José, precisamente una de las zonas que poseen infraestructura y servicios para estar más ocupadas.

También se observa un notable crecimiento al oeste de la GAM, especialmente al suroeste del cantón de Alajuela. Al este de la ciudad de Alajuela se ha acrecentado el desarrollo por la carretera nacional 3, sobrepasando los límites del anillo de

contención. Otra zona que presenta una fuerte expansión son los cerros de Escazú, con el agravante de que son sitios cuyas características no son las óptimas para la urbanización, de acuerdo con la regulación regional. Y al este, el mayor núcleo de crecimiento es el de La Unión, donde se ha consolidado una importante conurbación con San José (ProDUS-UCR y Mivah, 2007).

Nuevos requisitos no detienen una expansión urbana más segregada

Hacia finales de la década de los noventa e inicios del presente siglo, el Estado aprobó nueva legislación y herramientas de política pública ambiental que crearon una gran variedad de requisitos para la ocupación urbana del territorio. Estas iniciativas han sido objeto de cuestionamientos, y en algunos casos de una fuerte oposición, que demuestran la falta de mecanismos de diálogo y concertación, de una visión de conjunto y de una rectoría clara en el sector, todo lo cual genera conflictos interinstitucionales y duplicación de funciones. Mientras tanto, sobre la marcha el mercado inmobiliario y la dinámica económica han venido desarrollando los espacios periféricos de la GAM, e incluso provocando una segregación social y espacial cada vez más marcada.

En 2005 se promulgó la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, la cual ordena que toda política de desarrollo del país debe incorporar los elementos necesarios para un adecuado diagnóstico del riesgo y la vulnerabilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control. Ya en 2004 el decreto 31849 había establecido la figura de la evaluación estratégica ambiental y, posteriormente, el decreto 32967 (de 2006) hizo obligatoria la introducción de la variable ambiental en cualquier plan de ordenamiento territorial y creó los índices de fragilidad ambiental (IFA)⁶. Como se verá más adelante, todos estos mandatos tienen implicaciones en la práctica de la planificación territorial, a nivel regional y local. Varios de los requerimientos, algunos aún en proceso de definición y mejora, y otros que requieren información no disponible o de alto costo, han

sido señalados como una dificultad para la formulación y aprobación de nuevos planes reguladores.

Desde 1995, cuando se aprobó la Ley Orgánica del Ambiente, n° 7554, se dictaron los lineamientos generales para una política nacional de ordenamiento territorial. En su artículo 28, esta ley señala que: “Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”. Además, el artículo 29 estipula los fines que se deben buscar con esas políticas⁷.

Con la promulgación de la Ley 7554 por primera vez se conceptualizó el ordenamiento territorial en forma integrada, tomando en cuenta no solo la planificación urbana, sino también la rural, además del tema ambiental (Astorga, 2011; Vargas, 2014; Peña, 2015). Esta normativa fue complementada con otras regulaciones, como las establecidas en la Ley Forestal, de 1996, que prohíbe el cambio de uso del suelo en los bosques, y la Ley de Uso y Manejo del Suelo, de 1998, cuyo objetivo es proteger, conservar y mejorar los suelos en conjunto con los recursos naturales.

A inicios del presente siglo, en el marco del Consejo Nacional de Planificación Urbana, el Gobierno de la República decidió emprender acciones para la actualización del Plan GAM 1982. Para ello conformó la Entidad Gestora del Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), como instancia técnica encargada de elaborar el nuevo plan. Luego de un intenso trabajo, en 2008 se dio a conocer el producto final de ese esfuerzo. No obstante, diversos sectores institucionales y privados (municipalidades, cámaras relacionadas con la construcción, entre otros) expresaron discrepancias con la propuesta. La discusión en diferentes espacios públicos se prolongó por varios meses, hasta que finalmente el INVU

rechazó el Prugam, por considerar que no cumplía con los requerimientos técnicos necesarios y que no era conveniente delegar algunas funciones que eran de su competencia, a un organismo ad hoc (la Entidad Gestora del Prugam) y al Mivah.

En consecuencia, el Gobierno Central encargó a las autoridades del INVU la tarea de formular un plan alternativo, al cual se llamó Plan de Ordenamiento Territorial de la GAM (Potgam). Este se dio a conocer en 2012, pero tampoco recibió el apoyo de algunos grupos empresariales e institucionales, y no llegó a aprobarse. Para resolver este nuevo *impasse*, el Gobierno solicitó al Mivah que, en conjunto con el TEC (actuando como Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano) y utilizando parte de los insumos del Prugam, elaborara una nueva propuesta.

De ahí surge el Plan GAM 2013-2030, que fue aprobado oficialmente en abril de 2014, mediante el decreto ejecutivo 38145. En él se plantea una nueva macrozonificación basada en los índices de fragilidad ambiental (IFA), con forma de anillo para evitar el crecimiento en “islas” y tomando en cuenta el anillo de contención urbana del Plan GAM 1982. Así pues, se mantiene el anillo de contención, se establece una nueva macrozona agroproductiva dentro de lo que era la zona especial de protección y se crea la figura de “centralidades densas integrales (CDI)”, para actualizar el anterior concepto de “cuadrantes urbanos”.

En 2015 (al cierre de edición del presente Informe) el Plan GAM 2013-2030, pese a haber sido oficializado, se encuentra impugnado ante la Sala Constitucional. Los recurrentes, algunos sectores profesionales y técnicos, han señalado una serie de problemas que acarrearía la puesta en marcha de este instrumento y argumentan que su elaboración no se basó en diagnósticos propios y actualizados, sino en los estudios del Prugam, del 2008.

Casi en el mismo período, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, se formuló la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) 2012-2040, oficializada mediante el decreto 37623 Plan-

Minaet-Mivah y publicada en *La Gaceta* del 10 de mayo de 2013. El objetivo de esta política es: “Procurar que el desarrollo humano de la población se logre de forma equilibrada, equitativa y competitiva en el territorio nacional, mediante la correcta gestión de los asentamientos humanos y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos naturales, con el fin de contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para las presentes y futuras generaciones”. En el diseño de esta normativa se consideran tres ejes estructurales, de carácter estratégico, a saber: i) calidad del hábitat, ii) protección y manejo ambiental, y iii) competitividad territorial. Complementariamente, en diciembre de 2013 se dio a conocer el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 (Planot), concebido como el instrumento para la gestión de las acciones estratégicas definidas en la PNOT.

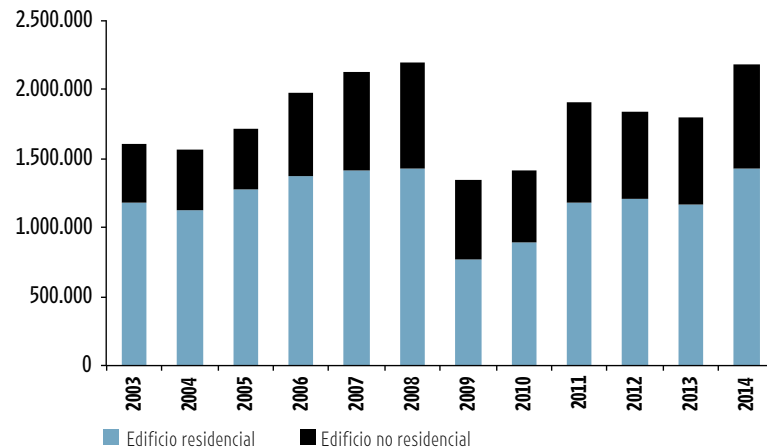
En fecha más reciente (2014), y como parte de los esfuerzos por superar la tramitomanía y los “cuellos de botella” en la formulación y aprobación de los planes reguladores cantonales (tema que se analiza más adelante), se emitió el decreto 38782-Minae-MAG-Mivah-Mideplan, que crea una comisión interinstitucional con el propósito de “agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros, así como generar una solución integral a la parálisis e inseguridad jurídica existente en el tema”.

Pese a la proliferación de nuevas normas y reglamentos, como se ha visto, el área urbana de la GAM mantiene un alto y sostenido crecimiento desde inicios del presente siglo. En los últimos doce años se ha venido agregando un promedio anual de 1.804.006 m² de nuevas edificaciones, ritmo que solo decreció en el marco de la crisis económica de 2008-2009 (gráfico 6.3). El 66,6% de esa expansión corresponde a construcción residencial.

La fase más reciente de expansión urbana se ha concentrado en el sector oeste de la GAM. Según datos del INEC, Santa Ana es el segundo cantón a nivel nacional en el que más creció la población en el período intercensal 2000-2011. Se percibe una tendencia hacia el modelo de

GRÁFICO 6.3

Área en permisos de nuevas construcciones en la GAM, según clase de obra (metros cuadrados)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

viviendas en condominio en los cantones que albergan a grupos de mayor poder adquisitivo, como Santa Ana, Escazú, San José Centro, Heredia y Curridabat, entre otros. En el caso del área metropolitana de San José, el punto central de la GAM, se aprecia un aumento en el uso de apartamentos y condominios como residencias para familias de ingresos medio altos y altos.

Al mismo tiempo, cantones como Desamparados y Alajuelita se consolidan como lugares de residencia para hogares de ingresos medio bajos y bajos, y el área del polígono Alajuelita-Desamparados-Aserrí exhibe una dinámica particular: por un lado, las mayores tasas proyectadas de crecimiento poblacional y, por otro, los porcentajes más altos de déficit de vivienda. Este proceso de segregación habitacional es reflejo de la concentración de la riqueza que se ha venido dando en el país y de la búsqueda de lugares más “seguros” y “exclusivos” por parte de las familias de altos ingresos (Cinpe-UNA, 2007).

En el caso de las zonas industriales, la expansión reciente muestra de manera aun más clara la tendencia al desarrollo fuera de las áreas señaladas en el Plan GAM 1982. En Heredia, La Valencia ha

cumplido su función, pero en Barreal y La Ribera hay una evidente dispersión fuera de las zonas delimitadas. Este fenómeno se repite en Alajuela y, sobre todo, en Cartago. Merecen especial mención las zonas industriales de Ipís, Paraíso, Ciudad Colón y Guachipelín, donde los porcentajes de ocupación industrial son muy bajos y el uso residencial –en los dos primeros– y la presión de los costos inmobiliarios –en los otros dos– indican que es necesario replantear los usos y formatos que la normativa establece para estas zonas.

La mayor oferta de espacio para uso industrial se concentra en el sector noroeste en relación con la ciudad capital: Santa Ana, Ciudad Colón, San Joaquín, La Ribera, Barreal, La Valencia, San Rafael, Montecillos y Ciruelas representan el 60,7% de esa oferta, con casi 1.500 hectáreas, que serían suficientes para albergar toda la capacidad instalada actualmente en zonas industriales, sin alterar la intensidad de uso del suelo. La otra concentración relevante se ubica al este de la GAM, en la zona industrial de Coris, donde hay disponibles 790 hectáreas para este uso (Cinpe-UNA, 2007).

Experiencias internacionales



El reajuste de tierras en los planes parciales para el ordenamiento territorial

El reajuste de tierras (reparcelación o *land pooling*) es un mecanismo de gestión a través del cual se interviene en la estructura de un conjunto de predios, por lo general de morfología irregular, de zonas urbanas y o en expansión, para adecuar su configuración física a necesidades de la ciudad, mediante el agrupamiento de “diversos lotes de terreno, para subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfonos” (Pinto, 2005). También puede usarse en procesos de urbanización, como un mecanismo de financiamiento basado en la recuperación de plusvalías.

Cabe destacar que los suelos en que se desarrolla esta operación previamente han sido clasificados por el plan de ordenamiento territorial como zonas de expansión o regeneración urbana, de modo que la reclasificación a suelo urbano incrementará su valor. Sin embargo, este aumento se origina en una acción del Estado -mediante acciones de ordenamiento territorial-, por lo que el disfrute de esta nueva condición por parte de los propietarios implica una distribución de las cargas y beneficios que genera el proceso de urbanización.

En Colombia, el reajuste de tierras se utiliza en el contexto de los planes parciales, que complementan y ayudan a ejecutar las acciones previstas en el Plan

de Ordenamiento Territorial (POT) de alcance general. Para la aplicación de este mecanismo debe existir un acuerdo de al menos el 51,0% de los propietarios de la superficie sujeta a la operación. Sobre esa base se constituye una unidad gestora que se encargará del proyecto urbanístico acatando la normativa y los lineamientos del POT. Según Maldonado et al. (2006), para llevar adelante un reajuste de tierras se deben realizar las siguientes acciones: i) identificar el tipo de suelo, ii) precisar el tipo de habitantes y propietarios, así como las condiciones de la tenencia de la tierra, iii) determinar los precios antes del plan parcial, mediante avalúos oficiales, iv) delimitar los suelos con derecho a aprovechamiento urbanístico y v) fijar el sistema de reparto de cargas y beneficios.

Un ejemplo que se ha documentado se dio en Medellín con el proyecto denominado la Gran Manzana Simesa⁸, que corresponde a un sector que el POT catalogó como “re-desarrollo”, es decir, como un área sujeta a transformación urbana. Este sector estaba compuesto por una serie de predios de uso industrial, y se llegó a una propuesta de diseño integral que comprendía tanto las obras nuevas como las existentes. Para los cálculos de las cargas se incluyeron tanto los costos de construcción de edificios, las obras de urbanización y el equipamiento público relacionado con las viviendas, como los costos indirectos. Debido a que la operación fue proyectada a largo plazo (treinta años), se estableció un mecanismo denominado

“unidades de aprovechamiento de superficie” (UAS) para asegurar la equidad entre los costos e ingresos por cada unidad de gestión o bloque de propietarios (Rave y Rojas, 2014).

Consideraciones para el caso de Costa Rica

En Costa Rica, el artículo 53 de la Ley de Planificación Urbana dispone que, en un proceso de renovación urbana, la municipalidad o el INVU debe gestionar con los propietarios de los inmuebles la redistribución de lotes, para arreglar por convenio el modo de reubicarlos dentro de la misma zona, trasladarlos a otra y efectuar compensaciones en dinero o especie. Sin embargo, no existe un plan parcial que establezca claramente cómo debe hacerse la repartición de cargas y beneficios.

Si bien los planes reguladores cantonales, mediante sus respectivos reglamentos de renovación urbana, deben definir con precisión cuáles son las zonas susceptibles de renovación, así como las medidas que se debe adoptar, una gran parte de los planes vigentes carece de ese instrumento, y en los casos en que existe no se puntualizan las zonas por intervenir. Tampoco se cuenta con metodologías oficiales para la implementación de los reglamentos, sobre todo en lo que concierne a la vinculación entre los mecanismos financieros municipales y los planes reguladores.

Fuente: Barrantes, 2015.

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, en las últimas décadas, 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 elementos: la normativa (legislación general y específica),

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

La información recabada para este trabajo consiste en estimaciones; no interesan tanto los números absolutos, sino las tendencias, los órdenes de magnitud y las diferencias observadas. Los datos dan cuenta del impacto de los patrones

de crecimiento urbano en el mercado de tierras. Este fenómeno ha afectado los precios del suelo urbano (con un peso importante en los distritos donde reside la población de mayores ingresos) y su relación con el área rural, y ha sobrepasado los límites que se pretende fijar desde los años ochenta. Ello ha ocurrido, además, con muy poco esfuerzo de los actores privados, que han aprovechado la infraestructura pública y la plusvalía generada en algunas zonas, aportando escasos recursos al Estado que la construye y a las municipalidades que

proveen parte de los servicios que utilizan. Paralelamente, la expansión de la vivienda urbana ha reproducido desigualdades sociales y patrones de segregación relacionados con los ingresos de las personas.

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. Como se mencionó en el apartado anterior, dentro de los límites de la región queda una gran área con potencial para construir, pero el relieve del terreno crea barreras para la infraestructura (en particular de carreteras) y muchas zonas son ricas en recursos naturales (por ejemplo, los acuíferos de la parte noroeste). Esto significa que, probablemente, los eventuales habitantes de nuevos desarrollos enfrentarían mayores costos de transporte, aunque no por ello tendrían la posibilidad de construir viviendas más grandes.

Históricamente la GAM tuvo terrenos disponibles para urbanizar dentro de sus límites, muchos de ellos con características físicas y de accesibilidad similares a las de otras zonas desarrolladas. Esto provocó un crecimiento disperso del área urbana. Sin embargo, la rápida expansión en esas zonas condujo al agotamiento de las mejores áreas para llevar a cabo proyectos urbanos, por lo cual en la última década se revirtió el crecimiento del proceso de dispersión.

Esta hipótesis del agotamiento del área disponible (que afecta el mercado de la tierra) es reforzada por el comportamiento de los índices que reflejan los niveles de dispersión y compacidad de la GAM (los detalles técnicos se pueden consultar

en el Anexo Metodológico y en Sánchez, 2015). En términos sencillos, esos índices revelan que el crecimiento urbano ocurrió de modo tal que el área construida se hizo más densa (con más habitantes por kilómetro cuadrado), menos dispersa y más compacta (más concentrada) y con menos espacios vacíos entre construcciones, que cada vez están más cercanas entre sí. Es decir, la dispersión se redujo, mientras que la compacidad y la contigüidad, en general, aumentaron (cuadro 6.1). Es importante aclarar que, si bien este tipo de crecimiento urbano disminuye los niveles de dispersión (como lo muestran los índices en el tiempo), el descenso es más una señal del continuo proceso de conurbación de la GAM, antes que de reducciones efectivas de la dispersión preexistente y que, por lo tanto, pueden estar surgiendo nuevas externalidades, sobre todo ambientales.

Estas tendencias de expansión urbana han tenido efectos en el mercado de la tierra y hay varios factores que tienen impactos diferenciados. Para determinar las variables que afectan este mercado, es necesario indagar acerca de la influencia que ejerce cada elemento en la estructura urbana. En tal sentido resulta útil crear modelos econométricos que expliquen la cantidad, el crecimiento y la estructura de los patrones de área construida en la región, por dos razones: i) permiten identificar factores que generan cambios en los niveles y la estructura del área construida; una mayor comprensión de los fenómenos asociados al crecimiento urbano permite guiar de manera eficiente las intervenciones sobre el mercado de la tierra, tanto en su objetivo como en sus instrumentos y aplicación, y ii) como exploración general del contexto en que ocurren fenómenos específicos, los modelos proveen información crítica de las variables por las cuales debe controlarse para aislar apropiadamente el fenómeno. En particular, en el desarrollo de modelos causales es crítico identificar influencias que puedan confundir la medición del impacto cuya causalidad se investiga.

Tomando en cuenta estas consideraciones, se estimó el efecto de algunas variables sobre la forma que adquiere el crecimiento urbano. Usando como variables

Conceptos importantes



Densidad poblacional

Es una medida de la distribución de la población de un país o región, equivalente al número de habitantes dividido entre el área donde residen. Indica el número de personas que viven en cada unidad de superficie y normalmente se expresa en habitantes por kilómetro cuadrado, hectárea u otra unidad de medida geográfica (CIA, 2007).

Dispersión del área construida

Forma específica de desarrollo urbano, caracterizada por la baja densidad edificatoria, la discontinuidad, la fragmentación de los nuevos usos del suelo y la preponderancia del transporte privado por carretera (Azcarate et al., 2012). Se estima calculando el porcentaje de celdas (unidades territoriales) no urbanas con respecto al total de celdas, en una "ventana" de aproximadamente un kilómetro por un kilómetro centrada en la celda que se analiza. Luego se promedia el valor de todas las celdas (área construida total o crecimiento del área construida) para toda la región o alguna parte de ella (por ejemplo un municipio). Si el valor es muy cercano a la unidad, los niveles de dispersión son muy altos; inversamente, si el valor es muy bajo, el nivel de dispersión también lo es (Burchfield et al., 2005).

Compacidad del área construida

Área construida de cada municipio dividida por el área total edificable (con una pendiente menor al 30,0%) de ese municipio (Sánchez, 2015).

Contigüidad del área construida

Es la aglomeración de área construida contigua más grande dentro de los límites de un municipio, dividida por el área construida total de ese municipio (Sánchez, 2015).

dependientes la densidad de población, los índices de dispersión, contigüidad y compacidad, el área construida y la tasa de crecimiento, se calcularon modelos econométricos de efectos aleatorios para identificar variables que podrían estar determinando la estructura urbana de

CUADRO 6.1

Indicadores seleccionados sobre el crecimiento de la GAM. 1986, 1997 y 2010

Indicador	1986	1997	2010
Densidad de población urbana (habitantes por hectárea urbana)	68,3	71,4	75,4
Índice de dispersión del área construida ^{a/}	0,525	0,446	0,396
Índice de dispersión del área construida	0,525	0,485	0,433
Índice de dispersión del crecimiento con respecto al período inicial		0,478	0,477
Índice de compacidad del área construida	0,171	0,221	0,270
Índice de contigüidad del área construida	0,315	0,422	0,425

a/ Este índice se calculó dos veces; en el primer caso se utilizó la metodología internacional (tomada de Ángel et al., 2010) y en el segundo se ajustó la medición considerando solo el área con pendientes menores al 30%, que es donde la normativa costarricense permite construir.

Fuente: Sánchez, 2015 con datos de Pujol y Pérez, 2013.

CUADRO 6.2

Dirección o efecto de los factores determinantes del crecimiento urbano, según diversos índices

Variable	Efectos		
	Densidad	Dispersión	Nueva área construida
Aumento de la distancia a San José	-	+	-
Aumento de la distancia a zonas industriales	-		
Crecimiento de la población	+	-	+
Índice de ingresos		-	+
Densidad de pozos	-	+	+
Renta agrícola alta	-		-
Renta agrícola baja	+	+	+

Fuente: Sánchez, 2015 con datos de Pujol y Pérez, 2013.

la región. El cuadro 6.2 muestra el comportamiento de cada una de las variables, es decir, si aumentan o disminuyen la densidad, la dispersión y el tamaño de la nueva área construida (en el Anexo Metodológico se presentan los resultados completos de los modelos económicos). En los siguientes párrafos se describen algunos de los hallazgos que el cuadro sintetiza.

Un primer factor es la cercanía al centro de San José, que significa zonas urbanas con más densidad de población y construcciones más concentradas. Existe una fuerte correlación entre la distancia a San José y los índices de crecimiento urbano y dispersión, es decir, la densidad, la contigüidad y la compacidad son mayores en las zonas más cercanas y los niveles de dispersión aumentan con la distancia.

Por su parte, la distancia a las zonas industriales tiene una relación directa con la densidad de población (en principio consistente con la localización periférica de esas zonas y sus requerimientos de áreas relativamente grandes y de precios bajos). Y, contrario a lo que cabría esperar, lo mismo sucede con el índice de dispersión (ya que la dispersión y la densidad poblacional deberían comportarse de modos inversos). Una posible explicación es que los mismos desarrollos industriales reducen la dispersión: tienen áreas relativamente grandes y son densos por necesidad (el suelo reservado para ellos es muy limitado, en comparación con otros usos urbanos) y este efecto domina sobre otros factores.

En tercer lugar, la población tiene efectos significativos sobre el crecimiento. Está positivamente relacionada con

la nueva área construida, es decir, allí donde viven más personas hay más área construida en términos absolutos. Esta variable también está relacionada, pero en términos negativos, con la tasa de crecimiento y su dispersión, ambas condiciones consistentes con expansiones rápidas de áreas construidas que al inicio eran pequeñas (y por eso mismo más dispersas, pues estaban rodeadas de amplias áreas no urbanas).

El índice de ingresos de la población, en general, se comporta de manera contraria a la que cabría esperar: a mayores ingresos, menor dispersión y mayor contigüidad y compacidad. Este resultado sugiere que los hogares de mayores ingresos privilegian la accesibilidad por sobre el área de la vivienda y están dispuestos a concentrarse más, proceso que puede haberse reforzado por los niveles de congestión que sufre la GAM.

Los municipios de mayores ingresos crecen rápidamente, más de lo que podría explicarse por un mayor acceso a crédito hipotecario, que es más eficiente para los sectores adinerados (Sánchez, 2015). En efecto, se ha demostrado que más de la mitad de los hogares no tiene ingresos suficientes para acceder a créditos hipotecarios. Además, el mercado inmobiliario privado experimentó un crecimiento significativo: a finales de la década de los ochenta, la relación entre viviendas construidas por el sector privado versus el público era de 1 a 1, y pasó a menos de 8 a 1 en la última década. Ello significa que la ciudad crece principalmente para los sectores de más altos ingresos.

La densidad de pozos se comporta como predice la teoría: su mayor densidad –que ocurre en lugares donde es más fácil explotar recursos hidrogeológicos– se asocia a desarrollos más dispersos, menos densos, menos compactos y menos contiguos. En otras palabras, cuando hay más agua disponible, la población construye en terrenos más dispersos.

También la renta agrícola coincide con lo que en teoría cabe esperar: los municipios con cultivos de alta rentabilidad (hortalizas) presentan menor crecimiento, tanto a nivel de tasas como en términos absolutos (aunque este factor no incide sobre la dispersión del crecimiento urbano que sí se da). En cambio,

los municipios donde predomina el café (cuyos coeficientes tienen signos también coincidentes con las realidades históricas de la región) son significativos en los tres modelos: donde existe mucho café, hay mayor expansión, un ritmo de crecimiento más acelerado y más dispersión. Una posible hipótesis sobre la propensión de las zonas cafetaleras a ser urbanizadas antes que las dedicadas a otros usos agrícolas se relaciona con la capacidad especulativa de sus dueños, es decir, de incorporar en el precio del suelo la expectativa de urbanización de manera más eficiente que otros propietarios.

Creciente brecha entre los precios de la tierra urbana y rural en la GAM

Como se ha dicho, uno de los principales efectos del crecimiento urbano es el cambio en el precio de la tierra. Se estima que en el período más reciente (a inicios del presente siglo) ese precio ha tendido a crecer y a ampliar la brecha entre los valores urbano y rural. En esta sección se aproxima el tema a partir de las variables que afectan el precio de las tierras en la GAM. En términos generales, se logró determinar que los valores del suelo aumentaron en términos reales en el período 2000-2012, que los incrementos son mayores en las áreas urbanas, y que 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.

Los mapas de valores del suelo fueron elaborados por Sánchez (2015) con base en datos de hipotecas suministrados por el Banco Nacional de Costa Rica, así como información de venta de terrenos y viviendas (trabajo de campo, internet y medios de comunicación escrita). Los valores por metro cuadrado fueron geolocalizados asignando las coordenadas de las propiedades. Esta información se tomó de la página web del Registro de Bienes Inmuebles⁹. A partir de las bases de datos georreferenciadas, se crearon mapas de valores del suelo continuos, extrapolando los valores del suelo puntuales¹⁰. El cuadro 6.3 se construyó con estos insumos, para mostrar la diferencia en el valor del suelo promedio entre zonas urbanas y rurales para el período 2000-

CUADRO 6.3

Diferencia en el valor del suelo promedio de zonas urbanas y zonas rurales (dólares de 2012 por metro cuadrado)

Año	Uso	San José	Heredia	Alajuela	Cartago
2000	Urbano	81,2	72,1	61,6	63,7
	No urbano	66,5	60,4	41,4	44,5
	Diferencia	14,6	11,7	20,2	19,2
2012	Urbano	117,4	106,9	82,3	88,3
	No urbano	76,3	73,4	52,4	56,3
	Diferencia	41,1	33,5	29,9	32,1
Cambio 2000-2012	Diferencia urbano	36,2	34,8	20,7	24,6
	Diferencia no urbano	9,8	13,0	11,0	11,8

Fuente: Sánchez, 2015.

2012, en las cuatro principales zonas metropolitanas de la GAM. Es importante recalcar que se trata de promedios, y que estos pueden no reflejar eventuales diferencias en el valor del suelo en barrios o regiones que pertenecen a un mismo distrito, pero albergan poblaciones con niveles socioeconómicos distintos.

A su vez, el mapa 6.8 permite observar que 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 valor 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.

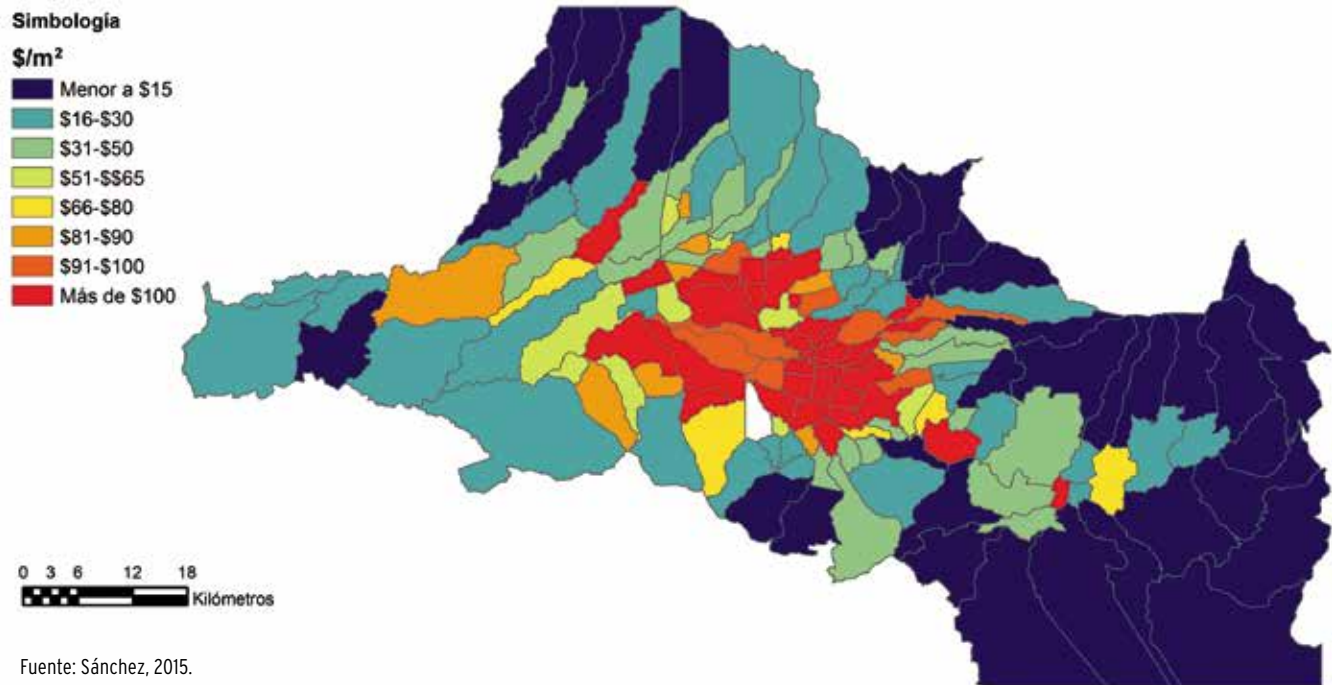
Entre los distritos que componen esta área metropolitana existe una gran variabilidad de precios, que obedece a características de localización y centralidad. Por ejemplo, en los cuatro distritos centrales del cantón de San José el valor por metro cuadrado supera los 500 dólares; en Guadalupe y San Francisco 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 (gráfico 6.4).

En el área metropolitana de Heredia, en 2010, el valor promedio del suelo para las áreas urbanas era 34 dólares por metro cuadrado mayor que en las áreas rurales. Esta diferencia ha aumentado con el tiempo, pues en 2000 era de 12 dólares. El incremento en el valor del suelo urbano entre 2000 y 2010 fue de 35 dólares por metro cuadrado, casi tres veces más que el registrado en los valores no urbanos. Esta tendencia es producto de una combinación de especulación y descentralización de la ciudad, que ha resultado en que la zona de estudio fuera más central con respecto al conjunto de la ciudad en 2010 que en 2000 (eso se hizo evidente con la instalación de grandes centros industriales al sur del cantón de Heredia y en Belén y Flores, pero también con el surgimiento de concentraciones de comercios y servicios al oeste de San José y en el cantón central de Heredia). Los valores distritales muestran diferencias importantes: mientras localidades como Ulloa, Santo Domingo, Santiago, San Francisco, San Pablo y Heredia presentan valores del suelo promedio mayores a 150 dólares por metro cuadrado, en otras zonas como Paracito (Santo Domingo), San José y Concepción de San Isidro y Santo Domingo de Santa Bárbara los precios no llegan a 20 dólares por metro cuadrado.

El área metropolitana de Cartago es la tercera con mayor valor promedio del suelo. En 2012 el valor en el área urbana fue de 89 dólares por metro cuadrado, cerca de 32 dólares por encima del

MAPA 6.8

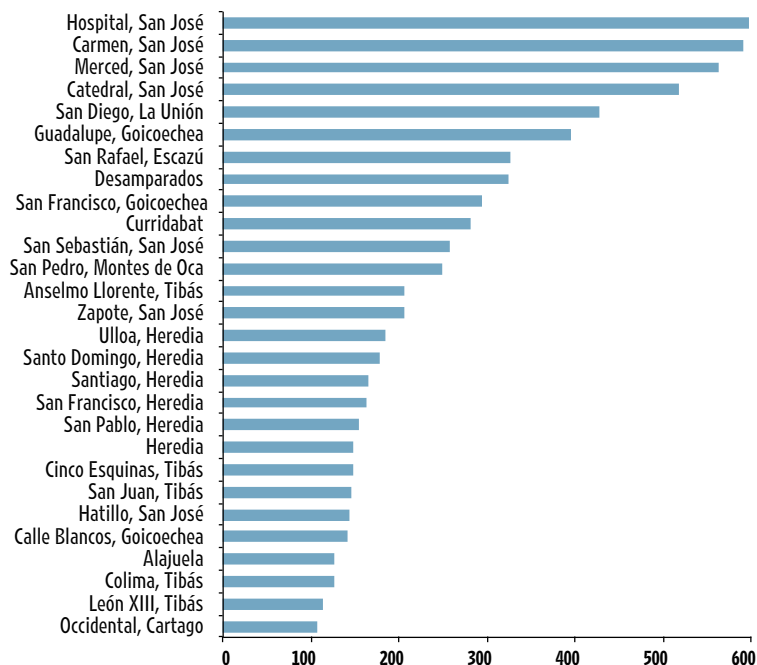
Estimación de valor promedio del suelo en los distritos de la GAM
(dólares de 2012 por metro cuadrado)



Fuente: Sánchez, 2015.

GRÁFICO 6.4

Distritos con mayor valor promedio del suelo urbano en la GAM
(dólares de 2012 por metro cuadrado)



Fuente: Sánchez, 2015.

correspondiente al suelo no urbano (en 2000 la diferencia era de 19 dólares). Esto significa que en los doce años analizados el crecimiento de los precios urbanos más que duplicó el de los no urbanos. El distrito de San Diego en La Unión es el que presenta los valores promedio más altos, entre 400 y 500 dólares por metro cuadrado, lo mismo que los distritos centrales de Cartago, aunque en menor medida (107 dólares).

Finalmente, en el área metropolitana de Alajuela (cantones de Alajuela, Poás y Atenas) se estimó un valor promedio por metro cuadrado de alrededor de 83 dólares, poco más de 29 dólares por encima de los valores no urbanos. Esta diferencia se incrementó en cerca de 10 dólares con respecto al año 2000. Con excepción de Alajuela, los demás distritos presentan valores promedio por debajo de 100 dólares por metro cuadrado.

Anillo de contención marca diferencias en el precio del suelo

El país ha establecido pocas regulaciones claras sobre el ordenamiento territorial, y su impacto apenas se ha comenzado

a estudiar en años recientes. En este apartado se analiza el efecto del anillo de contención urbana sobre el mercado de tierras. Con tal fin se exploran las variaciones espaciales y temporales en los valores del suelo, tanto dentro como fuera del anillo, para las áreas metropolitanas de Heredia y Alajuela. La información indica que, pese a la falta de controles que ha permitido la transgresión de la norma, el anillo reduce el valor del suelo fuera de sus límites, lo cual muestra una relativa efectividad de la medida, con respecto a las tendencias de cambio de uso del suelo –de agrícola a urbano– que se habrían dado de no existir la restricción.

El estudio también revela que el anillo de contención no segmenta el mercado inmobiliario en rural y urbano: la especulación en las zonas rurales periféricas implica que el valor del suelo en estos lugares ya ha incorporado, por lo menos en parte, la expectativa de su eventual urbanización. Si fuera del anillo los valores del suelo han estado creciendo (aun siendo menores que los precios dentro del anillo), eso indicaría cambios en el uso del suelo, especialmente de agrícola a urbano, con lo cual la renta agrícola estaría por debajo de la urbana y, por tanto, el mercado de tierras fuera del límite no estaría generando las restricciones esperadas con la aplicación de la política.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
MERCADO DE LA TIERRA Y LA VIVIENDA,

véase Sánchez, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

El supuesto de partida es que el límite de crecimiento urbano introduce un cambio en el gradiente de precios, que resulta en menores valores más allá de ese límite, tanto con respecto a las propiedades ubicadas dentro de él como con respecto al gradiente que teóricamente existiría sin la restricción a la urbanización. Para verificarlo se planteó una serie de variantes sobre un modelo de precios hedónicos y *propensity score matching* (en el Anexo Metodológico se definen y explican estos modelos) que exploran diversos aspectos del valor del suelo, y se

culminó con la estimación del cambio en el gradiente de precios¹¹.

Los modelos muestran que los valores del suelo más allá del anillo de contención (límite de crecimiento urbano de la GAM) son menores que dentro de él (como predice la teoría) una vez controlados los efectos de accesibilidad a centralidades y otras características de los terrenos que también determinan los cambios en sus valores¹².

Por ejemplo, los resultados de los modelos de precios hedónicos revelan que los valores promedio son entre un 11,3% y un 21,8% más altos en terrenos ubicados dentro del anillo que en los que se encuentran fuera de él (áreas metropolitanas de Alajuela y Heredia en conjunto; gráfico 6.5). Esta diferencia cambia si se analizan Heredia y Alajuela por separado: en el primer caso los precios varían entre 9,0% y 19,0%, mientras que en el segundo el rango es de entre 12,9% y 23,1%.

Los modelos de *propensity score matching*, que permiten ver el efecto neto del anillo de contención sobre los valores del suelo, analizando otras variables en un grupo de control (propiedades dentro del anillo) y un grupo de tratamiento (propiedades fuera del anillo) arrojan

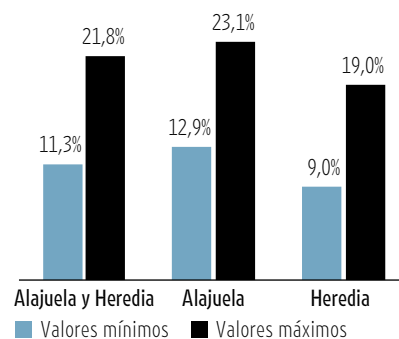
resultados aun mayores. Los valores varían entre 9 y 51 dólares por metro cuadrado, lo que representa diferencias de entre 11,8% y 46,2% con respecto al promedio (gráfico 6.6).

Se demuestra además que, más allá del anillo de contención, la tasa de crecimiento de los precios ha variado con el tiempo, lo cual significa que fuera de ese límite se están urbanizando tierras que eran agrícolas y cuyo precio de venta se ha estado incrementando como resultado de esa dinámica. No obstante, cabe reiterar que, de no ser por el anillo de contención, el uso del suelo sería más intenso (mayor urbanización) y, por tanto, el crecimiento de los precios fuera de él podría ser aun mayor.

En resumen, el anillo de contención urbana en la GAM ha sido relativamente efectivo para contener mayores cambios, pero no ha podido evitar que se sobrepase el límite establecido. La causa de ello es la debilidad del control sobre el cumplimiento de la regulación regional, que tolera la urbanización residencial en baja densidad de terrenos ubicados fuera del límite de crecimiento (Sánchez, 2015). De mantenerse esta situación, la expansión continuará, ya que en muchas zonas la rentabilidad de los proyectos

GRÁFICO 6.5

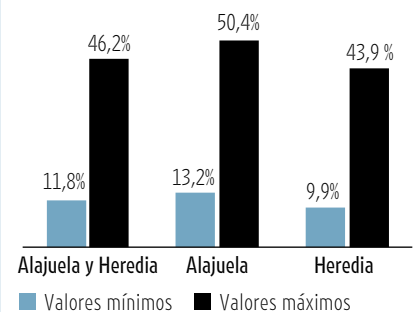
Diferenciales de precios promedio de la tierra con respecto al anillo de contención en las áreas metropolitanas de Alajuela y Heredia, según el modelo de precios hedónicos



Fuente: Sánchez, 2015, con datos de Pujol y Pérez, 2013.

GRÁFICO 6.6

Diferenciales de precios promedio de la tierra con respecto al anillo de contención en las áreas metropolitanas de Alajuela y Heredia, según el modelo *propensity score matching*



Fuente: Sánchez, 2015, con datos de Pujol y Pérez, 2013.

urbanísticos es mayor que los ingresos que genera la agricultura.

Aunque se ha demostrado que el límite de crecimiento urbano reduce el valor del suelo fuera del anillo de contención, también es claro que este no segmenta el mercado inmobiliario en rural y urbano. Como se dijo antes, la especulación en las zonas rurales periféricas indica que existe alguna expectativa de su eventual urbanización. Paradójicamente, los altos niveles de especulación en el mercado de tierras pueden estar contribuyendo a bloquear la misma urbanización que, en principio, generó esa expectativa de alta rentabilidad. Debe señalarse, por último, que si bien las condiciones descritas para Heredia y Alajuela son representativas de la mayor parte de la región, hay muchas zonas donde los valores del suelo son inferiores. En particular, es probable que el precio promedio del suelo en Alajuela y Cartago sea menor que en Heredia.

Baja recaudación del impuesto predial en los municipios de la GAM

Costa Rica no tiene muchos instrumentos para asegurar que el crecimiento urbano y el desarrollo de cierta infraestructura generen ingresos a las municipalidades o al Estado. De hecho, en los municipios de la GAM la recaudación por impuesto predial, conocido como impuesto de bienes inmuebles, es relativamente baja con respecto a sus ingresos totales (menos del 4%, en promedio, entre 2006 y 2009), a pesar de que este tributo es uno de los más usados en el mundo para financiar la construcción de obras en las ciudades y, potencialmente, es el medio más efectivo de dotar de recursos a los gobiernos locales en los países en desarrollo (Dillinger, 1991). En teoría, ese impuesto debería estar asociado al dinamismo del mercado de tierras. En otras palabras, un acelerado crecimiento urbano que se refleja en un mercado inmobiliario pujante, debería tener impactos en los precios del suelo y, por tanto, en los ingresos de los ayuntamientos que recolectan el impuesto predial. Sin embargo, como se ha dicho, este no es el caso en los municipios de la GAM, y además hay una gran concentración del cobro en muy pocos cantones.

Desde hace varios años en América Latina se observa una tendencia a des-

centralizar la recaudación del impuesto sobre la propiedad (Sánchez, 2015). Esto se dio en Costa Rica en 1999, cuando entró en vigencia el Reglamento a la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, n° 27601-H, el cual, en su artículo 4, señala que el tributo “es de carácter nacional, se establece en favor de las municipalidades su administración, quienes para estos efectos poseen la condición de Administración Tributaria y son los encargados de realizar valoraciones, facturar, recaudar y tramitar los cobros respectivos”. Sin embargo, esta pretendida autonomía no es real en la práctica, puesto que a los gobiernos locales no se les permite legislar sobre las tasas, exenciones o mecanismos de valoración de los bienes inmuebles, y solo son responsables de cobrar y administrar los fondos recaudados.

En Costa Rica existe un fuerte rechazo a cualquier impuesto, tasa o carga sobre la propiedad. Prueba de ello es que, en 1995, la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles estableció una tasa de entre 0,3% y 1,0%, que no llegó a cobrarse nunca, porque un transitorio la bajó a 0,6% y, dos años después, una reforma la redujo a 0,2%. Otro precedente es la oposición que han manifestado diversos municipios a la reciente actualización de las plataformas de valores de terrenos por zonas homogéneas, que es el instrumento mediante el cual el Ministerio de Hacienda regula y orienta a los gobiernos locales en la definición de los montos por cobrar según la ubicación de las propiedades. Dado el alto costo político que tiene la discusión de temas tributarios (en el país y en toda América Latina), y en particular los relacionados con el impuesto predial, es común que los gobiernos prefieran explorar otras formas de financiamiento. Todas estas razones hacen que en la actualidad el impuesto sobre bienes inmuebles no constituya una fuente de recursos importante para los municipios de la GAM.

Los ayuntamientos de la GAM muestran grandes diferencias entre sí, y en algunos casos exhiben rasgos muy particulares. Esta sección analiza la evolución de los ingresos por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles en los municipios de la región entre los

Conceptos importantes

Impuesto predial

Es un tributo que grava una propiedad o posesión inmobiliaria, ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial. Su monto se define de acuerdo con el valor del predio. En Costa Rica se conoce como impuesto de bienes inmuebles.

períodos 2006-2010 y 2011-2014, y procura determinar si los montos cobrados con base en las plataformas de valores de terrenos antes mencionadas se ajustan a los precios de mercado. La fuente de información es la Contraloría General de la República, que desde 2006 dispone de las liquidaciones presupuestarias de los gobiernos locales en formato digital. Con estos insumos se construyó una base de datos para los 81 municipios del país. La información fue deflactada a valores del 2014 y transformada a dólares del mismo año. Adicionalmente, los datos se agruparon en otros dos períodos: 2006-2009 y 2010-2014, debido a que en 2009 la mayoría de las municipalidades de la GAM actualizó sus plataformas de valor y se pretende observar el efecto de esa medida.

El cuadro 6.4 muestra los ingresos municipales promedio para los períodos 2006-2010 y 2011-2014, por concepto de cobro de impuesto predial (ejecutado) y una serie de indicadores que relacionan ese tributo con los ingresos totales y con el área de cada cantón. Los valores fueron corregidos por inflación y transformados a valores de 2014 (el *ranking* de indicadores municipales de impuesto predial puede consultarse en Sánchez, 2015).

Un primer aspecto a destacar es la gran variabilidad en la recaudación que se observa en los cantones de la GAM. Esto responde, entre otros factores, a la concentración de actividades económicas y desarrollos residenciales, así como a mayores extensiones territoriales y, en algunos casos, a la capacidad administrativa y técnica para el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles. Como es de esperar, el cantón de San José es el que

CUADRO 6.4

Indicadores de ingresos municipales por concepto de impuesto predial en cantones de la GAM. 2006-2014

Cantón	Ingreso predial							
	Promedio (millones de colones)		Como porcentaje de los ingresos totales		Crecimiento porcentual entre periodos	Con respecto al área del cantón (valor en m ²)		Crecimiento porcentual entre área del cantón (valor en m ²)
	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010 y 2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010 y 2011-2014
San José	4.055	4.322	7,3	7,6	6,6	50,4	77,5	53,9
Escazú	2.297	2.918	1,8	2,8	27,0	43,0	56,5	31,3
Desamparados	950	1.350	3,6	4,3	42,0	52,8	62,6	18,5
Aserrí	190	230	4,0	5,2	20,9	11,0	15,9	44,9
Mora	336	483	1,8	2,3	43,8	11,0	17,4	57,8
Goicoechea	847	1.149	4,2	4,2	35,7	5,1	6,1	20,2
Santa Ana	1.925	2.755	1,7	1,9	43,1	21,6	28,4	31,2
Alajuelita	161	184	4,1	4,7	14,7	7,2	8,2	12,7
Vásquez de Coronado	433	511	3,4	3,6	18,2	8,1	10,3	27,3
Tibás	429	541	5,2	6,1	26,4	1,2	1,8	48,4
Moravia	710	827	2,2	3,0	16,5	0,8	0,9	17,1
Montes de Oca	946	1.136	2,7	3,1	20,1	0,6	1,3	96,4
Curridabat	1.026	1.339	2,4	3,0	30,5	19,6	27,4	40,2
Alajuela	2.284	3.548	4,0	3,8	55,3	0,4	0,6	39,3
Atenas	170	444	2,5	2,2	160,9	4,9	7,1	44,5
Poás	203	251	3,1	3,5	23,6	2,7	3,4	23,6
Cartago	1.358	1.963	5,3	5,4	44,5	1,3	3,5	160,9
Paraíso	214	298	5,2	6,1	39,3	5,8	9,1	55,3
La Unión	870	1.219	3,0	3,7	40,2	63,4	82,7	30,5
Alvarado	51	100	4,1	3,5	96,4	60,8	73,1	20,1
Oreamuno	154	181	4,8	5,7	17,1	24,4	28,4	16,5
El Guarco	215	319	2,8	2,7	48,4	51,4	65,0	26,4
Heredia	2.288	2.913	2,3	2,8	27,3	1,9	2,3	18,2
Barva	406	457	2,5	2,9	12,7	7,5	8,6	14,7
Santo Domingo	546	716	2,9	3,3	31,2	31,4	44,9	43,1
Santa Bárbara	265	319	2,6	3,0	20,2	26,8	36,3	35,7
San Rafael	530	837	1,9	1,9	57,8	2,1	3,0	43,8
San Isidro	290	421	1,9	2,2	44,9	1,1	1,4	20,9
Belén	658	780	5,5	5,2	18,5	8,0	11,3	42,0
Flores	290	381	2,8	2,9	31,3	66,5	84,4	27,0
San Pablo	419	645	2,0	2,3	53,9	90,6	96,6	6,6

Fuente: Sánchez, 2015 con información de la CGR.

obtiene más ingresos absolutos: poco más de 4.320 millones de colones anuales, que representan alrededor del 13,0% de todos los ingresos por este concepto recaudados en la GAM.

El cantón de Alajuela figura en segundo lugar, con cerca de 3.550 millones de colones. La tercera posición corresponde a un grupo formado por Escazú, Heredia y Santa Ana, cuyos ingresos oscilan entre 2.750 y 2.900 millones de colones cada uno. Estos tres municipios perciben poco

más del 25,0% del total de la GAM. Les sigue un grupo que recauda más de 1.000 millones pero menos de 2.000 millones de colones; está integrado, en orden de magnitud, por Cartago, Desamparados, Curridabat, La Unión, Goicoechea y Montes de Oca. Por último hay veinte cantones que recaudan menos de 1.000 millones de colones, entre ellos Alvarado, Oreamuno y Alajuelita (100, 154 y 161 millones, respectivamente).

Un segundo hallazgo relevante es que,

entre los períodos 2006-2010 y 2011-2014, en todos los cantones la recaudación del impuesto predial tuvo un crecimiento positivo. Las mayores tasas se presentaron en Atenas (160,9%) y Alvarado (96,0%). San Rafael, Alajuela, San Pablo y El Guarco tuvieron incrementos de entre 50,0% y 60,0%. En los demás cantones las tasas aumentaron entre 20,0% y 45,0%, con excepción de San José, Barva, Alajuelita, Moravia, Oreamuno, Coronado y Belén.



Experiencias internacionales

La contribución por valorización en Colombia

La contribución por valorización (CV) es una "carga impositiva generada por un gobierno a los propietarios de un grupo de inmuebles seleccionados para sufragar, totalmente o en parte, el costo de una obra o servicios públicos que genera mejoras específicas o servicios que se presumen de beneficio general para el público y de beneficio específico para los dueños de tales propiedades" (IAAO, 1997, citado por Borrero, 2011). Se basa en los parámetros de costo de la obra y el valor que agrega a los inmuebles, así como a la capacidad de pago de los propietarios. Según Borrero (2013), la CV es más aceptada por los contribuyentes que otros instrumentos, como el impuesto predial, ya que con este sistema se percibe más directamente la relación costo-beneficio.

En Colombia existen varios modelos de CV¹³, que se diferencian sobre todo por los mecanismos de cobro y el cálculo de los beneficios. En Bogotá, una ciudad de 7.500.000 habitantes y un área urbana de 40.000 hectáreas, la CV destaca por la forma en que se calcula el beneficio de la obra. Se toman en cuenta las facilidades o efectos menos evidentes, como la movilidad, el ahorro en tiempo de desplazamiento dentro de la ciudad, la generación de empleo, la atención de sectores densamente poblados y la conectividad (Hernández, 2011). Para ello, se identifican sectores con características homogéneas y a cada uno se le asigna un código. Esos sectores son agrupados con base en criterios de accesibilidad, usos del suelo, estratos socioeconómicos y barreras naturales, físicas y jurídicas. Una vez generadas estas divisiones, se crea un modelo que establece la necesidad de movilidad asociada a factores como empleo, suelo, equipamiento, transporte público y servicios. De este modo se identifican los beneficios que recibirán estas comunidades como resultado de la obra por realizar. Como se observa, la cuantificación se basa en

criterios cualitativos (Hernández, 2011). La capacidad de pago de los contribuyentes se determina mediante encuestas de hogares y calidad de vida.

Tradicionalmente en Bogotá se ha usado el método de pago por "factores de beneficio"; por ejemplo, un lote podría tener un factor de 1,2 por mejora en la movilidad asociada a él. De esta forma el área física original del lote se transforma en un "área virtual" producto de la aplicación de los factores. En términos generales, el cobro se lleva a cabo con base en la superficie virtual.

Consideraciones para el caso de Costa Rica

En Costa Rica existe normativa que contempla la aplicación de esta herramienta, conocida como "contribuciones especiales". No obstante, su implementación presenta cierto grado de complejidad, ya que involucra aspectos legales, técnicos e institucionales, que deben ser valorados. Entre otras cosas, es necesario contar con un mosaico catastral¹⁴ depurado, que evite cobros imprecisos, así como con un sistema de recaudación que tenga referencias espaciales y una metodología clara que establezca un procedimiento de valorización ajustado a las condiciones de cada cantón.

En el país se han hecho algunos intentos para implementar este mecanismo, pero hasta ahora no han tenido éxito (Valentinuzzi, 2014). Cabe destacar la iniciativa de la Municipalidad de Curridabat, que ya cuenta con una metodología de cálculo y está haciendo esfuerzos por modernizar su mosaico catastral e integrar la información respectiva con el sistema de cobro (E¹⁵: Borja, 2015). Esto permitiría implementar el cobro de la contribución especial a los beneficiarios.

Fuente: Barrantes, 2015.

La tercera variable de interés es la importancia relativa del impuesto sobre bienes inmuebles en la estructura de ingresos del municipio. En todo el período analizado, en ninguno de los ayuntamientos ese tributo superó el 8,0% de los ingresos totales. De hecho, el promedio para los 31 cantones de la GAM fue de 3,7%; los valores más altos correspondieron a San José (7,6%), Paraiso (6,1%) y Tibás (6,1%), y los más bajos a Santa Ana (1,8%), San Rafael (1,9%) y Arenas (2,2%). Entre 2006-2010 y 2011-2014 la importancia relativa del impuesto predial disminuyó en cinco cantones: Arenas, El Guarco, Alvarado, Alajuela y Belén. Esto no significa que recaudaron menos recursos por este concepto, sino que los ingresos totales aumentaron más rápidamente.

Otro indicador interesante que se estimó es el promedio de recaudación del impuesto por área. Se determinó que el cantón que obtiene más recursos por metro cuadrado es San José: 97 colones en promedio para el período 2011-2014, cerca de 6 colones más que el promedio del período 2006-2010. Escazú, Curridabat, San Pablo, Montes de Oca, Tibás, Belén y Flores registraron valores por encima de 50 colones. Por el contrario, en Arenas, Poás, Mora, Coronado, El Guarco, Aserrí, Alvarado, Oreamuno y Paraiso el valor promedio fue menor a tres colones.

Por último, se tomó una muestra de valores del suelo recopilados en diferentes zonas de la GAM y se comparó con las plataformas de valores de terrenos. Se encontró que existe una subvaloración promedio que oscila entre 10,0% y 85,0%. Esto se debe a que muchas de las plataformas entregadas a los municipios a partir de 2010 no han sido actualizadas, ya sea por falta de recursos económicos, personal capacitado o la metodología respectiva. Lo cierto es que un grupo importante de municipalidades podría aumentar sus ingresos por impuesto predial hasta en un 50,0%, si actualizara los valores del suelo (Sánchez, 2015).

Distribución de la vivienda refleja exclusión socioeconómica en la GAM

El crecimiento urbano de las últimas décadas ha afectado no solo el valor de la

tierra, sino los patrones de construcción en el sector residencial: el tamaño de las unidades habitacionales, su distribución territorial y su valor monetario son reflejo de la estructura socioeconómica de la

ciudad y, en consecuencia, de los niveles de segregación espacial y de la creciente desigualdad entre los habitantes de la GAM. El comportamiento ha sido de una marcada expansión de la vivienda,

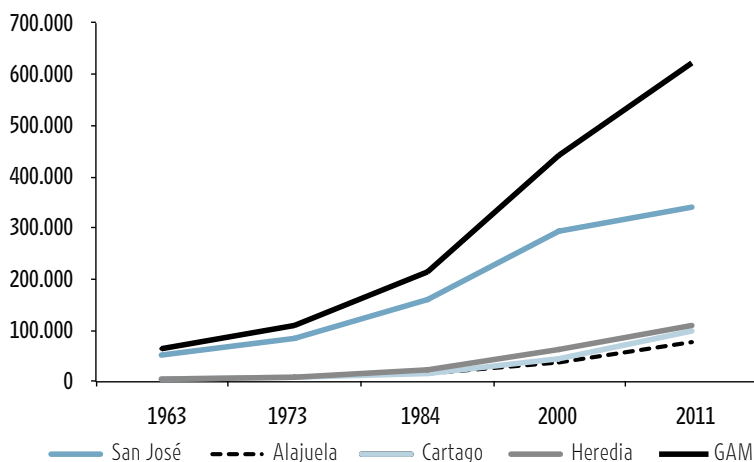
pero con patrones diferenciados según las condiciones sociales y los niveles de ingreso de diversos sectores, incluso en un mismo cantón.

El gráfico 6.7 muestra la tendencia de largo plazo en la distribución y el número de las viviendas urbanas en la GAM y en las áreas metropolitanas de las provincias que la conforman. La mayoría de la población urbana se ha concentrado siempre en San José: hasta 1984, el 75,0% de las viviendas urbanas estaba en esta ciudad; sin embargo, la proporción descendió a 54,5% en 2011. En el caso de Heredia el porcentaje más bien tendió a crecer: de 8,4% en 1973, a 14,0% en 2000 y a 17,5% en 2011.

Las tasas interanuales reflejan el rápido crecimiento que tuvo la población del país en la segunda mitad del siglo XX y también la transformación de la economía regional, de una base cafetalera a una de producción industrial y de servicios. En San José esas tasas son menores que el promedio regional (cuadro 6.5). Durante todo el siglo XX el área metropolitana de San José fue la zona más urbana del Valle Central (razón por la cual el crecimiento debido a cambios en la estructura económica es menor) y en la actualidad sigue concentrando la gran mayoría de la población urbana. El fenómeno es más acelerado en Heredia, Alajuela y Cartago. En esas ciudades, entre los censos de 1963, 1973 y 1984 las tasas interanuales crecieron hasta el 2000 y a partir de entonces empezaron a decrecer, aunque fueron mayores que las de San José y que el promedio de la GAM.

La evidencia sugiere que la construcción de vivienda en baja densidad durante la década de los noventa resultó en el agotamiento de los espacios urbanizables más accesibles en el área metropolitana de San José (Pujol et al., 2009; Mora, 2003). Por eso, la mayor accesibilidad relativa de Heredia (en comparación con Alajuela y Cartago) y la expansión urbana que vivió en la última década se explican en parte por migraciones desde San José. Ya en la década de los ochenta algunos patrones propios de San José (en particular el abandono de los centros históricos de población) se habían replicado en Heredia, aunque el fuerte crecimiento demográfico nacional de ese período, y el

GRAFICO 6.7

Viviendas urbanas en áreas metropolitanas^{a/} y en la GAM

a/ Se refiere a las áreas metropolitanas de cada provincia.

Fuente: Sánchez, 2015, con datos del INEC.

CUADRO 6.5

Tasa de crecimiento interanual del número de viviendas urbanas en la GAM. 1963-2011 (porcentajes)

Área metropolitana	1963-1973	1973-1984	1984-2000	2000-2011
GAM	3,5	4,2	4,6	3,5
San José	3,2	4,2	3,8	0,7
Alajuela	4,1	4,2	6,0	4,4
Cartago	4,8	3,2	7,0	4,6
Heredia	3,9	5,4	6,6	3,4

Fuente: Sánchez, 2015 con datos del INEC.

aun más rápido crecimiento de la población urbana, mantenían tasas positivas para todas las ciudades de la región.

Una característica importante del desarrollo urbano en la GAM es la tipología de sus concentraciones de población. Se han identificado concentraciones de hogares de altos ingresos al este y el oeste de la ciudad de San José y en algunas zonas periféricas de Heredia (Pujol et al., 2011), de vivienda de interés social al sur de San José y en unos pocos distritos de Alajuela, Heredia y San José (Alpizar, 1994; Pujol et al., 2009), de desarrollo industrial en Heredia-Belén, Alajuela (El Coyol) y Coris de Cartago (Cinpe-UNA, 2007; Pujol et al., 2007). Estas concentraciones implican una

mayor diversidad en el comportamiento del desarrollo urbano entre cantones de una misma área metropolitana, que entre distintas áreas metropolitanas.

A continuación se presentan los hallazgos más relevantes obtenidos por Sánchez (2015), quien analizó los patrones de localización de los diversos tipos de uso del suelo en la GAM utilizando varios enfoques y metodologías (recuadro 6.3).

En primer lugar, la inmensa mayoría de las edificaciones en Costa Rica y en la GAM está destinada a usos residenciales: hasta el 70,0% del área construida corresponde a esa categoría, en la que a su vez predominan las viviendas individuales. Entre 2001 y 2012, las residencias de mayor tamaño se concentraron al oeste

de San José, en Escazú, Santa Ana, La Garita y algunos distritos al norte de San Isidro y San Rafael de Heredia, así como en Sánchez de Curridabat y el norte de La Unión. Algunas de estas zonas (en particular Sánchez y Escazú-Santa Ana) han sido señaladas como conglomerados de población de altos ingresos, donde además se están desarrollando condominios residenciales (típicamente urbanizaciones cerradas). En cambio, la expansión de viviendas grandes (áreas mayores de 240 m²) al norte de Heredia no parece haberse realizado a costa de la diversidad en la estructura social (tampoco es un fenómeno novedoso, pues ya en el período 1993-2002 existía una concentración importante).

Es importante mencionar que las viviendas de Curridabat, Escazú, Belén, Montes de Oca y Santa Ana son las que cuentan con la mayor área promedio, alrededor de 186 m² (período 2001-2012), 2,8 veces la media nacional, 1,9 veces el promedio de la GAM y 2,6 veces el de la Región Central. Los cantones donde se construyen las residencias más pequeñas son León Cortes, Acosta, Alvarado y Jiménez: 51 m² en promedio, cerca de la mitad del valor promedio de la GAM y la Región Central.

Contrario a lo que cabría esperar, las viviendas de menor tamaño no se aglutinan en los lugares más centrales, como predice la teoría de localización residencial (Alonso-Mills-Muth; Brueckner, 1987). Entre 2003 y 2012 este tipo de construcción dentro de la GAM se concentró en Alajuelita-Desamparados, como probable expansión de los proyectos de interés social desarrollados a finales de los años ochenta, así como al norte de Alajuela y en las zonas rurales de Cartago¹⁶.

Estas concentraciones reflejan la evolución de la vivienda rural en las áreas periféricas de la región, la cual sugiere la superposición de dos patrones: por una parte, la dinámica urbana, que incluye las viviendas pequeñas en localizaciones accesibles (en Alajuelita y Desamparados, pero también en los centros de San José y Heredia) y las viviendas amplias en la periferia (por ejemplo, el norte de Heredia). Paralelamente, la población rural (muchos de cuyos miembros traba-

RECUADRO 6.3

Metodologías para identificar los patrones de localización en la GAM

En un estudio sobre los patrones de localización de los diversos usos del suelo, Polèse (1998) distingue entre los procesos de aglomeración que ocurren a escala nacional -cómo decide una industria dónde instalarse, escogiendo entre subunidades de un país- y a escala regional -cómo selecciona esa industria, dado un contexto metropolitano, su ubicación dentro de esa región- y, en términos más generales, cómo toma esa decisión cualquier agente económico.

Existen dos enfoques, consistentes entre sí, que proveen una base teórica para analizar la localización subregional. Por una parte, las decisiones de comercios, servicios e industria manufacturera por lo general se exploran desde la teoría del lugar central (Polèse, 1998), en tanto que la ubicación residencial sigue típicamente el modelo de Alonso-Mills-Muth (una síntesis de este enfoque puede consultarse en Brueckner, 1987). En esencia, estos modelos conciben el mercado inmobiliario como una subasta en la que el precio de la tierra es determinado por la cantidad y el tipo de usos permitidos en ella.

Existen distintos criterios para seleccionar una localización óptima. La industria manufacturera requiere espacios grandes (y por lo tanto, de bajo valor por unidad de área), acceso a servicios públicos especializados (por ejemplo, líneas de alta tensión) y cercanía razonable a los lugares de residencia de sus trabajadores, por lo cual tiende a ubicarse en los bordes de las regiones. El comercio y los servicios pueden usar espacios pequeños en ambientes muy densos; de ahí que tiendan a buscar

localizaciones centrales, y cuanto más importante es el bien o servicio vendido, tanto más el cliente está dispuesto a trasladarse a ese centro. En cuanto a los hogares, su decisión es el resultado de combinar criterios de área de vivienda y costo de transporte: según sus preferencias, las familias seleccionan viviendas grandes lejos del centro de trabajo (hogares suburbanos) o apartamentos pequeños muy cerca del centro (típicamente personas jóvenes o, en Estados Unidos, las poblaciones de menores ingresos); en este último caso, la alta densidad de población eleva de manera considerable el valor del suelo (Anas, 1982).

En el presente Informe, los patrones de localización de actividades en la GAM fueron analizados mediante la estimación de cocientes de localización. Estos fueron calculados usando la variable área construida (que representa la expansión de las actividades en los distritos de la GAM) para los períodos 1993-2002 y 2003-2012. Se partió del supuesto de que cada permiso de construcción representa la decisión de un agente económico de ubicarse en un sitio (cantón o distrito) determinado. Se analizaron cinco categorías o actividades: residencial (viviendas y apartamentos/condominios), comercio (locales comerciales y gasolineras), servicios (restaurantes y hotelería, oficinas, y servicios sociales públicos y privados), industrial (industrias, ingenios y bodegas) y agropecuario (infraestructura).

Fuente: Sánchez, 2015.

jan en actividades de comercio, industria y servicios en los centros urbanos) se expande y requiere vivienda, pero sus bajos ingresos implican la adquisición de terrenos pequeños.

También se observa un cambio en las tendencias constructivas: el área de residencias pequeñas (0 a 60 m²) pasó de 47.000 m² (1993-2002) a 43.000 m²

(2003-2012), en ausencia de intervenciones estatales para proveer vivienda de interés social en la región (véase Pujol et al., 2009). Las casas de entre 60 y 100 m² casi duplicaron su área construida (de 78.000 m² en 1993-2002 a 141.000 en 2003-2012) y las viviendas muy grandes pasaron de 119.000 a 418.000 m², un aumento de 3,5 veces. El incremento para

la categoría 100 a 240 m² fue más modesto, de 130.000 a 173.000 m².

Estas tendencias corroboran la tesis de Román (2008), quien atribuye parte del crecimiento del sector construcción a aumentos en los ingresos de los hogares costarricenses (debido, entre otros factores, al comportamiento de las tasas de interés): al incrementarse el ingreso se construye más viviendas, pero además el modelo de localización predice la adquisición de residencias más grandes. Al mismo tiempo, esta situación hace patente una realidad: la exclusión de amplios sectores de la sociedad del mercado inmobiliario, que a su vez es consecuencia de la desigualdad creciente que revelan las mediciones del coeficiente de Gini (véase el capítulo 2). La demanda insatisfecha ha seguido acumulándose y a corto plazo puede representar un problema para la región.

En síntesis, en el sector residencial, los rangos de tamaño de las viviendas reflejan la estructura socioeconómica de la ciudad. Como corolario, cabría esperar que persistan los patrones de inclusión y exclusión social de la región, aunque cada vez es menos válido asumir que aún existe espacio para mantener las formas actuales de expansión.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

véase Barrantes, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Costos asociados a un crecimiento urbano sin planificación

La metropolización sin duda transformó el uso del suelo en el Valle Central y aceleró la expansión de la GAM. Como se vio anteriormente, ese proceso no tuvo sustento en un marco normativo claro e integral, y los pocos instrumentos creados fueron insuficientes o ignorados en la práctica. La evidencia mostrada hasta ahora sugiere que la metropolización también afectó el mercado de tierras, la ubicación de las viviendas y la distribución de las actividades que se desarrollan en la región. Con este contexto como telón de fondo, la presente sección trata

de profundizar en una faceta de esos patrones: los costos que ocasiona la falta de ordenamiento territorial, tanto en términos de la productividad y los valores económicos, como en el tiempo, la seguridad, la calidad de vida y la integridad física de las personas y la infraestructura.

La información disponible para abordar este tema no es abundante. Por tanto, la exploración que aquí se realiza se centra en los costos asociados a la falta de planificación en el Valle Central (con énfasis en la GAM) en dos ámbitos: por una parte, la infraestructura vial y el transporte, y por otra, el riesgo de desastre y sus consecuencias. En ambos casos se demuestra que la falta de ordenamiento territorial ha generado pérdidas económicas, aumento de la vulnerabilidad social en varios frentes y otros impactos que tomará mucho tiempo resolver, requieren una alta inversión y acuerdos políticos, y causan problemas acumulativos que hacen urgente afrontar el reto de la planificación urbana.

Insuficiencia e ineficiencia de la infraestructura vial y el sistema de transporte

Para estimar los costos asociados a la falta de planificación urbana desde el punto de vista de la infraestructura vial y la movilidad de las personas¹⁷, se hizo una revisión de diversos estudios recientes y se determinó que, dado el patrón de crecimiento de la GAM, en forma radial, dispersa y con masivos flujos de trabajadores entre los cantones más densos, algunas de las vías se encuentran 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, contaminación ambiental, entre otros impactos. En suma, la falta de planificación en esta materia 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, a su vez, 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% (gráfico 6.8; en el capítulo 4 se analizan también las implicaciones ambientales de esta situación).

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 potencien la movilidad y 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 alrededor

Experiencias internacionales



Cartera inmueble de vivienda de interés social: el caso de Uruguay

La situación habitacional en Uruguay cambió a partir de 1968, con la promulgación de la Ley Nacional de Vivienda, con la cual se fortaleció el rol del Estado en el diseño y ejecución de los proyectos en este campo y se dio un fuerte impulso a los sectores institucional y financiero (Mendive, 2014). Esta normativa contempla, entre otros aspectos, la clasificación de las familias según sus ingresos, lineamientos técnicos para la construcción de viviendas, préstamos para personas físicas y jurídicas (promotores) y subsidios. Asimismo, se creó la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), que se alimenta entre otros ingresos de un impuesto del 1,0% de los salarios, tanto públicos como privados, a cargo de los empleadores.

En este contexto surgieron las cooperativas de vivienda de ayuda mutua (mano de obra voluntaria), de esfuerzo propio y de ahorro previo (ahorro y crédito), así como las asociaciones de segundo grado (federaciones) y, en el caso de la ciudad capital, la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV)¹⁸ de la Intendencia de Montevideo (Franco y Vallés, 2012). Durante los primeros diez años de existencia de la CMTV se otorgaron cerca de 200

hectáreas de suelo urbanizado a aproximadamente 10.000 familias, muchas de ellas afiliadas a cooperativas (Franco y Vallés, 2012).

Por otro lado, en 2008, mediante la Ley 18362, se creó la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (Civis), como parte del Ministerio de Vivienda, con el objetivo prioritario de proveer tierras a las cooperativas. En el período 1990-2012, este sector recibió el 81,0% del total de tierras asignadas (Mendive, 2014).

Si bien la intención de este sistema ha sido proveer terrenos para vivienda en zonas urbanas, se han reportado problemas de distribución espacial, pues uno de los requisitos establecido por el Fonavi para otorgar los créditos es que el precio de la tierra no debe superar el 10,0% del costo total del proyecto, para las cooperativas de ayuda mutua, y el 15,0% en el caso de las de ahorro y crédito. No obstante, los lotes con ubicaciones céntricas tienen valores muy elevados, lo que imposibilita su uso y obliga a desarrollar los proyectos en terrenos estatales fuera de la ciudad. Esto pone a los beneficiarios en posición de desventaja en cuanto al acceso a servicios, y genera un costo adicional para el Estado, que debe proveer infraestructura que conecte los nuevos asentamientos residenciales con las zonas urbanas.

Consideraciones para el caso de Costa Rica

La experiencia de Uruguay deja lecciones importantes. Entre las principales dificultades para desarrollar un instrumento como el analizado están el traspaso de tierras entre instituciones del Estado y la relación entre el costo del terreno y el precio del proyecto.

Una de las ventajas de la Civis es que los préstamos se otorgan de manera directa a las cooperativas de vivienda, lo que evita la participación de intermediarios, pues la tierra es del Estado y son las mismas cooperativas las que deciden el método de construcción, ya sea por su cuenta o con un contratista. Como es sabido, en Costa Rica existen diversas entidades autorizadas que gestionan proyectos de vivienda de interés social en coordinación con asociaciones y otros grupos organizados, lo que asegura que el diseño final responda a las necesidades de los futuros usuarios. Sin embargo, también hay promotores inmobiliarios que desarrollan proyectos en zonas inapropiadas o con problemas de calidad y diseño, sin dar participación a los beneficiarios.

Fuente: Barrantes, 2015.

Experiencias internacionales



Transferencia de derechos de construcción: Porto Alegre, Brasil

La transferencia de derechos de construcción (TDC) es un permiso legal que autoriza al propietario de un inmueble urbano -privado o público-, a quien por razones de interés público se le impide ejercer su derecho a construir, a hacerlo en otra localización.

Un ejemplo exitoso de la aplicación de esta herramienta se dio en la ciudad brasileña de Porto Alegre, donde, en un tiempo relativamente corto, el municipio logró adquirir 131.570 m² para la construcción de infraestructura pública (la Tercera Avenida Perimetral) en terrenos que atravesaban veinte barrios habitados por personas de distintos poderes adquisitivos. El ayuntamiento obtuvo los inmuebles a través de operaciones de transferencia de derechos de construcción y fue responsable de expropiar, identificar los posibles cambios

y reasentar a la población involucrada (Uzon, 2014).

En la adquisición de las tierras (que debían tener posesión formal) se siguió una estrategia de estímulos, con el fin de evitar que los propietarios atrasaran las obras en busca de mejores precios. Para los contratos que se formalizaran en un plazo menor a treinta días, se establecieron bonos que otorgaban un 10,0% más de potencial constructivo (es decir, el área en la que el propietario tendría permiso de construir) en zonas de alta demanda inmobiliaria y un 20,0% más en terrenos de baja demanda. Si el contrato se suscribía después de los treinta días, pero antes de los sesenta, los bonos eran de 5,0% y 10,0%, respectivamente. Una vez transcurridos los sesenta días no había más bonificación.

Consideraciones para el caso de Costa Rica

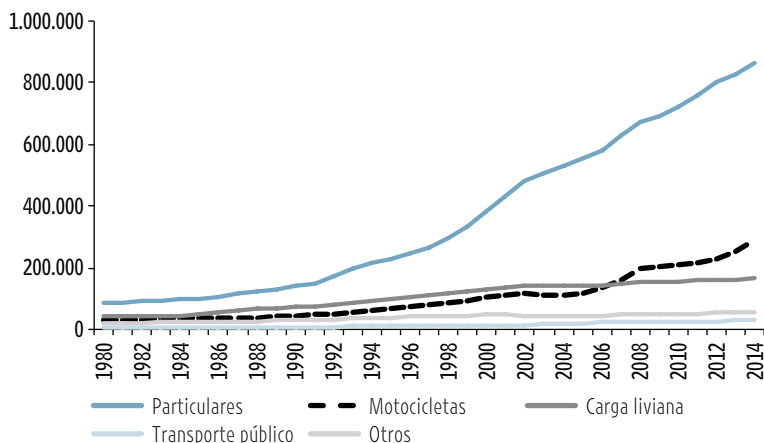
La TDC es un instrumento viable en Costa Rica. De hecho algo similar ha sido reglamentado -a través del plan regulador- por la Municipalidad de Montes de Oca, específicamente para estimular la protección del patrimonio histórico arquitectónico. Las personas dueñas de inmuebles con valor histórico tienen la posibilidad de transferir parte de su potencial constructivo a otras zonas del cantón.

Con este mecanismo, las municipalidades pueden crear nuevos espacios públicos y obtener terrenos que considera estratégicos, a través de operaciones de canje en especie (tierras o infraestructura) y no por medio de compras.

Fuente: Barrantes, 2015.

GRÁFICO 6.8

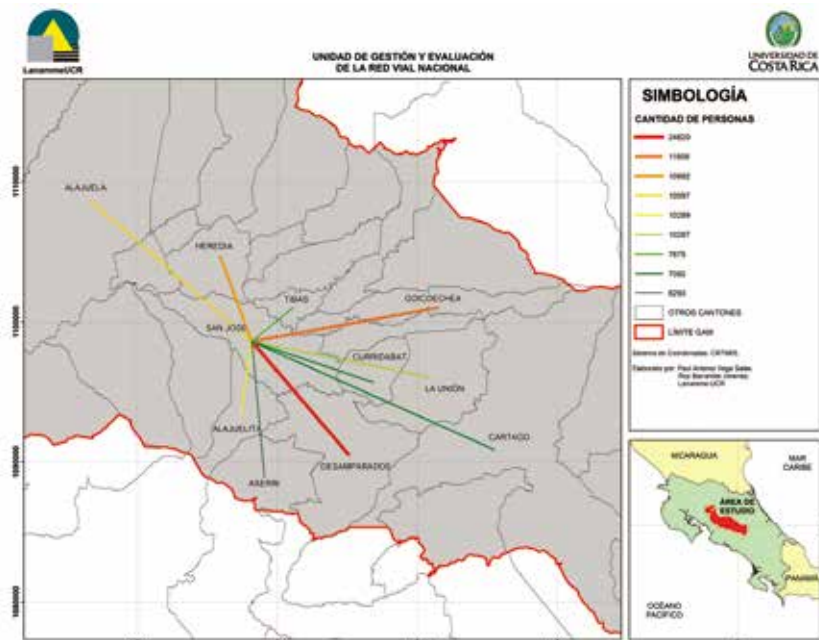
Evolución del parque automotor, según tipo de vehículo



Fuente: DSE-Minae, 2015.

MAPA 6.9

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



Fuente: Lanamme-UCR.

disminuyeron su presencia en el área metropolitana entre 2000 y 2011, mientras que el tercero ha crecido de modo significativo. El cantón central de Cartago es el que muestra la mayor especialización en el sector primario, con respecto a la fuerza laboral de la GAM. El sector secundario se ubica sobre todo en el cantón central de Alajuela, y el terciario se encuentra mayoritariamente en la ciudad de San José, seguida por el cantón central de Heredia.

Estas cuatro ciudades absorben una fuerza laboral importante. Si se relaciona el total de trabajadores que vive en cada cantón con el empleo real allí generado, se observa una tendencia de la población a trabajar en zonas cercanas a su lugar de residencia; así por ejemplo, San José, Alajuelita, La Unión y Goicoechea muestran altas concentraciones de desarrollos habitacionales en áreas muy reducidas y una presencia significativa de personas que viven y trabajan en esos mismos sitios, lo que implica que realizan viajes locales, a distancias cortas, sobre todo por rutas cantonales y relativamente en poco tiempo. Por el contrario, en Alajuela hay una mayor dispersión de los asentamientos habitacionales (menor densidad de población) y muchas personas que no trabajan en la misma zona donde residen, por lo que deben realizar viajes a mayores distancias y por tiempos más prolongados.

La información analizada revela que los cantones más dinámicos en la generación de empleo –como Alajuela y San José– son los que registran una mayor atracción vehicular, es decir, viajes entre cantones más distantes, superpuestos a los viajes locales. Este fenómeno provoca que haya municipios muy congestionados, con alto tráfico de vehículos y, consecuentemente, con mayores necesidades de infraestructura.

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 6.9. Desde el punto de vista del origen, el mayor número de viajes corresponde a Desamparados, seguido

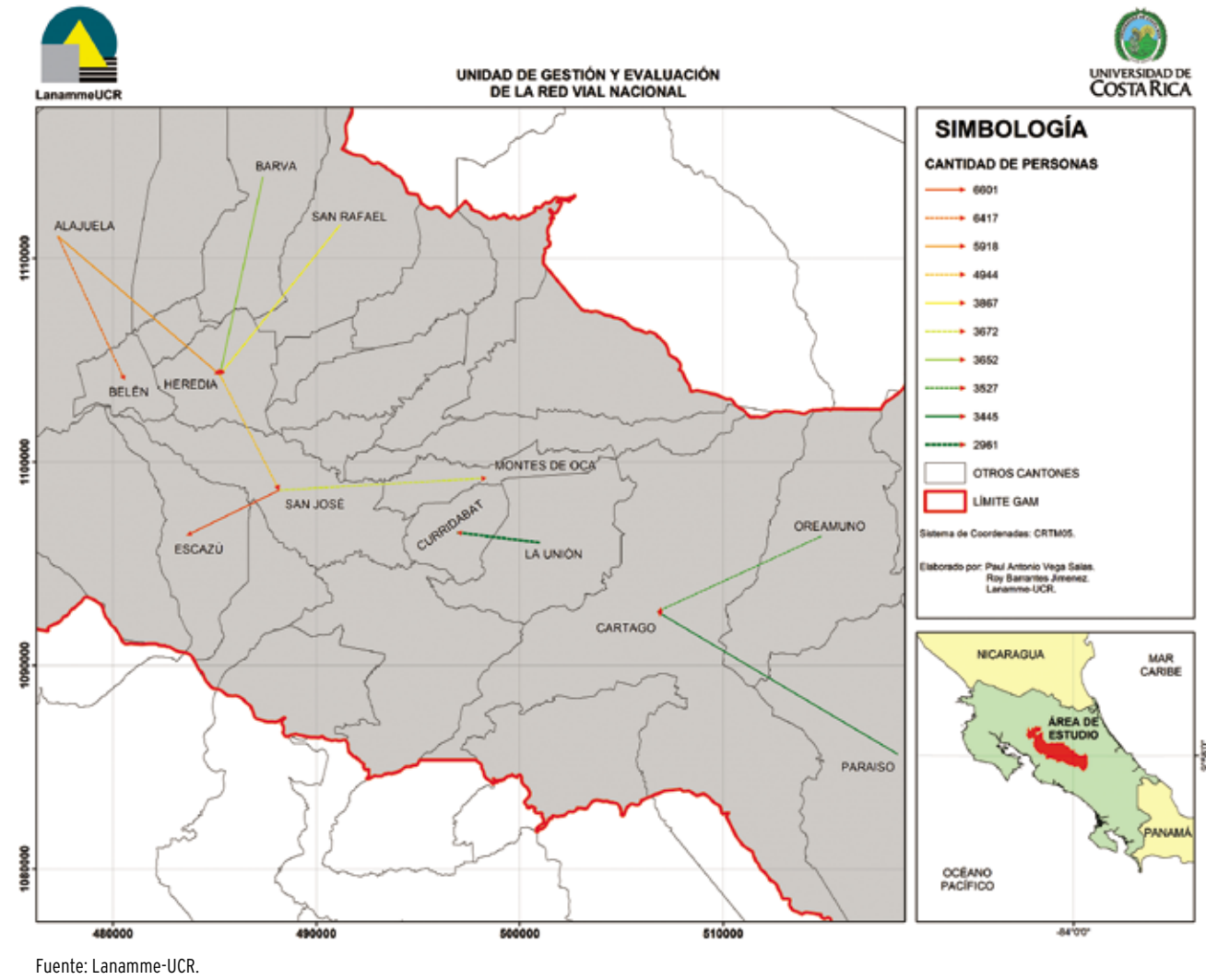
de un 37,8%). Evidentemente, la compra de un automóvil es incentivada, en parte, por el ahorro en tiempo que implica esta modalidad de transporte en comparación con el servicio público. Esta realidad afecta los patrones de movilidad de la población trabajadora (puntos de origen y destino) y la consiguiente congestión vehicular. Los siguientes apartados analizan estos problemas y algunos de los costos que generan.

Flujo de población trabajadora se complica por congestión vial

En la GAM se da una complicada mezcla de colapso en la red vial, aumento de la flota vehicular y cambios en la relación entre los lugares de residencia y trabajo de las personas. Esta región cuenta con zonas dedicadas a los tres sectores de actividad económica: primario (agricultura), secundario (industria) y terciario (servicios). Según datos del INEC, los dos primeros

MAPA 6.10

Flujos de población trabajadora hacia otros cantones, según volumen. 2011



por Goicoechea, Heredia, Alajuela y Alajuelita. Alajuela y Cartago presentan las mayores distancias de traslado hacia San José.

A su vez, el mapa 6.10 muestra los mayores flujos de personas trabajadoras hacia otros cantones. Pese a que la GAM tiene cuatro centros urbanos principales, los volúmenes más altos de viajes siguen siendo los dirigidos a cantones distintos y considerablemente separados entre sí, en especial de San José a Escazú, de Alajuela a Belén, de Alajuela a Heredia, de San José a Heredia y de San Rafael a Heredia. Estos desplazamientos también involucran largas distancias, que representan pérdidas económicas y de tiempo, entre otras.

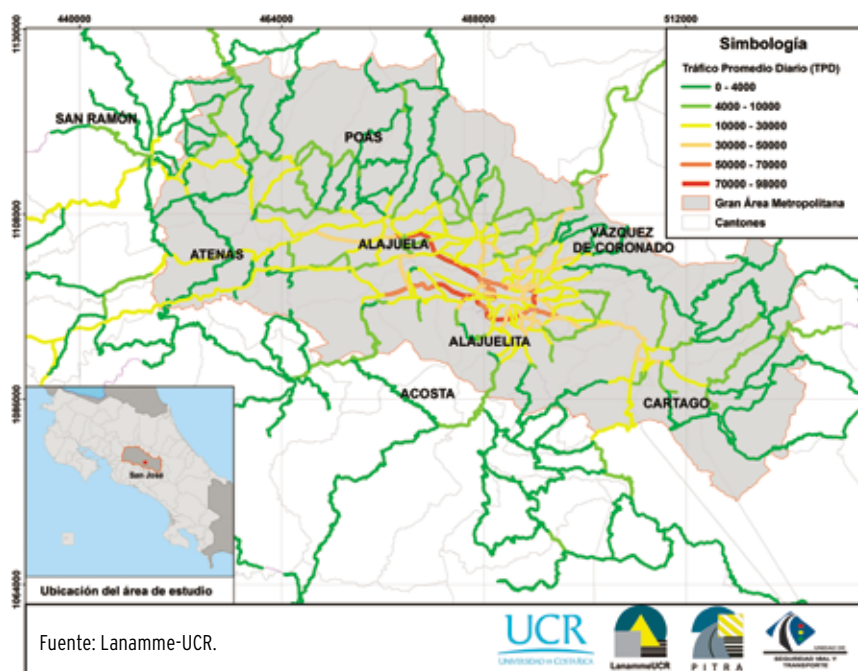
El alto volumen de viajes hacia San José se debe a la oferta de trabajo que allí existe; sin embargo, cada vez hay más personas que buscan trasladar sus hogares a la periferia. Según datos del INEC, entre los años 2000 y 2011 San José sufrió una pérdida habitacional del 5,0% y los cantones periféricos aumentaron su población en más de un 15,0% (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.

El mapa 6.11 ilustra el tránsito promedio diario (TPD) de las diferentes vías nacionales dentro de la GAM en el año 2013, con base en datos suminis-

trados por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT. Se observa que las mayores concentraciones de TPD estimado se dan en San José (entre 50.000 y 98.000 vehículos diarios en cada ruta analizada), alrededor del anillo de circunvalación, la autopista General Cañas (San José-Alajuela), la ruta 27 (San José-Santa Ana) y la autopista Florencio del Castillo (San José-Cartago). Estas vías corresponden a los destinos de mayor flujo de personas trabajadoras descritos en los mapas anteriores.

En el caso de la GAM el componente de capacidad (de servir al flujo vehicular), más que la condición misma de la red vial, ha contribuido al aumento de la congestión, por la presencia de "cuellos de

MAPA 6.11

Tráfico promedio diario en las principales vías de la GAM. 2013

botella” como el estrechamiento de calzadas en puentes y pasos a desnivel, e inconsistencias en el ancho de los derechos de vía y su difícil gestión frente al crecimiento del parque automotor. Algunos proyectos de relevancia que ayudarían a solucionar estos problemas, como la conclusión del anillo de circunvalación, la conexión de la autopista Florencio del Castillo a la rotonda de las Garantías Sociales y la intersección en la fábrica Pozuelo en el distrito de La Uruca, llevan muchos años sin concretarse, y son esenciales para lograr la continuidad de la red de carreteras.

De esta forma se ha generado una ecuación perversa: el estancamiento en la capacidad de la red vial nacional y el acelerado incremento de la flota vehicular, por un lado, y la falta de acción en los servicios de transporte público, cuyos planes de reforma no avanzan con la rapidez necesaria, por el otro.

Experiencias internacionales

Los buses de transporte rápido en Curitiba

La ciudad brasileña de Curitiba fue la primera del mundo en implementar los autobuses de transporte rápido a gran escala (Cepal, 2012), mediante el desarrollo de un sistema “trinario” que incluye una vía exclusiva para los autobuses y dos carriles para el tráfico vehicular en cada sentido.

Este es un sistema de líneas exclusivas de autobuses que, idealmente, incluye estaciones cerradas, plataformas elevadas y unidades sencillas o biarticuladas con puertas al nivel de las plataformas. En Curitiba se cuenta con una estructura de corredores troncales y alimentadores (Cepal, 2012). Este modelo de transporte masivo permite una operación más eficiente del sistema. Además, en el caso que aquí se comenta, su implementación fue acompañada por una serie de regulaciones urbanas que potencian el uso del transporte público, como la zonificación y los derechos de transferencia de construcción. Ya desde la década de los setenta se había iniciado un proceso de creación de reservas de tierra en parques y bosques, para dedicarlas a actividades de conservación ambiental, saneamiento, deporte y recreación, y se construyeron parques

lineales a lo largo de los ríos para evitar la ocupación de esos sectores (Prefeitura de Curitiba, 2015).

La articulación del desarrollo urbano y el transporte público ha tenido resultados positivos. Mientras en 1974 el 92,0% de los viajeros en Curitiba se desplazaba hacia el centro de la ciudad, en 2004 solo el 30,0% de ellos tenía el centro como su destino final. Por otro lado, según los censos de 2000 y 2010, los diez barrios que absorbieron más población se ubican en áreas donde se instalaron los sistemas de autobuses de transporte rápido (Rodríguez, 2013). Producto de su éxito, tanto en Curitiba como en otros países de América Latina, las ciudades de Adelaida, Pekín, Brisbane, París, Seúl y Taipéi han replicado este modelo.

Consideraciones para el caso de Costa Rica

Costa Rica cuenta con el marco normativo para implementar un sistema de autobuses de transporte rápido, mediante la creación de carriles exclusivos y el establecimiento de ejes prioritarios, entre otros elementos. En el año 2000 se oficializó el proyecto de sectorización del servicio de transporte público remunerado de personas (decreto 28337-

MOPT), en el cual se indica que el área de cobertura operará en forma coordinada entre los concesionarios de cada subsector. Para ello, cada subsector contará con varios tipos de rutas: primarias radiales (de conexión con el centro de San José), secundarias (“alimentadoras”, que no van al centro de San José), primarias intersectoriales (que comunican los sectores y subsectores, sin pasar por el centro de San José), de distribución (para movilizar personas de los casos urbanos, como el centro de San José) y diametrales (que conectan sectores a través del centro de San José, mediante la unión de dos rutas primarias radiales).

La implementación de este sistema, además de disminuir los tiempos de viaje de los usuarios del servicio de autobús (que representan más de tres cuartas partes de la movilización de pasajeros; MOPT, 2011), impactaría positivamente la generación de emisiones contaminantes y mejoraría la calidad de vida de las personas. Es importante mencionar que la creación de este sistema no es sencilla y requiere muchos cambios en la estructura de funcionamiento de la ciudad.

Fuente: Barrantes, 2015.

Problemas viales y de transporte cuestan caro al país

La falta de ordenamiento territorial y la débil gestión de la GAM han generado la saturación de las principales ciudades (Otoya, 2009) y serias consecuencias económicas, ambientales y en la calidad de vida de las personas. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la GAM 2013 indica en su capítulo 5 que “el problema básico a resolver en la GAM es la irracionalidad actual del sistema urbano, con altos sobrecostos que son asumidos por las familias y las empresas, afectando de esta forma la productividad y la eficiencia del sistema productivo”. A nivel internacional, situaciones como esta han generado tendencias de movilización de poblaciones urbanas a zonas más alejadas del centro de las ciudades, las que a su vez ejercen nuevas presiones sobre el sistema vial y de transporte (recuadro 6.4).

La movilidad dentro de la GAM, tanto en volumen de vehículos como en tiempos de viaje, se ha visto cada vez más limitada por el tráfico creciente y la lenta

actualización de obras viales, como se comentó en el apartado anterior. Esto lleva a una red de comunicación débil, con una pobre conexión transversal entre radiales, poco desarrollo de tipo reticular –en redes discontinuas a la orilla de caminos, sin continuidad o redundancia–, grandes flujos periféricos y pérdida de horas que podrían dedicarse al trabajo, el esparcimiento familiar u otras actividades (Plan GAM 2013-2030).

Diversos análisis han demostrado que en la GAM los medios de transporte compiten entre sí, o no aprovechan las ventajas de complementarse unos a otros para beneficio mutuo, consolidando un sistema integrado de transporte público masivo. Además, la falta de infraestructura adecuada dificulta la posibilidad de cambiar los modos de desplazamiento. En cuanto a la movilidad no motorizada, como el uso de bicicletas, existen riesgos físicos tanto para los peatones como para los usuarios, pues se carece de vías adaptadas para estos fines. Durante mucho tiempo las políticas de movilidad han

obviado las opciones de desplazamiento no motorizado (Plan GAM 2013-2030).

Si se observan casos exitosos de otras regiones del mundo (Loría, 2015), se comprueba que la clave está en mejorar la eficiencia, más que en la ampliación permanente en kilómetros de la red vial; esto último promueve la expansión urbana extendida y dispersa, que articula fenómenos de fragmentación y segregación. Los intentos de solucionar el problema solo mediante la construcción de más carreteras, casi siempre han llevado a mayor congestión. Además, cuanto más dependencia exista del uso de automóviles, más complicado y costoso será movilizarse.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE COSTOS EN INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

véase Loría, 2015, en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 6.4

Descentralización de las ciudades y su impacto en el transporte

En todo el mundo los cambios en el uso del suelo tienen efectos directos en la infraestructura vial. Uno de esos cambios es la suburbanización, un fenómeno que, según explican Rozas y Correa (2006), es fomentado por la mejora en el ingreso de las familias, y consiste en el desplazamiento de estas hacia zonas donde se pueden independizar del transporte público, gracias a la compra de un vehículo y a la accesibilidad mediante la red de carreteras existentes. Así, las personas que viven en suburbios y trabajan en el centro de la ciudad comienzan utilizando el transporte público en los días laborales y el vehículo privado los fines de semana; posteriormente adquieren una nueva vivienda en un suburbio más alejado y, con un segundo automóvil, se liberan por completo del transporte público.

En muchas ciudades latinoamericanas este fenómeno ha dado lugar a una reducción de la densidad demográfica y, a la vez, ha generado presiones para la mejora de la red de carreteras, en dos sentidos: en su condición, es decir que su estado garantice seguridad y confort a todos los usuarios, y en su capacidad, puesto que cada nuevo desarrollo inmobiliario trae consigo más tránsito. Desde esta perspectiva resulta más fácil comprender, en el caso costarricense, el desplazamiento desde el centro de los cantones de la GAM hacia sus distritos adyacentes y la congestión vehicular en puntos donde tradicionalmente esta no se presentaba.

El hecho de que las personas vivan, trabajen y se diviertan en zonas diferentes y lejanas unas de otras, provoca fenómenos como el de la “ciudad dormitorio” y la expansión

suburbana acelerada en áreas rurales (Bermúdez y Mendoza, 2015). Esto se debe a un urbanismo mal planificado e incentiva el uso del automóvil, al aumentar el número de kilómetros que se debe transitar en la GAM. Según datos de la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT, entre 2007 y 2011 la distancia recorrida en la GAM se incrementó en casi tres millones de kilómetros. Esto está relacionado con el crecimiento de la flota vehicular, así como de los trayectos que deben hacer los usuarios para llegar a sus hogares. Y sin duda genera también mayor consumo de combustibles y mayor contaminación, como reiteradamente se ha analizado en el capítulo 4 de este Informe.

Fuente: Loría, 2015.

Según diversas encuestas¹⁹, el uso del autobús está disminuyendo. A inicios de los años noventa representaba el 75,0% del total de viajes motorizados; para 2007 pasó al 63,1% y en 2008 al 54,0%. Un estudio realizado para el Prugam determinó que la cifra tiende a la baja por los constantes inconvenientes que sufren los usuarios del transporte público, modalidad autobús. Más recientemente, la “Consulta Nacional sobre Servicios Públicos” (CGR, 2015) encuestó a 1.091 personas, de las cuales 608 residían en la GAM; encontró que el 57,2% de ellas utilizaba el autobús como medio principal de transporte y el 35,7% el vehículo privado.

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. A continuación se presenta información de interés sobre estos temas.

Altos costos por congestión vial y accidentes de tránsito

La congestión vial es una de las consecuencias más frecuentes y graves del crecimiento desordenado de la GAM y de la poca prioridad que se ha dado a la inversión en infraestructura vial y en un sistema de transporte eficiente. Según Otoyá (2009), los costos asociados a este fenómeno son de índole económica y social, y afectan a la sociedad en su conjunto, al incrementar los tiempos de desplazamiento de personas, bienes y servicios, los accidentes de tránsito y la contaminación del aire. En urbes de mayor

tamaño el transporte urbano consume alrededor de un 3,5% del PIB regional, y este valor aumenta por la incidencia de la congestión de tránsito, que eleva los tiempos de viaje y el valor de los pasajes que deben pagar los usuarios del transporte colectivo (CFIA, 2005).

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 requieren 2,2 y 1,0 minutos por kilómetro, respectivamente. Los valores para otras carreteras fueron los 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 (como se vio en el mapa 6.11), se necesita por lo menos un 50,0% 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).

De acuerdo con el estudio de Pichardo y Otoyá (2012), la pérdida de tiempo por congestión vial ha ido aumentando: 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; cuadro 6.6).

Además de la congestión vial, el país paga cara la recurrencia de accidentes de tránsito. Son pocos los estudios sobre la relación entre estos accidentes y la mala planificación urbana o los problemas de transporte e infraestructura, así como los análisis específicos para el caso de la GAM. Sin embargo, es relevante cuantificar esos costos y considerarlos en el debate sobre los desafíos nacionales en materia de gestión urbana.

El estudio más reciente sobre el tema fue realizado por Sánchez et al. (2015). En él se estimaron los costos totales de los accidentes viales ocurridos en Costa Rica en 2010, 2011 y 2012, a partir de los años perdidos de vida productiva. El valor obtenido para 2010 fue de 63.558 millones de colones y llegó a 79.631 millones en 2012. Como se observa en el cuadro 6.7, estas cifras representaron el 3,2% y el 3,6% del PIB de los años respectivos. Según Pichardo y Otoyá (2012), estos costos eran de 0,3% del PIB en 2005 y 0,4% en 2009.

CUADRO 6.6

Pérdidas económicas por la congestión del transporte en la GAM (dólares)

Costos	2005	2006	2007	2008	2009
Tiempo perdido en la congestión	504.780.388	515.082.029	531.011.376	578.212.387	590.012.639
Consumo adicional de combustible	45.557.171	46.486.909	47.924.556	52.184.516	53.249.507
Accidentes de tránsito	85.862.252	100.653.299	106.351.163	124.704.692	122.316.355
Contaminación del aire	53.739.866	58.835.214	59.141.786	63.663.457	65.715.086
Total	689.939.677	721.057.451	744.428.881	818.765.052	831.293.587
Porcentaje del PIB	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8

Fuente: Pichardo y Otoyá, 2012.

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 (recuadro 6.5).

Efectos en la calidad del aire

El impacto ambiental del crecimiento urbano desordenado es multidimensional: afecta las fuentes de abastecimiento y recarga acuífera, causa impermeabilización y pérdida de calidad de los suelos, incide en la cobertura forestal, genera residuos sólidos y aguas residuales que

terminan contaminando los ríos, entre muchos otros que han sido analizados en diversas ediciones del capítulo 4 de este Informe. En esta sección interesa resaltar el tema de la calidad del aire y su directa relación con el transporte.

Costa Rica muestra patrones crecientes en sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Salvo por momentos de crisis económica, que disminuyen temporalmente el consumo de combustibles, esas emisiones crecen a un ritmo promedio del 3,6% anual (gráfico 6.9) y generan aumentos en la huella de carbono.

Los estudios sobre calidad del aire que desde hace varios años realiza el Laboratorio de Análisis Ambiental (LAA), de la Universidad Nacional, evidencian que la flota vehicular es la principal fuente de contaminación en el país, con un aporte de alrededor del 56,0% de las emisiones de GEI. Según el *Informe de Calidad del Aire* de 2014: “en la GAM se generaron, durante el 2011: 418.663 toneladas de monóxido de carbono (CO), 64.640 toneladas de óxidos de nitrógeno (NO_x) y 6.149 toneladas

CUADRO 6.7

Costos económicos por accidentes de tránsito. 2010-2012 (millones de colones)

Tipo de costos	2010	2011	2012
Costos directos (aseguradoras + CCSS)	48.287	53.020	63.532
Costo Aseguradoras	46.598	50.916	60.970
Costo CCSS	1.689	2.104	2.562
Costos APVP ^{a/} (indirectos)	15.271	14.783	16.099
Costos totales	63.558	67.803	79.631
Costos con respecto al PIB			
Costos directos (porcentaje del PIB)	2,4	2,6	2,9
Costos indirectos (porcentaje del PIB)	0,8	0,7	0,7
Costo total (porcentaje del PIB)	3,2	3,3	3,6

a/ Años perdidos de vida productiva.
Fuente: Sánchez et al., 2015.

RECUADRO 6.5

El ordenamiento territorial puede modificar positivamente el transporte

Construir nuevas autopistas y ampliar las existentes con pasos a desnivel o carriles adicionales puede “impulsar la movilidad y resultar apropiado en algunas circunstancias. No obstante, cuando se implementan en forma aislada, estas acciones muchas veces agravan, más que solucionar, los problemas a largo plazo de congestión y contaminación ambiental” (BID, 2013). El mayor problema surge, precisamente, por la imposibilidad de armonizar el transporte y la vialidad con las políticas de ordenamiento del territorio que, en el caso de Costa Rica, en realidad no se han implementado, y menos aun a nivel regional para el área que más concentra población y actividades productivas.

Brownstone y Golob (2008) demostraron la relación entre la densidad de las ciudades y los costos del transporte en

California, Estados Unidos. El estudio reveló que cuando las zonas concentran más viviendas el recorrido de los vehículos, y por ende el consumo de combustibles, se reducen. Por ejemplo, al comparar una zona residencial de 50 casas por milla cuadrada con una de más de 5.000, la distancia transitada resulta ser un 39,4% menor, el consumo anual de combustible baja un 42,5% y el porcentaje de automóviles por vivienda pasa de 1,9 a 1,4.

Las políticas de ordenamiento pueden incidir en la reducción de los tiempos de traslado, a partir de un territorio estructurado y planificado y de mejores alternativas de movilidad. De acuerdo con un estudio del BID, cuando los viajes “son realizados con vehículo privado ante un sistema de transporte público que no resulta atractivo, los tiempos de viaje aumentan y se entra en un círculo vicioso, desestimulando cada vez más el transporte público y fomentando la

urbanización en las afueras de la ciudad debido al deterioro ambiental que provocó la congestión” (BID, 2013).

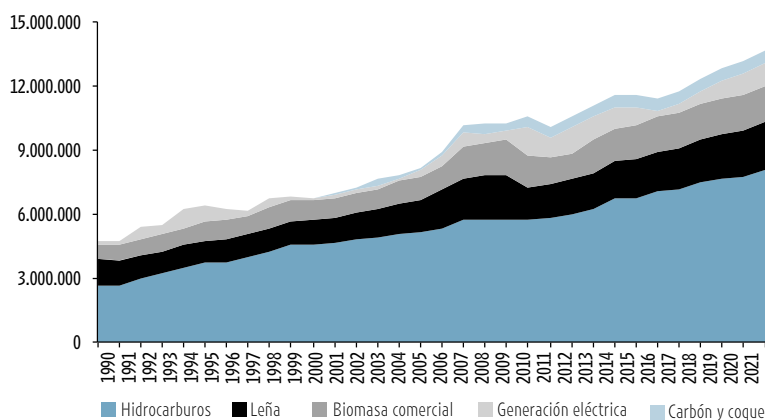
En otras palabras, el ordenamiento territorial es una herramienta que puede influir en las alternativas y distancias de los viajes, no solo cuando se centra en las formas de movilidad, sino también al planificar e incidir en futuros patrones de urbanización, considerando la capacidad de la red vial y los sistemas de transporte disponibles para las zonas en las cuales se construye.

Actualmente en Costa Rica se discuten varias opciones relacionadas con las alternativas de movilidad, como el tren rápido de pasajeros, la sectorización del transporte público, la creación de ciclovías y otros. El avance, sin embargo, es escaso.

Fuente: Loría, 2015.

GRÁFICO 6.9

Estimación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), según fuente (toneladas equivalentes de carbono)



Fuente: Martínez, 2013.

de PM_{10} , siendo los vehículos de carga liviana quienes generaron más de la mitad de las partículas PM_{10} , mientras que los particulares son los mayores generadores de NO_x y CO (UNA et al., 2014).

En el *Informe de Calidad del Aire* del 2014 UNA et al. presentaron los resultados obtenidos, como promedio anual, para los sitios de monitoreo de partículas PM_{10} en el cantón de San José. En el cuadro 6.8 se observa que en las áreas industriales y comerciales de alto flujo vehicular (La Uruca) se presentan concentraciones significativamente distintas ($30 \mu g/m^3$) a las registradas en zonas residenciales y comerciales de bajo flujo vehicular (Hatillo; $25 \mu g/m^3$). En 2014 todos los sitios de monitoreo cumplieron tanto el límite de exposición aguda de $150 \mu g/m^3$, como el de exposición crónica de $50 \mu g/m^3$ contemplados en el Reglamento de Inmisión de Contaminantes de Costa Rica (decreto 30221-S).

En el caso de las partículas finas ($PM_{2,5}$) se detectaron concentraciones que incumplen la normativa internacional en los dos sitios de monitoreo del cantón de San José: el Plantel Municipal de la Municipalidad de San José y las instalaciones de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz en La Uruca (cuadro 6.9). El estudio de la UNA et al. (2014) evidenció que los niveles registrados superan las normas anuales establecidas por la OMS y la Agencia de Protección Ambiental de

los Estados Unidos, tanto para la exposición crónica como para la aguda.

Según Pichardo y Otoyá (2012), los costos derivados de las emisiones contaminantes aumentaron un 22,2% entre 2005 y 2009. Esos costos se relacionan con el efecto de los gases emitidos sobre la mortalidad y la morbilidad de la población (pérdida de productividad, atención y gasto en salud), que en 2009 representaron pérdidas de aproximadamente 65,7 millones de dólares. Según expertos, la revisión técnica vehicular y otras medidas (como la mejora en la calidad de los combustibles) han disminuido las emisiones por vehículo; por ejemplo, el porcentaje de rechazos en Riteve por emisiones contaminantes pasó de 32,8% en 2004 a 20,4% en 2014. Sin embargo, como el número de automóviles se incrementa cada año, la contaminación del aire sigue impactando y generando altos costos (E: Rojas, 2015)

Dada la magnitud de los costos aquí analizados, tanto en términos de congestión vial como de accidentes de tránsito y contaminación del aire, las ciudades de la GAM requieren un equilibrio entre la localización de los espacios residenciales y laborales, que permita viajes más cortos, y un sistema de transporte que facilite esa movilidad. Los desplazamientos más cortos no solo reducen el consumo de energía por viaje (motorizado), sino que hacen más viables las modalidades

Conceptos importantes

Monóxido de carbono

Gas contaminante generado principalmente por la combustión de hidrocarburos y sustancias que contienen carbono, tales como gasolina, diésel y gas licuado de petróleo, entre otros. Otra fuente importante son los incendios estructurales, forestales y agrícolas. Es un gas incoloro e inodoro que, en el cuerpo humano, se combina con la hemoglobina para formar la carboxihemoglobina. Esta sustancia afecta el sistema nervioso central y ocasiona cambios funcionales cardíacos y pulmonares, dolor de cabeza, fatiga, somnolencia y fallos respiratorios. En pocos minutos puede incluso causar la muerte por envenenamiento, ya que sustituye el oxígeno en los eritrocitos de la sangre. Las mujeres embarazadas y sus bebés, los niños pequeños, las personas mayores y quienes sufren anemia o problemas del corazón o respiratorios son mucho más sensibles al monóxido de carbono.

Dióxido de nitrógeno

Gas que se libera a la atmósfera como resultado de los procesos de combustión. Es un contaminante que juega un doble papel en materia ambiental, ya que se le reconoce un efecto potencialmente dañino y directo, pero también es uno de los precursores del ozono. La acumulación de dióxido de nitrógeno en el cuerpo humano constituye un riesgo para las vías respiratorias, pues se ha comprobado que inicia, activa y puede alterar la capacidad de respuesta de las células en procesos inflamatorios, sobre todo en los casos de bronquitis crónica (UNA et al., 2014).

Partículas PM_{10} y $PM_{2,5}$

Usualmente las partículas atmosféricas se dividen en dos grandes categorías: finas y gruesas, y tienen diferente origen y composición. Las partículas gruesas tienen diámetros que van de 2,5 micrógramos (μm) a $10 \mu m$, mientras que en las finas estos son menores o iguales a $2,5 \mu m$. En términos de regulación ambiental, las partículas que mayor atención han recibido en los últimos quince años son las menores de $10 \mu m$, también llamadas "fracción torácica o inhalable" (ya que tienen la capacidad de penetrar y depositarse a lo largo del tracto respiratorio) y, en fecha más reciente, las finas y ultra finas, es decir, las que tienen diámetros menores de $2,5$ y $1 \mu m$, respectivamente. Estas partículas tienen la capacidad de llegar a los bronquios respiratorios y a la región alveolar, por lo que se les conoce como "partículas respirables".

Fuente: Usepa, 2009 y He et al., 2001, citados por UNA et al., 2014.

CUADRO 6.8

Concentración promedio anual de partículas PM₁₀, 2014
(microgramos por metro cúbico)

Sitio de muestreo	Número de datos válidos	Promedio anual	Desviación estándar	Valor máximo registrado en 24 horas
Catedral Metropolitana	96	24	6	43
Sección de Parques, MSJ ^{a/}	82	27	8	46
Centro de Reciclaje, Hatillo	83	25	8	50
CNFL ^{b/} , La Uruca	85	30	10	60
Registro Nacional, Zapote	105	23	8	52

a/ MSJ: Municipalidad de San José.

b/ CNFL: Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

Fuente: UNA et al., 2014.

CUADRO 6.9

Concentración promedio anual de partículas PM_{2,5}, 2014
(microgramos por metro cúbico)

Sitio de muestreo	Número de datos válidos	Promedio anual	Desviación estándar	Valor máximo registrado en 24 horas
Plantel Municipal, MSJ ^{a/}	91	25	11	69
CNFL ^{b/} , La Uruca	87	23	10	76

a/ MSJ: Municipalidad de San José.

b/ CNFL: Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

Fuente: UNA et al., 2014.

no motorizadas y de transporte público (BID, 2013).

Riesgo de desastres aumenta por la falta de ordenamiento territorial

Otro de los grandes impactos de un desarrollo territorial no planificado y sin mecanismos para su ordenamiento es, sin duda, el riesgo de desastre. En el mundo y en Costa Rica, hace años los desastres dejaron de ser entendidos tan solo como el efecto de los eventos naturales; hoy se reconoce que su impacto está relacionado con una vulnerabilidad construida socialmente. Es decir, las amenazas propias de la zona geográfica en que se ubica el país se tornan en desastres porque encuentran poblaciones expuestas a ellos: asentadas en áreas de riesgo potencial, a

orillas de los ríos y laderas, en condiciones de pobreza y exclusión, con viviendas en mal estado e infraestructura deficiente, en un contexto de deterioro ambiental y patrones culturales poco adaptados a la recurrencia de esos eventos (que además pueden ser más intensos y frecuentes por efecto del cambio climático). En algunos distritos la presión demográfica está emparejada con una notable recurrencia de desastres, que afectan especialmente a la población más vulnerable.

Todo lo anterior confirma la estrecha relación que debe existir entre la gestión del riesgo de desastre y el ordenamiento territorial, paralelamente –valga decir– a otras políticas enfocadas en la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida y la seguridad del entorno humano. El

capítulo 4 de este Informe da seguimiento a la gestión del riesgo en el país. En esta sección el énfasis está en lo ocurrido en el Valle Central en las últimas tres décadas, los principales riesgos y condiciones de vulnerabilidad identificados en la región, los impactos sociales y económicos de los desastres y los vínculos de todos esos factores con la planificación y el ordenamiento del territorio.

Eventos hidrometeorológicos y deslizamientos, principal origen de los desastres

El territorio costarricense es parte de una geodinámica compleja, que de manera constante modela los relieves y condiciona la actividad humana. Las amenazas naturales propias del país se clasifican en geológicas e hidrometeorológicas (UNISDR, 2015). Las primeras son las que tienen relación con la dinámica interna de la Tierra (litosfera), en especial con la tectónica de placas y, por ende, con la sismicidad, el fallamiento y el vulcanismo; los eventos generados por estas amenazas son de una recurrencia moderada y por lo general de baja magnitud (Gares et al., 1994). A su vez, las amenazas hidrometeorológicas responden a la dinámica externa, donde interactúan varias esferas del planeta, entre ellas la hidrosfera, la biosfera, la criosfera y la atmósfera. Tienen distintas expresiones: vendavales, frentes fríos, sistemas de baja presión, ciclones tropicales, lluvias extraordinarias, inundaciones, marejadas, olas de calor, deslizamientos. Estos eventos tienen una alta recurrencia y una intensidad por lo general de baja a mediana (UNISDR, 2015).

En Costa Rica los eventos hidrometeorológicos y los deslizamientos son los más recurrentes, aunque también es importante la afectación por sismos y actividad volcánica. En la historia nacional, los eventos sísmicos más recordados son los terremotos de Cartago en 1910 (a partir del cual por decreto ejecutivo se prohibió la construcción de casas de adobe en zonas urbanas), de Limón en 1991 (que impulsó la organización de comités de emergencia), de Cinchona en 2009 y de Nicoya en 2012.

En cuanto a los eventos hidrometeorológicos, son recordados los embates

Conceptos importantes

Riesgo

Probabilidad de pérdidas y de daños futuros asociados al impacto de eventos físicos externos sobre una sociedad vulnerable. La magnitud y extensión de estos son tales que superan la capacidad de la comunidad afectada para recibir el impacto y sus efectos y recuperarse autónomamente de ellos (Lavell, 2003).

Desastre

Situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el ser humano que, al encontrar en una población condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud en la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente (Ley 8488).

Vulnerabilidad:

Condición intrínseca de ser impactado por un suceso a causa de un conjunto de condiciones y procesos físicos, sociales, económicos y ambientales. Se determina por el grado de exposición y fragilidad de los elementos susceptibles de ser afectados -la población, sus haberes, las actividades de bienes y servicios, el ambiente- y la limitación de su capacidad para recuperarse (Ley 8488).

Amenaza

Peligro latente representado por la posible ocurrencia de un fenómeno peligroso, de origen natural, tecnológico o provocado por el ser humano, capaz de producir efectos adversos en las personas, los bienes, los servicios públicos y el ambiente (Ley 8488).

de sistemas de baja presión, temporales, ciclones tropicales y, en particular, las inundaciones del río Reventado en Cartago (1965), los huracanes Joan (1988) y César (1996), la tormenta tropical Alma (2008) y el huracán Tomás en 2010 (Vallejos et al., 2012).

CUADRO 6.10

Eventos de desastre en el Valle Central por tipo. 1985-2013

Tipo	Número de eventos	Porcentaje
Actividad Volcánica	19	0,3
Avenida torrencial	64	1,0
Deslizamiento	2.082	31,1
Inundación, lluvia, tempestad, tormenta eléctrica	3.829	57,1
Sequía	5	0,1
Sismo	143	2,1
Vendaval	563	8,4
Total	6.705	100,0

Fuente: DesInventar, 2015.

Asimismo, por las condiciones montañosas de aproximadamente el 60,0% del territorio, el país es susceptible a deslizamientos, entre los cuales figuran eventos de magnitud importante como los de Tapezco en Santa Ana, Banderillas en Cartago, Potrerillos en Acosta, El Burío en Aserrí, El Tablazo en Desamparados, Peñas Blancas en Esparza, Arancibia en Puntarenas, bajo de El Cacao y barrio Fátima en Atenas, y Calle Lajas en Escazú. Desde el punto de vista de la amenaza volcánica han resaltado las erupciones del Irazú (1723 y 1963), Poás (1904, 1910 y 2009), Turrialba (1864-1866 y 2010-2015), Rincón de la Vieja (1966-1967 y 1991) y Arenal (1968 y 1993; Vallejos et al., 2012).

Para este capítulo se hizo un recuento del período 1985-2013, con información de la base de datos DesInventar, la cual tiene registros de Costa Rica a partir de 1968. Esta fuente es la que tiene mayor detalle, ya que se puede estudiar incluso a escala distrital. De allí se extrajeron datos anuales para los cantones que conforman el Valle Central en los veintiocho años analizados. En ese lapso, la base contabilizó 6.705 eventos de desastre (cuadro 6.10); el 57,1% de ellos correspondió a inundaciones, lluvias, tempestades y tormentas eléctricas, seguidas por los deslizamientos (31,1%) y los vendavales (8,4%).

Al analizar la incidencia geográfica de estos eventos, queda claro que la falta de ordenamiento territorial efectivo en las distintas escalas hace que la presión demográfica y la inadecuada gestión de

CUADRO 6.11

Cantones con mayor número de eventos de desastre en el Valle Central. 1985-2013

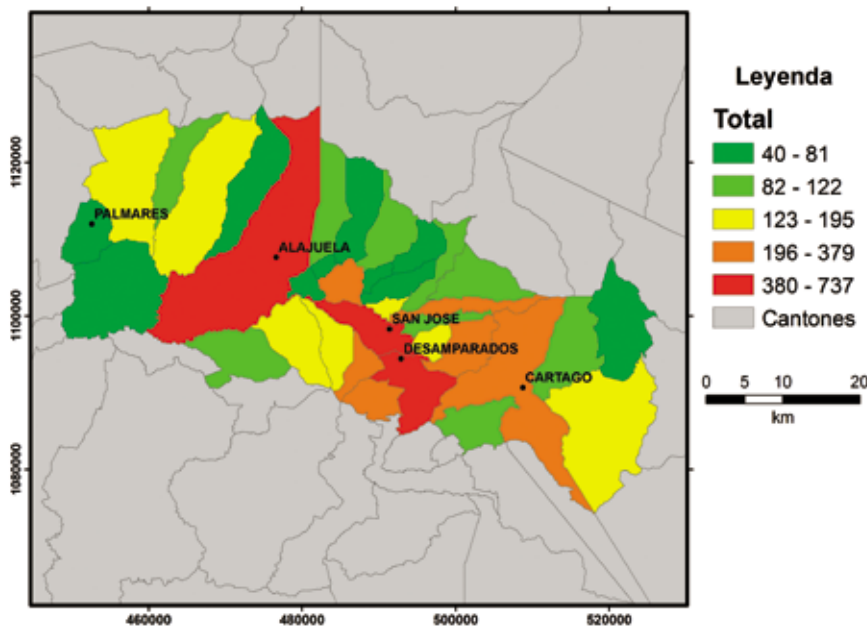
Cantón	Número de eventos
Desamparados	737
San José	574
Alajuela	572
Cartago	379
Aserrí	306
La Unión	300
Heredia	242
Alajuelita	238
Goicoechea	224
Curridabat	195

Fuente: DesInventar, 2015.

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 al segundo lugar, que corresponde a San José, con 574 eventos. En orden de importancia siguen Alajuela, Cartago y Aserrí (cuadro 6.11). Estos datos demuestran que el impacto de los desastres no solo está marcado por los fenómenos naturales, sino por la cantidad de población vulnerable expuesta a ellos en cantones densamente habitados.

En efecto, como se observa en el mapa 6.12, los mayores registros de impacto de desastres se presentan en las zonas del Valle Central más densamente urbanizadas y pobladas, como

MAPA 6.12

Cantones con mayor cantidad de desastres en el Valle Central. 1985-2013

Fuente: DesInventar, 2015

las cabeceras de cuatro provincias, y en cantones que han crecido de manera acelerada en las últimas dos décadas, en especial Desamparados, Aserrí, La Unión, Alajuelita y Goicoechea. Además, aunque no estén entre los de mayor recurrencia, hay otros cantones que también registran impactos severos, sobre todo por la magnitud de los daños, como ocurrió con los deslizamientos en Santa Ana y Escazú, por ejemplo.

Desastres cobran vidas humanas y afectan la economía y la vivienda

Además de explicar la distribución geográfica y la recurrencia de los desastres, es importante determinar las pérdidas que generan estos eventos, no solo en términos de vidas humanas sino además en distintos ámbitos del desarrollo nacional, como las actividades productivas y la infraestructura pública (especialmente la vial) y privada. Esos efectos se potencian por una débil planificación urbana de los municipios que integran el Valle Central y la GAM, y por la falta de ordenamiento territorial a nivel nacional y regional. Las políticas en estas materias deben considerar las amenazas y regular los proyectos

urbanísticos y de infraestructura con criterios de reducción del riesgo de desastre.

Según las últimas estimaciones disponibles, entre 1988 y 2009 el país tuvo pérdidas económicas relacionadas de manera directa e indirecta con desastres por 1.823 millones de dólares, mayoritariamente por eventos hidrometeorológicos (82,9%) y sismos (12,2%). El sector público fue el más afectado, pues el 62,0% de esas pérdidas correspondió a infraestructura pública y, dentro de este rubro, resaltan obras e instalaciones del MOPT y el Ministerio de Salud, acueductos rurales y urbanos, edificaciones públicas y ferrovías. Las pérdidas anuales promedio representaron un 0,8% del PIB entre 2005 y 2009, monto que en algunos años aumentó hasta casi alcanzar el 1,8% del PIB (Mideplan, 2010).

En el período 2005-2011, las pérdidas ocasionadas por los desastres que merecieron declaratorias de emergencia se estimaron en 1.130 millones de dólares, lo que arroja un promedio anual de poco más de 188 millones de dólares (al tipo de cambio del dólar en 2011). En esos años se reportaron varios temporales, los impactos directos e indirectos de diver-

sos ciclones tropicales y el terremoto de Cinchona, de enero de 2009, el cual provocó a su vez inundaciones, deslizamientos, destrucción de infraestructura pública, viviendas y vías de comunicación y, ante todo, la pérdida de numerosas vidas humanas (MAG y Mideplan, 2013).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

véase Quesada, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Aunque no hay un dato específico para el Valle Central o la GAM, se sabe que el 64,3% de las pérdidas por eventos que ameritaron declaratorias de emergencia se reportó en zonas urbanas. Por otra parte, en la distribución de las pérdidas nacionales, el 78,2% se relacionó con obras públicas como infraestructura vial, acueductos y alcantarillados, centros educativos y de salud, dependencias gubernamentales, sistemas eléctricos, telecomunicaciones, muelles y puertos, entre otros. El restante 21,8% correspondió a bienes privados: edificios, viviendas e instalaciones asociadas a actividades agropecuarias (MAG y Mideplan, 2013).

El impacto de los desastres en el país tiene consecuencias económicas más allá de las pérdidas per se; algunos ejemplos son los cortes en las vías y la incomunicación de pueblos y familias, la interrupción del abastecimiento de agua y energía (lo que impide retomar las actividades laborales), la caída en la producción de alimentos básicos, las dificultades para el suministro de combustibles, el encarecimiento de los costos de transporte y la limitación del acceso a servicios básicos como la salud y la educación, mientras se restablecen las condiciones normales. También se afecta la actividad turística y se potencia la aparición de brotes epidémicos, así como la escasez de recursos para su control (Mideplan, 2010).

Los efectos sobre el desarrollo humano se evidencian de manera significativa en los daños a las personas y sus viviendas (cuadro 6.12). Entre 1985 y 2014, en la Región Central, 133 hombres y mujeres perdieron la vida en desastres de origen

CUADRO 6.12

Eventos según tipo e impacto social en la Región Central. 1985-2014

Tipo de evento	Personas fallecidas	Personas desaparecidas	Viviendas afectadas	Viviendas destruidas
Inundación	13	5	10.757	475
Sismo	4	0	3.322	1.221
Deslizamiento	92	4	2.880	198
Vendaval	2	0	1.729	38
Lluvia	0	0	1.099	23
Tempestad	0	0	298	109
Avenida torrencial (cabeza de agua)	17	0	165	12
Tormenta eléctrica	5	0	1	1
Total	133	9	20.251	2.077

Fuente: DesInventar, 2015.

hidrometeorológico o sísmico. Además, 22.328 unidades habitacionales sufrieron algún nivel de afectación durante la ocurrencia de un evento dañino (mapa 6.13). De ese total, el 9,3% (2.077) quedó inhabitable. En datos conservadores, de un total de 111.640 personas damnificadas por daños en sus viviendas, el 9,3% (10.385) quedó sin techo por un evento de origen hidrometeorológico o sísmico, y pasó a engrosar las cifras de población reubicada por desastre. Solo en 2010, en el Plan General de Emergencia se presupuestaron 24,7 millones de dólares para cubrir los costos de reposición de los daños ocasionados por las tormentas tropicales Nicole y Tomás en el sector vivienda, en diecisiete cantones de las provincias de Alajuela, Cartago y San José (Flores et al., 2011).

Finalmente, el terremoto de Cinchona constituye un claro ejemplo de la complejidad y la concatenación de las amenazas y la configuración del riesgo. En este caso, un primer evento (el sismo) detonó otro evento físico, los deslizamientos, que causaron la muerte de once personas, y un último desastre, una avenida torrencial que bajó por el río Sarapiquí y provocó cuantiosas pérdidas, entre ellas en la infraestructura de una planta hidroeléctrica del ICE.

Los eventos que se tornan en desastres conllevan también la desviación de recursos originalmente destinados a prioridades productivas y de desarrollo, hacia la reparación de los daños y la rehabilitación de la infraestructura y los servicios interrumpidos (Mideplan, 2010).

A esto se suma la acumulación de las pérdidas por desastres a lo largo del tiempo, la cual se estima en un mínimo de 86 millones de dólares anuales; esto reduce gradualmente la capacidad de respuesta del país y limita el desarrollo local, regional y nacional (Astorga, 2011). Además hay impactos asociados a desastres que ocurren todos los años y que no son cuantificados por los entes gubernamentales locales; son pérdidas económicas que afectan la propiedad pública y privada y no son objeto de planes de reparación.

Dado que la mayor cantidad de impactos y pérdidas económicas deriva de eventos hidrometeorológicos, resulta fundamental emprender acciones puntuales de adaptación al cambio climático, con políticas de reducción de la vulnerabilidad a los desastres en los niveles nacional, regional y local, que vinculen a las diversas instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema (Adamson Badilla, 2012). Para esto el ordenamiento territorial es clave, y debe incorporar criterios de riesgo de desastre en la planificación urbana, la ubicación de las viviendas y la infraestructura, con base en la identificación de zonas peligrosas.

Como parte de esas políticas es necesario eliminar los “cuellos de botella” que dificultan la aprobación de los planes reguladores cantonales (que se analizarán más adelante), ya que al no existir regulación a ese nivel se fomenta el desarrollo de condiciones de vulnerabilidad física y social, lo que aumenta el riesgo de desastres²⁰ (Pujol, 2012).

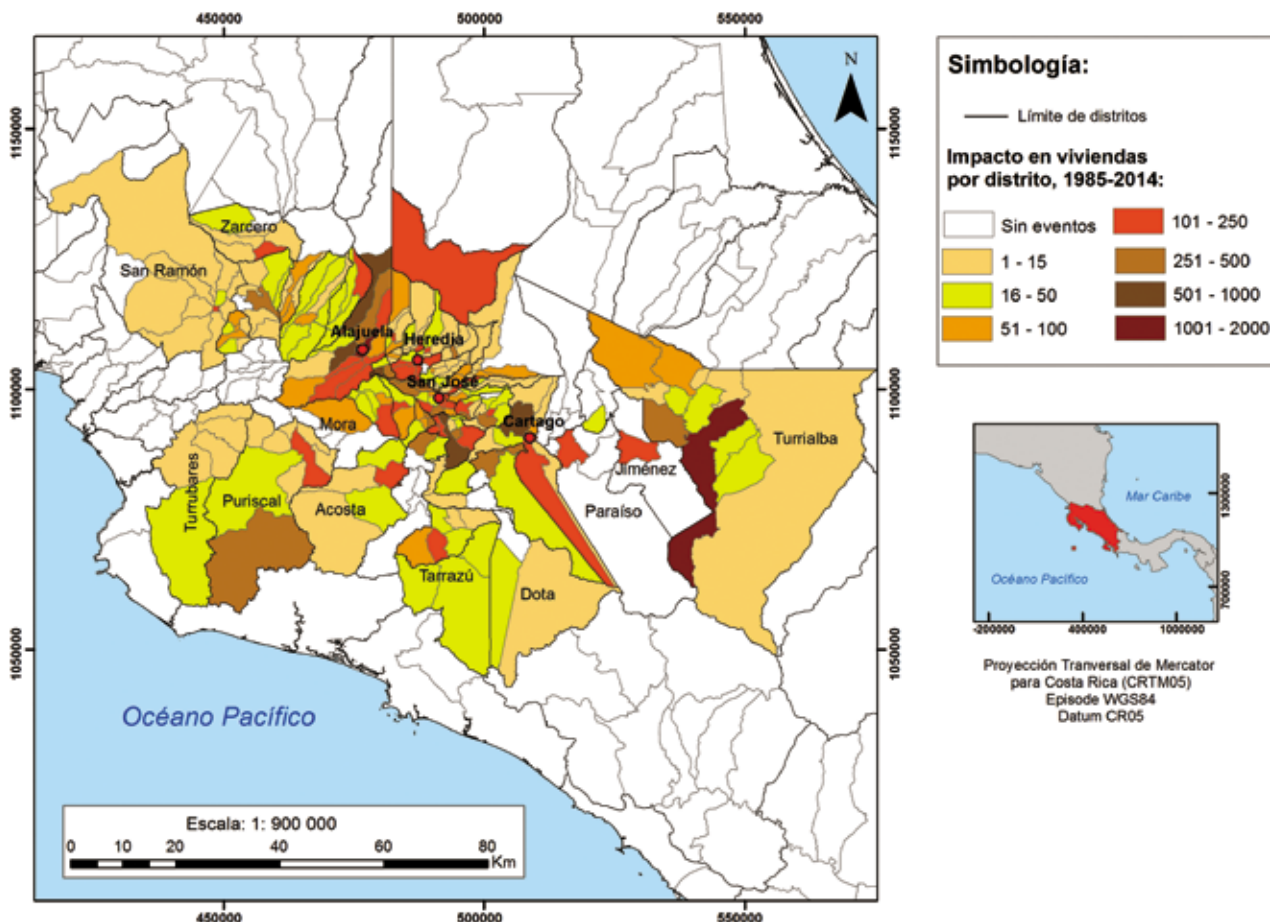
Urbanización no regulada y pobreza aumentan la vulnerabilidad a desastres

Las condiciones que transforman los eventos naturales en desastres tienen que ver, como se dijo antes, 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

MAPA 6.13

Viviendas afectadas por desastres en la Región Central. 1985-2014



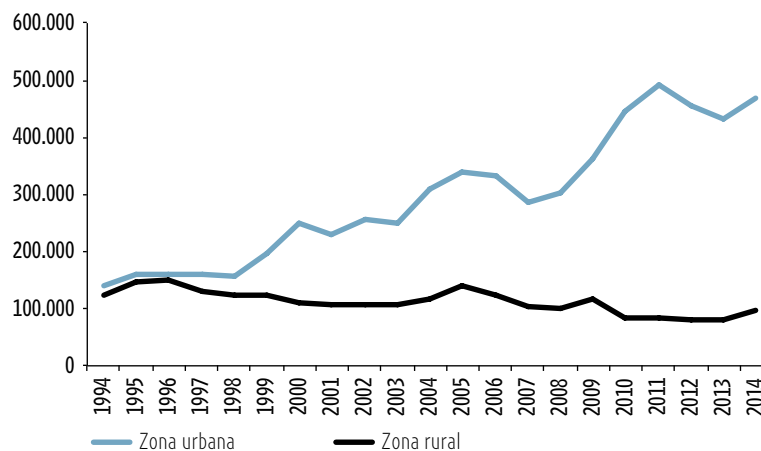
Fuente: Orozco, 2015, con datos de DesInventar, 2015.

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 (gráfico 6.10)

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

GRÁFICO 6.10

Personas pobres en la Región Central, por zona^{a/}



a/ Las cifras de los períodos 1994-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

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 datos de DesInventar, en los cantones con mayor frecuencia 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 los años 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 (pastos y cultivos permanentes –sobre todo de café– y de temporada) 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 urbanas (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 José²¹, sobre los cuales se han realizado diversos estudios para la Comisión Nacional de Emergencias. 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 del sur de San José, sin ningún control por parte de los gobiernos locales.

En 2013, la CGR analizó la situación de las municipalidades de Aserrí, Desamparados, Alajuelita, Escazú y

Santa Ana, cantones que se caracterizan por la recurrencia de deslizamientos, y recomendó el desarrollo de planes de ordenamiento territorial, así como la búsqueda de alianzas estratégicas con los municipios vecinos alrededor del tema de gestión del riesgo de desastres, con el fin de promover el intercambio de experiencias, conocimientos, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

A la ausencia de la gestión del riesgo en los planes reguladores (en los cantones donde estos existen) se suma el hecho de que muchos de estos instrumentos de planificación territorial no han sido implementados en su totalidad, debido a que sus estudios de viabilidad ambiental e hidrogeológicos aún no han sido aprobados por la Setena y el Senara, como se analizará más adelante. No obstante, el contar con un plan regulador y un estudio de viabilidad ambiental aprobado tampoco garantiza que la valoración del riesgo en los territorios respectivos sea la idónea, dado que muchos municipios no tienen la gestión del riesgo como un eje para la toma de decisiones, y en algunos de ellos es frecuente el otorgamiento de permisos de construcción en zonas vulnerables. Por ejemplo, los cantones de Desamparados, San José, Goicoechea, Curridabat y La Unión, a pesar de tener planes reguladores totales, año tras año sufren el embate de numerosos deslizamientos e inundaciones, entre otros eventos, lo que repercute en el desarrollo local (Quesada, 2015).

Los planes reguladores cantonales: un instrumento entrabado

Existen diversas posibilidades para el diseño de instrumentos de ordenamiento territorial, que permitan mejorar las condiciones del crecimiento urbano insostenible que se han venido exponiendo a lo largo de este capítulo. Ante el proceso de metropolización, en Costa Rica no se optó por crear autoridades regionales o subnacionales. Las principales apuestas fueron, en el plano 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 décadas estudiadas la institucionalidad pública no pudo superar los obstáculos que impiden la elaboración, aprobación y aplicación de estos planes, fundamentalmente por problemas de coordinación entre las entidades, débiles capacidades municipales y dispersión del marco jurídico.

El PRC es el instrumento con que cuentan las municipalidades para controlar y planificar el desarrollo urbano y rural en el área de su jurisdicción. Estos planes dictan las pautas que deben seguir tanto las autoridades locales como los demás actores públicos y privados, para lograr una efectiva y ordenada gestión territorial. La legislación también prevé la creación de planes nacionales y regionales, y la posibilidad de que estos incluyan regulaciones que abarquen el nivel municipal. Sin embargo, la mayoría de los planes existentes tan solo contienen lineamientos de tipo general. Por el contrario, en el PRC se detallan los criterios de uso de suelo que rigen en el municipio.

La normativa establece ciertos componentes mínimos que los ayuntamientos deben incluir en sus planes reguladores, entre ellos los reglamentos de urbanización, uso del suelo, vialidad y renovación urbana. Al mismo tiempo, les brinda la posibilidad de actualizar los PRC con elementos que se vayan requiriendo con el paso del tiempo, como programas de mejoramiento de barrios, conservación ambiental y embellecimiento del paisaje urbano y rural.

Pese a su importancia para el ordenamiento territorial, el uso de los PRC es muy limitado, como se analizará más adelante. Para el Valle Central resulta esencial contar con instrumentos de regulación (sean de nivel municipal o regional), pues la zona acumula una gran cantidad de cantones cercanos entre sí (36 en total, 31 concentrados en la GAM), con mucha población y con criterios de uso del suelo muy distintos. Este apartado presenta la situación de los planes reguladores cantonales en la región, el marco normativo e institucional que los engloba, las dificultades para su elaboración y aprobación, y la conflictividad local que los acompaña.

El marco jurídico-institucional para la regulación cantonal se complica

La existencia de un marco jurídico disperso ha provocado un considerable retraso en la aprobación y ejecución de los planes reguladores cantonales, lo que a su vez ha hecho que estos se estancuen o desaprovechen. Como se analizó en estudios anteriores de este Informe (Alfaro, 2013), los municipios que han procurado elaborar y poner en marcha PRC han enfrentado dificultades de diversa índole para lograr su cometido.

Aunque el desarrollo normativo que ha acompañado este proceso es necesario y debe ser reconocido, el problema es que no se ha conseguido articular con claridad los instrumentos puntuales con los que se quiere ordenar el territorio. Según Ramírez y Mora (2010), en 2010 existían setenta normas y treinta entidades públicas relacionadas con este tema. Muchos estudios han concluido que el marco institucional en esta materia es muy amplio y disperso (CGR, 2003; Cicap-UCR, 2007; Ramírez y Mora, 2010; Peña, 2015; Vargas, 2014) y que la coordinación interinstitucional (con expresión territorial) es sumamente compleja. Al tratarse de normas creadas en diferentes momentos y que atañen a entidades distintas, sin una visión de conjunto ni una rectoría política clara, se producen traslapes, contradicciones y reiteraciones, incluso sobre los pasos para la elaboración de los PRC.

Tres votos de la Sala Constitucional (1220 de 2002, 01923 de 2004 y 08892 de 2012), así como el decreto 31849-Minae-Salud-MOPT-MAG-MEIC, de 2004, involucraron a dos entidades más –Setena y Senara– en el proceso de aprobación de los PRC, al indicar que los planes deben contar con estudios de viabilidad ambiental e hidrogeológica, antes de su aprobación final y eventual ejecución. Esto agregó complejidad a la elaboración de los PRC. Hasta ese momento, la revisión con criterios técnicos no incluía el uso de los recursos hidrogeológicos ni la medición de los impactos ambientales, y resulta llamativo que los nuevos requisitos hayan sido establecidos por el tribunal constitucional, no por un órgano técnico especializado en ordenamiento territorial.

La asignación de estas tareas a las entidades mencionadas generó incertidumbre en varios sentidos. En el caso de Setena, se le encargó la evaluación de viabilidad ambiental de los planes reguladores sin considerar si tenía las capacidades institucionales para realizar esa labor. Por su parte, las municipalidades tuvieron que retrasar los procesos de aprobación y actualización de sus planes, a fin de incorporar los nuevos requisitos. Este ajuste significó, de entrada, una considerable inversión de recursos y tiempo: primero, porque al no existir claridad sobre la metodología que iba a seguir Setena, se produjo una larga lista de espera para los PRC que buscaban la viabilidad ambiental; segundo, porque tampoco estaba claro en qué momento del trámite del PRC debía intervenir Setena, particularmente con respecto a las audiencias públicas a las que estos planes se deben someter antes de su aprobación final (E: Ávila, 2015)²².

La introducción de esta variable también elevó los costos de elaboración de un PRC, pues las municipalidades debieron destinar recursos adicionales para realizar evaluaciones ambientales de sus planes, bajo los nuevos criterios de Setena. Esto supone una dificultad para algunos gobiernos locales, dado que este es uno de los sectores institucionales con menos capacidades financieras del país (ONU-Hábitat, 2009).

Algo similar pasó en el Senara, con la diferencia de que esta entidad ha tenido menos tiempo que Setena para ajustarse al proceso. También en este caso la resolución de la Sala Constitucional asignó tareas sin conocer si existían metodologías y capacidades instaladas para evaluar, aprobar y dar seguimiento a la variable hidrogeológica de los PRC. Y también impuso nuevas dificultades a los ayuntamientos. En la actualidad solo diez municipios del Valle Central han gestionado la autorización de sus planes por parte de Senara. De ellos, solo tres han logrado su aprobación (Belén, Barva y San Pablo); el resto se encuentra en espera desde 2014 (Santa Bárbara, San Isidro y Heredia) o 2013 (Santo Domingo, Flores, Alajuela y Santa Ana).

Cabe señalar que la dispersión de este marco legal e institucional no solo se

limita a la existencia de procesos fragmentados de planificación del espacio, sino que además se relaciona con la falta de articulación entre las entidades que tienen competencias en la materia. En este sentido, en 2014 el decreto ejecutivo 38536-MP-PLAN conformó el Sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, integrado por trece instituciones²³. En principio, a través de esta instancia se buscaría integrar temas y enfoques institucionales; sin embargo, será poco lo que se pueda avanzar si persiste la ausencia de mecanismos que propicien una adecuada coordinación. En la práctica eso ha resultado difícil y, en buena medida, es causante de los problemas mencionados. Cada entidad trabaja en función de sus propios intereses y obligaciones, que parten de las tareas y objetivos que les asigna el marco jurídico, o una directriz gubernamental específica, sin la guía de una perspectiva sectorial (Ramírez y Villalobos, 2015).

En otras palabras, no existe una visión integrada del ordenamiento territorial, que armonice los requisitos que establece cada institución con el objetivo de que las municipalidades cuenten con sus respectivos PRC. Además es necesario reforzar las capacidades municipales para la adecuada elaboración de estos instrumentos. Por ejemplo, desde 2004 la Municipalidad de Poás intenta que se apruebe su plan regulador, pero largos tiempos de espera y criterios técnicos de Setena han generado su rechazo en dos ocasiones. Según las autoridades locales (E: Brenes, 2015), uno de los principales problemas ha sido que la municipalidad no cuenta con los recursos económicos necesarios para confeccionar los mapas de vulnerabilidad hidrogeológica en la escala detallada que solicita Senara y, a la vez, sin estos mapas no se pueden elaborar los índices de fragilidad ambiental (IFA) que pide Setena. Finalmente la municipalidad logró que Senara y Setena aprobaran los mapas (de mayor escala y menos detallados) con que contaba; sin embargo, el tiempo que esperó para ello, la posibilidad de enfrentarse a un cambio de metodología en el proceso y los nuevos ajustes que debe introducirle al plan, la obligaron a gestionar más financiamiento de Mideplan para

intentar por tercera ocasión que se apruebe la viabilidad ambiental. Una situación similar le ocurre a la Municipalidad de Alajuelita, que no ha logrado actualizar su plan regulador debido a que no le ha sido posible elaborar los mapas hidrogeológicos (E: Echeverría, 2015).

Capacidades institucionales limitan concreción de planes reguladores

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 (cuadro 6.13 y mapa 6.14). Esto evidencia que, pese a que han transcurrido más de 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)²⁴.

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).

En el caso de los planes reguladores cantonales, las dificultades –ya comentadas– de Senara y Setena para asumir los nuevos roles asignados por la Sala Constitucional, ha provocado que otros intereses aprovechen la situación. Ante el considerable aumento de los requisitos, ha surgido una amplia oferta de servicios privados para la elaboración de los PRC. En algunos casos, los productos que entregan esas empresas no incluyen todos los elementos que se requieren para la aprobación de la viabilidad ambiental de conformidad con el decreto ejecutivo 32967, razón por la cual los planes son rechazados por Setena (E: Bolaños, 2015).

Cabe mencionar que recientemente se han emprendido acciones tanto para mejorar la coordinación en el sector como para acelerar el trámite de los PRC. Desde febrero de 2015 se está discutiendo el reglamento para agilizar los procesos de revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros (decreto ejecutivo 38782). Con el mismo

propósito se creó una comisión con representantes del Minae, el MAG, el Mivah, Mideplan, el INVU, el Secretario de Setena y el Gerente General de Senara, y al cierre de edición de este capítulo se conoció la publicación de un decreto que también busca hacer más expedita la tramitación de los PRC y brindar una solución al entrabamiento existente. Los resultados de estos esfuerzos serán evaluados en próximas ediciones de este Informe.

Conflictos por el uso de la tierra se manifiestan al aplicar los planes reguladores

Además de las dificultades que implica elaborar los planes reguladores cantonales, su tramitación, e incluso su existencia, son motivo de intensos conflictos relacionados con el uso del suelo. Contrario a lo que cabría esperar, estos problemas son mayores en los cantones que sí cuentan con ese instrumento. Como hipótesis (para futuros análisis más detallados) se puede pensar que gracias a los PRC, la

CUADRO 6.13

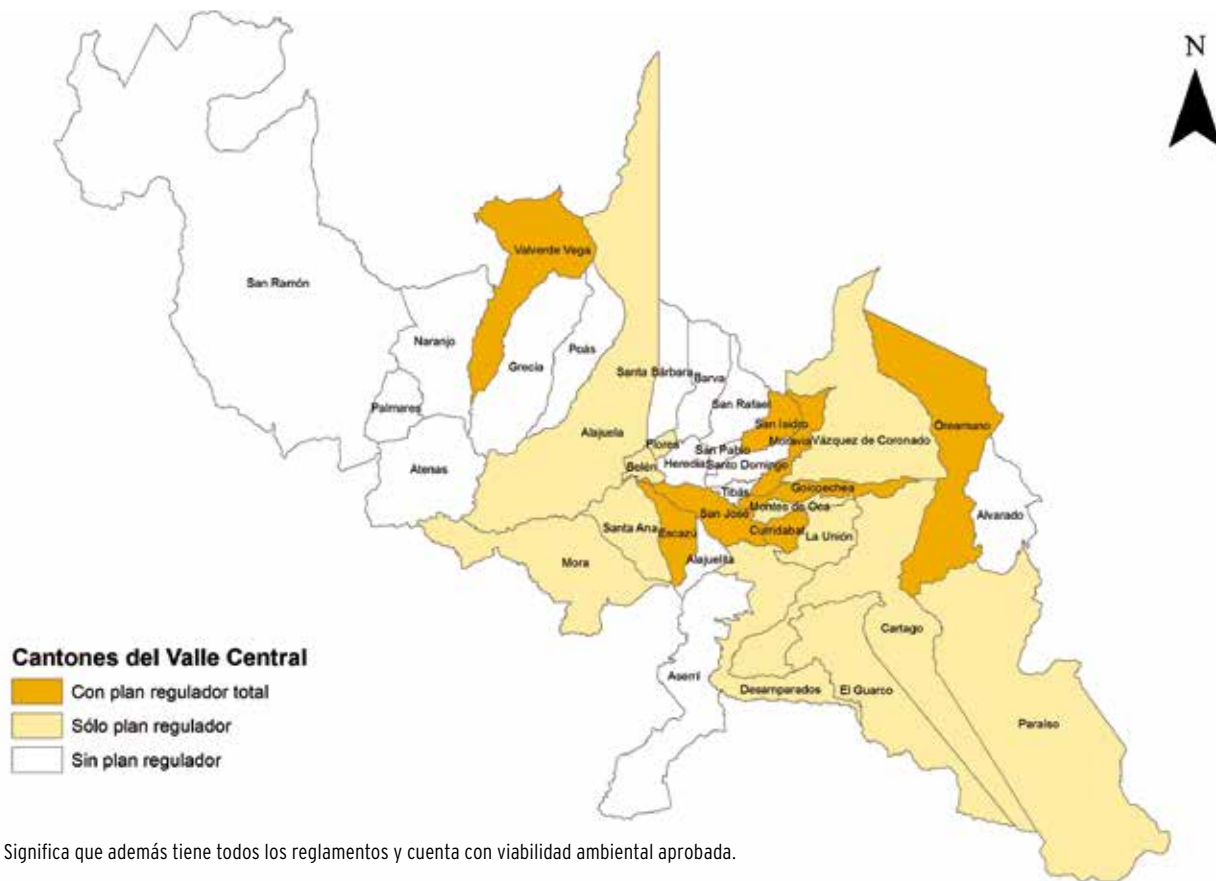
Situación de los planes reguladores en los cantones del Valle Central. 2014

Con plan regulador	Sin plan regulador	Plan regulador total ^{a/}	Viabilidad ambiental
1) San José	1) Aserri	1) San José	1) San José
2) Escazú	2) Alajuelita	2) Goicoechea	2) Escazú
3) Desamparados	3) Tibás	3) Moravia	3) Desamparados
4) Mora	4) Alvarado	4) Curridabat	4) Goicoechea
5) Goicoechea	5) Heredia	5) Oreamuno	5) Alajuelita
6) Santa Ana	6) Barva	6) San Isidro	6) Tibás
7) Vásquez de Coronado	7) Santo Domingo	7) Valverde Vega	7) Moravia
8) Moravia	8) Santa Bárbara	8) Escazú	8) Curridabat
9) Curridabat	9) San Rafael		9) Cartago
10) Montes de Oca	10) San Pablo		10) Paraíso
11) Cartago	11) Poás		11) El Guarco
12) Paraíso	12) Atenas		12) Oreamuno
13) La Unión	13) Grecia		13) San Isidro
14) El Guarco	14) Naranjo		14) San Pablo
15) Oreamuno	15) Palmares		15) Alajuela
16) San Isidro	16) San Ramón		16) Atenas
17) Belén			17) Naranjo
18) Flores			18) Valverde Vega
19) Alajuela			
20) Valverde Vega			

a/ Significa que además tiene todos los reglamentos y cuenta con viabilidad ambiental aprobada.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Municipalidades, el Consejo Nacional de Planificación Urbana y otros.

MAPA 6.14

Cantones del Valle Central que tienen planes reguladores y planes reguladores totales^{a/}. 2014

a/ Significa que además tiene todos los reglamentos y cuenta con viabilidad ambiental aprobada.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Municipalidades, el Consejo Nacional de Planificación Urbana y otros

población y los actores sociales y económicos tienen un marco normativo de referencia, cuyo incumplimiento puede denunciarse o generar protestas colectivas, lo cual no es tan fácil en los municipios que no tienen estos planes.

El PRC establece las regulaciones sobre los usos posibles del suelo, es decir, sobre las maneras en que se puede y no se puede utilizar el territorio. Esas directrices están plasmadas en distintos reglamentos que determinan, por ejemplo, si se permite o no realizar fraccionamientos en ciertos espacios, con cuánta densidad de construcción se puede ocupar un área y los requisitos de las obras, entre muchos otros aspectos. A través de estos reglamentos el plan regulador define el uso de tierras a menudo ocupadas por actores privados, lo cual puede generar conflictos de interés en torno al uso más beneficioso para la población.

Por esta razón, con frecuencia las regu-

laciones entran en contradicción con los intereses de los propietarios de los terrenos, especialmente cuando estos quieren usar el espacio de un modo distinto al que establece el PRC, lo que ocasiona disputas entre los usos privados del suelo y la planificación pública de los recursos allí ubicados.

La Ley de Planificación Urbana estipula que las municipalidades pueden emitir los reglamentos que consideren necesarios para implementar el PRC. De acuerdo con esa normativa y con el “Manual de procedimientos para la redacción y elaboración de planes reguladores” del INVU²⁵, los principales instrumentos de este tipo que deben incluirse en el PRC son: el Reglamento de Zonificación, el Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización, el Reglamento de Mapa Oficial, el Reglamento de Renovación Urbana y el Reglamento de Construcciones. En

el cuadro 6.14 se presentan ejemplos de municipalidades de la GAM que cuentan con algunos de ellos.

El Reglamento de Zonificación establece de qué forma se puede o no aprovechar la tierra, dependiendo de la zona en que se ubique. Como se dijo, muchos de los conflictos que se suscitan se deben a diferencias entre lo que desean los dueños de los terrenos y lo que ordena el plan regulador en términos de usos prioritarios o ideales y prohibiciones.

Estas disputas se expresan de forma atomizada, en luchas puntuales entre vecinos y autoridades sobre qué hacer y no hacer con los terrenos o espacios urbanos. Por ejemplo, la Municipalidad de Goicoechea ha enfrentado conflictos con habitantes del cantón que desean mantener locales comerciales en propiedades que se ubican en zonas donde ello estaba permitido hasta que se aprobó el PRC. Esto ha generado reclamos por los

CUADRO 6.14

Algunos reglamentos incluidos en planes reguladores cantonales seleccionados^{a/}

Reglamento	Plan Regulador				
	Goicoechea	Área central de Curridabat ^{b/}	Resto cantón Curridabat	Escazú	San José
Reglamento de Zonificación	x	x	x	x	x
Reglamento de Disposiciones Generales	x				x
Reglamento de Vialidad	x	x	x	x	
Reglamento de Infraestructura Urbana	x				
Reglamento de Renovación Urbana	x				
Reglamento de Construcciones, Urbanizaciones y Fraccionamientos	x	x			
Reglamento de la Publicidad Exterior					x
Reglamento de Espacios Públicos, Vialidad y Transporte					x

a/ Únicamente se consideran algunos de los reglamentos previstos en la normativa y solo los incluidos en los planes reguladores cantonales. Algunas municipalidades tienen otros reglamentos relevantes, pero que se han elaborado fuera del contexto de los planes reguladores.

b/ Actualmente el cantón de Curridabat se rige por dos planes, uno vigente desde 1993 y otro desde 2013, que solo cubre el área central del cantón. El plan regulador de esta última no cuenta con reglamentos per se, pero sí con regulaciones para cada uno de los temas señalados.

Fuente: Elaboración propia con base en reglamentos y planes reguladores municipales.

comercios que fueron establecidos antes del plan. Otro problema se ha presentado porque el PRC dispone que ciertos lotes privados deben convertirse en espacios públicos, como estacionamientos y cementerios, y sus dueños se han opuesto a la medida amparándose en la protección constitucional a la propiedad privada. Esa situación, unida a la falta de recursos para comprar los terrenos, ha complicado las iniciativas de planificación (E: Rojas, 2015). Cabe señalar, sin embargo, que la misma Constitución, en su artículo 45, establece que la propiedad admite limitaciones por motivos de interés social (E: Sagot, 2015).

En ocasiones estas discrepancias van más allá e involucran a otros actores directa o indirectamente afectados por las regulaciones del PRC. Los conflictos por el agua en Guanacaste son un excelente ejemplo de esto. La plusvalía generada por el turismo en las dos últimas décadas ha llevado a procesos muy rápidos de urbanización de zonas costeras que, evidentemente, tenían limitaciones para suplir las nuevas necesidades de recursos hídricos, algo que debió ser tomado en cuenta por las instituciones encargadas de la gestión del agua y por las municipalidades que debieron regular el uso de esos espacios (Paniagua, 2007; Ramírez, 2008; Cabrera y Sánchez, 2009).

»
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PLANES REGULADORES Y CONFLICTIVIDAD
 véase Ramírez y Villalobos, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Por su parte, la Municipalidad de Montes de Oca recibió presiones de vecinos organizados que le exigían modificar la zonificación mixta establecida en San Pedro cerca de la Universidad de Costa Rica, pues consideraban que iba a afectar aun más su ambiente residencial (Mesén, 2010). La transformación de áreas residenciales en zonas mixtas también generó conflictos entre ciudadanos y la Municipalidad de Goicoechea, tras la construcción de la Clínica Católica y los Tribunales del Segundo Circuito Judicial de San José en barrios residenciales. Los vecinos de Calle Blancos se quejan de que diariamente encuentran vehículos bloqueando las entradas a los garajes de sus casas, pues no se construyeron suficientes estacionamientos para soportar la gran cantidad de visitantes que reciben esas instituciones y los comercios instalados a su alrededor (E: Rojas, 2015).

También son notables los conflictos en torno a las reglas de fraccionamiento y urbanización, que definen las divisio-

nes de los terrenos en ciertas zonas pero en otras las prohíben. Esto es fuente de controversia entre los dueños de las tierras y las autoridades municipales. En Goicoechea, por ejemplo, hay vecinos que quieren heredar terrenos a sus hijos e hijas, y no pueden hacerlo porque el PRC no permite segregar y generar varias unidades en un mismo lote. Según lo planteado por los habitantes, esto limita la facultad de los individuos de disponer libremente de sus propiedades (E: Rojas, 2015). Algo similar les sucede a algunos vecinos de Santa Rosa y Carrillo de Poás que desean fraccionar sus fincas con el mismo propósito, pero la Municipalidad se los impide porque esa división está prohibida en zonas rurales (E: Brenes, 2015).

El tema de paisajes, aceras y alamedas es otro motivo de conflicto. El PRC del área central de Curridabat proponía la siembra de árboles en las aceras, para incentivar las caminatas peatonales. Sin embargo, varios vecinos se opusieron a ello, debido a que no querían hacerse cargo del mantenimiento de los árboles plantados junto a sus casas (E: Mora, 2015).

En ocasiones estas disputas derivan en problemas más graves, sobre todo por falta de capacidad para lidiar con los procesos de urbanización. Este podría ser el caso de muchas municipalidades de

la provincia de Heredia, que han experimentado aumentos significativos de sus áreas construidas y un rápido fraccionamiento de terrenos para dar paso a nuevos proyectos inmobiliarios. Actualmente varios cantones viven conflictos por el efecto acumulado de este crecimiento en la disponibilidad de agua y la escorrentía que afecta los cantones río abajo.

Por otra parte, las municipalidades de Cartago, Alajuela, Escazú, Tibás, Montes de Oca, Santa Ana, San Pablo y Santo Domingo de Heredia, entre otras, han enfrentado protestas de vecinos por la construcción e instalación de antenas de telefonía celular (que de hecho representan un 2,7% de las acciones colectivas en materia de ordenamiento territorial registradas desde 2010). Esto ha sucedido tanto en cantones que tienen planes reguladores como en otros que carecen de ellos.

Si bien estos conflictos pueden parecer pequeños, en algunos casos la falta de ordenamiento territorial puede hacer que se expandan y afecten a otros actores que, en principio, no están involucrados en el problema, sobre todo cuando se trata de usos comunes que van más allá del ámbito municipal. Tal es el caso de los proyectos urbanísticos construidos en zonas de recarga, que tiempo después perjudican el abastecimiento de agua de otras comunidades. Así por ejemplo, los desarrollos privados en las partes montañosas de San Rafael de Heredia, que es una zona de absorción de agua, pueden afectar el suministro hídrico de una parte importante de la población aledaña. En Santa Cruz de Guanacaste el acuífero fue tan sobreexplotado que comprometió la disponibilidad para las comunidades.

Un análisis de las acciones colectivas registradas a nivel cantonal²⁶ determinó que la mayoría de los conflictos tuvo lugar en municipios que cuentan con plan regulador, aunque sea parcial (cuadro 6.15). Si bien se desconocen las causas de esta situación –y se requieren estudios que profundicen más en el tema para identificarlas–, se puede suponer que muchas de las protestas derivan de los conflictos público-privados que se han venido comentando en este apartado, y 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.

Ahora bien, 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 primarias (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).

Algunas municipalidades han recurrido al financiamiento que brinda el Mideplan, a través del Fondo de Preinversión²⁷, y en otros casos al apoyo de actores privados que a menudo tienen intereses económicos en el cantón. Al cierre de edición de este Informe estaban en trámite en instancias judiciales dos

CUADRO 6.15

Acciones colectivas^{a/} relacionadas con la temática de Ordenamiento Territorial, de acuerdo al estado del Plan Regulador Cantonal

Estado del Plan Regulador Cantonal	Acciones colectivas		
	GAM	Fuera de la GAM	Total
Cantones que no tienen plan regulador	4	23	27
Cantones que tienen plan regulador	29	62	91
<i>Parcial</i>	3	60	63
<i>Cantonal</i>	26	2	28
Total	33	85	118

a/ Se considera únicamente las acciones colectivas que pueden ser clasificadas por cantón de ejecución. Hay 27 acciones colectivas que se llevaron a cabo en varios cantones y 2 que no se puede determinar el cantón.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2015, con datos de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

denuncias asociadas a esta problemática: una sobre el plan regulador de Puerto Jiménez de Golfito, por la supuesta relación entre la empresa que lo elaboró y el proyecto de creación de una marina en el golfo Dulce, y otra en la que el grupo

Confraternidad Guanacasteca reveló la existencia de presiones para la modificación del plan regulador de la zona costera del cantón de Carrillo, con el fin de validar las construcciones del Hotel Riu (Ramírez y Villalobos, 2015).

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de José Manuel Valverde.

Como asistente de investigación apoyó Fraya Corrales.

La edición técnica la efectuó Leonardo Merino, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell, Karen Chacón y Jennyfer León.

Se prepararon los siguientes insumos:

Lecciones aprendidas de casos latinoamericanos en la gestión del territorio y el contexto costarricense, de Karla Barrantes; *Ausencia de planificación territorial: implicaciones en infraestructura y transporte*, de Luis Guillermo Loría; *Treinta años de metamorfosis urbana territorial en el Valle Central*, de Tomás Martínez; *Implicaciones en la gestión del riesgo de desastres y ambiente en el Valle Central en los últimos treinta años (1985-2015)*, de Adolfo Quesada; *Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial*, de Alonso Ramírez y María Lourdes Villalobos, y *Mercado de la tierra y vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica*, de Leonardo Sánchez.

Por su revisión de los borradores del capítulo se agradece a Pascal Girod y Marcela Román (consultores independientes) quienes fungieron como lectores críticos del borrador final, así como a Miguel Gutiérrez, Ronald Alfaro, Steffan Gómez, Diego Fernández, Jennyfer León, Karen Chacón y Jorge Vargas Cullell (PEN).

Por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo se agradece a Dionisio Alfaro (consultor independiente), Allan Astorga (consultor independiente), Luis Guillermo Loría (Lanamme-UCR), Alice Brenes, Marilyn Romero, Gustavo Barrantes y Álvaro Sagot (UNA), Leonardo Sánchez y Karla Barrantes (ProDUS-UCR), Hazel González (Federación de Municipalidades de Heredia), Jéssica Martínez, Jorge Ramírez y Leonel Rosales (INVU), Rosendo Pujol, Silvia Valentinuzzi y Daniela Ávila (Mivah), Alicia Borja y Édgar Mora (Municipalidad de

Curridabat), Freddy Bolaños (Setena), José Joaquín Brenes (Municipalidad de Poás), Víctor Hugo Echeverría (Municipalidad de Alajuelita), Tomás Martínez (TEC), Mario Rojas (Municipalidad de Goicoechea), Jorge Cabrera (UCR) y Franklin Solano (Fuprovi). Roy Barrantes, Diana Jiménez, Mayra Morales, Paul Vega, José David Rodríguez, Verónica Lezama y Wendy Sequeira (Lanamme-UCR) apoyaron la elaboración de la ponencia sobre infraestructura y transporte.

Un agradecimiento especial a Ricardo Orozco (UNA), quien elaboró el mapa de "Número de viviendas afectadas por desastres en la Región Central. 1985-2014", y a Keren Ruiz (TEC), quien confeccionó los mapas de cambio de uso del suelo en la GAM. A Cornelia Miller y Cristian Vargas (Prias-CeNAT), por facilitar sus mapas de la mancha urbana al 2014. A Antonella Mazzei, Rafael Segura, Ariel Solórzano, Esteban Durán y Dagoberto Murillo (PEN), por el apoyo en los cálculos estadísticos, la elaboración de mapas y gráficos y el procesamiento y análisis de datos.

Los talleres de consulta se realizaron los días 28 de mayo y 10 de agosto de 2015, con la participación de Dionisio Alfaro, Mario Arce, Joyce Arguedas, Isabel Avendaño, Daniela Ávila, Gustavo Barrantes, Karla Barrantes, Margarita Bolaños, Rosina Campos, Lidier Esquivel, Pascal Girod, Juan Huaylupo, Diana Jiménez, Roy Jiménez, Vladimir Klotchkov, Jéssica Martínez, Tomás Martínez, Héctor Morales, Manuel Morales, Mayra Morales, Carlos Morera, Ricardo Murillo, Valentina Obando, Lidia Orias, Marco Otoya, Carlos Picado, Karen Porras, Rosendo Pujol, Adolfo Quesada, Alonso Ramírez, Francisco Rodríguez, Wilfredo Rojas, José Gabriel Román, Marcela Román, Keren Ruiz, Álvaro Sagot, Leonardo Sánchez, Wendy Sequeira, Silvia Valentinuzzi, Cristian Vargas, Olman Vargas, Fernando Zumbado y Joyce Zürcher.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Esteban Durán, Karen Chacón, Ariel Solórzano y Antonella Mazzei.

NOTAS

- 1** Las investigaciones de base reseñadas son las siguientes: Román y Pujol, 2004; Román, 2007; Miranda, 2007; Pujol, 2009; Ramírez y Mora, 2010; Astorga, 2011; Alfaro, 2012; Pujol y Pérez, 2012; Miranda, 2013; Alfaro, 2013 y 2014. Estas publicaciones están disponibles en su versión digital y pueden ser consultadas en la página <www.estadonacion.or.cr>.
- 2** Las fuentes de la información son la cartografía del Plan GAM 1982, las fotografías de los proyectos Terra (1996) y Carta (2005), las coberturas de uso del *Atlas Digital de Costa Rica* (2012), así como fotografías satelitales Landsat 2014 (Orozco et al., 2015).
- 3** 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.
- 4** La Edafología es una ciencia que estudia la naturaleza y propiedades de los suelos en relación con la producción vegetal (Facultad de Agronomía-Universidad de Buenos Aires, 2015).
- 5** Años después, Ofiplan se convirtió en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).
- 6** Los IFA son un requisito para la aprobación de un plan regulador y deben ser aceptados por la Setena para que se pueda llevar a cabo la audiencia pública (con la cual se busca reforzar el proceso de participación ciudadana que tiene lugar durante la elaboración del plan). La determinación de los IFA tiene como finalidad promover el desarrollo sostenible mediante una zonificación de uso del suelo no prohibitiva sino restrictiva, establecida a partir de la identificación de las limitaciones y el potencial técnico del terreno en cuestión, en relación con su capacidad de carga. El IFA tiene en cuenta los tres medios en que se divide el ambiente: físico, biológico y social (Campos y Astorga, 2009).
- 7** Los fines señalados en el artículo 29 de la Ley 7554 son: "a) Ubicar, en forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento. b) Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente. c) Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país. d) Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales".
- 8** Valores Simesa S.A. es la empresa promotora del proyecto, razón por la cual este último lleva su nombre.
- 9** Los valores del suelo por metro cuadrado se pasaron de colonas a dólares estadounidenses corrientes y luego fueron convertidos a dólares reales de 2012 con la inflación de Estados Unidos. Este procedimiento tiene el doble objetivo de no sobrevalorar los precios más antiguos (dadas las altas tasas históricas de inflación de los bienes de consumo en Costa Rica, que probablemente fueron mayores que la inflación en el mercado de bienes inmuebles) y reflejar la creciente importancia de la inversión extranjera durante la década de 2000, antes de los ajustes de la crisis internacional de 2008. En total los registros geolocalizados por área metropolitana son 2.315 en San José, 1.923 en Alajuela, 1.321 en Cartago y 6.213 en Heredia.
- 10** Las extrapolaciones se realizaron utilizando el programa ArcGIS 10.3 y el algoritmo que aplica la técnica de Kriging. A partir de estas superficies continuas, se estimaron promedios por distrito utilizando ArcGIS 10.3 y además los mapas extrapolados se superpusieron a los mapas urbanos estimados, con el propósito de observar las diferencias urbano-rurales en los precios de la tierra.
- 11** La asignación de las características del entorno a la base de datos se realizó utilizando el programa ArcGIS 10.2™. Específicamente, se transformaron coberturas tipo *raster* en geodatos vectoriales puntuales. Estos fueron asociados a los puntos con valor del suelo conocido mediante la operación Spatial Join al punto más cercano. Todas las estimaciones econométricas y estadísticas se realizaron utilizando el programa R (R Development Core Team, 2011). Los paquetes Car (The R Foundation, 2015) e lmtest (Zeileis y Hothorn, 2002) se emplearon para realizar pruebas de heterocedasticidad y factor de inflación de la varianza (multicolinealidad). El paquete Spdep (Bivand et al., 2015) se utilizó para probar y estimar regresiones con efectos espaciales. El paquete Nonrandom (Stampf, 2011) se usó para hacer el análisis de PSM.
- 12** Distancia al centro urbano, uso urbano, pendiente, área, índice de edificabilidad.
- 13** En Bogotá, el cobro de la CV está a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), según fue dispuesto por el Concejo de Bogotá (órgano de representación popular del municipio) mediante el acuerdo n° 7, de 1987 (Borrero, 2013).
- 14** El mosaico catastral es la cartografía o "dibujo" de todos los predios juntos. Es distinto al catastro, que es la parte física de los predios vinculada a la información registral.
- 15** 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.
- 16** Además cabe señalar que, en algunos distritos, el desarrollo de ese tipo de proyectos, en especial tras la creación del bono familiar de vivienda, generó la construcción de casas pequeñas, en espacios donde también existen viviendas de mayor tamaño.
- 17** El transporte de mercancías es igualmente importante para cuantificar pérdidas económicas ocasionadas por el desarrollo territorial no planificado. Sin embargo, por falta de información no fue posible analizar este tema.
- 18** La CMTV fue creada en 1990 y tiene como objetivo disponer de tierras para desarrollar programas propios de la Intendencia de Montevideo, como desalojos y realojos de familias en situación de precariedad urbana, atención de emergencia (inundaciones, incendios, etc.), proyectos con cooperativas de vivienda de ayuda mutua y ahorro previo, entre otros (Franco y Vallés, 2012).
- 19** Se trata, específicamente, de tres encuestas de origen-destino: una aplicada entre febrero de 1989 y enero de 1991 en el marco del proyecto "Estudio del transporte urbano de la Gran Área Metropolitana" (Etugam), impulsado por el MOPT, otra efectuada en 2007 y otra realizada para el Prugam en 2008.
- 20** A este respecto cabe mencionar el decreto 38782-Minae-MAG-Mivah-Mideplan, de febrero de 2015, que dispuso la creación de una comisión interinstitucional con el propósito de agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores cantonales.
- 21** Los deslizamientos ocurrieron en El Burío en Aserrí (Geocad Estudios Ambientales S.A., s.f.), El Tablazo en Desamparados (Ingeotec S.A., 2012), Cascabela en Alajuelita (Hidrogeotecnia Ltda., 2012), Palo Campana, Salitrillo, Curio, Agres y Guayabos en Escazú (Soto et al., 2012) y Tapezco en Santa Ana (Geocad Estudios Ambientales S.A., s.f.).
- 22** En un inicio se dispuso que primero se debía elaborar el PRC, luego pasarlo a audiencia pública, después a Setena, luego al INVU, al Concejo Municipal y por último a publicación. Poco tiempo después, la Sala Constitucional varió este orden, por considerar que el plan no puede ir a audiencia pública antes de ir a Setena porque ésta puede cambiarlo y, con ello, provocar el reinicio de todo el proceso. Así, finalmente se decidió ir primero a Setena, después a audiencia pública, el INVU, el Concejo Municipal y, por último, a publicación.
- 23** Las trece instituciones que conforman el Sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial son: Minae, Mivah, MAG, MOPT, ICT, ICE, AYA, INVU, Inder, Incopecsa, Recope, CNE y Servicio Nacional de Guardacostas (artículo 15, decreto ejecutivo 38536).
- 24** 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.

25 El Manual indica que los reglamentos deben acompañar el proyecto de ordenamiento territorial en la fase propositiva de la elaboración del plan regulador.

26 El análisis se realizó con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN (véase el capítulo 5).

27 El Fondo de Preinversión (decreto 24658-PLAN) es un instrumento que permite al Mideplan apoyar el desarrollo de programas o proyectos específicos, mediante el financiamiento de: i) estudios de prefactibilidad y factibilidad, técnica y económica, ii) estudios de ingeniería, incluyendo planos, especificaciones y diseño final, y iii) estudios complementarios para mejorar la formulación o completar requisitos para la obtención de financiamiento externo o interno. Así por ejemplo, este Fondo aportó 23,5 millones de colones que le permitieron a la Municipalidad de Moravia contratar la elaboración de los estudios socioeconómico y de vulnerabilidad hidrogeológica requeridos para la actualización de su PRC (Mideplan, 2012).

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

Anexo Metodológico

Introducción

Uno de los principales objetivos del *Informe Estado de la Nación* es proveer información oportuna, que permita conocer el avance del país en el logro de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible. En su preparación cada año interviene una amplia red de instituciones e investigadores, quienes colaboran con el suministro de datos actualizados y la aplicación de técnicas y mediciones novedosas, que facilitan una comprensión más objetiva de la realidad nacional. Con esta incorporación de distintos instrumentos metodológicos se pretende dar una sólida base técnica a los hallazgos presentados en cada capítulo.

En este Anexo Metodológico se exponen los procedimientos seguidos para el abordaje de algunos temas incluidos en esta edición. Cuatro de ellos corresponden al capítulo “Equidad e integración social”, a saber: i) prospección del empleo con la matriz insumo producto (MIP), ii) índice adelantado de demanda laboral (IDL), iii) aporte de las distintas fuentes de ingresos a la desigualdad total, y iv) actualización de la estimación de clase social para las personas ocupadas.

En el capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” la principal novedad metodológica es la estimación de una serie de modelos para el estudio del crecimiento económico, los ingresos, el empleo, el sector externo y el impacto de diferentes escenarios de reforma fiscal en los hogares.

A su vez, el capítulo “Fortalecimiento de la democracia”, aporta una nueva

mirada para el análisis sobre los liderazgos de los partidos políticos, así como una revisión comparativa de las ediciones del *Plan Nacional de Desarrollo* presentadas por los últimos tres gobiernos (períodos 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018) y una novedosa metodología para evaluar la gestión del Poder Ejecutivo.

Finalmente, para el capítulo 6, “Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano”, se explican los métodos utilizados para profundizar en dos temas: por un lado, la relación de la renta del suelo con los costos de transporte, las pendientes y el uso actual del suelo, y por otro, los factores determinantes de la densidad urbana según diversos índices.

Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social

Prospección del empleo con la MIP

Para este Informe se diseñó un modelo para la prospección del empleo en Costa Rica, con un horizonte de mediano plazo y con base en las actividades económicas identificadas en la matriz insumo producto (MIP) del 2011 (Vargas, 2015). El modelo además permite cuantificar el efecto potencial que tendría sobre los distintos sectores de actividad, una serie de cambios supuestos en los diversos componentes de la demanda final.

La MIP es un instrumento desarrollado en el marco del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica (BCCR), que muestra las interrelaciones que se dan entre la oferta

y la demanda en la economía y provee una visión detallada y completa del vínculo entre vendedores y compradores de los diferentes sectores económicos. Como se dijo, esta herramienta, en su versión 2011, fue la principal fuente de información para el ejercicio de prospección realizado.

Se efectuó un reagrupamiento de las 77 actividades incluidas en la MIP 2011, hasta generar una matriz de 35 x 35. Esta especificación de sectores permite obtener la denominada “matriz inversa de Leontief”, con la cual es factible: i) examinar interrelaciones entre actividades económicas, ii) conocer el efecto multiplicador de las distintas ramas de actividad sobre la economía y iii) clasificar las actividades con base en sus efectos multiplicadores (Leontief, 1936).

Para identificar y clasificar las actividades se empleó la metodología de Rasmussen (1956), que calcula los encadenamientos “hacia atrás” y “hacia adelante” de una industria con el resto de la economía. También utiliza criterios de poder de dispersión (encadenamiento hacia atrás) y sensibilidad de dispersión (encadenamiento hacia adelante) de los impulsos generados por cambios en la demanda agregada.

El modelo básico de insumo producto¹ parte de la identidad que expresa el valor bruto de producción [X] como la suma de la demanda intermedia [DI] y la demanda final [Y], de la siguiente manera:

$$(1) \quad [X] = [DI] + [Y]$$

donde [X] es un vector de tamaño n

$\times 1$, n es el número de actividades de la economía y cada elemento X_i es la producción de la actividad i . El supuesto básico del modelo de insumo producto incluye la existencia de una relación lineal entre la demanda intermedia y el valor bruto de producción, que se puede expresar como:

$$(2) \quad [DI] = [A][X]$$

donde $[A]$ es la matriz de coeficientes técnicos o matriz tecnológica, cuyos elementos se obtienen dividiendo el consumo intermedio del producto i , utilizado por la industria j , entre la producción de la industria j . Esta matriz contiene coeficientes que muestran la cantidad de insumos directos que requiere cada industria para producir una unidad de su producto.

Sustituyendo (2) en (1), se obtiene:

$$(3) \quad [X] = [A][X] + [Y]$$

Dado que interesa encontrar la producción necesaria que satisface tanto las necesidades intermedias como la demanda final, se puede obtener el vector $[X]$ así:

$$(4) \quad \begin{aligned} [X] - [A][X] &= [Y] \\ [I - A][X] &= [Y] \\ [X] &= [I - A]^{-1} [Y] \end{aligned}$$

donde $[I]$ es una matriz identidad y $[I - A]^{-1}$ es la matriz inversa de Leontief, cuyos elementos, llamados coeficientes de requerimientos totales, muestran el impacto de un cambio exógeno de la demanda final sobre todas las actividades de la economía. Así, la producción de un bien requiere varios insumos intermedios, los que a su vez requieren otros insumos, todo lo cual genera una cadena de efectos de interacción en el proceso productivo.

Mientras la matriz de coeficientes técnicos $[A]$ describe la estructura de la economía en términos estrictamente estáticos, la matriz inversa de Leontief permite examinar las interrelaciones entre actividades económicas y considera todo un conjunto de reacciones y movimientos en la cadena productiva. De acuerdo

con Schuschny (2005), la matriz inversa de Leontief se puede escribir como una sumatoria de matrices, de la siguiente manera:

$$(5) \quad [I - A]^{-1} = [I] + [A] + [A]^2 + [A]^3 + \dots + [A]^n + \dots = \sum [A]^k$$

Esto muestra cómo la matriz inversa incluye efectos directos e indirectos de la demanda final sobre el proceso de producción. El primer término, es decir, la matriz identidad, se refiere a la producción necesaria para satisfacer directamente la demanda final de un sector j . El segundo término, la matriz $[A]$, da cuenta de la producción adicional del sector j requerida para atender las necesidades de insumos de producción de los sectores que le proveen insumos. El tercer término da cuenta de la producción adicional para atender la producción necesaria de la primera ronda, y así sucesivamente. Esta matriz permite obtener los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, y constituye la base para realizar la clasificación de actividades de acuerdo con sus impactos multiplicadores.

Cada elemento de esta matriz es llamado coeficiente de requerimiento total, y representa la producción que debe realizar el sector i (ubicado en las filas) para satisfacer una unidad de demanda final del sector j (ubicado en las columnas). Dependiendo de su posición en la matriz, cada coeficiente constituye un efecto, ya sea directo o indirecto, sobre el resto de la economía. Los efectos directos se localizan en la diagonal principal de la matriz y son mayores o iguales a 1. Esto significa que si la demanda final de una industria incrementa en una unidad, es necesario que su propia producción aumente en el valor del elemento correspondiente a la diagonal principal. A su vez, los efectos indirectos son los que se hallan fuera de la diagonal principal. Es decir, ante un cambio unitario en la demanda de la industria j -ésima, el efecto indirecto contabiliza los cambios en la producción en todas las industrias diferentes a la j -ésima. Esto estaría representado por los elementos de la columna j , excepto el elemento ubicado en la diagonal principal.

Modelo de prospección del empleo

El modelo planteado considera un conjunto de interrelaciones entre las diversas actividades de la economía. Específicamente, supone que es posible identificar con precisión todas esas relaciones (¿quién le compra a quién en la cadena de producción?), así como su grado de profundidad (¿cuánto le compran a cada quién?).

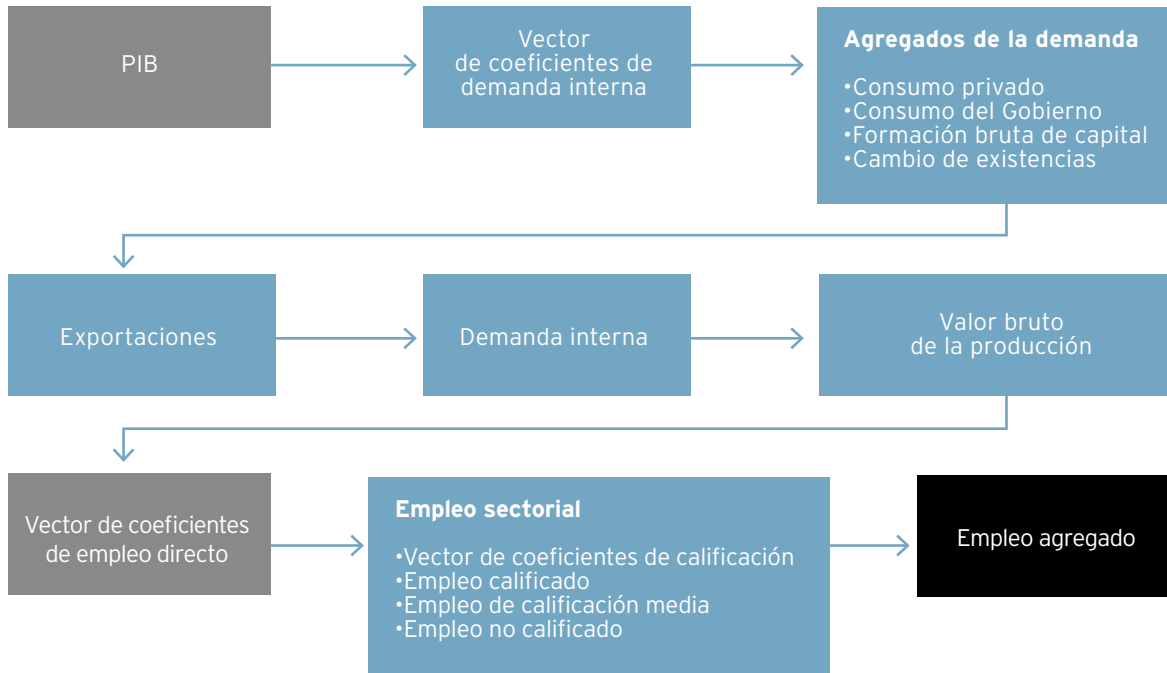
Los escenarios se plantean en términos de la evolución del PIB, la cual, dado un vector de coeficientes de demanda interna, brindan un conjunto de valores para los agregados de la demanda final, a saber: consumo privado, consumo del Gobierno, formación bruta de capital, aumento en existencias y exportaciones. El diagrama 7.1 ilustra los componentes e interrelaciones del modelo. Este conjunto de elementos, junto con la matriz inversa de Leontief, proporcionan el valor bruto de la producción (Leontief, 1986). A su vez, con los valores generados para cada componente es posible calcular el empleo directo (vector de coeficientes de empleo directo). Cada elemento muestra la cantidad de personas requeridas para producir un millón de colones del producto en un determinado sector. Es muy importante señalar que, para efectos de la simulación del modelo, este vector solo se refiere al empleo directo. Para cada uno de los años se estima el empleo directo, y el resultado de su sumatoria es el empleo agregado.

Las simulaciones realizadas no incluyen modificaciones en la productividad media del trabajo, lo que podría conllevar a estimaciones máximas de generación de empleo por unidad de crecimiento económico². Es factible obtener una estimación de la mano de obra según su calificación, a partir de los datos de empleo de la MIP, ya que para cada sector se tiene el desglose en tres grupos: calificado, calificación media y no calificado. Para efectos de la dinámica del modelo, dicho vector de coeficientes de calificación se supone constante a lo largo de las simulaciones. Los supuestos básicos del modelo son³:

- Cada mercancía es producida por una sola industria o sector económico, lo cual implica que no existen productos secundarios.

DIAGRAMA 7.1

Estructura e interrelaciones del modelo para la prospección del empleo



Fuente: Vargas, 2015.

- La función de producción es la postulada por Leontief, por lo que no es posible la sustitución de insumos (hay una cantidad y unas proporciones específicas de insumos que se requieren para producir cada bien, y no es posible la producción si uno de ellos no está disponible).
- Hay rendimientos constantes a escala.
- Existe una dotación limitada de factores (solo se modifica un factor específico: la mano de obra).
- En el corto plazo no ocurren cambios en la estructura productiva de cada sector (la productividad media del trabajo es constante).
- Los insumos comprados por cada sector económico solo dependen del nivel de producción de ese sector. Se asume que las variaciones en la demanda final que dan lugar a las variaciones en la producción de los diversos sectores y, a su vez, a la variación de la producción de los insumos requeridos por el aumento en la producción, ocurren simultáneamente.

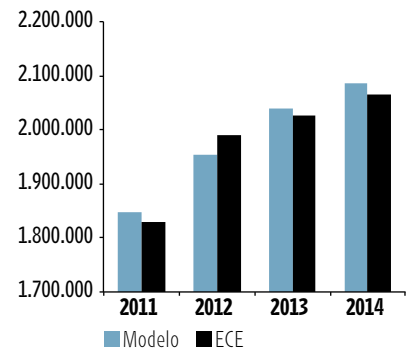
Algunas limitaciones del modelo son las siguientes:

- Dado que fue elaborado antes del cierre de las operaciones de manufactura de la empresa Intel, se toma en cuenta esa actividad, a pesar de que actualmente está restringida a la prestación de algunos servicios.
- No se consideran variaciones en la productividad en la mano de obra, debido a que, como se indicó, el vector de empleo directo opera como una constante. Lo mismo sucede con el porcentaje de mano de obra según calificación. Eventualmente, esto podría llevar a estimaciones máximas de generación de empleo por unidad de crecimiento económico⁴.

El objetivo del ejercicio de prospección fue obtener una estimación razonable del comportamiento esperado del empleo en los próximos años (2015-2021). Dado que la MIP utilizada para tal efecto corresponde a una “fotografía” de la estructura productiva en 2011, un primer ejercicio consistió en estimar el empleo generado en el período 2011-2014 según el modelo

GRÁFICO 7.1

Comparación de la estimación de personas ocupadas según el modelo de prospección y la Encuesta Continua de Empleo (ECE)



Fuente: Vargas, 2015.

y contrastarlo con lo efectivamente reportado por la Encuesta Continua de Empleo del INEC. Los resultados a nivel agregado mostraron una sobreestimación del total de ocupados que osciló entre 0,69% y 1,04%, la cual, aunque no es significativa, podría explicarse por una de las limitaciones antes señaladas:

suponer que la productividad media del trabajo permanece constante (gráfico 7.1).

Para proyectar los componentes de la demanda final se empleó la siguiente metodología. Primero se utilizaron las tasas reales de crecimiento de cada componente entre 2011 y 2014. Para el período 2015-2016 se emplearon los datos del Programa Macroeconómico del BCCR y a partir de 2017 las proyecciones se realizaron con promedios móviles y análisis de tendencias. Luego, para establecer el vínculo entre el crecimiento del PIB y los componentes de la demanda final, se analizó la relación existente entre ambos y se dividió cada agregado entre el nivel del PIB, considerando el 2011 como el nuevo año base. Los resultados de este ejercicio se ilustran en el cuadro 7.1.

Con estos escenarios, el crecimiento proyectado del PIB es el que muestra el gráfico 7.2. Los supuestos de crecimiento son arbitrarios o, si se prefiere, presuntivos. Naturalmente puede optarse por el pesimismo o el optimismo. En todo caso, aun en el escenario optimista, la evolución esperada de la economía es modesta, entre un 4,32% y un 4,78% en el período proyectado, con una tendencia a la desaceleración.

Encadenamientos entre sectores productivos según la MIP

La idea central del enfoque de encadenamientos es que no todas las actividades económicas tienen la misma capacidad para incidir sobre otras, ya que algunas 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 genera cambios en cadena en otros

sectores que lo abastecen de insumos, así como en las ramas a las cuales ese sector provee materias primas. Hirschman (1988) distinguió entre encadenamiento hacia atrás (*backward linkage*) y hacia adelante (*forward linkage*). El primero ocurre cuando una actividad provoca el desarrollo de otras, al demandar bienes de consumo intermedio procedentes de ellas. El segundo tiene lugar cuando a partir del desarrollo de una actividad se obtienen productos que otras ramas utilizarán como insumos intermedios.

Para conocer cómo se distribuyen los impactos de un sector a través de toda la economía, lo que procede es comparar un sector de alto impacto, pero muy concentrado, con uno de menor impacto, pero muy difundido o disperso. Es en este contexto que Rasmussen (1963) introdujo dos conceptos importantes para el cálculo de los encadenamientos, conocidos como medidas de dispersión: el poder de dispersión y la sensibilidad de dispersión.

El índice de poder de dispersión (π_j) de un sector j es una medida del estímulo potencial que este provoca en el resto de la economía, debido a un incremento unitario de su demanda final neta de importaciones. Se calcula con base en el encadenamiento hacia atrás. Si π_j es mayor a 1 ($\pi_j > 1$), significa que los requisitos de insumos intermedios, generados por un aumento unitario de la demanda final del sector j , son mayores para este sector que para el promedio de la economía y, por lo tanto, se trata de un sector con un fuerte poder relativo de arrastre hacia atrás sobre el sistema productivo. Asimismo, es una actividad altamente interconectada (fuerte encadenamiento), por lo que un incremento en su demanda se irradia al resto de actividades, estimu-

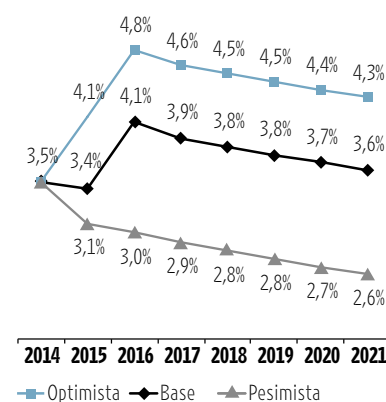
lando la producción y el crecimiento. Por el contrario, si π_j es menor a 1 ($\pi_j < 1$), el estímulo generado es inferior al promedio de la economía y su encadenamiento es débil, con un impacto poco significativo.

Por su parte, el índice de sensibilidad de dispersión (τ_i) mide el estímulo potencial de un crecimiento unitario de toda la economía sobre la demanda final neta de importaciones del sector i . Se calcula con base en el encadenamiento hacia adelante y mide qué tan sensible es un sector ante cambios generales de la demanda. La sensibilidad de dispersión será mayor a 1 ($\tau_i > 1$), si dicho encadenamiento es mayor que el del promedio de la economía. Los resultados obtenidos se muestran en los gráficos 7.3.

El enfoque de encadenamientos constituye el insumo básico para el cómputo de los índices de Rasmussen, los cuales permiten detectar actividades fuertemente

GRÁFICO 7.2

Crecimiento proyectado del PIB, según escenario



Fuente: Vargas, 2015.

CUADRO 7.1

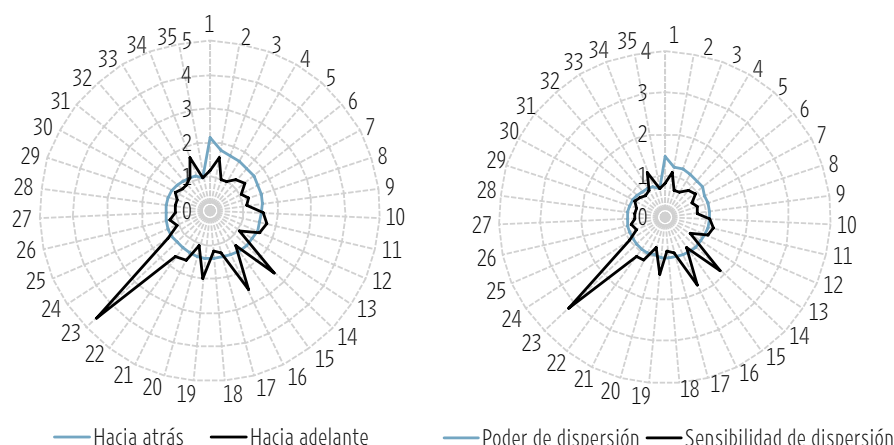
Crecimiento supuesto de los componentes de la demanda final. 2012-2016

Año	Consumo de los hogares	Consumo del Gobierno	Formación bruta de capital fijo	Variación de existencias	Exportaciones	Demanda final
2012	4,2	1,0	8,0	5,3	9,3	6,4
2013	3,3	2,8	12,3	-116,0	3,6	3,0
2014	3,9	3,5	4,5	457,2	-1,7	0,9
2015	5,0	3,2	7,7	-83,0	-7,4	2,2
2016	4,5	2,8	4,6	26,5	4,3	4,3

Fuente: Vargas, 2015, con base en el Programa Macroeconómico 2015-2016 e información del BCCR.

GRÁFICOS 7.3

Encadenamientos y medidas de dispersión^{a/} para los sectores de producción^{b/}



a/ En la escala de los índices de dispersión, un valor mayor a 1 indica que el poder o la sensibilidad del sector es mayor que el promedio de la economía.

b/ Para el detalle de los sectores de producción agrupados, véase Vargas, 2015, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Fuente: Vargas, 2015.

CUADRO 7.2

Tipología sectorial según Rasmussen

	Poder de dispersión	
	$\pi_j > 1$	$\pi_j < 1$
Sensibilidad de dispersión	$T_i > 1$	Estratégico
	$T_i < 1$	Independiente

Fuente: Vargas, 2015, con base en Schuschny, 2005.

interrelacionadas, además de seleccionar sectores relevantes en el proceso de crecimiento económico. El método empleado consiste en identificar aquel sector en el que el poder y la sensibilidad de dispersión son mayores a 1. A este se le llama sector clave. El cuadro 7.2 muestra la clasificación sectorial de acuerdo con esta metodología.

Los sectores clave, con altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, al ser fuertes demandantes y oferentes de insumos intermedios, son canales de paso obligado de los flujos intersectoriales. En el ejercicio realizado para este Informe, cinco sectores quedaron clasificados como clave. Estos proveen el 14,7% del empleo.

Los sectores estratégicos tienen baja demanda de insumos, pero abastecen sustantivamente de insumos a otros sectores. Esta tipología corresponde 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. Este grupo está compuesto por once sectores, que absorben el 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.

Índice adelantado de demanda laboral (IDL)

Con el objetivo de monitorear las tendencias de corto plazo en la generación de puestos de trabajo y complementar la información de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, para este

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROSPECCIÓN DEL EMPLEO

véase Vargas, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Informe se estimó un índice de demanda laboral (IDL), siguiendo la metodología y adaptando a Costa Rica otros indicadores similares construidos en Estados Unidos, Argentina, Uruguay y Bolivia (Barroso, 2013).

Para llevar adelante ese ejercicio, se construyó una base de datos con toda la información de las ofertas de empleo publicados en el periódico *La Nación* los días domingo y lunes de cada semana⁵, que ese medio de comunicación suministró al PEN, en formato de planas completas en archivos PDF. Los avisos se contabilizan (suman) mensualmente. El IDL se mide a partir de la comparación de los puestos de trabajo ofrecidos por cada sector económico en un mes, con respecto a la oferta que se presentó en un momento determinado (mes base).

El índice actual tiene como base el mes de mayo de 2011, pues a esa fecha la ECE tiene varios trimestres, y además cuenta con una captura completa de la demanda laboral por sectores económicos. El objetivo del indicador es medir la evolución y la tendencia de corto plazo en la oferta de puestos de trabajo del mercado, así como la condición económica en general, tomando en cuenta la estrecha relación que existe entre esas variables. Formalmente el índice tiene la siguiente estructura:

$$IDL \text{ por sector} = \frac{\sum \text{Puestos ofrecidos en el mes para el sector } i}{\sum \text{Puestos ofrecidos en el año base para el sector } i}$$

$$IDL \text{ mensual} = IDL \text{ por sector } \times g_i$$

donde g_i es una ponderación que relaciona la importancia del sector económico en la generación del empleo nacional. Los ponderadores fueron obtenidos en la base de datos de la ECE para el primer trimestre de 2011.

El marco muestral de la base de datos consta de 3.029 planas publicadas entre

enero de 2010 y marzo de 2015, es decir, cubre 63 meses. Se aplicó una técnica de muestreo sistemático por mes, cuyo resultado fue la selección de 345 planas, las cuales fueron incluidas en su totalidad en el análisis. Se construyó un factor de ponderación para estimar el total de avisos divulgados en ese lapso. Finalmente, se determinó que en el diario *La Nación* se publicaron 78.315 ofertas de puestos de trabajo los días domingos y lunes durante el período considerado.

Aporte de las distintas fuentes de ingresos a la desigualdad total

Para la presente edición del capítulo "Equidad e integración social", se planteó como tema de interés en el análisis de la desigualdad, determinar qué parte de la desigualdad total se puede atribuir a cada tipo de ingreso, según su procedencia. Para ello se distingue su naturaleza (rentas del capital, trabajo, transferencias, etc.) o su perceptor (sustentador principal, cónyuge, hijos, otros miembros, etc.). Con base en la metodología de Trejos y Oviedo (2012), Trejos (2015) descompuso el ingreso familiar per cápita por fuentes de ingreso e identificó el aporte de cada una de ellas a la desigualdad medida por el coeficiente de Gini.

Para la partición del índice de Gini por fuente se utiliza la relación que involucra la covarianza entre el ingreso y la posición que ocupan las observaciones en la curva de la distribución. Más específicamente, el coeficiente de Gini (G) se define como:

$$G = \frac{2 \text{cov}[y, F(y)]}{\mu}$$

donde $F(y)$ es la distribución acumulativa del ingreso y μ es el ingreso promedio.

Si Y_1, Y_2, \dots, Y_k son los "K" componentes del ingreso familiar per cápita (IFP), entonces:

$$\text{IFP} = \sum_{k=1}^K y_k$$

A partir de esa relación, y utilizando las propiedades de la covarianza, Lerman y Yitzhaki (1985) derivan una descomposición exacta del Gini en la siguiente forma funcional⁶:

$$G = \sum_{k=1}^K R_k G_k S_k$$

donde R_k representa el coeficiente de correlación de Gini entre el componente del ingreso k y el ingreso total IFP, G_k es el índice de Gini de la fuente de ingreso k , estimado para la totalidad de las personas y no solo entre los perceptores de esa fuente, y S_k es la proporción del ingreso k en el ingreso total (Y_k/IFP).

Esta ecuación permite descomponer la desigualdad en el ingreso per cápita del hogar en tres partes: la primera da cuenta de la participación relativa de cada fuente en el ingreso total (S_k), la segunda relaciona la desigualdad del ingreso con el nivel de inequidad observado en la fuente k (G_k), y la tercera muestra la relación entre la fuente de ingreso k y el ingreso total IFP (R_k).

El coeficiente de correlación de Gini de la fuente de ingreso k se define como:

$$R_k = \frac{\text{cov}[y_k, F(y)]}{\text{cov}[y_k, F(y_k)]}$$

donde $F(Y_k)$ representa la función de distribución acumulativa del ingreso de la fuente k . Los valores de R_k se ubican en el intervalo $[-1, 1]$, R_k será igual a 1 cuando la fuente k es función creciente del ingreso, en tanto que si $R_k = -1$ significa que la importancia de la fuente analizada decrece con el ingreso total. Cuando la fuente de ingreso es constante, R_k es cero, de modo que esa fuente no aporta a la desigualdad, esto es, Y_k e IFP son independientes. No obstante, un aumento en el peso relativo de esa fuente si reducirá la desigualdad global. En el caso de que Y_k y IFP tengan una distribución de probabilidad normal, los valores de R_k coinciden con el coeficiente de correlación de Pearson.

Lerman y Yitzhaki (1985) desarrollaron la forma de medir el impacto de los cambios en cualquier fuente de ingresos en la desigualdad total. Si e_k representa el porcentaje de cambio en el ingreso de la k -ésima fuente de ingreso, entonces la variación marginal absoluta en el coeficiente de Gini se obtiene a partir de la siguiente expresión:

$$\frac{\partial G}{\partial e_k} = S_k(R_k G_k - G)$$

Dividiendo la expresión anterior entre el índice de Gini (G) se obtiene el cambio marginal relativo en el índice de Gini producto del cambio relativo en la fuente de ingreso. Esta se puede reescribir así:

$$\frac{\partial G / \partial e_k}{G} = \frac{S_k G_k R_k}{G} - S_k$$

Esa ecuación muestra que el cambio porcentual en el coeficiente de Gini a partir de una modificación en el valor de "e" en la fuente de ingresos "k", es igual a la contribución relativa de esa corriente a la desigualdad total, menos su participación en el ingreso total. La suma de los cambios marginales relativos es cero y, en caso de que todos los componentes del ingreso sean escalados por un factor "e", la desigualdad total permanece inalterada. De acuerdo con Stark, et al., (1986), cuando en esa ecuación la correlación de Gini entre la fuente "k" y el ingreso total (R_k) es negativa o cero, un incremento marginal del ingreso reducirá la desigualdad y, en caso contrario, su impacto dependerá del signo que asuma la expresión $R_k G_k - G$. Una condición necesaria para que la inequidad aumente es que la desigualdad en la fuente de ingresos "k" sea mayor a la desigualdad total: $G_k > G$ ($R_k \leq 1$).

De acuerdo con Yitzhaki (1990) y Wodon y Yitzhaki (2002), se puede estimar la elasticidad-Gini del ingreso k ($EGIk$) como la expresión siguiente:

$$EGIk = \frac{G_k R_k}{G}$$

lo que permite reescribir la ecuación así:

$$\frac{(\partial G / \partial e_k)}{G} = \frac{S_k G_k R_k}{G} - S_k = S_k (EGIk - 1)$$

De esta manera, un aumento porcentual en el ingreso de una fuente k con una $EGIk$ menor a 1 reduce la desigualdad, en tanto que las $EGIk$ superiores a la unidad la incrementan. Cuanto más pequeño sea el valor de la $EGIk$, mayor será su impacto redistributivo. Si la fuente de ingreso disminuye porcentualmente, el efecto en la desigualdad será el inverso. Cuando la $EGIk$ es unitaria, aumentos o reducciones porcentuales en ese ingreso no modifican la desigualdad. Por ello,

para ver los cambios de la desigualdad en el tiempo y el aporte de cada fuente, es necesario considerar tanto el valor de la elasticidad Gini del ingreso, como la dirección del cambio en el ingreso específico y en relación con las demás fuentes.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
FUENTES DE DESIGUALDAD

véase Trejos, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

**Actualización de la estimación
de clase social para las personas
ocupadas**

En su Decimoquinto Informe, el PEN propuso una nueva estructura para el estudio de las clases sociales, como herramienta complementaria para el análisis del desarrollo humano y la desigualdad en Costa Rica. Se entiende por clase social el conjunto de personas que reúnen ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país.

La aplicación de esta propuesta analítica utiliza como fuente de información principal las bases de datos de las encuestas de hogares aplicadas por el INEC durante el período 1987-2014, es decir, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (1987-2009) y la Encuesta

Nacional de Hogares (2010-2014). La solidez estadística de estas encuestas las convierte en una herramienta altamente confiable, cuyo diseño muestral además permite hacer inferencias de los resultados a todo el país. Si bien no fueron concebidas para medir estructuras sociales, cuentan con una amplia batería de datos que ofrece una descripción detallada de la población, en especial de la económicamente activa.

En 2012 el INEC actualizó la Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica (COCR-2011) y su respectivo manual, de modo que la clasificación efectuada antes de ese año, en el manual COCR-2000, quedó desactualizada y no es aplicable a las encuestas posteriores. Ante esta situación, para este Informe se decidió retomar la propuesta del PEN y reconstruir la clasificación de clases sociales con base en el nuevo manual.

Esta metodología se apega estrictamente a los criterios planteados en el Decimoquinto Informe, que clasifican a cada persona ocupada⁷ en función de diversos criterios teóricos⁸. La categoría ocupacional o posición en el empleo se usa como un primer discriminante en la distribución de la población, que para este efecto se subdivide en “asalariados o no remunerados”, “cuenta propia”, “patrones o empleadores” y “servicio doméstico asalariado”. El siguiente paso es diferenciar estas categorías según el tamaño de la

empresa o establecimiento para el cual laboran. En este sentido, el tamaño de la empresa (grandes o pequeños patronos) se entiende como una forma de aproximar el tema de las relaciones laborales y de producción.

Un tercer criterio tiene que ver con la pertenencia a cada sector de la economía. Por último, la valoración del nivel educativo y el tipo de ocupación que tienen las personas se torna indispensable, pues determina el tipo de inserción de cada individuo en la economía nacional. Este último paso es muy relevante, pues existen segmentos en los que la inserción laboral no está determinada por la posesión de bienes de producción, sino por la escolaridad, los títulos y conocimientos adquiridos, entre otros, que socialmente son aceptados como credenciales y, por tanto, como diferenciadores de pertenencia. La propuesta de clases sociales utilizada en el análisis se resume en el cuadro 7.3.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
METODOLOGÍA DE CLASES SOCIALES

véase el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* (2009), en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 7.3

Clasificación de clases sociales

Clase social	Composición
Clase alta	Grandes empresarios, miembros de poderes de la República, dirigentes políticos y empresariales.
Medianos empresarios y expertos	Medianos empresarios, profesionales asalariados o independientes y jefes de departamento con bachillerato.
Clases intermedias	Dirigentes de organizaciones sociales, representantes de gobiernos locales, con y sin bachillerato, técnicos y profesionales medios, jefes de departamento sin bachillerato, dirigentes de organizaciones sociales sin bachillerato, empleados administrativos y de atención al público, empleados del comercio y capataces mayores agrícolas.
Pequeños propietarios	Pequeños productores agrícolas y dueños de pequeños establecimientos de servicios.
Obreros agrícolas	Trabajadores agrícolas en unidades pequeñas y grandes.
Obreros industriales	Trabajadores en establecimientos industriales grandes y pequeños.
Obreros en servicios	Trabajadores de servicios en establecimientos grandes y pequeños.
Otros trabajadores	Trabajadores en otros servicios y trabajadores en unidades domésticas.

Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo

Con el objetivo de conocer la relación entre el perfil sociodemográfico de los ocupados y la pertenencia a los sectores más dinámicos de la economía, Meneses y Anda (2015) estimaron una serie de modelos *logit* utilizando las bases de datos de las encuestas de hogares (INEC) desde el año 2003. Las autoras analizaron la pertenencia a la nueva economía y los servicios especializados (economía tipo 1), a partir de las diferencias entre variables sociodemográficas de las personas que trabajan en estos sectores y las que no. Los modelos permiten identificar las características que influyen en la pertenencia o no de los ocupados a cada actividad. Una vez evaluados los estadísticos de bondad de ajuste, así como los niveles de significancia de las variables predictoras, se determinó que las variables que mejor explican la inserción laboral en la economía tipo 1 son: el logaritmo natural de la edad del trabajador, residencia en la región Central, sexo, nivel de calificación, grupo de edad, logaritmo natural de los años de escolaridad, nacionalidad extranjera, dominio de un segundo idioma y tenencia de computador. Se debe aclarar que las transformaciones con logaritmo natural buscan normalizar la distribución de la variable, lo que garantiza que los errores se distribuyan con media cero y una varianza σ^2 . Si el coeficiente estimado para una característica es mayor a uno, se espera que los trabajadores que presentan ese rasgo tengan una mayor oportunidad o ventaja de pertenecer a la nueva economía y los servicios especializados. Por ejemplo, esa probabilidad es mayor a medida que aumentan los años de educación.

La significancia global del modelo se prueba mediante la razón de verosimilitud, que resultó estadísticamente significativa para todos los años de estimación del modelo. Esto prueba que existe una relación significativa entre las características sociodemográficas analizadas y la probabilidad de pertenecer a la nueva economía y los servicios especializados.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MODELOS ECONÓMICOS

véase Meneses y Anda, 2015
www.estadonacion.or.cr

Modelos de regresión logística de la Encuesta Nacional de Empleo

Para identificar los factores sociales que potencian la permanencia o inclusión de la fuerza laboral en un determinado sector económico, se indagó acerca de las probabilidades de estar trabajando en diferentes actividades, a saber, agricultura, industria, nueva industria y servicios de apoyo. La investigación empleó las bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ECE) para todos los años del periodo 2011-2014. A partir de esta información se diseñaron modelos de regresión logística que consideran como variable dependiente la pertenencia a cada sector. Como variables predictoras se utilizaron sexo, edad, dominio de un segundo idioma, nacionalidad extranjera, calificación educativa (secundaria completa o más) y residir en la región Central. Los coeficientes de regresión se evaluaron a un 95% de confianza.

En los modelos se mantuvieron las variables que fueron significativas en la mayor parte del periodo, pues la evidencia empírica demostró que fueron estables a lo largo de la serie y por cuestiones de mero azar no se mostraron significativas en un momento dado. Por el contrario, cuando la variable definitivamente permaneció como no significativa durante el período de análisis, fue descartada. Este procedimiento permite dar seguimiento a los coeficientes y su signo, así como a todas las razones de ventaja en el tiempo, de forma tal que es posible observar constancia, retrocesos o avances en los factores investigados.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MODELOS DE EMPLEO

véase Jiménez-Fontana y Segura, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

Impacto de diferentes escenarios de reforma fiscal en los hogares costarricenses

Con el fin de construir una tipología de los hogares costarricenses según sus estructuras de gasto, se llevó a cabo un análisis basado en información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 2013. Con los datos que provee esta encuesta es posible reconocer segmentos que tienen estructuras de gasto diferenciadas. En primer lugar se realizó un análisis factorial de los gastos mensuales de consumo de productos y servicios. Mediante esta técnica fue posible la reducción de datos a través de la identificación de variables correlacionadas y, como resultado, se obtuvieron catorce dimensiones que explican el 52,8% de la variabilidad.

El paso siguiente fue construir una segmentación, usando el procedimiento de análisis de conglomerados *two step cluster* o en dos fases. Este método permite la selección automática del número más apropiado de conglomerados, ofrece medidas para la selección de los distintos modelos y brinda la posibilidad de generar modelos basados al mismo tiempo en variables categóricas y continuas. Para este ejercicio se incorporaron las catorce variables creadas en el análisis factorial, así como los gastos que no son de consumo (impuestos de renta y no de renta, contribuciones sociales y transferencias de dinero) y los de capital (conservación de la vivienda propia, transacciones financieras y no financieras), transformados mediante normalización. De este modo se llegó a la identificación de seis segmentos con estructuras de gasto diferenciadas, que se caracterizan principalmente por el sexo, la escolaridad y el rango de edad de la jefatura del hogar.

El análisis metodológico se basó en los trabajos de Meneses y Segura (2011) y Barreix et al. (2011). Dada la dificultad para estimar las deducciones por créditos fiscales en las cadenas de producción, las simulaciones no consideraron la aplicación de un impuesto al valor agregado. Para conocer el impacto de distintas modificaciones al impuesto de ventas sobre la recaudación, el ingreso de los hogares, la equidad y la pobreza, se realizaron nueve escenarios de reforma fiscal:

- Eliminación de todas las exoneraciones del impuesto de ventas. Tasa de 15% para todos los bienes y servicios.
- Eliminación de las exoneraciones del impuesto de ventas para la canasta básica tributaria (CBT) y aplicación de una tasa de 15% a estos productos.
- Eliminación de todas las exoneraciones del impuesto de ventas. Tasa de 15% para todos los bienes y servicios, con una compensación para las personas de los tres deciles más bajos, equivalente al monto promedio que paga una persona del segundo decil por este impuesto.
- Impuesto de ventas del 15% para los alquileres mayores a un salario base.
- Impuesto de ventas del 5% para todos los servicios de salud cuyo monto sea superior al 35% de un salario base.
- Impuesto de ventas del 15% para los servicios privados de cirugía y hospitalarios.
- Impuesto de ventas del 5% para los servicios de educación privada cuyo monto sea superior al 35% de un salario base.
- Impuesto de ventas del 15% para el consumo de energía eléctrica superior a 250 kW.

- Impuesto de ventas del 15% para el consumo de agua residencial mayor a cuarenta metros cúbicos.

Para conocer el impacto de cada escenario en los hogares y en el fisco se analizaron varios indicadores. El efecto en el gasto se midió en relación con el ingreso del hogar. Se utilizó la variación entre el gasto actual y el escenario, y se calculó la proporción que representa ese cambio en el ingreso corriente neto del hogar, sin valor locativo. En el ámbito de la recaudación fiscal, se estimó el porcentaje de los ingresos obtenidos mediante el impuesto de ventas con respecto al PIB de 2013. La recaudación actual se definió como la diferencia entre el gasto original (mensualizado de los hogares) sin impuesto y el gasto original. Estas consideraciones fueron la base para estudiar los escenarios fiscales planteados. Las estimaciones asumen que los bienes y servicios no exonerados efectivamente pagaron impuestos. Además, el impacto en la recaudación se midió bajo el supuesto de que no existe evasión o elusión.

También se analizó el impacto de las reformas sobre la equidad, con el fin de determinar si los escenarios son regresivos, progresivos o neutros. La equidad se midió como el cambio en el gasto de los hogares por deciles de ingreso. Finalmente, se calculó el efecto en la pobreza, entendido como el cambio en la proporción de la población que se ubica por encima de la línea de pobreza.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ESCENARIOS DE REFORMA FISCAL

véase Meneses y Anda, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Aportes metodológicos en materia de fortalecimiento de la democracia

Análisis sobre los liderazgos partidarios

Para analizar la renovación y fluidez de las cúpulas partidarias se construyó una matriz que contiene los nombres de los máximos líderes de cada partido político, con base en la metodología que se detalla a continuación.

1. Identificación de las cúpulas partidarias. El principal criterio utilizado para determinar quiénes conforman estas instancias es el ejercicio de cargos de dirección partidaria o representación política, es decir, puestos que, por su importancia, se espera sean asignados a militantes que tienen un alto perfil de liderazgo y conocimiento dentro de cada agrupación. En todos los casos se identificó a las personas que ocuparon los puestos indicados en el cuadro 7.4.

Cuando una persona ocupó más de un puesto en forma simultánea, solo se tomó en cuenta el de mayor duración o, en su defecto, el de mayor rango. Por ejemplo, si un dirigente aparecía como presidente de un partido y además como candidato

CUADRO 7.4

Criterios para la identificación de los líderes que conforman las cúpulas partidarias

Nivel	Criterios de selección	Fecha de inicio en el puesto	Fecha de salida del puesto
Partidario	Candidato(a) a la Presidencia de la República	Día en que inició formalmente el proceso electoral	Día en que se realizó la elección para el puesto al cual se postuló
	Presidente(a) del partido político	Día en que la asamblea del partido lo(a) nombró en el cargo	Fin del período en el cargo
	Secretario(a) General del partido político	Día en que la asamblea del partido lo(a) eligió en el puesto	Fin del período en el puesto
Legislativo	Jefe(a) de fracción legislativa	Inicio de la legislatura en que ostentó el cargo, considerando los cambios en las jefaturas.	Fin del período en el cargo
	Candidatos a diputados en puestos elegibles según antecedente ^{a/}	Día en que inició formalmente el proceso electoral	Día en que se realizó la elección para los puestos a los cuales se postulaban

a/ Para cada período electoral, se consideró la cantidad de curules obtenidas en los comicios anteriores. En todos los casos, y en especial para la primera participación electoral de cada partido, se tomó en cuenta al menos los primeros lugares de cada provincia.

presidencial, para efectos del conteo de días de permanencia en la cúpula, solo se consideró el primero de esos cargos. La función como candidato presidencial se desempeña por menos tiempo –los cuatro meses que dura la campaña electoral- y además ello ocurre en el mismo lapso ya contabilizado. De esta forma se evitó la duplicación de días asignados a cada persona.

La matriz además registra otras variables: sexo, puesto en la cúpula, fecha de inicio, fecha de salida, provincia y lugar en la papeleta (las dos últimas para el caso de las candidaturas a diputados).

2. Selección de partidos políticos. Se trabajó con información de siete agrupaciones de escala nacional a las que se viene dando seguimiento desde 2012, como parte de un proyecto de investigación del PEN y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE. Se trata de los siguientes partidos: Accesibilidad Sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Frente Amplio (FA), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Renovación Costarricense (PRC) y Unidad Social Cristiana (PUSC). El período de análisis fue el comprendido entre el 1 de enero de 1982 y el 31 de mayo de 2015; este abarca la totalidad de años de existencia de las agrupaciones

consideradas, con excepción del PLN, que fue fundado en 1952. En el cuadro 7.5 se detalla el período específico que cubrió el estudio de cada cúpula partidaria.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

véase Gómez Campos y Sáenz, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Comparación de los Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2018

Se revisaron los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de las administraciones Arias Sánchez (2006-2010), Chinchilla Miranda (2011-2014) y Solís Rivera (2015-2018), con el objetivo de identificar similitudes y diferencias significativas en la visión de desarrollo planteada por cada gobierno.

Se construyó una base de datos en la que se recogieron todas las acciones estratégicas y programas institucionales incluidos en los PND, y en cada uno de ellos se identificó una serie de características: los temas abordados, las instituciones involucradas en el desarrollo de los programas o acciones, el tipo de financiamiento y el grado de similitud con los planteamientos de las otras administraciones.

Para conocer las similitudes se compararon, uno a uno, los objetivos específicos señalados para las acciones estratégicas y programas institucionales de cada PND. De esta forma fue posible establecer tres niveles de similitud: baja (coincidencia en menos de la mitad de los objetivos), alta (coincidencia en más de la mitad de los objetivos), y media (coincidencia en la mitad de los objetivos).

También se determinó si la acción estratégica o programa institucional era prioritario o no, tomando como base las prioridades expresadas por cada presidente en su discurso de toma de posesión (1 de mayo del primer año de gobierno), así como el contenido de los capítulos que definen la visión y los objetivos de desarrollo en los respectivos PND.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

véase Ramírez Cover, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Análisis de la gestión del Poder Ejecutivo

En este Vigésimoprimer Informe se analiza la eficacia del Poder Ejecutivo en el control de la agenda legislativa y el manejo político en cuatro coyunturas

CUADRO 7.5

Período de análisis de las cúpulas partidarias, según partido político. 1982-2015

Partido	Fecha de fundación	Fecha del primer registro ^{a/}	Total de días abarcados ^{b/}	Tiempo total en años ^{c/}
PLN	15 de abril de 1952	1 de enero de 1982 ^{d/}	12.203	33,4
PUSC	17 de diciembre de 1983	18 de enero de 1984	11.456	31,4
ML	2 de diciembre de 1994	2 de diciembre de 1994	7.485	20,5
PRC	9 de diciembre de 1995	3 de junio de 1995 ^{e/}	7.302	20,0
PAC	3 de diciembre del 2000	20 de mayo de 2001	5.124	14,0
PASE	21 de agosto de 2004	1 de septiembre 2004	3.924	10,8
FA	16 de octubre de 2004	22 de mayo de 2005	3.661	10,0

a/ Se consideró la fecha de creación del primer comité ejecutivo que consta en el expediente oficial de cada partido ante el TSE, con excepción del PLN.

b/ Los días totales se obtienen al contabilizar los días transcurridos entre la fecha del primer registro y la fecha de corte, que para todos los partidos fue el 31 de mayo de 2015.

c/ El tiempo en años se obtiene de dividir los días totales entre 365.

d/ En el caso del PLN, se considera el comité ejecutivo vigente a partir del 1 de enero de 1982, que corresponde a la fecha de inicio del estudio.

e/ En el expediente oficial del PRC consta un comité ejecutivo provisional que llevó a cabo el proceso de inscripción oficial del partido.

conflictivas de alto perfil público. Con ese propósito se construyeron dos bases de datos, que se describen a continuación.

1. Tasa de éxito del Ejecutivo en sesiones extraordinarias. Se hizo una revisión exhaustiva de los proyectos convocados en las primeras legislaturas de las últimas siete administraciones (1990-2018). Para ello se recopilieron los decretos de convocatoria publicados en el diario oficial *La Gaceta* desde 1990 y, en el caso de la legislatura más reciente, se consultó el sitio web de la Asamblea Legislativa. Para determinar la tasa de éxito se calculó la relación entre las leyes aprobadas (utilizando una matriz suministrada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa) y el total de proyectos convocados en el período de estudio.

2. Apoyos y oposiciones hacia el Ejecutivo en conflictos de alto perfil público. Se identificaron las relaciones de apoyo y oposición al Poder Ejecutivo que mostraron diversos actores en cuatro conflictos de alto perfil público ocurridos durante el 2014. Esos episodios fueron, quizás, los de mayor tensión política del primer año de gobierno del presidente Solís Rivera. Dos de ellos implicaron serios enfrentamientos con algunos sectores sociales: la huelga de educadores y

el conflicto por el contrato con la empresa APM Terminals para la construcción de la nueva terminal de contenedores en el puerto de Moín, y los otros dos fueron parte de procesos institucionales: la aprobación del Presupuesto de la República para el 2015 y el levantamiento del veto presidencial a la reforma procesal laboral.

Se elaboró una matriz con información sistematizada de notas de prensa, artículos de opinión y campos pagados en tres periódicos nacionales: *La Nación*, el *Diario Extra* y el *Semanario Universidad*. Con base en ello fue posible identificar los actores que participaron y se manifestaron en cada uno de los conflictos, y sus posiciones específicas (cuadro 7.6).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN Y DESEMPEÑO DEL PODER EJECUTIVO** véase Alpízar y Menocal, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Aportes metodológicos en materia de ordenamiento territorial

Relación de la renta del suelo con costos de transporte, las pendientes y el uso actual del suelo

Se desarrolló un modelo econométrico para estimar la relación entre la renta del suelo y variables como los costos de trans-

porte, las pendientes y el uso actual del suelo, específicamente en la Gran Área Metropolitana. Esto se hizo en dos pasos. Primero se determinaron los valores del suelo, a partir de los datos de hipotecas otorgadas por el Banco Nacional de Costa Rica, así como información de venta de terrenos y viviendas (en campo, internet y medios de comunicación escrita). Los valores por metro cuadrado fueron geolocalizados asignando las coordenadas de la propiedad, con datos tomados de la página web del Registro de Bienes Inmuebles. Los valores se pasaron de colones a dólares estadounidenses corrientes y luego a dólares reales de 2012, con la inflación de Estados Unidos. En total los registros geolocalizados por área metropolitana fueron: 2.315 para San José, 1.923 para Alajuela, 1.321 para Cartago y 6.213 para Heredia. El segundo paso fue analizar la relación entre las variables antes mencionadas (costos de transporte, pendientes y el uso actual del suelo). Para ello se tomó el caso del área metropolitana de Heredia, la región que concentra la mayor cantidad de observaciones (6.213), con el fin de obtener resultados más robustos (Sánchez, 2015).

La estimación del modelo de regresión implicó la transformación de mapas en celdas discretas, que luego se relacionaron mediante técnicas econométricas. Un registro queda compuesto por los valores de las distintas variables que se

CUADRO 7.6

Metodología para medir los niveles de apoyo y oposición al Poder Ejecutivo

Posición	Nivel	
	Fuerte	Débil
Oposición	Actores no tienen voluntad de negociar con el Poder Ejecutivo.	Actores están en contra de la acción realizada por el Ejecutivo, pero pueden cambiar de posición si se modifica la medida de acuerdo con sus intereses.
	Se utilizan medidas institucionales o no institucionales con el fin de lograr objetivos opuestos a los del Ejecutivo	No se amenaza con usar una vía de presión y solo se brinda una opinión en contra del Ejecutivo.
Apoyo	Actores intentan cooperar en la solución del conflicto, sin culpar al Ejecutivo de este.	Actores están a favor de la acción realizada por el Ejecutivo, pero pueden cambiar de posición si se modifica la medida en contra de sus intereses.
	Actores con potestad institucional de tomar decisiones, utilizan este recurso para apoyar al Ejecutivo.	Esta fue una categoría residual, es decir, en ella se ubicaron todas las muestras de apoyo que no cumplían con la característica de "apoyo fuerte".

ubicar en el mismo lugar (misma coordenada geográfica). Estos modelos, que la literatura especializada denomina “estadísticos-espaciales”, típicamente han sido aplicados a problemas de cambio de uso del suelo.

Cabe destacar que el modelo de valor del suelo comparte características (y problemas metodológicos) con los modelos de cambio de uso del suelo. En particular, al ser las bases de datos producto de “discretizar” mapas (procesos espacialmente continuos), existe un importante riesgo de que los resultados sean sesgados por procesos de dependencia espacial (Irwin, 2010).

Por lo general este sesgo ha sido ignorado o mitigado con variables espacialmente explícitas. Por simplicidad, para reducir el sesgo por dependencia espacial se han introducido las posiciones X y Y de las coordenadas (empleadas por Müller y Zeller, 2002 y Hu y Lo, 2007 en el contexto de modelos estadísticos-espaciales de cambio de uso del suelo). Para los fines del estudio presentado en este Informe se planteó el siguiente modelo:

$$VS10 = \beta_0 + \beta_1 TVH + \beta_2 TVSJ + \beta_3 PEND + \beta_4 USOURB + \mu \quad [1]$$

donde:

- **VS10:** es el valor por metro cuadrado del suelo en dólares de 2012, según el tipo de cambio del día en que se registró la hipoteca.
- **TVH:** es el tiempo de viaje estimado en minutos al centro de Heredia (se suponen condiciones de flujo libre).
- **TVSJ:** es el tiempo de viaje estimado en minutos a la más cercana de las siguientes intersecciones: i) entre el límite de Heredia y la ruta nacional 1, ii) entre el límite de Heredia y la ruta nacional 3, iii) entre el límite de Heredia y la ruta nacional 5, y iv) entre el límite de Heredia y la ruta nacional 32. Estas son las cuatro vías más importantes que comunican la zona de estudio con San José; se suponen condiciones de flujo libre.
- **PEND:** es el porcentaje de pendiente estimado a partir del modelo de elevación digital (construido a partir de la cartografía nacional 1:10 000 para las zonas en que ésta existe y, en caso contrario, empleando la cartografía de Ceniga, escala 1: 25 000; se estimó

con celdas de cinco metros de lado para mantener consistencia con otras capas).

- **USOURB:** es una variable categórica igual a 1 si el uso del suelo era urbano en 2010 y 0 si no lo era. La extensión de las capas que se analizan está definida por la intersección entre la imagen satelital que se empleó para definir el uso del suelo y el límite sur de la ciudad de Heredia: el río Virilla.
- μ es un error aleatorio con distribución normal y media 0.

Se estimó un segundo modelo con las posiciones X y Y de cada celda (tomando como X = 0 y Y = 0 la celda superior izquierda del rectángulo en que se inscriben todas las celdas).

$$VS10 = \beta_0 + \beta_1 TVH + \beta_2 TVSJ + \beta_3 PEND + \beta_4 USOURB + \beta_5 PosX + \beta_6 PosY + \mu$$

Los resultados del modelo con los determinantes del valor del suelo se muestran en el cuadro 7.7.

CUADRO 7.7

Determinantes del valor del suelo^{a/}
(dólares estadounidenses de 2012 por metro cuadrado)

Variable	Modelo 1			Modelo 2		
	Coefficiente	Estadístico t	Probabilidad	Coefficiente	Estadístico t	Probabilidad
Tiempo de viaje a San José - condiciones de flujo libre (minutos)	-0,150	-1,439	<0,001	-0,110	-531,030	<0,001
Tiempo de viaje a Heredia - condiciones de flujo libre (minutos)	-0,030	-388,490	<0,001	-0,062	-247,470	<0,001
Uso del suelo (urbano = 1)	11,170	337,260	<0,001	111,653	336,563	<0,001
Pendiente (porcentaje)	-0,010	-14,240	<0,001	0,007	9,703	<0,001
Posición X				0,006	73,540	<0,001
Posición Y				0,009	125,236	<0,001
Intercepto	162,820	3,145	<0,001	1.328.995	478,437	<0,001
R ²	0,580			0,590		
R ² ajustado	0,580			0,590		
N	3.679.948			3.679.948		

a/ Ambos modelos son estadísticamente significativos.

Fuente: Sánchez, 2015, con datos de Pujol y Pérez, 2013.

Factores determinantes de la densidad urbana según diversos índices

Para conocer las variables que afectan el mercado de tierras, se evaluó la influencia de varios factores en la expansión de la urbanización y, por lo tanto, en la estructura urbana. Con ese propósito se crearon modelos econométricos que explican la cantidad, el crecimiento y la estructura de los patrones de área construida en la región. A partir de esos datos se pueden identificar factores que ocasionan cambios en los niveles y estructura del área construida (una mayor comprensión de las dinámicas asociadas al crecimiento urbano permite guiar eficientemente las intervenciones sobre los mercados de tierras, tanto en su objetivo como en sus instrumentos y aplicación) y generar información sobre las variables que deben controlarse para aislar de manera apropiada el fenómeno. En particular, en el desarrollo de modelos causales es fundamental para distinguir influencias que puedan confundir la medición del impacto cuya causalidad se investiga.

Tomando como variables dependientes la densidad poblacional, el índice de dispersión, el índice de contigüidad, el índice de compacidad, el área construida y la tasa de crecimiento, se hicieron cálculos de modelos econométricos de efectos aleatorios para identificar variables que podrían estar determinando la estructura urbana de la región. Las definiciones de las variables utilizadas son las siguientes:

- **Índice de dispersión:** para todas las celdas que se analizan (todas las celdas urbanas o todas las celdas correspondientes al crecimiento urbano), se estima el porcentaje de celdas no urbanas en una ventana de aproximadamente 1 km x 1 km centrada en la celda que se considera. Luego se promedia el valor de todas las celdas (área construida total o crecimiento del área construida) para toda la región o una parte de ella (por ejemplo un municipio). Si el valor es muy cercano a la unidad, los niveles de dispersión son muy altos, porque el desarrollo urbano representado por la celda está aislado (rodeado de muchas celdas no urbanas, es decir, alejado de

las áreas construidas consolidadas); a la inversa, si el valor es muy bajo, el nivel de dispersión también lo es.

- **Índice de compacidad:** se estima como el área construida consolidada principal (la mancha urbana contigua de mayor área de cada ciudad) dividida por el área desarrollable. Angel et al. (2005) definen el área desarrollable como el círculo de radio mínimo que contiene el área construida de la ciudad, excluyendo desarrollos muy dispersos (considerando solo áreas construidas que ocupen, contiguamente, 25 hectáreas). El índice se modificó en el marco de este estudio: se calcula como el área construida de cada municipio dividida por el área total edificable (con una pendiente menor al 30%) de ese municipio.
- **Índice de contigüidad:** se estima como el área de la mancha urbana continua más grande dividida por el área construida total. El índice se modificó en el marco de este estudio: se calcula el área construida contigua más grande dentro de los límites de un municipio, partida por el área construida total de ese municipio (se supone que cada municipio está aislado en sus bordes del resto de la ciudad, es decir, que las manchas urbanas se interrumpen en el límite cantonal aun en los casos en que éstas físicamente son continuas). Para la región en su conjunto, el índice de contigüidad se calcula como el área construida continua de mayor área (centrada en San José) dividida por el área construida total.
- **Modelos de precios hedónicos:** un modelo de precios hedónicos describe el precio de bienes que tienen varios atributos. Cuando un consumidor compra uno de estos bienes, en la práctica está adquiriendo una canasta que incluye todos sus atributos, es decir, obtiene utilidad de los atributos del bien, antes que del bien mismo. Así, es posible descomponer el precio del bien en función de sus atributos.
- **Propensity score matching (PSM):** el análisis PSM es una técnica no

paramétrica que permite comparar un grupo tratado con un grupo de control, seleccionando solo casos similares. Consiste en una extensión de las técnicas de experimentos, en la que el tratamiento se aplica de manera aleatoria a una serie de casos, a series de datos existentes donde el "tratamiento" no es aleatorio. Fue propuesta por Rosenbaum y Rubin en 1983 y ha sido ampliamente utilizada en diversos campos desde entonces.

El procedimiento para realizar un análisis PSM consiste en:

- Estimar una regresión de variable discreta (*logit*, *probit*) definiendo como variable dependiente el grupo tratado y predecir la probabilidad de pertenecer al grupo de control de cada dato. Esta probabilidad se convierte en el *propensity score*.
- Utilizar algún algoritmo de emparejamiento que seleccione datos con características (probabilidad) similares. La clave es que en cada "pareja" haya un dato en el grupo de control por cada uno o varios datos similares del grupo tratado. La similitud se evalúa con base en el *propensity score*.
- Realizar una prueba de diferencia de dos medias entre los grupos de datos seleccionados. La diferencia de medias es conocida como el parámetro ATT (*average treatment on the treated*) y representa el efecto neto del tratamiento.

En los análisis realizados, se estimó un modelo *logit* usando como variable dependiente LCU (variable dicotómica igual a 1 para las propiedades más allá del límite de crecimiento urbano). El argumento es el siguiente: si el límite de crecimiento responde a las mismas variables que el valor del suelo –una suposición razonable, dado que el valor del suelo es reflejo de las decisiones de localización de los agentes económicos en la ciudad y el límite de crecimiento urbano fue definido precisamente para modificar esas decisiones– entonces debe ser explicado, al menos parcialmente,

por los mismos factores que determinan ese valor del suelo.

Una vez estimado el modelo que predice el *propensity score*, se aplicó el algoritmo propuesto por Cochran y Rubin (1973) para asociar dos registros tratados con cada registro no tratado. Con base en este emparejamiento, se estimaron

diferencias entre las medias de todos los registros (que es un resultado sesgado y solo sirve como parámetro de comparación) y de los registros emparejados.

Los resultados de los modelos con los factores determinantes del crecimiento urbano en la GAM se muestran en los cuadros 7.8, 7.9 y 7.10.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DETERMINANTES DE LA DENSIDAD URBANA

véase Sánchez, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 7.8

Factores determinantes del crecimiento urbano en la Gran Área Metropolitana

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
	Densidad poblacional	Índice de dispersión	Índice de contigüidad	Índice de compacidad	Área construida nueva	Tasa de crecimiento interanual equivalente	Índice de dispersión
Intercepto	62,180	-0,420	0,060	14,183	-69,762	-47,587	-12,350
	-4,190	0,800	0,120	-1,529	-2,173	-2,110	-2,734
Distancia a San José	-0,340	0,160	-0,090	-0,196	0,612	0,240	0,196
	-3,311	-5,031	-2,925	-3,369	-3,072	-1,712	-6,975
Distancia a ciudad	-0,080	-0,020	0,030	-0,018	-0,181	-0,189	-0,001
	-1,652	-1,980	-2,167	0,600	-1,492	-2,238	-0,075
Distancia a zona industrial	0,200	0,050	0,010	0,013	0,150	0,230	0,051
	-2,198	-2,078	0,500	0,264	0,807	-1,772	-1,955
Trabajadores (normalizado)	-0,020	0,001	0,020	-0,040	0,088	-0,019	0,039
	0,560	0,160	-1,687	-1,679	0,764	0,229	-2,415
Población estimada		-0,080	0,040	0,093	0,573	-0,240	-0,045
		-5,320	-2,769	-2,921	-4,694	-2,782	-2,591
Índice de ingresos	-0,030	-0,020	0,020	0,065	0,155	0,047	0,004
	-1,216	-3,470	-3,206	-3,765	-1,883	0,687	0,309
Pendiente promedio	-0,005	0,002	0,004	0,002	0,051	0,031	-0,003
	0,400	0,520	-1,021	0,232	-1,892	-1,605	-0,848
Densidad de pozos (2 años) ^{a/}	-0,080	0,010	-0,010	-0,016	0,218	0,002	-0,003
	-2,908	-3,157	-1,910	0,996	-2,118	0,026	-0,195
Porcentaje de área dentro de LCU	-0,200	-0,080	0,480	0,195	0,267	0,121	-0,183
	0,920	-1,164	-7,184	-1,606	0,647	0,419	-3,139
Uso agrícola hortalizas (1 = sí)	0,250	-0,030	-0,010	-0,028	-0,915	-0,721	0,002
	-1,706	0,710	0,290	0,343	-2,994	-3,326	0,046
Uso agrícola café (1 = sí)	0,040	0,060	-0,050	-0,090	0,526	0,565	0,045
	0,550	-3,970	-2,771	-2,261	-3,510	-4,840	-2,053
Estadístico f	4,717	40,800	43,309	16,175	9,310	7,808	32,294
	10 y 82 gl	11 y 81 gl	11 y 81 gl	11 y 81 gl	11 y 50 gl	11 y 50 gl	11 y 50 gl
R ² ajustado	0,322	0,738	0,855	0,599	0,542	0,510	0,707
Theta	0,455	0,697	0,598	0,451	0,319	0,136	0,266
N	93	93	93	93	62	62	62

a/ La densidad de pozos se estima con base en la cantidad de permisos de explotación aprobados por el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara) en el año en cuestión y el inmediatamente anterior (por ejemplo, para 1986 se consideran los permisos de 1985 y 1986). Con esa información se calcula la densidad de pozos para un mapa de celdas de 30 m x 30 m, en un radio de 10 km a partir del centro de cada celda. Sobre este mapa continuo, se obtiene el valor promedio de las celdas ubicadas dentro de los límites de cada municipio en cada período.

Fuente: Sánchez, 2015.

CUADRO 7.9

Resultados de propensity score matching: impacto del límite de crecimiento urbano sobre los valores del suelo

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Tratamiento	Fuera de límite de crecimiento urbano			
Variable respuesta	Valor del suelo (dólares por metro cuadrado, dólares reales de 2012)			
Cantidad de observaciones				
Con tratamiento	708	220	282	34
Sin tratamiento	379	120	183	18
Diferencia - todos los registros				
Diferencia de medias	-55,360	-67,080	-76,020	-34,400
Error estándar	1,980	5,170	6,170	4,500
Estadístico t (probabilidad)	-27,995 (<0,0001)	-12,963 (<0,0001)	-12,324 (<0,0001)	-7,645 (<0,0001)
Efecto promedio del tratamiento sobre los datos				
Diferencia de medias	-14,100	-45,090	-59,860	-22,190
Error estándar	3,650	16,150	19,130	6,940
Estadístico t (probabilidad)	-3,866 -0,001	-2,792 (<0,005)	-65,033 -0,002	-3,199 -0,001

Fuente: Sánchez, 2015.

CUADRO 7.10

Resultados de los modelos econométricos para determinar los valores del suelo

Variable	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Coefficiente	Estadístico t (probabilidad)	Coefficiente	Estadístico z (probabilidad)	Coefficiente	Estadístico z (probabilidad)	Coefficiente	Estadístico t (probabilidad)
Intercepto	86,645	60,134 (<0,001)	58,910	13,347 (<0,001)	121,950	18,640 (<0,001)	70,980	22,462 (<0,001)
Razón valor de construcción / valor de suelo [BtoLR]	-0,014	-5.521,000 (<0,001)	-0,011	-3,653 (<0,001)	-0,012	-3,710 (<0,001)	-0,001	-0,014 -0,989
Área de parcela [AREA]	-0,357	-16,224 (<0,001)	-0,323	-268,103 (<0,001)	-0,342	-25,727 (<0,001)	-0,276	-10,806 (<0,001)
Límite de crecimiento urbano (fuera = 1) [LCU]	-0,114	-3,850 (<0,001)	-0,019	-0,286 -0,775	-0,128	-2,279 -0,002	-0,169	-2,381 -0,018
Tiempo de viaje a San José - flujo libre [SJTT]	-0,186	-12,849 (<0,001)	-0,145	-5,671 (<0,001)	-0,313	-6,895 (<0,001)	-0,135	-3,657 (<0,001)
Tiempo de viaje a Heredia-Alajuela - flujo libre [HETT]	-0,153	-9,038 (<0,001)	-0,080	-30,708 -0,002	-0,222	-5,859 (<0,001)	-0,122	-2,785 -0,006
Pendiente [SLP]	-0,001	-0,562 -0,574	-0,001	-0,047 -0,962	-0,002	-0,333 -0,739	0,011	1,109 -0,268

Modelo 1 Ecuación [1] Método de estimación: mínimos cuadrados ordinarios corregidos por heterocedasticidad.
Modelo 2 Ecuación [2] Rezago espacial / Método de estimación: máxima verosimilitud.
Modelo 3 Ecuación [3] Rezago espacial y error espacial / Método de estimación: máxima verosimilitud.
Modelo 4 Ecuación [4] Sin evidencia de procesos espaciales ni de heterocedasticidad / Método de estimación: mínimos cuadrados ordinarios.

Fuente: Sánchez, 2015.

Este Anexo Metodológico fue preparado
por Natalia Morales, Pamela Jiménez, Karen
Chacón, Steffan Gómez y María Estelí Jarquín.

NOTAS

1 El lector interesado en las bases teóricas de la metodología, así como en las aplicaciones de insumo producto puede consultar: Miller y Blair (2009), Palomino y Pérez (2011) y Kozikowski (1988).

2 Si la productividad del trabajo aumenta, tal como ha sucedido en Costa Rica en los últimos años, serán necesarios menos trabajadores para obtener una cierta cantidad de producto.

3 Para mayor detalle véase Hernández (2012) y Palomino y Pérez (2011).

4 Mediante supuestos de cambios en la relación del producto por empleado con base en datos históricos, se podrían hacer simulaciones de empleo generado a nivel sectorial o, eventualmente, suponer que todos los sectores incrementan su productividad en cierto porcentaje. Esto se plantea como un desafío de investigación para futuras ediciones de este Informe.

5 Es preciso señalar dos limitaciones de la base de datos. Por un lado, utiliza una única fuente (avisos en el periódico *La Nación*), pese a que otros medios de circulación nacional también publican ofertas de puestos de trabajo. Por otro lado, se construyó en un momento en que el uso creciente de las tecnologías de información y comunicación ha provocado un cambio en las estrategias de las empresas para el reclutamiento de personal y una parte importante de las ofertas (que no es posible cuantificar) se divulga en sitios especializados en internet.

6 En Medina y Galván (2008) se detalla y explica la descomposición utilizada y se aplica a los países de América Latina. El análisis realizado en el presente Informe se basa en ese trabajo, que fue sintetizado por Trejos y Oviedo (2012).

7 Persona de 12 años o más que trabajó al menos una hora en el período de referencia o, si no lo hizo, tiene un empleo o trabajo que no realizó por motivos circunstanciales, planeados o inesperados. A partir del 2010 se calcula para las personas de 15 años o más.

8 Para más detalles, véase el capítulo 6 del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Compendio Estadístico

Esta edición del Compendio Estadístico mantiene la estructura del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. Se organiza por temas y presenta datos para el período 2005-2014. Se agrupa en cuatro grandes áreas -social, económica, ambiental y política- e incluye una sección de indicadores internacionales, en la cual se muestra la posición que ocupa Costa Rica en un conjunto de índices, con respecto a otros países del mundo.

El compendio está conformado por más de 200 indicadores y variables, con sus respectivas desagregaciones, provenientes de más de cincuenta fuentes de información. En la sección “Notas técnicas”, al final de cada área temática, se encuentra el detalle de las definiciones y aclaraciones metodológicas para cada indicador, así como la fuente responsable. Se recomienda consultar este apartado para la correcta interpretación de las cifras.

Una versión más extensa de este Compendio, con series que inician en su mayoría desde 1990, así como variables y desagregaciones adicionales, están disponibles en el sitio de Internet del Programa <http://www.estadonacion.or.cr>

Revisión de la información

Con el fin de presentar información de calidad, se hizo una revisión de las cifras y se modificaron las series que fueron actualizadas o recalculadas por

las instituciones que proporcionan la información. Los indicadores corregidos por esta razón son: gasto social público, PIB real del sector construcción, áreas silvestres protegidas, área sembrada de las principales actividades agrícolas, porcentaje de cultivo orgánico, área sometida al pago de servicios ambientales, consumo anual de electricidad por abonado (sector industrial), denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo, energía eléctrica generada por fuentes renovables, entrada neta por juez, casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia y organizaciones activas de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones solidarias activas y el número de afiliados para ambas).

En la sección de “Estadísticas sociales”, aquellas variables e indicadores calculados con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, difieren de las publicadas en años anteriores, ya que las cifras a partir del 2010 fueron ajustadas con los nuevos factores de expansión, que utilizan las proyecciones de población de marzo de 2013.

En las “Estadísticas políticas”, las bases de datos de “Leyes de la Asamblea Legislativa” y “Acciones colectivas” fueron sometidas a una revisión exhaustiva. Esto permitió identificar vacíos y errores, por lo que las variables duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa y para la sanción del Ejecutivo,

leyes aprobadas por iniciativa popular, convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa, leyes en promesa democrática sin sustento económico, total de acciones colectivas y sobre medio ambiente, presentan variaciones con respecto a años anteriores.

Este año se hizo una revisión de las “Estadísticas económicas”, lo que condujo a la implementación de algunos ajustes que se describen a continuación. Se cambió la fuente de información de los siguientes indicadores: balance financiero del Gobierno Central, servicio de la deuda del Gobierno Central, gastos del Gobierno Central, ingresos tributarios, déficit y superávit del sector público no financiero y deuda pública externa per cápita. Se agregó una nueva sección sobre “Balanza de pagos”, así como el indicador de exportaciones en servicios. Debido a estos cambios, algunas series pueden diferir de las publicadas en años anteriores.

Las cifras de importación total de plaguicidas, empresas con certificación de sostenibilidad turística, personas jóvenes según condición de estudio y trabajo, déficit comercial y márgenes de intermediación fueron modificadas, debido a consideraciones metodológicas. Se eliminaron las variables de volumen anual de explotación de aguas, ingreso de divisas por concepto de turismo e ingresos totales del Gobierno Central por tipo de

ingreso, ya que con el tiempo se han generado dificultados para su actualización.

Al cierre de edición de este Informe no fue posible actualizar el indicador referente a población cubierta por servicio eléctrico, así como las cifras del Poder Judicial sobre causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público, denuncias netas ingresadas al sistema de justicia, presos sin condena, personas condenadas por los tribunales

penales, personas condenadas por los tribunales superiores penales, tasas de delitos dolosos contra la vida y tasa de delitos sexuales.

El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de datos y a su personal, por el apoyo y colaboración brindada durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información.

La coordinación del Compendio Estadístico estuvo a cargo de Natalia Morales y Antonella Mazzei.

La actualización de cifras la efectuó Ariel Solórzano, con el apoyo de Karen Chacón, Esteban Durán, María Estelí Jarquín, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Antonella Mazzei, Natalia Morales, Dagoberto Murillo y Rafael Segura.

Estadísticas Sociales

EN BREVE



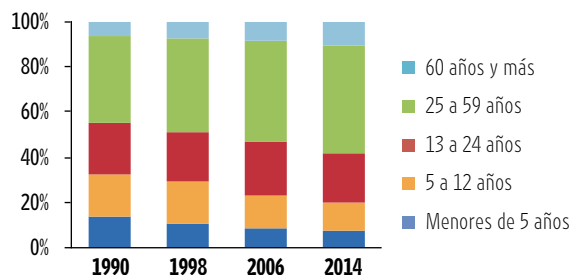


Demografía | Transformación en composición por edades muestra envejecimiento de la población

Indicador	1990	2000	2014
Población total (miles)	3.029	3.872	4.773
Densidad de población (habitantes por km ²)	59,3	75,8	93,4
Razón de dependencia demográfica			
menores de 15 años	0,60	0,51	0,34
mayores de 64 años	0,08	0,08	0,10
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	15,01	11,39	8,0
Esperanza de vida al nacer (años)	76,7	77,8	79,3

Fuente: INEC.

Estructura de la población

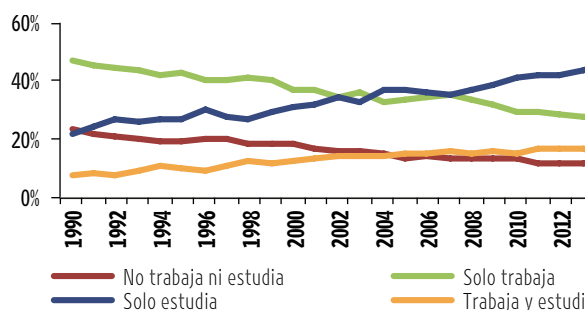


Educación | Ampliación de cobertura educativa y disminución de población "nini"

Indicador (porcentajes)	2000	2014
Tasa neta de escolaridad		
I Ciclo	97,2	93,0
II Ciclo	79,7	83,2
III Ciclo	53,8	69,8
Educación diversificada	27,3	39,6
Población mayor de 18 años con secundaria completa		
Hombres	27,6	38,0
Mujeres	29,0	39,8

Fuente: MEP y ENAHO.

Educación y trabajo en jóvenes

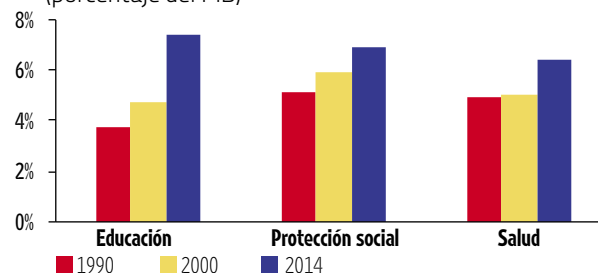


Gasto público | Expansión de la inversión social pública

Sector (como % del PIB)	1990	2000	2014
Vivienda	1,9%	1,5%	2,2%
Salud	4,9%	5,0%	6,4%
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0,2%	0,1%	0,2%
Educación	3,8%	4,7%	7,4%
Protección social	5,1%	6,0%	6,9%

Fuente: STAP, Ministerio de Hacienda.

Gasto público por función social (porcentaje del PIB)

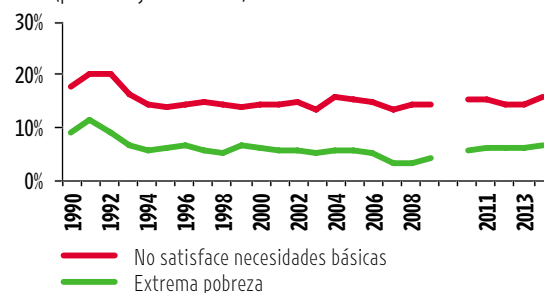


Pobreza, empleo y desigualdad | Pobreza afecta a uno de cada cinco hogares

Indicador (porcentaje)	1990	2000	2014
Incidencia de la pobreza entre los hogares			
Pobreza no extrema	18,0	15,5	15,7
Extrema pobreza	9,1	6,1	6,7
Tasa de desempleo	4,5	5,1	8,5
Coefficiente de Gini	0,374	0,412	0,516
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero	17,4	19,6	25,3

Fuente: ENAHO.

Incidencia de la pobreza entre los hogares (porcentaje de la PEA)





Estadísticas sociales

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Demografía										
Población total	4.215.248	4.278.656	4.340.390	4.404.090	4.469.337	4.533.894	4.592.149	4.652.459	4.713.168	4.773.130
Hombres	2.133.445	2.165.366	2.195.780	2.227.563	2.260.174	2.292.322	2.321.360	2.351.032	2.380.850	2.410.323
Mujeres	2.081.803	2.113.290	2.144.610	2.176.527	2.209.163	2.241.572	2.270.789	2.301.427	2.332.318	2.362.807
Estructura de la población por grupos de edad (porcentaje)										
Menores de 5 años	8,7	8,4	8,2	8,2	8,1	8,1	7,9	7,9	7,8	7,7
De 5 a 12 años	15,4	15,1	14,7	14,2	13,8	13,5	13,2	12,9	12,6	12,4
De 13 a 17 años	10,1	10,0	9,8	9,6	9,5	9,3	9,0	8,8	8,7	8,5
De 18 a 24 años	13,6	13,7	13,8	13,9	13,8	13,6	13,3	13,1	13,0	12,8
De 25 a 59 años	43,8	44,3	44,8	45,2	45,7	46,2	46,9	47,3	47,7	48,0
De 60 años y más	8,3	8,5	8,7	8,9	9,1	9,4	9,7	10,0	10,3	10,7
Densidad de población (habitantes por km ²)	82,5	83,7	84,9	86,2	87,5	88,7	89,9	91,0	92,2	93,4
Razón de dependencia demográfica										
Dependencia de menores de 15 años	0,43	0,41	0,40	0,39	0,38	0,37	0,36	0,35	0,34	0,34
Dependencia de mayores de 64 años	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10
Tasa bruta de natalidad (por 1.000 habitantes)	17,0	16,7	16,9	17,1	16,8	15,6	16,0	15,8	15,0	15,0
Tasa bruta de mortalidad (por 1.000 habitantes)	3,8	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2	4,1	4,1	4,2	4,3
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	9,8	9,7	10,0	9,0	8,8	9,5	9,1	8,5	8,7	8,0
Esperanza de vida al nacer (años)										
Hombres	78,8	79,0	79,1	79,3	79,4	79,1	79,1	79,0	79,2	79,3
Mujeres	76,4	76,5	76,6	76,8	76,9	76,6	76,6	76,5	76,7	76,8
Mujeres	81,2	81,4	81,6	81,8	82,0	81,6	81,6	81,4	81,6	81,8
Defunciones totales	16.139	16.766	17.071	18.021	18.560	19.077	18.801	19.200	19.647	20.553
Nacimientos totales	71.548	71.291	73.144	75.187	75.000	70.922	73.459	73.326	70.550	71.793
Nacimientos de madres adolescentes (porcentaje, madres menores de 20 años)	19,9	19,6	19,8	20,2	19,6	18,7	18,9	19,4	18,3	17,4

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hogares con jefatura femenina (porcentaje)	27,1	27,9	29,9	29,2	31,3	33,7	33,9	34,6	35,9	37,7
Tamaño promedio del hogar (personas por hogar)	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3

Empleo

Fuerza de trabajo	1.891.087	1.929.825	2.007.127	2.051.500	2.115.524	2.057.772	2.162.474	2.194.569	2.223.576	2.248.375
Por zona										
<i>Urbana</i>	61,9	62,4	62,4	62,4	62,0	75,9	75,9	75,9	75,7	75,7
<i>Rural</i>	38,1	37,6	37,6	37,6	38,0	24,1	24,1	24,1	24,3	24,3
Por sexo										
<i>Hombres</i>	63,7	63,0	62,5	62,3	61,9	60,8	60,0	60,2	59,7	60,6
<i>Mujeres</i>	36,3	37,0	37,5	37,7	38,1	39,2	40,0	39,8	40,3	39,4
Tasa de desempleo abierto (porcentaje)	6,6	6,0	4,6	4,9	7,8	7,3	7,8	7,9	8,6	8,5
Por sexo										
<i>Hombres</i>	5,0	4,4	3,3	4,2	6,6	6,1	6,2	6,5	7,2	7,2
<i>Mujeres</i>	9,6	8,7	6,8	6,2	9,9	9,2	10,2	10,1	10,7	10,6
Por rango de edad										
15-24	15,0	13,9	10,7	11,0	17,9	17,1	17,0	18,8	20,2	20,7
25-39	4,9	4,0	3,3	4,2	7,0	5,9	7,6	7,1	7,9	8,0
40 y más	3,6	3,2	2,1	2,4	3,6	4,1	3,9	4,0	4,8	4,6
Tasa neta de participación (porcentaje)	61,4	60,9	61,6	61,0	60,6	59,3	61,0	60,4	60,0	59,5
<i>Hombres</i>	79,7	79,2	79,8	78,4	77,0	75,5	76,6	75,8	75,4	75,0
<i>Mujeres</i>	43,7	43,7	44,6	44,7	44,9	44,5	46,7	46,3	46,1	45,2
Tasa de ocupación (porcentaje)	57,3	57,3	58,8	58,0	55,8	55,0	56,2	55,6	54,8	54,5
<i>Hombres</i>	75,8	75,8	77,2	75,1	71,9	70,9	71,8	70,9	70,0	69,6
<i>Mujeres</i>	39,5	39,9	41,5	41,9	40,5	40,4	41,9	41,6	41,1	40,4
Población ocupada	1.765.755	1.815.656	1.915.784	1.950.284	1.950.014	1.907.558	1.993.738	2.021.087	2.031.970	2.056.370
Por zona (porcentaje)										
<i>Urbana</i>	61,8	62,3	62,3	62,5	62,1	76,0	75,8	75,9	75,9	75,8
<i>Rural</i>	38,2	37,7	37,7	37,5	37,9	24,0	24,2	24,1	24,1	24,2
Por sexo										
<i>Hombres</i>	64,9	64,0	63,4	62,8	62,8	61,6	61,1	61,1	60,6	61,4
<i>Mujeres</i>	35,1	36,0	36,6	37,2	37,2	38,4	38,9	38,9	39,4	38,6
Población ocupada por sector económico (porcentaje)										
<i>Sector primario (agricultura, ganadería y pesca)</i>	15,1	13,9	13,1	12,4	11,8	12,4	11,7	11,0	10,4	10,5
<i>Sector secundario (industria, construcción, agua y electricidad)</i>	21,7	21,8	22,3	21,7	20,0	19,3	19,6	19,2	18,7	19,0
<i>Sector terciario (servicios y comercio)</i>	63,3	64,3	64,6	66,0	68,2	68,3	68,7	69,7	70,9	70,3
Escolaridad promedio de la población ocupada (años)										
<i>Hombres</i>	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6	8,8	8,9	9,1	9,1	9,1
<i>Mujeres</i>	9,6	9,7	9,7	9,9	10,2	10,1	10,2	10,4	10,4	10,4

2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014

Gasto social público

Gasto social público (porcentaje del PIB)

<i>Salud</i>	4,9	4,9	5,1	5,8	6,6	6,5	6,5	6,7	6,6	6,4
<i>Educación</i>	5,2	5,0	5,2	5,7	6,8	7,2	7,0	7,2	7,4	7,4
<i>Protección social</i>	5,3	5,2	5,3	5,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,8	6,9
<i>Vivienda</i>	1,6	1,7	1,7	2,0	2,2	2,1	2,1	2,0	2,1	2,2
<i>Servicios recreativos, culturales y religiosos</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Salud

Tasa de mortalidad por los primeros cinco grandes

grupos de causas (por 10.000 habitantes)

<i>Enfermedades del aparato circulatorio</i>	10,8	11,0	11,2	11,0	11,8	11,9	11,9	12,1	12,0	12,7
<i>Tumores</i>	8,3	8,5	8,5	9,0	9,1	9,4	9,7	9,7	10,1	10,2
<i>Clasificación suplementaria de causas externas</i>	4,7	4,9	4,8	6,0	5,4	4,8	4,7	4,2	4,3	4,6
<i>Enfermedades del aparato respiratorio</i>	3,4	3,1	3,4	3,0	3,3	3,7	3,3	3,4	3,6	3,9
<i>Enfermedades del aparato digestivo</i>	2,5	2,7	2,8	3,0	2,9	3,0	3,0	2,8	3,0	3,1
<i>Otras causas</i>	7,6	8,0	7,3	9,0	8,7	9,1	8,2	9,0	8,8	8,6

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria

(por 10.000 habitantes)

<i>Dengue</i>	873,8	273,8	583,4	184,0	160,0	689,9	299,8	477,0	1.060,7	197,6
<i>Diarrea</i>	3.943,2	4.959,1	4.952,9	4.450,3	3.969,2	5.425,5	6.314,2	6.439,5	7.161,8	6.686,9
<i>Gonorrea</i>	34,0	29,2	30,8	21,4	18,6	8,7		26,1	28,4	27,5
<i>Hepatitis</i>	24,7	22,4	23,3	22,2	18,8	10,7	12,6	28,4	25,9	15,9
<i>Intoxicaciones por alimentos</i>	10,3	8,6	8,0	7,0	2,1	8,1	8,4	2,5	8,2	7,5
<i>Sida</i>	5,8	4,2	4,1	4,2	3,0	1,6		1,5	1,2	1,66
<i>Sífilis</i>	29,2	25,8	26,1	33,6	17,5	9,0		25,2	11,2	48,25
<i>Tuberculosis</i>		11,5	11,8	11,1	8,8	11,6	11,3	8,9	9,7	9,9

Tasa de enfermedades de transmisión sexual

(por 10.000 habitantes)

<i>Gonorrea</i>	3,5	3,0	3,2	2,2	1,9	0,9	1,9	2,6	2,8	2,8
<i>Sífilis</i>	3,0	2,7	2,7	3,4	1,8	0,9	4,7	2,5	1,1	4,8
<i>SIDA</i>	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2

Cobertura de vacunación en niños (porcentaje)

<i>VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)</i>	91	89	89	88	80	91	82	90	94	91
<i>SRP - sarampión (1 año y tres meses)</i>	89	90	91	89	81	81	80	90	91	95

Cobertura de la población con servicio de agua de

calidad potable (porcentaje)

	82,2	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1	92,0	92,8	93,4
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Tasa de muertes por accidentes de tránsito

(por 10.000 habitantes)

	1,46	1,61	1,58	1,80	1,59	1,31	1,27	1,30	1,28	1,37
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Seguridad social

Cobertura de la PEA por seguro de salud (porcentaje)

<i>Asalariada</i>	61,0	64,3	65,7	70,1	66,8	68,8	67,4	68,8	69,8	69,2
<i>No asalariada</i>	45,3	48,1	57,4	62,1	65,4	81,7	84,5	89,5	89,4	92,7

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (porcentaje)										
<i>Asalariada</i>	56,2	59,3	60,9	64,9	61,2	63,0	61,7	62,8	63,5	63,2
<i>No asalariada</i>	26,4	30,0	37,8	42,8	46,9	67,5	69,0	72,7	72,2	74,8
Cobertura de seguro riesgos del trabajo (porcentaje)	73,0	73,9	67,8	72,9	69,6	70,3	71,2	71,2	71,9	71,5
Relación pensionados con respecto a los cotizantes en régimen de pensiones (porcentaje)	15,0	14,3	13,4	12,8	13,5	13,3	13,5	13,8	14,2	14,6
Consultas seguro de salud por habitante (promedio)										
<i>Externa y de urgencias (por habitante)</i>	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0
<i>Especialidades médicas (por 100 habitantes)</i>	62,3	59,8	54,6	54,8	56,0	57,9	58,6	59,5	60,6	61,4
Medicamentos despachados (promedio)										
<i>Consulta externa, por consulta médica externa</i>	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,0	4,1	4,3
<i>Hospitalización, por egreso hospitalario</i>	13,5	12,1	11,9	11,0	10,4	11,1	12,3	12,2	12,4	12,4
Camas de hospital	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,17
Ocupación de camas	83,1	82,2	83,8	86,0	83,2	84,2	84,2	85,1	85,8	85,4
Estancia en hospitales (promedio de días)	6,0	6,8	6,3	6,2	6,1	6,5	6,2	6,3	6,2	6,3
Tasa de mortalidad hospitalaria (por 1.000 egresos)	19,4	20,0	19,9	20,6	21,3	22,2	21,9	21,2	22,1	22,5
Población cubierta por seguro de salud (porcentaje)	4.294.284	4.369.603	4.444.922	4.533.162	4.620.482	4.562.087	4.614.498	4.667.076	4.717.681	4.772.098
<i>Asalariado</i>	19,6	20,5	21,9	23,3	22,5	23,6	24,0	24,5	24,7	24,9
<i>Familiar asegurado directo</i>	42,0	41,3	39,3	39,4	39,4	40,4	42,4	41,7	41,6	39,2
<i>Cuenta propia</i>	12,4	12,5	12,4	11,2	10,3	8,1	6,3	6,4	5,6	7,9
<i>Convenio</i>	3,4	3,9	4,5	5,1	5,5	6,2	6,9	7,4	7,8	1,4
<i>Asegurado por el Estado y familiares</i>	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,5	1,5	1,4	11,1
<i>Pensionado IVM</i>	12,2	11,5	11,4	10,4	11,5	10,7	9,1	8,6	8,8	4,4
<i>Pensionado régimen especial</i>	3,2	3,2	3,3	3,4	3,5	3,7	3,9	4,1	4,3	1,3
<i>Pensionado régimen no contributivo</i>	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	2,1
<i>Familiar pensionado</i>	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3
<i>No asegurado</i>	2,4	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5	5,3
Pensionados en régimen de seguro de pensiones Por riesgo (porcentajes)	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773	170.257	179.771	190.689	200.639	211.180
<i>Invalidez</i>	31,6	31,1	30,3	29,7	28,7	27,6	26,5	25,6	24,6	23,6
<i>Vejez</i>	33,0	33,5	34,6	35,8	37,1	38,5	39,7	41,1	42,8	44,9
<i>Muerte</i>	35,4	35,4	35,1	34,6	34,2	33,9	33,8	33,4	32,5	31,5
Por sexo										
<i>Hombres</i>	54,2	54,0	54,0	53,9	54,1	54,1	54,0	54,0	54,1	54,3
<i>Mujeres</i>	45,8	46,0	46,0	46,1	45,9	45,9	46,0	46,0	45,9	45,7
Pensionados en régimen no contributivo	93.202	90.370	87.515	78.959	83.764	88.164	91.237	94.115	97.266	101.570
Monto de pensión promedio en CCSS (colones)										
<i>Por vejez</i>	110.165	129.084	153.283	179.919	209.857	226.229	246.120	268.551	288.244	306.315
<i>Por invalidez</i>	77.130	87.923	102.930	122.645	143.313	150.072	160.036	169.163	177.115	185.162
<i>Por muerte</i>	45.419	51.462	61.424	73.361	86.784	91.598	97.986	104.377	110.172	120.170
<i>Régimen no contributivo</i>	15.811	17.639	33.018	60.169	69.254	73.219	74.382	74.434	76.955	80.332

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014
Educación										
Asistencia a la educación regular por grupos de edad (porcentaje)										
<i>De 5 a 6 años</i>	77,2	82,9	81,3	84,8	83,3	84,5	84,1	85,5	86,1	89,0
<i>De 7 a 12 años</i>	99,0	98,9	98,9	99,1	99,1	99,2	99,2	98,8	98,9	99,2
<i>De 13 a 17 años</i>	77,7	76,4	79,0	80,9	81,8	82,8	83,3	84,7	86,3	88,3
<i>De 18 a 22 años</i>	34,0	34,6	33,6	35,8	37,7	42,3	44,1	44,2	47,5	47,2
Tasa neta de escolaridad en educación regular (porcentaje)										
<i>Interactivo II</i>	43,0	46,2	46,9	53,3	52,7	54,0	56,2	55,8	57,4	60,5
<i>Transición</i>	92,4	94,3	94,7	95,0	88,8	88,6	87,8	86,7	85,0	86,8
<i>I ciclo</i>	98,3	99,4	97,8	97,0	98,1	97,0	97,5	95,3	94,7	93,0
<i>II ciclo</i>	82,0	81,9	82,2	83,5	85,6	85,8	85,2	85,7	85,1	83,2
<i>III ciclo</i>	65,9	67,1	66,1	66,5	67,5	69,6	71,4	71,0	71,1	69,8
<i>Educación diversificada</i>	33,9	36,3	36,8	37,3	38,3	38,8	38,4	38,3	39,7	39,6
Rendimiento en educación regular (porcentaje)										
<i>Aprobados I y II ciclos</i>	88,8	88,7	89,3	93,0	91,6	91,5	92,0	92,1	93,7	95,6
<i>Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno</i>	79,0	78,4	79,4	82,0	78,6	78,0	80,1	80,4	80,5	80,5
<i>Reprobados I y II ciclos</i>	11,2	11,3	10,7	7,0	8,4	8,5	8,0	7,9	6,3	4,4
<i>Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno</i>	21,0	21,6	20,6	18,0	21,4	22,0	19,9	19,6	19,5	19,5
Repitencia escolar (porcentaje)										
<i>I ciclo</i>	9,5	9,6	10,1	9,7	7,1	8,1	7,7	7,3	6,8	5,4
<i>II ciclo</i>	5,2	5,5	5,5	4,9	3,6	3,9	3,8	3,9	3,4	3,1
<i>III ciclo diurno</i>	12,9	12,9	13,9	13,2	11,2	13,3	14,4	13,5	11,3	11,3
<i>Educación diversificada diurna</i>	7,6	8,1	8,2	7,9	7,2	8,0	9,4	8,3	6,5	6,3
Deserción intra-anual (porcentaje)										
<i>I ciclo</i>	3,6	3,9	2,6	3,2	3,3	3,1	2,8	2,8	1,9	1,5
<i>II ciclo</i>	3,2	3,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,3	2,3	1,5	1,2
<i>III ciclo diurno</i>	12,7	13,2	12,7	12,1	11,2	10,0	11,1	10,2	9,3	7,5
<i>III ciclo nocturno</i>	26,5	28,9	32,1	28,2	26,0	28,1	27,4	30,0	27,9	28,4
<i>Educación diversificada diurna</i>	6,9	8,0	7,1	7,2	5,8	5,3	5,5	5,1	4,9	3,9
<i>Educación diversificada nocturna</i>	18,9	18,6	19,4	18,7	16,0	17,7	21,3	22,2	20,6	21,4
Desgranamiento por nivel en horario diurno										
<i>Primaria</i>	22,6	23,7	23,3	21,4	18,3	18,1	18,5	17,8	17,7	17,1
<i>III ciclo</i>	51,0	51,0	50,7	49,0	45,8	46,5	46,0	43,9	42,5	41,0
<i>Undécimo año</i>	69,3	69,0	66,5	66,1	63,7	62,1	61,2	61,2	60,0	57,9
Población mayor de 18 años con educación secundaria completa (porcentaje)										
Por sexo										
<i>Hombres</i>	32,7	32,7	33,8	34,7	35,4	37,3	37,8	38,7	40,1	39,5
<i>Mujeres</i>	34,3	35,4	35,6	37,3	37,5	38,4	39,8	40,7	41,7	41,2

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Acciones formativas en el INA										
Por sector económico (porcentaje)										
<i>Agropecuaria</i>	12,6	9,5	10,1	8,7	7,6	9,8	9,1	8,6	8,6	10,8
<i>Industrial</i>	35,1	34,9	35,4	27,8	24,0	32,1	37,3	36,2	35,5	36,4
<i>Comercio y servicios</i>	52,3	55,6	54,5	63,6	68,4	58,1	53,6	55,3	55,9	52,8
Participantes en acciones formativas en el INA	196.291	182.503	189.222	264.372	362.949	275.023	276.900	283.537	282.860	276.599
Por sexo (porcentajes)										
<i>Hombres</i>	45,5	47,0	46,4	44,1	44,0	46,4	45,7	43,3	42,9	42,9
<i>Mujeres</i>	54,5	53,0	53,6	55,9	56,0	53,6	54,3	56,7	57,1	57,1
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	10,4	10,6	10,6	7,8	6,8	8,6	7,9	7,2	7,2	9,1
<i>Industrial</i>	36,0	32,6	33,0	25,9	22,3	30,5	38,4	37,5	35,4	35,8
<i>Comercio y servicios</i>	53,6	56,9	56,4	66,4	70,9	60,9	53,7	55,3	57,2	55,1
Relación de títulos otorgados por las universidades privadas con respecto a las universidades estatales	1,4	1,7	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3
Personas jóvenes (15 a 24 años) según condición de estudio y trabajo (porcentaje)										
<i>No trabaja ni estudia</i>	13,8	14,0	13,6	13,5	13,5	13,9	11,7	11,7	11,8	11,3
<i>Solo trabaja</i>	34,0	34,2	35,5	33,9	31,6	29,6	29,1	28,8	27,7	27,3
<i>Solo estudia</i>	37,3	36,5	35,0	37,4	39,1	41,4	41,9	42,2	43,9	46,8
<i>Trabaja y estudia</i>	15,0	15,3	15,9	15,2	15,7	15,1	17,3	17,3	16,5	14,6

Vivienda

Índice de precios de insumos para la construcción de viviendas (1976=100, a diciembre de cada año)	13.133,7	15.544,7	18.514,3	22.046,3	21.679,3	22.245,4	22.753,2			
Índice de precios de vivienda de interés social (febrero 2012 =100, a diciembre de cada año)								100,0	98,3	105,7
PIB real del sector construcción (millones de colones de 1991)	63.332	74.849	90.758	103.990	100.883	96.778	93.119	98.791	102.376	105.588
Número de permisos de construcción registrados para edificios y viviendas	33.061	34.150	39.471	38.011	26.040	27.689	30.196	29.381	29.543	30.965
Bonos de vivienda familiar pagados	9.917	8.756	11.442	12.714	9.642	10.722	10.461	9.463	10.061	9.804
Área de construcción (m ²)	2.800.418	3.667.241	3.820.236	3.823.716	2.267.960	2.289.465	2.909.211	2.743.178	2.688.687	3.143.724
Por tipo de obra (porcentaje)										
<i>Vivienda</i>	72,6	63,5	68,8	66,8	61,6	66,3	62,7	66,6	68,7	67,6
<i>Comercio y oficinas</i>	18,1	18,1	20,3	20,4	26,2	20,3	25,6	23,6	22,6	24,5
<i>Industrias</i>	3,7	5,7	6,9	8,6	8,9	9,4	4,5	5,9	5,1	4,0
<i>Otros</i>	5,6	12,7	4,0	4,2	3,4	4,0	7,2	3,9	3,5	3,9
Por tipo de vivienda										
<i>Casas</i>	80,8	76,9	80,3	79,0	82,5	84,5	80,9	75,9	77,4	72,7
<i>Apartamentos</i>	19,2	23,1	19,7	21,0	17,5	15,5	19,1	24,1	22,6	27,3
Tipo de tenencia de vivienda	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.267.597	1.297.994	1.329.540	1.353.839	1.399.271
Zona urbana (porcentaje)	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	934.410	953.911	975.971	996.383	1.022.511
<i>Propia</i>	72,8	73,6	72,3	71,6	71,5	69,7	69,7	69,2	70,3	71,3
<i>Alquilada</i>	20,7	19,6	21,3	21,7	21,9	23,9	23,8	24,1	23,3	22,0

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>En precario</i>	1,8	1,7	1,3	1,5	1,0	0,8	0,9	0,5	0,5	1,2
<i>Otras</i>	4,6	5,0	5,0	5,2	5,6	5,5	5,6	6,2	5,8	5,5
Zona rural (porcentaje)	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	333.187	344.083	353.569	357.456	376.760
<i>Propia</i>	74,9	75,0	73,2	75,1	74,4	73,4	73,1	73,5	73,1	74,5
<i>Alquilada</i>	11,2	11,6	12,5	12,3	12,8	10,8	10,4	10,6	11,3	10,7
<i>En precario</i>	1,2	1,9	1,7	1,1	0,9	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4
<i>Otras</i>	12,7	11,5	12,7	11,4	11,9	15,2	16,0	15,3	15,1	14,4
Viviendas con hacinamiento por dormitorio (porcentaje)										
<i>Zona urbana</i>	3,1	3,4	2,8	3,0	2,5	2,4	3,0	2,2	2,2	2,2
<i>Zona rural</i>	5,8	6,0	5,9	5,5	5,2	5,2	4,2	3,7	4,0	3,4
Tenencia de servicios básicos en la vivienda (porcentaje)										
<i>Zona urbana</i>	99,0	99,0	99,4	98,9	99,2	99,2	99,4	99,5	99,3	99,4
<i>Zona rural</i>	97,4	97,2	97,9	97,5	98,6	96,9	97,2	97,7	97,7	98,2

Pobreza

Hogares por niveles de pobreza (porcentaje)										
<i>No pobres</i>	78,8	79,8	83,3	82,3	81,5	78,8	78,3	79,4	79,3	77,6
<i>Pobreza no extrema</i>	15,7	14,9	13,4	14,2	14,3	15,5	15,2	14,3	14,3	15,7
<i>Extrema pobreza</i>	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	5,8	6,4	6,3	6,4	6,7
Población total por niveles de pobreza (porcentaje)										
<i>No pobres</i>	70,0	70,0	75,2	70,2	73,3	75,8	75,2	76,5	76,7	75,4
<i>Pobreza no extrema</i>	16,3	15,2	14,3	14,5	15,4	17,7	17,5	16,3	16,0	17,3
<i>Extrema pobreza</i>	5,6	5,4	3,4	3,8	4,8	6,5	7,3	7,1	7,3	7,2
<i>Sin ingresos o ignorados</i>	8,9	9,4	7,1	11,5	6,4					
Hogares pobres con jefatura femenina (porcentaje)	33,5	36,1	36,4	35,0	37,5	38,0	38,8	40,5	42,2	43,3
Límites de pobreza por zona (colones corrientes, valor por persona)										
Zona urbana										
<i>Pobreza no extrema</i>	43.340	47.086	54.160	67.046	73.482	88.225	92.122	96.695	100.943	105.976
<i>Extrema pobreza</i>	19.881	21.599	24.844	30.755	33.708	40.391	41.842	44.372	45.368	47.840
Zona rural										
<i>Pobreza no extrema</i>	34.665	37.907	43.261	52.434	57.762	67.750	70.970	74.601	77.401	81.344
<i>Extrema pobreza</i>	17.596	19.242	21.960	26.616	29.321	33.455	34.921	37.087	37.556	39.663
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares										
Total país (porcentaje)	7,7	7,1	5,4	5,6	6,3	7,9	8,3	8,1	8,3	8,8
<i>Zona urbana</i>	6,8	6,2	5,0	5,0	5,9	6,7	7,3	6,9	7,0	7,5
<i>Zona rural</i>	9,2	8,5	6,1	6,3	6,8	11,3	11,3	11,3	11,9	12,3
Severidad de la pobreza entre los hogares										
Total país (porcentaje)	4,0	3,7	2,6	2,6	3,2	4,4	4,7	4,7	4,8	5,1
<i>Zona urbana</i>	3,5	3,2	2,3	2,3	2,9	3,6	4,0	3,9	4,0	4,2
<i>Zona rural</i>	4,8	4,5	2,9	3,1	3,6	6,7	6,8	6,7	7,3	7,5

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Incidencia de la pobreza entre los hogares										
Total país (porcentaje)										
<i>Pobreza no extrema</i>	15,6	14,9	13,4	14,2	14,3	15,5	15,2	14,3	14,3	15,7
<i>Extrema pobreza</i>	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	5,8	6,4	6,3	6,4	6,7
Zona urbana										
<i>Pobreza no extrema</i>	14,2	14,0	13,0	14,3	14,6	14,6	14,5	13,1	13,1	14,2
<i>Extrema pobreza</i>	4,5	4,3	2,6	2,6	3,4	4,4	5,2	5,1	5,1	5,2
Zona rural										
<i>Pobreza no extrema</i>	17,8	16,2	14,0	14,1	13,9	17,9	17,3	17,6	17,7	19,7
<i>Extrema pobreza</i>	7,1	6,8	4,2	4,6	5,3	9,5	9,8	9,5	10,1	10,6
Región Central										
<i>Pobreza no extrema</i>	13,4	12,3	11,1	11,7	12,2	12,8	13,4	11,8	11,7	12,8
<i>Extrema pobreza</i>	3,9	3,9	2,6	2,3	3,1	3,9	4,1	4,2	3,9	4,5
Región Chorotega										
<i>Pobreza no extrema</i>	19,2	22,3	18,7	19,4	16,4	21,6	20,4	21,4	21,5	21,1
<i>Extrema pobreza</i>	10,1	12,1	6,3	6,5	7,7	9,9	10,7	12,1	11,9	12,1
Región Pacífico Central										
<i>Pobreza no extrema</i>	18,8	20,8	16,7	20,0	20,6	18,4	14,1	17,3	20,1	19,7
<i>Extrema pobreza</i>	8,4	5,5	4,0	5,8	5,6	7,9	9,7	9,6	10,8	9,7
Región Brunca										
<i>Pobreza no extrema</i>	21,2	23,2	19,3	17,9	22,3	21,3	18,0	21,5	20,8	24,7
<i>Extrema pobreza</i>	10,8	9,5	4,7	6,7	8,5	11,6	12,9	11,8	13,0	11,6
Región Huetar Atlántica										
<i>Pobreza no extrema</i>	20,3	15,7	15,5	19,9	17,0	21,6	20,2	16,8	16,8	19,9
<i>Extrema pobreza</i>	6,7	6,0	4,7	4,8	4,7	7,5	9,8	8,0	9,8	8,3
Región Huetar Norte										
<i>Pobreza no extrema</i>	17,7	17,5	17,3	13,4	13,0	16,7	17,2	15,6	14,5	17,3
<i>Extrema pobreza</i>	6,9	5,2	2,1	3,0	4,2	7,4	8,9	7,5	8,5	9,6

Ingreso

Índice de Theil	0,361	0,404	0,451	0,432	0,410	0,419	0,457	0,441	0,474	0,420
Coefficiente de Gini	0,485	0,500	0,502	0,498	0,516	0,507	0,515	0,515	0,522	0,516
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero	18,3	19,9	17,3	16,0	19,0	21,3	23,2	21,3	26,2	25,3
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero	9,4	10,0	9,6	9,0	10,1	10,9	11,8	10,4	13,2	12,7
Distribución porcentual del ingreso total de los hogares por decil (porcentaje)										
<i>Decil 1</i>	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	1,6	1,4	1,4	1,3	1,3
<i>Decil 2</i>	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4	3,1	2,9	2,8	2,6	2,6
<i>Decil 3</i>	3,8	3,7	3,6	3,7	3,4	4,0	3,9	4,0	3,9	4,0
<i>Decil 4</i>	5,0	4,7	4,6	4,6	4,4	5,1	4,8	5,0	4,9	5,0
<i>Decil 5</i>	5,9	5,9	5,8	5,9	5,6	6,5	6,3	6,5	6,1	6,1
<i>Decil 6</i>	7,7	7,4	7,2	7,2	7,0	7,6	7,8	7,7	7,7	8,1
<i>Decil 7</i>	9,7	9,3	9,1	9,1	9,0	9,5	9,8	9,4	9,0	10,1
<i>Decil 8</i>	12,5	12,1	11,8	12,3	12,0	12,1	12,3	11,9	11,9	12,4
<i>Decil 9</i>	17,4	16,9	16,7	16,3	17,2	16,7	17,2	17,3	17,5	17,1
<i>Decil 10</i>	34,4	36,2	37,4	37,1	37,6	33,9	33,5	34,1	35,0	33,3

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Relación del ingreso promedio mensual de las mujeres con respecto a los hombres	76,8	76,8	73,4	74,3	80,1	84,0	85,7	86,3	83,3	84,1
Por rama de actividad (porcentaje)										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</i>	78,9	88,4	82,3	74,8	83,8	77,9	76,7	77,5	86,7	76,9
<i>Industria manufacturera</i>	59,8	63,9	56,4	60,2	61,0	76,9	63,5	57,7	67,4	63,9
<i>Electricidad, gas y agua</i>	78,1	157,2	147,2	118,8	146,2	87,5	115,3	92,8	73,9	92,4
<i>Construcción</i>	92,4	120,0	78,5	136,3	143,2	117,8	124,2	126,3	119,0	168,1
<i>Comercio y reparación</i>	64,2	65,7	57,6	58,0	66,1	61,8	58,9	58,8	59,1	65,4
<i>Actividades de alojamiento y de servicio de comidas</i>	61,9	63,4	71,4	71,8	71,7	62,0	65,1	69,5	48,3	72,5
<i>Transporte y comunicaciones</i>	114,4	99,2	90,6	78,9	91,0	95,5	94,3			
<i>Transporte y almacenamiento</i>								113,6	119,7	135,8
<i>Información y comunicaciones</i>								65,2	51,3	73,4
<i>Intermediación financiera/seguros</i>	62,3	72,2	85,8	73,9	78,9	68,8	103,0	79,3	89,0	78,8
<i>Actividades inmobiliarias</i>	88,0	74,2	73,7	74,9	78,0	85,5	96,3	225,6	71,2	45,6
<i>Administración pública</i>	106,6	92,8	96,6	104,0	105,7	105,0	101,0	100,3	107,2	88,8
<i>Actividades profesionales, científicas y técnicas</i>								80,2	75,3	76,5
<i>Actividades de servicios administrativos y de apoyo</i>								91,0	89,7	90,4
<i>Enseñanza</i>	93,9	90,7	81,6	80,7	81,6	91,7	98,9	100,2	98,9	91,9
<i>Salud y atención social</i>	70,4	69,6	75,3	76,4	63,2	80,5	68,2	71,5	60,9	72,3
<i>Servicios comunitarios y personales</i>	68,5	77,3	73,1	50,8	58,5	74,7	66,1			
<i>Hogares con servicio doméstico</i>	57,6	61,6	67,0	58,3	68,5	106,0	95,3	77,1	81,5	70,9
Índice de salario mínimo real (1984=100, a diciembre de cada año)	110,6	113,8	113,4	112,7	118,2	122,1	123,3	125,3	128,3	131,2
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles (colones)	318.309	365.152	451.691	513.911	591.873	837.706	895.009	954.089	1.018.993	1.016.186
<i>Decil 1</i>	36.977	40.925	55.451	66.206	71.209	93.080	90.569	93.463	94.147	94.262
<i>Decil 2</i>	83.324	92.873	115.313	134.744	143.484	200.863	201.954	214.324	215.942	217.214
<i>Decil 3</i>	118.665	134.747	162.747	187.946	204.565	289.824	301.256	320.534	331.205	341.573
<i>Decil 4</i>	154.536	172.472	210.121	236.920	263.066	372.921	390.425	417.972	438.786	443.200
<i>Decil 5</i>	196.211	217.117	263.380	298.956	330.622	471.478	502.879	533.857	566.807	569.854
<i>Decil 6</i>	244.143	272.320	325.463	370.711	417.517	599.587	643.475	682.649	716.082	734.910
<i>Decil 7</i>	307.157	340.553	412.748	467.812	535.175	774.124	825.716	874.806	920.091	951.162
<i>Decil 8</i>	397.796	441.234	532.817	612.642	709.801	1.016.901	1.105.777	1.164.275	1.231.806	1.266.886
<i>Decil 9</i>	553.527	616.694	751.446	863.778	1.020.047	1.448.182	1.592.814	1.666.314	1.801.167	1.767.164
<i>Decil 10</i>	1.095.203	1.326.937	1.691.722	1.907.566	2.225.055	3.111.914	3.298.078	3.578.927	3.877.753	3.780.704
Salario mínimo <i>minimorum</i> (colones corrientes, a julio de cada año)	108.888	122.694	135.356	156.625	170.950	187.043	198.681	211.129	224.087	286.467



Notas técnicas

Estadísticas sociales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Acciones formativas en el INA

El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas.

Por sector económico: no incluye talleres públicos. A partir del 2008 se amplía los programas y módulos en servicios, tales como Inglés, Informática, Turismo, Construcción y Mecánica de precisión.

Fuente: INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas

Área de construcción

Área en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.

A partir del año 2007 se realizan cambios en el registro de la información. Para efectos de mantener una clasificación similar a la anterior se registra la siguiente información en comercio y oficinas: locales comerciales, edificios administrativos, oficinas, hoteles, albergues, moteles, galerones, cobertizos y alares; en industrias: fábricas, industrias, ingenios, bodegas, talleres y departamentos de materiales; en otros: muros, tapias, vallas, salas de reuniones públicas, centros educativos, canchas, césped, parques y otros. En vivienda se registran: casas, viviendas, apartamentos y condominios.

Fuente: INEC. Estadísticas de la construcción

Asistencia a la educación regular por grupos de edad

Porcentaje de la población de 5 a 22 años que se encuentra dentro del sistema regular de enseñanza, independientemente del nivel o año que cursa.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Bonos de vivienda familiar pagados

Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.

Fuente: Banhvi. Departamento de Comunicaciones

Cobertura de la PEA por seguro de pensiones

Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.

La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Cobertura de la seguridad social de la PEA

Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.

La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable

Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos, emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.

La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda. A partir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Cobertura de seguro de riesgos del trabajo

Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo. Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.

Fuente: INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo

Cobertura de vacunación en niños

Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.

Fuente: Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud

Coefficiente de Gini

Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.

Se ordena y se acumula a las personas según su ingreso per cápita. A partir de 2010 se usa el ingreso neto per cápita del hogar, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza. A partir de ese año las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Estimación propia a partir de las encuestas de hogares, del INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Consultas en seguro de salud por habitante

Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.

Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Defunciones totales

Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Densidad de población

Habitantes por kilómetro cuadrado. Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km² de territorio nacional.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR

Deserción intra-anual

Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de educación tradicional. Se obtiene dividiendo los desertores del año *t* entre la matrícula del curso lectivo *t*.

Fuente: MEP

Desgranamiento por nivel en horario diurno

Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada.

Para el cálculo de primaria se toma la matrícula del año "n" del nivel de sexto grado y se divide por la matrícula del año "n-5" y se multiplica por 100. Si (n=2008) entonces (n-5=2003). No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.

Fuente: MEP. Expansión del Sistema Educativo

Distribución porcentual del ingreso total de los hogares por decil

Porcentaje del ingreso promedio mensual de los hogares por deciles. Cada porcentaje reúne solamente lo percibido por el conjunto de hogares que conforman el decil de interés.

El decil fue calculado con el ingreso per cápita neto del hogar. Por ramas de actividad, del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIU-4.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: Estimación propia a partir de la encuesta de hogares, del INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Escolaridad promedio de la población ocupada por sexo

Promedio de años de escolaridad de las personas en la fuerza de trabajo (de 15 años o más) que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Esperanza de vida al nacer

Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Estadísticas demográficas.

Estancia promedio en hospital

Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital (en días). Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período.

En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Estructura de la población por grupos de edad

Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR.

Gasto social público

Porcentaje que representa el monto del gasto social público en relación con el producto interno bruto (PIB)

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Hogares con jefatura femenina

Porcentaje de hogares con jefatura femenina, del total de hogares.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Hogares pobres con jefatura femenina

Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Hogares por niveles de pobreza

Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Incidencia de la pobreza entre los hogares

Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Índice de insumos para la construcción de viviendas

Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.

El último dato disponible con el año base 1976 es Diciembre del 2011.

Fuente: INEC. Unidad de Índice de Precios

Índice de precios de vivienda de interés social

Mide la variación en los precios de los insumos directos (materiales) utilizados en la construcción de viviendas de interés social. Excluye el costo de la mano de obra. Por tratarse de proyectos de construcción de viviendas de interés social, la canasta no incluye algunos acabados como el cielo raso y las rejas, ya que los presupuestos de este tipo de obras sólo incluyen la estructura básica.

El mes seleccionado como base para el nuevo índice es Febrero del 2012.

Fuente: INEC. Unidad de Índice de Precios

Índice de salario mínimo real

Mide la variación real de los salarios mínimos.

Deflata el índice de salario mínimo nominal con el índice de precios al consumidor.

Fuente: BCCR

Índice de Theil

Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: Estimación propia a partir de la encuesta de hogares, del INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Ingreso promedio mensual del hogar por deciles

Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil. El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.

A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso neto de los hogares. Las cifras a partir de ese año difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares

Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no. El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Límites de pobreza por zona

Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, pobreza total, no pobre).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Medicamentos despachados

Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente.

La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Monto de pensión promedio en CCSS

Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS. Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Nacimientos de madres adolescentes

Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Nacimientos totales

Cantidad de nacimientos totales. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Número de permisos de construcción registrados para edificios y viviendas

Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.

Fuente: INEC. Estadísticas de la construcción

Participantes en acciones formativas en el INA

Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o módulo de formación.

Sector económico: no incluye talleres públicos. A partir del 2008 aumenta la cantidad de participantes debido al incremento de módulos y programas de acciones formativas.

Fuente: INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas

Pensionados en régimen de seguro de pensiones

Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Pensionados en régimen no contributivo

Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los ancianos, a las

personas con discapacidad, a las madres solas y a los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutan de los beneficios de los restantes regímenes de pensiones existentes en el país. Es administrado por la CCSS y financiado por el Fondo de Asignaciones Familiares. Se le denomina así porque sus beneficiarios no pagan cuotas (contribuciones) durante su vida activa para obtener el derecho a la pensión.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Personas jóvenes (15 a 24 años) según condición de estudio y trabajo

Total de personas entre 15 a 24 años de edad según su condición de asistencia a educación regular y condición de empleo.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

PIB real del sector construcción

Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.

Fuente: BCCR. Cuentas Nacionales

Población cubierta por seguro de salud

Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Población mayor de 18 años con educación secundaria completa

Personas mayores de 18 años de edad con título de bachiller de la educación secundaria.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Población ocupada

Personas en la fuerza de trabajo (de 15 años o más) que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.

Por sector económico del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIIU-4.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Población total

Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR.

Población total por niveles de pobreza

Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres.

No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Razón de dependencia demográfica

Total de personas menores de 15 años (mayores de 64 años) sobre el total de personas entre 15 y 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR

Relación de ingreso promedio mensual por rama de actividad de las mujeres respecto a hombres

Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres. Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal.

A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso neto en la ocupación principal. Del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIIU-4.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Relación de pensionados con respecto a los cotizantes en régimen de pensiones

Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año. Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.

Fuente: CCSS

Relación de títulos otorgados por las universidades privadas con respecto a las universidades estatales

Relaciona la cantidad de diplomas otorgados por las universidades privadas con la cantidad otorgada en las universidades estatales. Diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior. Incluye las universidades públicas y las privadas.

Fuente: Conare. OPES

Rendimiento en educación regular

Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular. Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.

Fuente: MEP. Departamento de Estadística

Repitencia escolar

Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.

Fuente: MEP. Departamento de Estadística

Salario mínimo minimorum

Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.

Fuente: MTSS

Severidad de la pobreza entre los hogares

Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tamaño promedio del hogar

Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa bruta de mortalidad

Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes. Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050

Tasa bruta de natalidad

Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes. Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050

Tasa de desempleo abierto

Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo (15 años o más). Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria

Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t , con la población en riesgo a mitad del mismo año. Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad.

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud

Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas

Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud

Tasa de mortalidad hospitalaria

Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Tasa de mortalidad infantil

Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.

Fuente: INEC. Sección de Estadísticas Vitales

Tasa de muertes por accidentes de tránsito

Relaciona la cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores con la población total del país. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.

Fuente: Ministerio de Salud

Tasa neta de escolaridad en educación regular

Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica.

En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado Estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. En el 2014 el MEP realiza un ajuste a toda la serie.

Fuente: MEP

Tasa neta de participación

Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (15 años o más).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa de ocupación

Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (15 años o más).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tenencia de servicios básicos en la vivienda

Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicio sanitario y tenencia de baño).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Viviendas con hacinamiento por dormitorio

Cantidad de viviendas clasificadas con hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Estadísticas Económicas

EN BREVE





Cuentas nacionales Creciente brecha entre IND y PIB

Indicadores

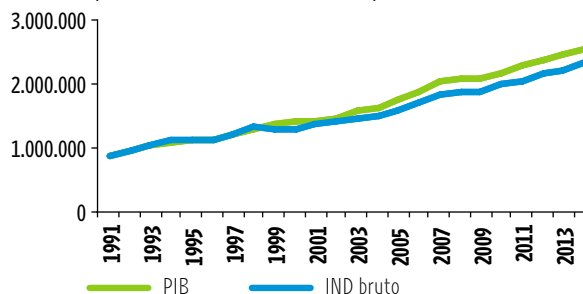
(millones de colones 1991)

	1991	2001	2014
PIB real	876.911	1.438.682	2.564.402
Ingreso nacional disponible bruto real	868.738	1.368.553	2.320.544
Crecimiento del PIB real (%)		1,1	3,5
PIB per cápita en dólares	2.316	4.149	10.382

Fuente: BCCR.

PIB e Ingreso nacional disponible bruto (IND)

(millones de colones de 1991)



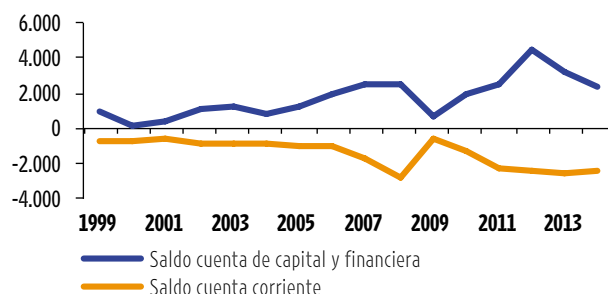
Comercio exterior Se amplía brecha entre saldo de cuenta corriente y cuenta de capital y financiera

Indicadores (millones de dólares)

	1991	2001	2014
Exportaciones totales	1.899	5.021	11.252
Importaciones totales	2.308	6.569	17.186
Saldo cuenta de capitales y financiera		448	2.365
Saldo de cuenta corriente	-284	-603	-2.368
Ingreso de divisas por concepto de turismo	331	1.113	2.630
Tasa de devaluación/revaluación	31,6	7,3	7,1

Fuente: BCCR.

Saldos de cuenta corriente y capitales y financiera



Finanzas públicas Crecimiento acelerado del déficit financiero

Indicadores

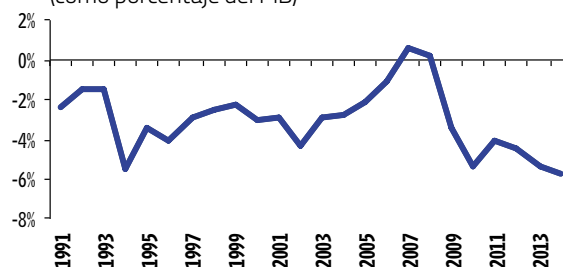
(porcentaje del PIB)

	1991	2001	2014
Balance financiero del Gobierno Central	-2,4	-2,9	-5,7
Deuda interna del Gobierno Central	12,4	28,0	30,4
Deuda externa del Gobierno Central	16,8	10,5	8,9
Carga tributaria	11,0	12,8	13,2

Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda.

Balance financiero del Gobierno Central

(como porcentaje del PIB)



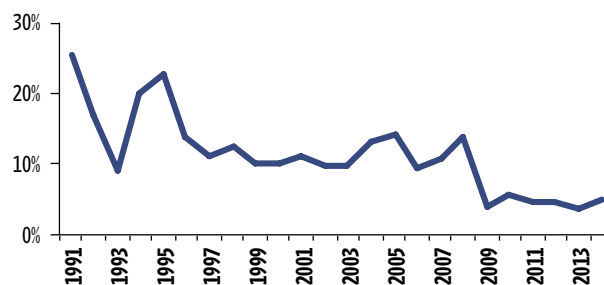
Sector financiero y precios Inflación más baja en los últimos 20 años

Indicadores

	1991	2001	2014
Tasa básica pasiva	30,5	16,0	7,2
Emisión monetaria	42.478	223.035	988.497
Depósitos en cuenta corriente	52.433	328.361	1.829.933
Tasa anual de inflación (porcentaje)	25,3	11,0	5,1
Tipo de cambio de referencia (compra)	133,4	340,3	529,3

Fuente: BCCR e Inec. Nota: emisión monetaria y depósitos en millones de colones, a diciembre de cada año. Tipo de cambio: promedio del mes de diciembre.

Tasa anual de inflación





Estadísticas económicas

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cuentas nacionales y producción sectorial										
Producto Interno Bruto (PIB)										
<i>A precios de mercado (miles de millones de colones)</i>	9.539	11.518	13.599	15.702	16.845	19.087	20.852	22.782	24.607	26.675
<i>Per cápita en colones (miles)</i>	2.263	2.692	3.133	3.565	3.769	4.210	4.541	4.897	5.221	5.589
<i>Per cápita en dólares</i>	4.735	5.265	6.064	6.775	6.574	8.006	8.980	9.737	10.447	10.382
Crecimiento del PIB real por persona (porcentaje)	4,3	7,2	6,4	1,2	-2,5	3,5	3,2	3,8	2,1	2,2
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (porcentaje)	2,2	6,4	6,1	0,4	-0,2	3,7	2,7	3,2	1,8	2,9
Formación bruta de capital fijo real (porcentaje del PIB)	20,3	20,7	22,7	24,5	22,0	22,1	23,0	23,6	25,7	25,9
Ahorro nacional neto (porcentaje del PIB)	10,1	12,5	13,0	11,1	9,0	10,3	9,4	9,6	9,1	8,7
Ingreso nacional disponible bruto (millones de colones de 1991)	1.574.674	1.699.879	1.829.987	1.864.313	1.888.317	1.987.030	2.067.619	2.160.769	2.227.339	2.320.544
PIB real (millones de colones de 1991)	1.739.021	1.891.701	2.041.814	2.097.588	2.076.283	2.179.148	2.277.597	2.395.294	2.477.626	2.564.402
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	149.258	159.195	180.317	187.660	178.831	188.812	203.063	212.084	217.596	224.476
Valor agregado bruto a precios básicos	1.589.763	1.732.506	1.861.497	1.909.929	1.897.452	1.990.336	2.074.534	2.183.210	2.260.030	2.339.926
Según sector (composición porcentual)										
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	9,7	10,0	9,8	9,2	9,1	9,2	8,9	8,9	8,5	8,6
<i>Extracción de minas y canteras</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Industria manufacturera</i>	23,2	23,6	23,4	21,9	21,3	21,1	21,0	21,1	21,2	21,0
<i>Construcción</i>	3,6	4,0	4,4	5,0	4,9	4,4	4,1	4,1	4,1	4,1
<i>Electricidad y agua</i>	2,9	2,9	2,7	2,6	2,7	2,7	2,6	2,7	2,5	2,5
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	16,8	16,2	16,0	16,1	15,3	15,2	15,1	15,0	15,0	15,0
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	13,6	13,8	14,1	14,7	15,3	15,6	16,2	16,3	16,5	16,9
<i>Servicios financieros y seguros</i>	4,6	4,7	4,8	5,1	5,4	5,3	5,3	5,4	5,6	5,8
<i>Actividades inmobiliarias</i>	4,6	4,4	4,3	4,4	4,5	4,4	4,4	4,3	4,3	4,4
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	3,6	3,9	4,1	4,4	4,9	5,4	5,8	6,1	6,2	6,3
<i>Servicios de administración pública</i>	2,2	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	9,8	9,2	8,9	9,0	9,6	9,5	9,4	9,2	9,2	9,2
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	3,2	3,3	3,3	3,5	3,8	3,6	3,6	3,7	4,0	4,3

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Comercio exterior										
Crecimiento de las exportaciones de bienes (porcentaje)	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,6	7,6	10,2	9,8	1,5	-3,0
Déficit comercial (porcentaje del PIB)	14,0	14,9	13,7	19,7	8,9	11,4	14,1	13,6	13,0	12,0
Reservas internacionales netas / importaciones por mes (porcentaje)	4,1	4,6	5,1	3,8	5,6	5,3	4,5	6,1	6,3	6,1
Tasa de devaluación / revaluación (porcentaje)	8,4	4,4	-3,6	10,3	3,3	-10,8	-0,2	-1,1	0,0	7,1
Exportaciones FOB (millones de dólares)	7.026	8.200	9.336	9.504	8.784	9.448	10.408	11.433	11.602	11.252
<i>Tradicional</i> (porcentaje)	10,8	11,2	10,7	11,2	10,5	11,4	11,9	11,9	11,2	11,7
<i>No tradicional</i>	89,2	88,8	89,3	88,8	89,5	88,6	88,1	88,1	88,8	88,3
Por sector										
<i>Industriales</i>	20,3	20,1	20,1	22,8	21,6	22,5	23,5	23,1	21,9	23,6
<i>Agrícolas</i>	21,8	22,2	21,0	22,2	22,2	23,2	23,0	22,2	21,7	23,3
<i>Perfeccionamiento activo</i>	5,5	5,6	5,1	3,8	2,9	1,9	1,8	2,1	2,0	1,4
<i>Zonas francas</i>	52,4	52,1	53,8	51,2	53,3	52,5	51,7	52,6	54,4	51,7
Por destino										
<i>MCCA</i>	25,4	24,4	24,9	23,5	23,2	23,4	23,8	23,6	23,8	23,0
<i>Resto del mundo</i>	74,6	75,6	75,1	76,5	76,8	76,6	76,2	76,4	76,2	77,0
Importaciones CIF (millones de dólares)	9.824	11.569	12.953	15.372	11.395	13.570	16.220	17.591	18.014	17.186
<i>Materias primas</i> (porcentajes)	57,4	57,7	53,4	52,2	51,1	51,5	48,4	47,4	45,4	41,6
<i>Bienes de capital</i>	14,9	14,3	15,9	15,3	16,8	15,9	15,8	16,2	18,3	18,8
<i>Bienes finales (de consumo)</i>	19,1	19,3	21,9	21,6	22,7	20,1	22,9	23,7	23,8	27,0
<i>Combustibles y lubricantes</i>	8,5	8,7	8,8	10,8	9,5	10,0	12,9	12,7	12,5	12,6
Tipo de cambio referencia de venta (colones, promedio del mes de diciembre)	496	519	502	555	573	512	511	505	506	541
Tipo de cambio referencia de compra (colones, promedio del mes de diciembre)	494	515	496	544	563	501	500	494	494	529

Balanza de Pagos

Balance de cuenta corriente (porcentaje del PIB)	4,9	4,5	-6,3	9,3	2,0	3,5	5,4	5,3	5,0	4,8
Saldo cuenta corriente	-981	-1.023	-1.646	-2.787	-576	-1.281	-2.228	-2.408	-2.486	-2.368
Exportaciones de servicios (millones de dólares)	2.621	2.972	3.552	4.083	3.593	4.320	4.988	5.482	6.048	6.352
Según sector (composición porcentual)										
<i>Turismo</i>	61,0	55,0	54,7	53,6	47,7	43,3	40,2	38,3	40,4	41,4
<i>Servicios de informática e información</i>	9,7	14,1	14,1	16,7	21,1	28,2	31,5	33,8	33,7	32,2
<i>Otros servicios empresariales</i>	12,7	16,7	17,4	16,2	17,9	16,0	16,3	14,6	13,7	15,8
<i>Otros</i>	16,6	14,2	13,8	13,5	13,3	12,6	12,1	13,2	12,1	10,6
Saldo cuenta de capital y financiera (millones de dólares)	1.214	1.904	2.581	2.487	707	1.986	2.579	4.416	3.188	2.365
<i>Inversión directa en la economía declarante</i>	861	1.469	1.896	2.078	1.347	1.466	2.178	2.332	2.677	2.178
<i>Inversión de cartera</i>	-345	-493	0	402	-286	373	263	2.105	2.392	627
<i>Otros</i>	713	928	685	7	-353	148	137	-21	-1.881	-440

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Turismo										
Número de turistas que ingresaron al país (miles de personas)	1.679	1.725	1.980	2.089	1.923	2.100	2.192	2.343	2.428	2.527
Empresas con declaratoria turística	1.355	1.409	1.404	1.467	1.495	1.518	1.396	1.445	1.367	1.230
Oferta total de hoteles	2.376	2.576	2.595	2.599	2.508	2.468	2.476	2.497	2.515	2.549
Finanzas públicas										
Balance financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-5,3	-4,1	-4,4	-5,4	-5,7
Deuda interna del Gobierno Central (porcentaje del PIB)	25,1	22,9	19,2	17,6	21,5	23,2	25,7	29,1	29,1	30,4
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central (porcentaje)		24,8	20,7	13,8	12,3	10,8	11,6	11,1	13,0	13,1
Deuda pública externa (porcentaje del PIB)	18,3	15,4	12,5	12,0	11,2	10,5	9,7	10,7	12,2	14,2
Pérdidas Banco Central (porcentaje del PIB)	-1,4	-1,1	-0,7	-0,2	-0,8	-0,5	-0,6	-0,6	-0,8	-0,7
Ingresos totales del Gobierno Central (millones de colones corrientes)	1.321.385	1.638.353	2.104.702	2.490.031	2.363.265	2.730.100	3.024.429	3.274.301	3.537.316	3.799.980
Ingresos tributarios (millones de colones corrientes)	1.265.779	1.577.733	2.028.942	2.408.579	2.262.290	2.491.652	2.769.333	3.007.922	3.292.309	3.522.442
Por tipo de impuesto (porcentaje)										
Impuestos a los ingresos y utilidades	25,6	25,0	26,2	28,6	30,4	30,0	29,9	29,6	30,8	31,0
Impuestos a la propiedad	2,4	2,4	2,6	2,8	3,4	3,9	3,2	4,2	4,7	4,9
Impuestos sobre bienes y servicios	45,5	46,8	46,9	45,7	41,9	42,8	43,5	43,6	41,1	41,5
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	6,7	6,8	6,8	6,7	5,4	5,2	5,4	5,2	4,8	4,9
Otros impuestos	19,7	19,1	17,6	16,1	18,9	18,0	18,0	17,4	18,6	17,6
Carga tributaria (porcentaje del PIB)	13,3	13,7	14,9	15,3	13,4	13,1	13,3	13,2	13,3	13,2
Gastos totales del Gobierno Central (millones de colones corrientes)		1.759.410	2.027.133	2.460.432	2.936.306	3.724.383	3.869.795	4.275.492	4.872.299	5.326.978
Por tipo de gasto (porcentaje)										
Remuneraciones		36,1	35,2	34,8	38,0	36,2	39,1	38,5	37,3	37,0
Intereses		24,8	20,7	13,8	12,3	10,8	11,6	11,0	13,0	13,1
Transferencias		29,8	31,8	34,0	35,9	37,7	37,9	39,3	38,3	37,9
Gastos de capital		6,1	8,7	11,2	10,3	12,0	7,8	7,8	8,2	8,7
Otros		3,2	3,6	6,2	3,6	3,2	3,5	3,3	3,3	3,4
Déficit/superávit del sector público no financiero	-81.804	86.656	211.012	-27.916	-516.552	-923.404	-740.505	-873.322	-1.115.705	-1.280.396
Deuda pública externa per cápita (dólares)	831	800	787	774	749	864	862	1.029	1.268	1.460

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sector financiero										
Tasas de interés pasivas por plazo (porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Depósitos en colones a 1 mes										
<i>Bancos estatales</i>	10,8	9,3	6,0	6,4	6,8	4,9	4,8	5,0	3,3	3,5
<i>Bancos privados</i>	13,6	10,9	7,1	10,0	8,7	6,8	6,5	7,3	6,8	4,6
Depósitos en colones a 6 meses										
<i>Bancos estatales</i>	15,0	11,2	6,9	10,4	7,6	6,4	7,9	9,2	6,4	7,1
<i>Bancos privados</i>	15,6	15,3	7,6	12,1	13,0	9,8	8,3	9,8	8,4	7,3
Tasas de interés activas por sector (porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Agricultura-mercadeo										
<i>Bancos estatales</i>	30,3	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8	19,0	20,5	17,5	17,5
<i>Bancos privados</i>	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Industria										
<i>Bancos estatales</i>	25,3	21,0	21,0	21,0	19,8	18,8	19,0	20,5	17,5	17,5
<i>Bancos privados</i>	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	27,2	27,2	27,2	27,2	27,2
Vivienda										
<i>Bancos estatales</i>	20,3	18,8	18,8	17,5	16,0	13,0	14,0	15,5	13,5	14,2
<i>Bancos privados</i>	25,0	24,5	24,5	24,0	25,0	25,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Tasa básica pasiva (porcentaje anual, a diciembre de cada año)	15,3	11,3	7,0	11,5	8,3	8,0	8,0	9,2	6,5	7,2
Márgenes de intermediación (puntos porcentuales, a diciembre de cada año)										
En colones										
<i>Bancos estatales</i>	11,3	9,5	7,9	9,1	9,7	8,2	7,9	8,3	7,0	7,3
<i>Bancos privados</i>	11,6	12,0	11,3	10,5	10,1	9,8	10,4	11,6	10,8	10,4
En dólares										
<i>Bancos estatales</i>	7,0	7,3	6,3	5,3	5,4	6,3	6,2	5,6	4,8	4,6
<i>Bancos privados</i>	5,8	5,6	5,0	4,9	4,5	5,5	5,4	5,0	4,7	4,2
Crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional (miles de millones de colones corrientes)										
	3.505.585	4.181.532	5.380.934	7.072.717	7.542.989	7.881.000	9.119.754	9.826.140	11.417.945	13.524.607
Por sector (porcentaje)										
<i>Público</i>	18,3	12,2	5,5	4,9	7,6	7,5	9,2	4,9	8,0	9,6
<i>Privado</i>	79,9	85,6	92,2	92,6	89,9	90,2	87,6	91,5	88,0	86,9
<i>Privado financiero no bancario</i>	1,8	2,2	2,3	2,5	2,5	2,3	3,2	3,6	3,9	3,5
Préstamos al sector privado no financiero (miles de millones de colones corrientes)										
	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653	7.104.798	8.017.718	8.992.173	10.049.698	11.747.090
Por sector (porcentaje)										
<i>Industria</i>	8,5	7,9	7,4	7,0	6,4	6,1	6,3	5,5	5,7	5,9
<i>Agricultura</i>	3,7	3,9	3,2	2,8	2,7	2,9	3,1	3,3	2,9	2,7
<i>Vivienda y construcción</i>	30,9	30,4	31,4	32,4	34,8	35,1	34,5	34,9	32,7	31,5
<i>Otros</i>	56,9	57,9	58,1	57,8	56,1	55,9	56,0	56,3	58,7	59,9

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Precios										
Indice de precios al consumidor (Julio 2006 = 100, promedio anual)	88,9	99,1	108,3	122,9	132,5	140,0	146,8	153,4	161,5	168,8
<i>Regulados</i>		98,6	104,0	119,7	124,8	138,8	146,1	153,8	170,9	180,0
<i>No regulados</i>		101,9	109,5	123,7	134,6	140,3	147,0	153,3	158,9	165,7
Indice de precios al productor Industrial (Diciembre 1999 = 100, promedio anual)										
<i>Con combustible</i>	187,4	213,5	243,1	305,0	310,3	319,6	349,8	363,6	371,8	386,3
<i>Sin combustible</i>	181,1	204,7	232,7	285,1	302,6	307,8	333,5	346,4	355,2	369,9
Tasa anual de inflación (porcentaje)	14,1	9,4	10,8	13,9	4,0	5,8	4,7	4,6	3,7	5,1
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria (a julio de cada año, colones)	18.367	20.016	23.598	28.745	30.397	33.004	39.428	41.412	42.796	45.116
<i>Urbana</i>	19.765	21.488	25.407	31.002	32.545	35.347	42.080	44.192	45.832	48.255
<i>Rural</i>	17.093	18.676	21.935	26.672	28.432	30.859	35.168	36.882	37.920	40.040
Precio de la energía eléctrica empleada en el sector residencial (colones por kW/h, promedio anual)	33	38	43	51	68	71	72	74	90	90
Precio de combustibles empleados en el sector transporte (colones por litro, promedio anual)										
<i>Gasolina regular</i>	389	482	527	622	501	573	649	684	692	721
<i>Gasolina súper</i>	409	507	554	636	516	600	670	711	724	749
<i>Jet-fuel</i>	277	337	429	599	419	488	569	591	592	615
<i>Diésel</i>	291	344	405	603	448	503	598	628	633	654

Telecomunicaciones

Ingresos por servicios de telecomunicaciones (porcentaje del PIB)						1,1	2,1	2,2	2,4	3,0
Cantidad de líneas activas de telefonía móvil (miles)						3.128	4.153	5.378	7.112	7.102
<i>Porcentaje de líneas activas en modalidad prepago</i>						49,0	70,0	79,0	82,7	80,0
<i>Porcentaje de líneas activas en modalidad postpago</i>						51,0	30,0	21,0	17,3	20,0
Total de suscripciones a servicio de Internet (miles)						988	2.009	3.119	4.028	4.806
<i>Porcentaje de suscripciones vía Internet fija</i>						39,0	53,0	14,0	12,0	10,7
<i>Porcentaje de suscripciones vía Internet móvil</i>						61,0	47,0	86,0	88,0	89,3

Transporte

Vehículos que pagaron el derecho de circulación	705.546	729.487	797.902	812.801	923.591	1.014.552	1.024.707	1.093.884	1.164.521	1.234.169
Inversión pública bruta en sector transporte (millones de colones corrientes)	34.435	59.354	120.761	236.976	327.341	224.966	194.255	225.019	229.896	307.388
Por sector (porcentaje)										
<i>Carreteras</i>	94,5	93,8	76,4	81,7	86,6	78,6	75,2	80,1	73,6	79,3
<i>Puertos</i>	3,3	4,3	22,6	9,7	8,3	11,0	12,9	14,4	15,4	14,1
<i>Aeropuertos</i>	2,2	1,3	0,9	6,9	4,3	9,8	10,1	4,2	10,2	5,9
<i>Ferrocarriles</i>	0,0	0,7	0,0	1,7	0,8	0,6	1,9	1,4	0,8	0,8



Notas técnicas

Estadísticas económicas

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Ahorro nacional neto

Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto.

Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Balance de cuenta corriente / PIB

Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Balance financiero del Gobierno Central / PIB

Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales.

A partir del año 2010, la divulgación de las cifras mensuales de ingresos, gastos y financiamiento se realiza sobre una base de registro de gasto devengada. Los ingresos son los de flujo de caja de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Cantidad de líneas activas de telefonía móvil

Cantidad de líneas activas de telefonía móvil bajo el sistema prepago y postpago.

Fuente: Sutel. Dirección general de mercados

Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria

Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).

A partir del 2011 se modifica el año base con información de la ENIG 2004. La serie 1990-2010 tiene como año base 1995.

Fuente: INEC. Estadísticas económicas

Creimiento de las exportaciones de bienes

Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes vendidos en el extranjero.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Creimiento del PIB real por persona

Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991=100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013. Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Creimiento real del ingreso nacional disponible por persona

Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional

Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado.

A partir de mayo de 1999 se identifica el sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, nº 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Los saldos corresponden a lo reportado al mes de diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Déficit comercial / PIB

Relación entre el balance comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones CIF, según metodología de comercio exterior.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Déficit o Superávit del sector público no financiero

Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, cinco empresas públicas no financieras, tres órganos desconcentrados y cuatro instituciones descentralizadas no empresariales.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Deuda interna del Gobierno Central / PIB

Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central corresponde a las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Deuda pública externa

Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Deuda pública externa per cápita

Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Deuda pública externa / PIB

Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Empresas con declaratoria turística

Incluye empresas relacionadas con: hospedaje, agencias de viajes, alquiler de automóviles, transporte acuático, gastronómicos y de diversión, líneas aéreas y actividades temáticas.

Fuente: ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información

Exportaciones de servicios

Servicios vendidos en el extranjero. Considera turismo, servicios de informática e información, otros servicios empresariales y otros. La categoría otros incluye: transportes, servicios de comunicaciones, servicios de construcción, servicios de seguros, servicios financieros, regalías y derechos de licencias, servicios personales culturales y recreativos y servicios del gobierno n.i.o.p.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Exportaciones FOB

Bienes vendidos en el extranjero, según metodología de comercio exterior. Exportaciones en término comercial FOB.

Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Formación bruta de capital fijo

Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Gastos totales del Gobierno Central

Total de los gastos corrientes y gastos de capital del Gobierno Central. Incluye gastos por concepto de remuneraciones, intereses, transferencias, gastos de capital y otros gastos.

Hasta el 2005 se utiliza la serie histórica anual de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central, en la cual ciertos gastos referentes a cargas sociales se registran en transferencias corrientes al sector privado. A partir del 2006 se utilizan las cifras acumuladas al mes de diciembre de cada año, que registran en el rubro de remuneraciones tanto los salarios totales, como la totalidad de las cargas sociales respectivas.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Importaciones CIF

Bienes comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país.

Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo, según metodología de comercio exterior. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Índice de precios al consumidor

Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, julio 2006 = 100.

Fuente: INEC. Departamento de Índices y Estadísticas

Ingresos por servicios de telecomunicaciones / PIB

Ingresos por concepto de servicios de telecomunicaciones como porcentaje del producto interno bruto.

Fuente: Sutel. Dirección general de mercados

Ingreso nacional disponible bruto

Saldo bruto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos. Se obtiene sumando o restando al producto interno bruto a precios de mercado, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Ingresos totales del Gobierno Central

Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Ingresos tributarios

Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas. Ejecución efectiva consolidada.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Inversión pública bruta en sector transportes

Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.

El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, Japdeva, Incop y Recope. El rubro de carreteras incluye transporte público y seguridad vial. En el año 2010 se realiza un ajuste a la serie por eliminación del rubro de inversión en transporte por tubería.

Fuente: MOPT. Dirección de Planificación Sectorial. Departamento de Estudios Económicos

Número de turistas que ingresaron al país

Ingreso de turistas al país en cada año.

Fuente: ICT. Departamento de Estadística

Oferta total de hoteles

Cantidad de hoteles contabilizados en los registros del ICT.

Fuente: ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información

Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial

Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía

Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte

Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía

Préstamos al sector privado no financiero

Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural. Saldos a diciembre.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Producto interno bruto (PIB)

Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.

Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.

Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos.

PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Reservas internacionales netas / importaciones por mes

Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes. Se utiliza el valor de las importaciones CIF y no se incluyen las materias primas de los regímenes especiales.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Saldo cuenta capital y financiera

Registra los movimientos por concepto de transferencias de capital, inversión directa, inversión de cartera y otras inversiones.

Para analizar la composición porcentual, se clasifica en inversión directa en la economía declarante, inversión de cartera y otros.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Saldo cuenta corriente

Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.

Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2015.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Servicio de la deuda del Gobierno Central

Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.

Fuentes: BCCR y Ministerio de Hacienda para datos hasta 2004. Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público para información a partir de 2005

Tasa anual de inflación

Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.

Fuente: INEC. Estadísticas económicas

Tasa de devaluación / revaluación

Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos. Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

Tasa básica pasiva

Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Tasas de interés pasivas por plazo

Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BCCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Tasas de interés activas por sector

Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores. "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BCCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Tipo de cambio de referencia de compra

Cantidad de colones que fijan los bancos por la compra de un dólar de los Estados Unidos.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Tipo de cambio de referencia de venta

Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Total de suscripciones al servicio de Internet

Total de suscripciones al servicio de internet, tanto en la modalidad móvil como fija.

Fuente: SUTEL. Dirección general de mercado

Vehículos que pagaron el derecho de circulación

Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.

Fuente: INS, Subdirección Actuarial

Estadísticas Ambientales

EN BREVE





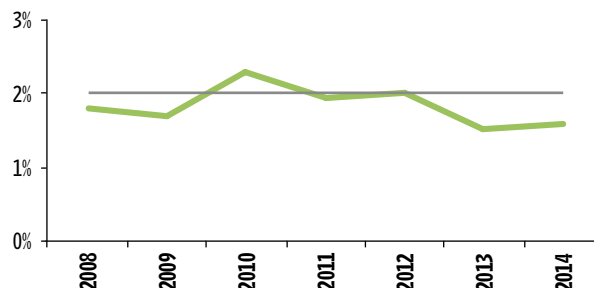
Tierra | Cultivo orgánico no evoluciona

Territorio bajo protección (ha)	1995	2014
Área silvestre protegida	700.000	1.354.488
Área marina protegida	500.000	1.501.485
Área en reservas privadas	32.895	81.845
Territorio nacional terrestre protegido (%)	13,7	26,1
Cultivo orgánico	1,8*	1,6

*Último dato disponible que corresponde a 2008.

Fuente: Sinac y Red Costarricense de Reservas Naturales

Cultivo orgánico
(porcentaje del cultivo total)



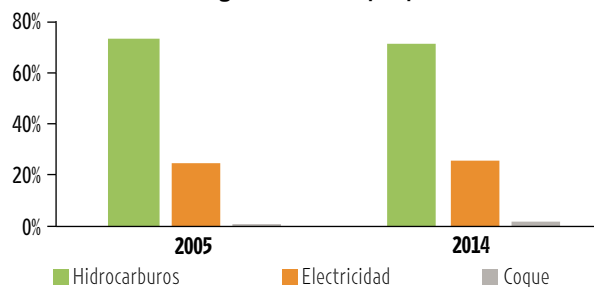
Energía | 70% de la matriz energética depende de hidrocarburos y se mantiene estancada

Indicadores	1990	2014
Población cubierta por servicio eléctrico (%)	90,0	99,1 ^{a/}
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kW/h, miles habitantes)	511,5	736,4
Importación de derivados de petróleo (CIF en miles de dólares)	191.087	2.105.751
Consumo de energía secundaria (TJ)	47.982	130.950

a/ Corresponde al dato de 2013.

Fuente: ICE y DSE.

Consumo de energía secundaria por producto



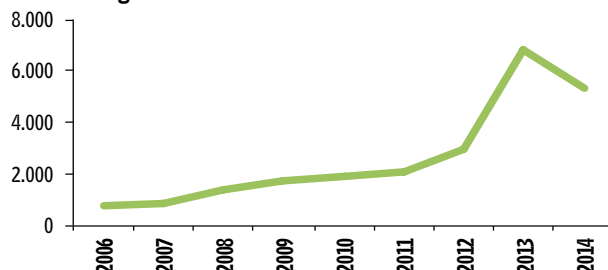
Riesgo | Tendencia al aumento de emergencias con LPG

Indicadores	1990	2000	2014
Emergencias con LPG	66*	488	5.363
Eventos naturales convertidos en desastres	151	319	429
Viviendas afectadas	227	1.557	2.680

*Corresponde al dato de 1991.

Fuente: DESInventar y Cuerpo de Bomberos.

Emergencias con LPG

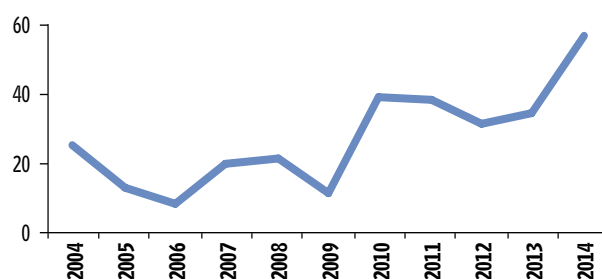


Otros indicadores | Acciones colectivas por asuntos ambientales alcanza máximo histórico

Indicadores	1990	2014
Producción per cápita por día de basura en el cantón central de San José	1.064	1.198
Población con servicio de agua potable (porcentaje)	72,5	93,0
Playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	15	130
Acciones colectivas en materia ambiental	13	57

Fuente: MSJ e ICAA.

Acciones colectivas en materia ambiental





Estadísticas ambientales

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tierra										
Áreas silvestres protegidas (hectáreas)	1.333.300	1.326.585	1.332.601	1.332.375	1.340.872	1.333.706	1.354.488	1.354.488	1.354.488	1.354.488
Área marina protegida (hectáreas)				520.880	520.880	539.834	1.501.485	1.501.485	1.501.485	1.501.485
Área en reservas privadas (hectáreas)	58.202	59.278	62.030	65.293	77.998	81.429	81.541	81.902	81.845	82.205
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	982.835	1.049.169	1.097.196	1.225.393	1.210.241	1.264.318	1.509.272	1.613.129	1.573.696	1.738.601
<i>Porcentaje de visitantes nacionales</i>	42,0	45,0	48,3	47,2	49,0	44,4	46,2	47,3	49,4	47,2
<i>Porcentaje de visitantes extranjeros</i>	58,0	55,0	51,7	52,8	51,0	55,6	53,8	52,7	50,6	52,8
Área sembrada de las principales actividades agrícolas (hectáreas)	443.395	441.552	437.569	441.697	473.210	482.933	496.320	465.842	493.970	490.809
Cultivo orgánico (porcentaje del cultivo total)				1,8	1,7	2,3	1,9	2,0	1,5	1,6
Importación total de plaguicidas (kg de ingrediente activo)				9.099.982	7.360.724	8.434.564	7.548.509	7.655.882	7.397.896	7.845.987
Bosque										
Área sometida a pago de servicios ambientales (hectáreas)										
<i>Protección de bosque</i>	53.493	19.972	60.568	66.474	52.018	59.645	65.967	62.276	61.184	36.374
<i>Manejo de bosque</i>	0	0	0	0	0	310	479	197	139	515
<i>Reforestación</i>	3.602	4.866	5.826	4.083	4.018	4.185	4.116	4.252	3.107	2.784
<i>Regeneración natural</i>		279	755	1.660	1.500	1.275	2.310	1.205	3.796	2.125
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	6.600	2.900	6.556	12.401	8.930	9.050	10.507	12.442	12.262	12.955
Área sometida a pago de servicios ambientales en protección del recurso hídrico (hectáreas)				1.082	4.809	4.654	4.756	5.392	4.586	4.652

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de contratos de pago de servicios ambientales	755	619	1.180	1.103	797	1.111	1.130	1.146	1.218	878
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	582.544	703.701	421.471	576.017	384.666	351.109	540.473	555.123	540.837	558.271
Área afectada por incendios forestales (hectáreas)	14.822	15.192	32.422	23.417	13.795	18.683	9.501	34.716	55.610	30.530
<i>Porcentaje dentro de áreas silvestres protegidas</i>	21,4	27,8	15,0	33,7	6,8	20,7	20,8	12,0	7,2	6,7
<i>Porcentaje fuera de áreas silvestres protegidas</i>	78,6	72,2	85,0	66,3	93,2	79,3	79,2	88,0	92,8	93,3

Atmósfera

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

Temperatura (grados Celsius)										
<i>Media de estación seca (mes de marzo)</i>	24,5	24,2	24,9	23,8	23,8	25,2	23,9	24,3	23,4	23,2
<i>Media de estación lluviosa (mes de octubre)</i>	22,0	23,6	22,2	22,4	23,3	22,7	21,9	23,1	21,7	21,6
Velocidad media del viento (km/hora)	13,2	14,6	13,8	13,5	15,7	13,9	13,0	19,2	14,2	14,5
Precipitación (promedio anual acumulado de milímetros)	1.705	1.972	2.227	2.361	1.166	2.191	1.401	1.266	1.730	1.743
Humedad relativa (promedio anual, porcentaje)	78	76	75	73	72	79	77	73	74	68
Concentración de PM10 en el aire en San José (promedio anual, mg/m ³)				27,5	27,5	28,1	24,0	27,0	25,0	24,0

Desechos

Basura en el Parque de Tecnología Ambiental (ingreso promedio diario en toneladas métricas)	707	803	1.259	1.370	1.158	1.328	1.340	1.296	1.025	1.147
Producción de basura en el cantón central de San José (gramos por persona por día)	1.036	1.032	1.030	1.104	1.024	1.039	1.090	1.291	1.390	1.198

Energía

Población cubierta por el servicio eléctrico (porcentaje)	98,1	98,4	98,6	99,0	99,1	99,1	99,1	99,1	99,1	99,1
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kW/h, miles de habitantes)	717,4	736,2	748,3	751,6	734,8	735,5	733,5	746,6	735,5	736,4
Intensidad energética	0,061	0,059	0,058	0,057	0,057	0,055	0,054	0,053	0,051	0,050
Consumo anual de electricidad por abonado (promedio, kW/h)										
<i>Sector residencial</i>	2.825	2.852	2.848	2.802	2.692	2.655	2.609	2.603	2.539	2.513
<i>Sector industrial</i>	194.210	208.101	226.643	225.914	214.348	229.389	234.026	245.761	246.714	247.363
<i>Sector general</i>	14.186	14.702	15.299	15.570	15.416	15.630	15.619	16.180	16.152	16.124
Crecimiento anual del consumo de energía secundaria (porcentaje)	8,7	4,2	6,4	2,0	-1,7	2,0	1,5	2,9	0,4	1,7

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Crecimiento anual del consumo eléctrico (porcentaje)	5,1	6,1	4,6	2,2	-1,3	3,0	1,4	3,6	1,0	1,4
Consumo de energía secundaria (terajulios)	106.189	110.680	117.792	120.126	118.094	120.480	122.049	125.619	126.177	130.950
Por sector (porcentaje)										
<i>Transporte</i>	56,8	56,8	56,7	56,9	57,9	58,4	58,7	58,6	58,7	47,7
<i>Industria</i>	17,6	17,7	18,3	17,8	16,2	16,1	15,7	15,7	15,4	24,2
<i>Residencial</i>	12,2	12,0	11,7	11,7	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	13,1
<i>Servicios</i>	3,9	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4	4,4	4,3	4,4	4,3
<i>Público</i>	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2	3,4	3,4	2,8
<i>Agropecuaria</i>	3,1	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	1,9
<i>Comercial</i>	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0	3,1	2,5
<i>Otros</i>	0,9	0,9	1,2	1,4	1,6	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
Por producto										
<i>Hidrocarburos</i>	73,7	73,1	72,4	71,9	72,2	72,2	72,4	72,2	71,9	72,1
<i>Electricidad</i>	24,9	25,4	25,1	25,2	25,3	25,6	25,6	25,8	26,0	25,8
<i>Coque</i>	1,4	1,5	2,4	2,8	2,4	2,2	2,0	1,9	2,1	2,1
<i>Biomasa</i>	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
Capacidad instalada de energía eléctrica (kW/h)				2.379	2.416	2.746	2.931	2.723	2.752	2.885
Energía eléctrica generada por fuentes renovables (porcentaje)	96,4	93,6	91,8	92,6	94,6	92,6	90,5	90,9	87,3	88,9

Agua

Población con servicio de agua de calidad potable (porcentaje)	82,2	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1	92,0	92,8	93,0
Población que recibe agua sometida a control de calidad (porcentaje)		73,4	76,0	76,0	77,3	78,2	74,9	75,3	75,5	78,5
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	52.950	55.382	47.113	13.565	20.943	18.348	8.838	16.971	14.112	7.424
Número acumulado de pozos legales perforados	12.091	12.884	13.742	14.032	14.314	14.476	14.626	14.776	14.926	15.003

Recursos marino-costeros

Exportaciones de productos pesqueros (miles de dólares)										
<i>Peces ornamentales</i>	274	312	280	298	143	76	77	68	79	29
<i>Camarón, langostino y otros decápodos</i>	12.517	9.312	6.007	5.342	4.823	3.928	4.983	7.951	11.299	15.855
<i>Pescado</i>	74.827	68.649	73.560	85.809	83.676	80.133	83.230	110.265	107.573	93.325
Playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica	57	58	59	63	61	67	80	90	107	130

Gestión institucional

Presupuesto del sector ambiental (porcentaje del PIB)				0,26	0,31	0,37	0,36	0,37	0,36	0,35
Empresas con certificación de sostenibilidad turística	56	68	92	98	136	183	240	285	303	321

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público				2.479	2.501	2.396	2.078	1.763	2.157	
Denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo			303	451	533	674	434	434	397	437
Acciones colectivas en materia ambiental	13	8	20	21	11	39	38	31	34	57

Riesgo

Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS										
<i>Emergencias con materiales peligrosos</i>				149	117	105	111	116	143	107
<i>Emergencias con LPG</i>	20	741	837	1.365	1.748	1.900	2.106	2.940	6.839	5.363
Eventos naturales que se convierten en desastres	966	538	1.519	1.386	516	1.091	1.059	701	733	429
Viviendas afectadas por eventos naturales	3.286	1.414	8.910	2.949	2.654	10.536	2.380	3.567	1.447	2.680

Notas técnicas

Estadísticas ambientales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Acciones colectivas en materia ambiental

Total de acciones colectivas en materia ambiental registradas en la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, entendidas éstas como todo aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo.

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Programa Estado de la Nación

Área afectada por incendios forestales

Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de planificación. Informe SEMEC.

Área en reservas privadas

Total de hectáreas inscritas en la Red Costarricense de Reservas Naturales. Se define como reserva natural cualquier inmueble que comprenda áreas naturales y cuyo dueño preserve o aproveche sosteniblemente estas áreas y asegure su conservación.

Fuente: Red Costarricense de Reservas Naturales

Área marina protegida

Cantidad de área intermareal o submareal, junto con las aguas que la bañan y la flora y la fauna asociadas, y sus rasgos históricos y culturales, que ha sido designada por la legislación para proteger parcial o totalmente el medio que la alberga.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Área sembrada de las principales actividades agrícolas

Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.

Fuente: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). Boletines estadísticos agropecuarios

Áreas silvestres protegidas

Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Área sometida a pago de servicios ambientales

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.

A partir del 2006 las modalidades de reforestación y regeneración se reportan de forma separada. A partir de 2009 se incluye las modalidades de vacíos de conservación y áreas silvestres protegidas.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas. Se corrige la serie y se incluyen todas las modalidades de PSA, ya que antes solo se incluía protección.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Área sometida a pago de servicios ambientales en protección del recurso hídrico

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), para la protección del recurso hídrico.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Basura en el Parque Tecnológico Ambiental

Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados. Para calcular el promedio por día se utilizan 313 días hábiles al año.

Fuente: Municipalidad de San José

Capacidad instalada de energía eléctrica

Capacidad instalada de las plantas del país para producir energía eléctrica.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público

Total de causas ingresadas por delitos en materia ambiental en el Ministerio Público.

Fuente: Poder Judicial

Consumo anual de electricidad por abonado

Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual). El sector industrial incluye: industrial menor, grandes industrias y grandes industrias de alta tensión.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Crecimiento anual del consumo de energía secundaria

Crecimiento porcentual anual de energía secundaria.

Fuente: DSE

Consumo residencial de energía eléctrica per cápita

Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo 2013.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe.

Consumo de energía secundaria

Se denomina energía secundaria a los productos resultantes de las transformaciones o elaboración de recursos energéticos naturales (primarios) o en determinados casos a partir de otra fuente energética ya elaborada (por ej. Alquitrán). Se realiza segregación por los principales sectores productivos y los principales productos energéticos.

Fuente: DSE

Crecimiento anual del consumo eléctrico

Ventas en kW/h de energía eléctrica.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe.

Cultivo orgánico

Relación entre las hectáreas de cultivo bajo el Programa de Acreditación de Certificadoras de productos vegetales orgánicos frescos, sobre las hectáreas sembradas de las principales actividades agrícolas.

Fuente: MAG. Servicio Fitosanitario del Estado.

Denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo

Cantidad de denuncias presentadas ante el Tribunal Ambiental Administrativo.

Fuente: TAA

Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS

Las "emergencias químico-tecnológicas" se refieren a los casos de emergencia con presencia de materiales y productos químicos peligrosos que responde el Cuerpo de Bomberos. Se define emergencia tecnológica como situación imprevista que tiene consecuencias negativas o la probabilidad de que estas ocurran; sobre las personas, materiales o el medio ambiente, la cual involucra el derrame, fuga, escape, incendio, explosión o ruptura de cualquier sustancia objeto o producto tóxico o peligroso.

Fuente: INS. Cuerpo de Bomberos

Energía eléctrica generada por fuentes renovables

Porcentaje de energía eléctrica que es generada por plantas que utilizan fuentes renovables.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Empresas con certificación de sostenibilidad turística

La certificación de sostenibilidad turística categoriza y diferencia empresas turísticas de acuerdo al grado en que su operación se acerque a un modelo de sostenibilidad en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales. Se reporta el dato acumulado de empresas certificadas a cada año.

Fuente: Instituto Costarricense de Turismo

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.

En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad.

A partir del año 2005 se dejaron de utilizar las mediciones convencionales, que fueron sustituidas por la medición automática.

Fuente: Instituto Meteorológico Nacional. Minaet

Eventos naturales que se convierten en desastres

Total de eventos naturales que se convierten en desastres registrados en la base de datos de DESInventar.

Fuente: DESInventar

Exportaciones de productos pesqueros

Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.

A partir del 2005 se abrió la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.

Fuente: Procomer

Importación total de plaguicidas

Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros.

Esta cifra debe tratarse con precaución debido a que no todo lo que se importa es consumido en el país, existe una cantidad de productos que se reexporta.

Fuente: MAG. Servicio Fitosanitario del Estado

Intensidad energética

Es la energía utilizada para la producción por cada unidad monetaria en un país. Se calcula con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios y el PIB en colones.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía

Número de contratos del Pago de Servicios ambientales

Cantidad de contratos firmados con incentivos del pago de servicios ambientales. Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica

Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica. Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Número de pozos legales perforados acumulado

Cantidad de pozos legales perforados acumulado a través de los años.

Durante el 2013, se incluyen 317 pozos perforados por el AyA, para ASADAS y propios, que no habían sido reportados y que a la fecha, no se les ha asignado número de pozo. Estos pozos fueron perforados en años anteriores, pero hasta el 2013 se registran.

Fuente: Senara

Población con servicio de agua de calidad potable

Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos, emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.

La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda. A partir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Población que recibe agua sometida a control de calidad

Población que recibe agua sometida a control de calidad. El control de calidad es la suma de acciones que las mismas empresas proveedoras ejercen sobre el agua que entregan como servicio; para esto se debe evaluar periódicamente el agua de la fuente de abastecimiento, tanques de almacenamiento y red de distribución; el número y frecuencia de muestras depende del tamaño población de la abastecida.

A partir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Población cubierta por el servicio eléctrico

Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.

Fuente: ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe

Presupuesto del sector ambiental

Porcentaje que representa el monto del gasto ambiental público en relación con el producto interno bruto (PIB). Se incluye el presupuesto asignado a Sinac, Minae, Conagebo, Incopecsa, Fonafifo y Comcure.

Fuente: Ministerio de Hacienda, secretaria técnica de la autoridad presupuestaria.

Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José

Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.

Para el cálculo se toma la producción de basura en toneladas métricas, se divide entre la población del cantón; el resultado se divide entre los 365 días del año y luego se multiplica por mil. Esta fórmula suministra los datos en kilogramos. Para pasarlo a gramos se multiplica de nuevo por mil.

Para el 2014 los datos fueron ajustados con las proyecciones de población por distritos, con base en el Censo 2011, del INEC-CCP.

Fuente: Municipalidad de San José

Visitantes al Sistema de Parques Nacionales

Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año.

La serie fue actualizada con base en el Informe Semec. Para el 2012 se debe tener en cuenta que el informe del cuarto trimestre correspondiente al Área de Conservación Tortuguero (ACTO) no fue remitido a tiempo por lo que no se incluyen las estadísticas correspondientes al mismo

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de planificación. Informe SEMEC.

Viviendas afectadas por eventos naturales

Viviendas afectadas por eventos naturales que se convierten en desastres registradas en la base de datos DESInventar.

Fuente: DESInventar

Volumen total de agua concesionado

Volumen total de agua concesionada otorgado e inscrito. Corresponde al dato del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año e incluye todo lo concesionado hasta la fecha. El dato de inscrito corresponde al caudal registrado por las Asadas y los pozos artesanales para consumo humano.

Fuente: Minae. Dirección de Agua.

Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos

Volumen en metros cúbicos de explotación de agua por medio de pozos legales.

Durante el 2013, se incluyen 317 pozos perforados por el AyA, para ASADAS y propios, que no habían sido reportados y que a la fecha, no se les ha asignado número de pozo. Estos pozos fueron perforados en años anteriores, pero hasta el 2013 se registran.

Fuente: Senara

Volumen autorizado para aprovechamiento de madera

Cantidad en metros cúbicos autorizada por el Sinac en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera.

Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificado de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Estadísticas Políticas

EN BREVE

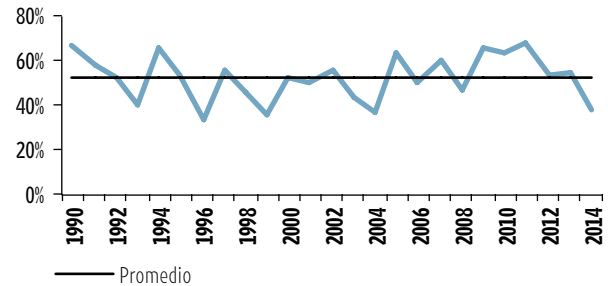


Formación de leyes | Legislación aprobada no asigna recursos financieros para su implementación

Indicador	1990	2000	2014
Formación de leyes			
Legislativo	54	48	33
Ejecutivo	38	27	14
Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular		63	180
Leyes en promesa democrática sin sustento económico (%)	53,3	50,0	38,5

Fuente: Asamblea Legislativa.

Leyes sin sustento económico

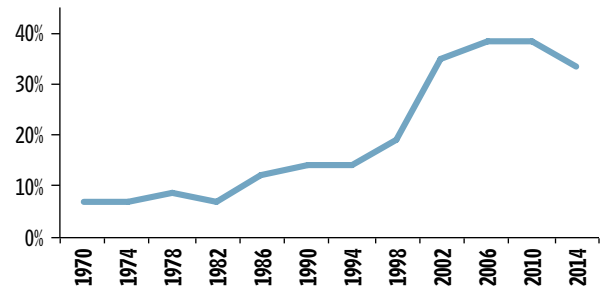


Electoral | Aumento progresivo en escaños ocupados por mujeres

Indicador	1970	1990	2014
Abstencionismo	16,7	18,2	31,8
Distancia entre el partido ganador y el segundo lugar (%)	13,6	4,3	0,94
Índice de nacionalización partidaria	0,93	0,91	0,85
Partidos políticos que alcanzan representación parlamentaria	4	5	9
Representación femenina en escaños parlamentarios	7,0	14,0	33,3

Fuente: TSE y PEN.

Escaños ocupados por mujeres

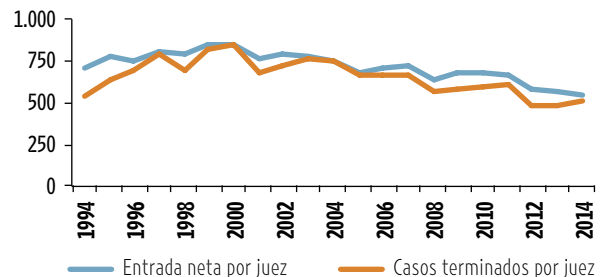


Administración de justicia | Disminuye demanda y eficiencia de servicios del Poder Judicial

Indicador	1990	2000	2013
Casos entrados por juez	766	844	546
Casos terminados por juez		841	506
Habitantes por juez	9.965	6.665	3.732
Personas condenadas por los tribunales por delito (%)			
Contra la vida	35,1	20,3	
Contra la propiedad	54,5	44,8	
Sexuales	6,3	16,5	
Por Ley Psicotrópicos	4,1	18,4	

Fuente: Poder Judicial.

Desempeño judicial

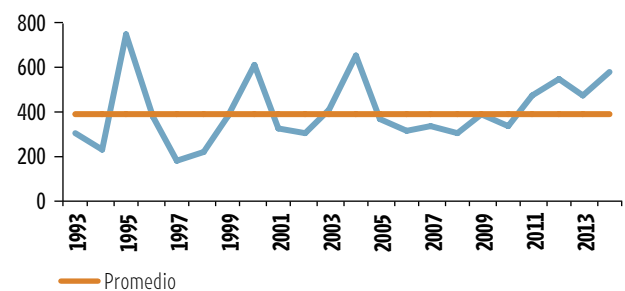


Otros indicadores | Acciones colectivas alcanzan punto más alto en últimos 10 años

Indicadores	2000	2014
Organización ciudadana		
Acciones colectivas	613	585
Audiencias públicas en la Aresep	61	513
Relación entre el personal de seguridad público y privado	6,6	0,6
Criminalidad (tasa por 100.000 habitantes)		
Homicidios dolosos	6,1	9,1
Delitos sexuales	94,1	

Fuente: Poder Judicial, PEN, Aresep y MSP.

Acciones colectivas



Estadísticas políticas

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Formación de leyes										
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa (días naturales, año legislativo: 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	732	724	536	812	810	818	939	710	622	883
<i>Ejecutivo</i>	661	846	594	648	619	871	632	704	543	627
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo (días naturales, año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	22	20	26	23	23	26	30	19	17	14
<i>Ejecutivo</i>	19	50	19	22	20	28	22	15	11	13
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	56	57	32	49	97	66	65	63	72	33
<i>Ejecutivo</i>	12	18	17	38	16	47	28	33	35	14
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa										
	3	12	7	20	7	39	20	13	23	7
Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular										
	65	91	79	145	225	322	195	143	148	180
Leyes en promesa democrática sin sustento económico (porcentaje)										
	63,2	50,0	60,0	47,2	65,6	63,8	68,0	53,4	55,1	38,5
Administración de justicia										
Presupuesto del sector justicia (porcentaje del PIB)										
	1,2	1,1	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6
Ligitosidad (por mil habitantes)										
	114	114	121	130	146	144	143	127	126	128
Entrada neta por juez										
	677	704	722	641	674	673	659	580	565	546
Casos terminados por juez										
	663	670	666	568	585	596	609	483	487	506

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Habitantes por juez	5.178	5.308	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889	3.732
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto (meses, semanas y días)										
<i>Hábeas corpus</i>	16d	17d	16d	19d	20d	19d	17d	16d	15d	11d
<i>Recursos de amparo</i>	3m3s	3m1s	2m1s	2m1s	2m1s	2m2s	1m3s	1m3s	2m0s	1m1s
<i>Acciones de inconstitucionalidad</i>	22m2s	29m2s	22m3s	26m2s	18m0s	15m1s	16m3s	16m3s	16m3s	18m0s
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia										
Por tipo de delito										
<i>Contra la vida</i>	16.045	15.888	17.370	19.207	21.547	21.687	19.750	17.488	19.656	
<i>Contra la propiedad</i>	64.154	65.057	66.060	68.124	80.911	83.276	81.402	60.270	78.339	
<i>Sexuales</i>	5.178	4.982	5.333	5.643	6.502	6.511	6.503	6.250	8.090	
<i>Por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	12.768	12.150	18.092	29.421	62.418	64.217	49.517	3.044	2.721	
Presos sin condena	1.204	1.272	1.083	1.280	1.675	1.658	1.808	1.769	1.536	
Personas condenadas por los tribunales penales										
Por tipo de delito (porcentaje)										
<i>Contra la vida</i>	18,3	24,1	24,0	21,2	17,5	15,0	14,4	14,1	11,6	
<i>Contra la propiedad</i>	46,1	43,4	41,5	42,2	49,5	55,4	57,2	59,1	63,5	
<i>Sexuales</i>	19,5	18,4	18,4	16,3	14,5	12,3	11,6	9,8	9,7	
<i>Por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	16,2	14,1	16,1	20,3	18,4	17,2	16,8	16,9	15,2	
Personas condenadas por los tribunales superiores penales										
Por pena impuesta (porcentaje)										
<i>Días multa</i>	2,5	4,1	3,9	2,6	1,8	1,7	1,4	1,6	1,8	
<i>Prisión efectiva</i>	66,2	61,4	63,9	68,2	71,1	63,0	62,5	66,4	63,8	
<i>Prisión con ejecución condicional</i>	31,3	34,5	32,3	29,1	27,1	35,2	36,1	32,0	34,5	
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia										
Por materia (porcentaje)										
<i>Civil</i>	13,5	15,5	16,9	17,3	20,5	20,9	8,4	5,8	2,7	2,2
<i>Cobros</i>							16,4	22,6	23,6	18,5
<i>Agraria</i>	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4
<i>Familia</i>	4,4	4,6	4,4	4,1	3,8	3,9	3,9	4,4	4,4	3,5
<i>Contenciosa</i>	4,8	5,8	5,9	3,9	0,8	1,0	1,3	1,3	1,6	1,8
<i>Penal</i>	26,0	26,7	27,0	29,9	34,9	36,2	34,0	25,5	27,6	39,9
<i>Trabajo</i>	3,5	3,9	3,6	3,5	3,8	4,0	4,4	4,7	4,8	3,9
<i>Contravenciones</i>	8,9	8,8	8,2	8,4	7,4	7,3	7,0	7,8	7,2	5,4
<i>Tránsito</i>	20,6	16,2	16,8	16,1	11,8	9,9	7,9	9,5	9,9	8,4
<i>Pensiones alimentarias</i>	4,3	4,4	4,0	4,0	4,0	4,1	4,4	5,5	6,0	4,8
<i>Penal juvenil</i>	1,8	1,8	1,7	1,9	2,2	2,4	2,5	1,8	1,7	2,5
<i>Violencia doméstica</i>	8,6	8,6	7,7	7,3	7,4	7,2	6,9	7,7	7,5	6,1
<i>Constitucional</i>	3,0	3,0	2,9	2,9	2,7	2,6	2,4	2,7	2,4	2,5
<i>Notarial</i>		0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2

Control ciudadano

Casos en la Defensoría de los Habitantes										
<i>Solicitudes de intervención</i>	24.901		14.397	17.539	19.878	20.785	19.610	24.651	29.293	30.264
<i>Investigaciones por denuncia</i>	2.302	2.028	2.056	2.521	2.048	3.066	3.305	2.945	3.208	2.445

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.768	1.916	2.074	2.103	2.503	2.369	2.320	3.147	3.427	3.175
Audiencias públicas en la Aresep	57	81	189	255	299	170	294	316	363	513
Contralorías de servicios	171	190	197	81	90	94	89	97	96	91
Contralorías locales de la CCSS				85	80	77	73	75	72	72

Gobiernos locales

Carga tributaria de los gobiernos locales	0,46	0,53	0,53	0,58	0,62	0,61	0,61	0,64	0,68	0,72
Presión tributaria de los gobiernos locales	51,4	53,1	51,8	48,0	51,2	52,7	53,0	51,4	53,2	54,5
Credenciales canceladas a autoridades municipales										
Alcaldes	3	18	6	7	3	11	9	1	2	13
Regidores	63	29	35	52	42	23	55	38	37	40
Síndicos	5	30	14	8	8	50	9	14	7	8
Concejales de distrito	9	14	26	17	10	16	46	39	25	35

Organización ciudadana

Organizaciones activas de la sociedad civil										
Sindicatos	259	252	221	265	271	256	254	262	288	286
Afiliados a sindicatos	166.954	164.842	159.862	168.579	178.554	185.826	190.442	201.910	207.109	193.093
Asociaciones solidaristas activas	1.142	1.248	1.201	1.245	1.339	1.368	1.364	1.393	1.408	1.394
Afiliados a asociaciones solidaristas activas	207.080	222.138	245.113	266.974	248.228	250.730	271.980	286.977	300.465	309.715
Asociaciones de desarrollo comunal	2.754	2.821	2.809	2.974	2.814	3.210	3.331	3.394	3.471	3.550
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	40	42	43	43	43	46	46	46	47	50
Acciones colectivas	370	318	335	308	394	340	477	545	480	587

Seguridad pública y privada

Permisos de portación de armas de fuego	13.877	9.590	11.740	16.274	17.692	18.636	23.973	15.572	20.701	17.466
Personal de seguridad privada acreditado	9.525	9.926	19.620	18.857	20.632	24.782	25.960	28.539	25.654	24.190
Personal de seguridad pública	9.799	9.795	10.592	11.114	12.603	12.150	13.270	14.201	14.701	14.560

Criminalidad

Tasa de delitos dolosos contra la vida (por 100.000 habitantes)										
Excluyendo agresión	72	73	78	95	103	107	86	66	65	
Incluyendo agresión	214	210	225	247	268	282	247	205	211	
Tasa de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)	6,9	7,7	8,0	11,1	11,3	11,3	9,7	8,2	8,7	9,1
Tasa de víctimas de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)	7,4	8,0	8,2	11,7	11,8	11,5	10,3	8,8	8,7	10,0
Tasa de delitos sexuales (por 100.000 habitantes)	122,8	116,4	122,9	128,1	145,5	143,6	141,6	134,3	146,9	

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Víctimas de homicidio	319	351	369	512	525	527	474	407	411	477
Por sexo										
<i>Hombres</i>	262	306	332	452	466	466	410	357	325	426
<i>Mujeres</i>	57	45	37	60	59	61	64	50	86	51
Víctimas de homicidio por arma de fuego	196	217	226	349	338	349	300	261	279	327

Notas técnicas

Estadísticas políticas

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Acciones colectivas

Total de acciones colectivas, entendidas como todo aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo, registradas en la base de datos de Acciones Colectivas del Programa Estado de la Nación.

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Programa Estado de la Nación

Afiliados a asociaciones solidaristas

Cantidad de personas afiliadas a alguna asociación solidarista. Las asociaciones solidaristas son una forma de organización laboral que se establece en empresas e instituciones por mutuo acuerdo entre patronos y trabajadores, y cuyo fin principal es armonizar la relación entre ambos sectores. Las cifras corresponden a septiembre de cada año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación

Afiliados a sindicatos

Cantidad de personas afiliadas a algún sindicato. Las cifras corresponden a septiembre de cada año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación

Audiencias públicas en la Aresep

Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep. Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad.

A partir del año 2007 el número de audiencias aumenta significativamente debido a una orden de la Sala Constitucional de realizar audiencias de un mismo tema en las 8 regiones del país, cuando se discuten asuntos que afectan a todo el país.

Fuente: Aresep

Carga tributaria

Participación relativa de los impuestos municipales como porcentaje del producto interno bruto.

Fuente: CGR. Memoria Anual

Casos en la Defensoría de los habitantes

Número de casos ingresados por parte de la ciudadanía ante la Defensoría de los Habitantes.

Fuente: Defensoría de los Habitantes

Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia

Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).

El ámbito civil incluye la materia agraria. En el período 2005-2008 las demandas por cobros (ejecutivos) ingresadas en el Juzgado Civil de Hacienda se incluían en la materia Contenciosa y Civil de Hacienda. Para los años 2009 y 2010 ese tipo de demandas (monitorios) se reportaron en la materia Civil y a partir del 2011 son incluidas en la materia de Cobros.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Contralorías de servicios

Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno. Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones.

Hasta el año 2007, los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS, regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados. A partir del año 2008 se contabiliza la información de contralorías locales de la CCSS, por separado.

Fuente: Mideplan

Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa

Cantidad de convenios de carácter no financiero, aprobados por la Asamblea Legislativa.

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa

Credenciales canceladas a autoridades municipales

Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular. Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.

Fuente: TSE

Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor

Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.

Fuente: Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor

Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia

Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso. En el 2012 se realizó un ajuste en la serie de delitos contra la vida, debido a la inclusión de las lesiones culposas de tránsito que antes no se consideraban, y a la resta de las tentativas de suicidio, por no ser delitos producto de voto de la Sala IV. En el caso de los delitos contra la propiedad, se ajusta la serie con relación al número de secuestros, puesto que se consideran los verificados por el proceso policial.

La reducción en los delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos a partir del 2012 se debe a los cambios implementados por el Ministerio Público para registrar las denuncias, donde si se valora que la tenencia o posesión de droga es para consumo propio, no se abre una causa penal por cuanto este hecho no constituye delito.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto

Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa

Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo

Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Entrada neta por juez

Cantidad de casos entrados por cada juez de primera instancia.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Habitantes por juez

Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia. Incluye plazas ordinarias y extraordinarias.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular

Total de iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular.

Fuente: Asamblea Legislativa. Oficina de Iniciativa Popular

Leyes aprobadas por iniciativa

Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año i a abril del año i+1. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Ligitudad

Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

Fuente: Poder Judicial

Leyes en promesa democrática sin sustento económico

Considera la legislación que explícitamente amplía derechos reconocidos en leyes anteriores, reconoce nuevos derechos a favor de personas o grupos, o genera nuevas obligaciones del Estado para la tutela de los derechos legislados, pero que no asigna recursos para su cumplimiento.

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Organizaciones activas de la sociedad civil

Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a la Uccaep.

A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los CEN-CINAI, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 no se registra el dato referente a sociedades anónimas laborales, debido a dificultades para obtener la información. Las cifras registradas en el año 2006 corresponden a julio de 2007. El número de sindicatos y asociaciones solidaristas activas fue revisado y corregido por lo que los datos del 2010 en adelante varían de los presentados en años anteriores.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones

Permisos de portación de armas de fuego

Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como personas jurídicas.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos

Personal de seguridad privada acreditado

Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.

Las cifras reportadas corresponden al personal de seguridad vigente al momento de enviar la información, es importante resaltar que la acreditación del personal varía con mucha frecuencia, todos los días se reportan ingresos nuevos así como vencimientos.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad

Personal de seguridad pública

Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación

Personas condenadas por los tribunales penales

Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Personas condenadas por los tribunales superiores penales

Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Presión tributaria

Participación relativa de los impuestos municipales con respecto a los impuestos totales

Fuente: CGR. Memoria Anual

Presos sin condena

Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales. Las cifras corresponden a diciembre de cada año.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Casos terminados por juez

Carga de trabajo neta por año, por juez. Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala Cuarta, que se ocupan de la materia constitucional.

A partir del 2004 se reportan los jueces ordinarios y extraordinarios. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de delitos dolosos contra la vida

Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de delitos sexuales

Relaciona los delitos sexuales con la población. Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de homicidios dolosos

Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de víctimas de homicidios dolosos

Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Víctimas de homicidio

Personas que han muerto a manos de un homicida.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Víctimas de homicidio por arma de fuego

Personas que han muerto por arma de fuego.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Indicadores Internacionales

Posición de Costa Rica en el mundo y en Latinoamérica y el Caribe



Indicadores internacionales

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indicadores sociales										
Índice de brecha de género										
Valor del índice (de 0 a 1)		0,694	0,701	0,711	0,718	0,719	0,727	0,723	0,724	0,717
Posición en América Latina y el Caribe		3	3	5	5	3	3	4	6	9
Posición en el mundo		30	28	32	27	28	25	29	31	48
Total de países		115	128	130	134	134	135	135	136	142
Índice de empoderamiento político de las mujeres										
Valor del índice (de 0 a 1)		0,277	0,277	0,283	0,283	0,329	0,338	0,316	0,326	0,276
Posición en América Latina y el Caribe		1	1	3	3	1	1	4	4	6
Posición en el mundo		15	16	20	20	14	14	21	21	32
Total de países		115	128	130	134	134	135	135	136	142
Índice de desarrollo humano (IDH)										
Valor del índice (de 0 a 1)	0,838	0,841	0,846	0,847	0,854	0,725	0,744		0,773	0,763
Posición en América Latina y el Caribe	5	5	5	7	9	8	12		9	9
Posición en el mundo	47	48	48	50	54	62	69		62	68
Total de países	177	177	176	179	182	169			186	187
Indicadores económicos										
Índice de libertad económica										
Valor del índice (de 0 a 100)	66,1	65,9	64,0	64,2	66,4	65,9	67,3	68,0	67,0	66,9
Posición en América Latina y el Caribe	8	7	10	8	8	9	9	7	8	9
Posición en el mundo	37	42	49	46	46	54	49	45	49	53
Total de países	155	157	157	179	179	179	179	179	185	186
Índice de libertad comercial										
Valor del índice (de 0 a 100)	70,0	59,4	59,0	60,0	60,3	59,3	58,2	57,6	58,3	64,9
Posición en América Latina y el Caribe	8	14	15	14	20	20	20	19	18	13
Posición en el mundo	38	80	88	84	110	120	126	123	123	92
Total de países	155	157	157	157	178	179	179	179	185	184
Libertad de comercio internacional										
Valor del índice (de 0 a 100)	73,4	77,4	82,4	81,8	81,8	82,5	85,2	85,1	85,1	83,8
Posición en América Latina y el Caribe	6	4	2	3	5	9	3	1	3	4
Posición en el mundo	63	53	39	44	53	63	46	42	44	52
Total de países	155	157	157	157	178	179	179	179	180	180

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Libertad fiscal										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	83,0	83,0	83,0	82,9	82,8	82,4	82,3	82,8	82,9	80,0
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	10	10	8	10	9	9	11	9	10	11
<i>Posición en el mundo</i>	36	36	40	46	52	57	63	60	59	86
<i>Total de países</i>	155	157	157	157	178	179	179	179	179	183
Libertad de inversión										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	4	5	5	4	5	5	7	9	8
<i>Posición en el mundo</i>	18	18	20	27	27	38	38	49	53	52
<i>Total de países</i>	155	157	157	157	179	179	179	179	182	184
Libertad financiera										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	50	50	40	40	50	50	50	50	50	50
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	17	15	19	18	14	13	16	15	14	12
<i>Posición en el mundo</i>	64	61	108	104	73	72	70	77	76	74
<i>Total de países</i>	155	157	157	157	178	179	179	179	185	181
Libertad frente a la corrupción										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	43	49	42	41	50	51	53	53	48	51
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	8	5	6	5	8	8	8	7	8	8
<i>Posición en el mundo</i>	53	42	55	54	48	50	42	42	50	46
<i>Total de países</i>	155	157	157	157	179	179	179	179	185	185
Índice Networked Readiness (NRI)										
<i>Valor del índice (de 1 a 7)</i>	2,80	3,77	3,87	3,99	3,95	4,05	4,05	4,00	4,15	4,25
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	9	6	6	5	4	3	4	5	6	3
<i>Posición en el mundo</i>	69	56	60	56	49	46	46	58	53	53
<i>Total de países</i>	155	122	127	134	133	138	138	142	144	148
Índice de competitividad global										
<i>Valor del índice (de 1 a 7)</i>	3,72	4,25	4,11	4,23	4,25	4,31	4,27	4,34	4,35	4,42
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	7	3	5	5	4	3	4	6	6	3
<i>Posición en el mundo</i>	64	53	63	59	55	56	61	57	54	51
<i>Total de países</i>	117	125	131	134	133	139	142	144	148	144
Satisfacción con la economía										
<i>Valor porcentual</i>	25		26		32	33			11	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	9		9		8	7			17	
<i>Total de países</i>	18		18		18	18			18	

Indicadores ambientales

Índice de desempeño ambiental (EPI)										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	57,28	57,50	57,71	58,04	58,12	58,38	58,46	58,53		58,53
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	2	2	2	2	2	3	3		
<i>Posición en el mundo</i>	55	53	52	52	51	52	54	54		54
<i>Total de países</i>	178	178	178	178	178	178	178	178		178
Índice de huella ecológica										
<i>Valor del índice</i>		2,00		2,27		2,69				2,22
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>		16		14		14				17
<i>Posición en el mundo</i>		88		65		62				93
<i>Total de países</i>		147		150		152				182
Índice de biocapacidad										
<i>Valor del índice</i>		1,50		1,84		2,33				1,52
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>		15		15		11				20
<i>Posición en el mundo</i>		69		69						82
<i>Total de países</i>		146		150		152				182

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indicadores políticos										
Índice de libertad en el mundo (DP, LC)^{a/}										
<i>Valor del índice [DP(0-40), LC(0-60)]^{b/}</i>	(38,54)	(38,54)	(38,53)	(38,53)	(38,53)					
<i>Calificación en América Latina y el Caribe</i>	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
<i>Calificación en el mundo</i>	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
<i>Total de países</i>	192	194	193	193	193	194	194	195	195	
Apoyo a la democracia										
<i>Valor porcentual</i>	73	75	83	67	74	72	65		53	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	3	2	1	5	2	3			9	
<i>Total de países</i>	18	18	18	18	18	18	18		18	
Satisfacción con la democracia										
<i>Valor porcentual</i>	39	48	47	44	63	61	44		35	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	5	4	4	4	2	2			11	
<i>Total de países</i>	18	18	18	18	18	18	18		18	
Índice de libertad de prensa										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	19	18	20	19	19	19	18	18	18	18
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	7	5	6	5	5	4	4	4	4	3
<i>Posición en el mundo</i>	35	27	33	30	29	29	23	24	24	22
<i>Total de países</i>	194	194	195	195	195	195	196	197	197	197
Índice de percepción de la corrupción										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	4,2	4,1	5,0	5,1	5,3		4,8	54	53	54
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	5	7	8	8		5	6	9	5
<i>Posición en el mundo</i>	51	55	46	48	43		50	48	49	47
<i>Total de países</i>	159	163	180	180	180		183	176	177	175

a/ DP: derechos políticos, LC: libertades civiles.

b/ Corresponde a los subpuntajes agregados. En derechos políticos el máximo puntaje es 40, y en libertades civiles el máximo puntaje es 60.

Notas técnicas

Indicadores internacionales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Apoyo a la democracia

Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Un valor porcentual alto indica mayor apoyo a la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.

Fuente: Latinobarómetro, en <http://www.latinobarometro.org>

Índice de biocapacidad

La biocapacidad de la Tierra es la cantidad de área biológicamente productiva -tierras agrícolas, praderas, bosques y zonas pesqueras- que está disponible para suplir las necesidades de la humanidad. Cuanto más alto es el índice, mayor es el área biológicamente productiva disponible para satisfacer las necesidades humanas.

Fuente: WWF, en <http://www.panda.org>

Índice de brechas de género

Mide las brechas de género en términos de acceso a los recursos y oportunidades. Es construido para generar un ranking de los países en aspectos relacionados con las brechas de género en cuatro áreas: participación y oportunidades en la economía, logros en educación, participación política, salud y supervivencia. El puntaje está entre 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.weforum.org/>

Índice de competitividad global

Mide el grado de competitividad de un país, considerando aspectos micro y macroeconómicos. Es un promedio ponderado de doce componentes (pilares), que reflejan aspectos de la competitividad.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.gcr.weforum.org>

Índice de desarrollo humano (IDH)

Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en dólares.

El dato de cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe sobre Desarrollo Humano, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.

Fuente: PNUD, en <http://hdr.undp.org/en/reports/global>

Índice de desempeño ambiental (EPI)

Conocido como EPI por su sigla en inglés (environmental performance index), este índice cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de los países. El EPI fue precedido por el índice de sustentabilidad ambiental (environmental sustainability index, ESI), publicado entre 1999 y 2005. Los valores están entre 0 y 100, donde 0 es la peor calificación posible.

En el 2012 se da un cambio en la metodología y se crea una serie de tiempo que permite comparar el desempeño ambiental cada año.

Fuente: Universidad de Yale, Universidad de Columbia, Banco Mundial y Centro de Red de Información de Geología Internacional (Ciesin), en <http://epi.yale.edu/Home>

Índice de empoderamiento político de las mujeres

Mide la brecha entre hombres y mujeres en la toma de decisiones en altos cargos políticos. Se calcula como la razón de mujeres a hombres en ministerios, parlamentos y presidencias o primeros ministerios en los últimos cincuenta años. Es uno de los cuatro pilares del índice de brechas de género. El puntaje va de 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.weforum.org>

Índice de la huella ecológica

Mide la demanda de la humanidad sobre la biosfera, en términos del área de tierra y mar biológicamente productiva requerida para proporcionar los recursos que se utilizan y absorber los desechos que se generan. Muestra el grado de demanda humana sobre los ecosistemas. Cuanto más alto es el índice, mayor es la demanda humana sobre los recursos disponibles.

Fuente: WWF, en <http://www.panda.org>
<http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/>

Índice de libertad comercial

Medida cuantitativa de la carga global que representan las regulaciones -y la eficiencia del Gobierno para aplicarlas- en la capacidad para establecer, operar y cerrar una empresa. Las regulaciones son una forma de tributación que dificulta la creación de valor para los empresarios. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Índice de libertad de prensa

Los niveles de libertad se miden a partir de 23 preguntas subdivididas en tres categorías: ambiente legal, ambiente político y ambiente económico. El puntaje final es la suma de los puntajes individuales de cada categoría. Se asignan puntajes de 0 (mejor situación) a 100 (peor situación). Puntaje de 0 a 30: libre, 31 a 60: parcialmente libre, 61 a 100: sin libertad.

Fuente: Freedom House, en <http://www.freedomhouse.org>

Índice de libertad económica

Promedio simple de diez libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional. Rangos de 0 a 49,9: represivo, 50 a 59,9: mayoritariamente represivo, 60 a 69,9: moderadamente libre, 70 a 79,9: mayoritariamente libre, 80 a 100: libre.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Índice de libertad en el mundo

Evalúa derechos políticos y libertades civiles mediante reportes analíticos y ratings numéricos enviados por cada país. Asume valores entre 1 y 7, donde 1 indica el más alto grado de libertad y 7 el menor. De 1 a 2,5: libre, 3 a 5: parcialmente libre, 5 a 7: no libre.

Fuente: Freedom House, en <http://www.freedomhouse.org>

Índice de percepción de la corrupción

Índice compuesto, basado en indicadores relacionados con la corrupción, provenientes de encuestas y opiniones de expertos. Ordena a los países según el grado de corrupción percibida en los funcionarios públicos y políticos. Para determinar el valor medio de un país se estandariza por medio de la técnica de igualación de percentiles, en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

Para el 2012 se da un cambio en la metodología de cálculo, por lo que la serie a partir del 2012 no es comparable con años anteriores, pero sí a partir de ese año. Se ajusta la escala de 0 a 100, donde 0 es igual al más alto nivel de corrupción percibida y el 100 es igual al nivel más bajo de corrupción percibida.

Fuente: Transparencia Internacional, en <http://www.transparency.org>

Índice Networked Readiness (NRI)

Mide la capacidad de los países para explotar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Escala de 1 a 7, donde 7 indica la mejor posición.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.gcr.weforum.org>

Libertad de comercio internacional

Medida compuesta por la ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Libertad de inversión

Evaluación del libre flujo de capitales, en especial del capital extranjero. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Libertad financiera

Medida relacionada con la seguridad bancaria y la independencia del control gubernamental. El rango va de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Libertad fiscal

Medida de la carga del Gobierno desde el punto de vista de los ingresos. Incluye la carga impositiva, en términos de tasa impositiva máxima sobre los ingresos (personales y corporativos en forma separada) y el monto total de los ingresos fiscales como proporción del PIB. Asume valores entre 0 y 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Libertad frente a la corrupción

Se basa en información cuantitativa que evalúa la percepción sobre la corrupción en el entorno empresarial e incluye los ámbitos legal, judicial y administrativo. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Satisfacción con la democracia

Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que están satisfechas con el funcionamiento de la democracia en su país. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.

Fuente: Latinobarómetro, en <http://www.latinobarometro.org>

Satisfacción con la economía

Mediante entrevistas, mide la opinión pública en aspectos relacionados con la economía. Abarca dieciocho países latinoamericanos. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la economía.

Fuente: Latinobarómetro, en <http://www.latinobarometro.org>

Siglas y acrónimos

A

ACA	Área de Conservación Arenal	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	AIDA	Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente
ACAI	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales	Ailac	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe
ACAM	Academia de Centroamérica	AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ACCV	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ACE	Aseguramiento por cuenta del Estado	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
ACG	Área de Conservación Guanacaste	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
Acepesa	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	Amifotur	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	AMPR	Área marina de pesca responsable
Aciplast	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	AMSJ	Área Metropolitana de San José
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	AMUM	Áreas marinas de uso múltiple
ACLA-HN	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
Acmic	Área de Conservación Marina Isla del Coco	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	AOCR	Asociación Ornitológica de Costa Rica
Acopac	Área de Conservación Pacífico	Apaco	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
Acope	Asociación Costarricense de Productores de Energía	AP	Alianza Patriótica
Acoprehel	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
Acorde	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	API	AIDS Program Effort Index
Acosa	Área de Conservación de la Península de Osa	Apiagol	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
ACT	Área de Conservación Tempisque	Aprefflofas	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	Apromujer	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
Actuar	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
Adapte	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	ARAO	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica
ADC	Alianza Demócrata Cristiana	Arapac	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
Adefor	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca	Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
Adestra	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	Aresop	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ADII	Asociación de desarrollo integral indígena	Asada	Asociación administradora de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales
Adpic	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
AEC	Asociación de Estados del Caribe	ASN	Autoridad Sanitaria Nacional
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	ASP	Áreas silvestres protegidas
AECO	Asociación Ecologista Costarricense	ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas
AELC	Asociación Europea de Libre Cambio	ATN	Asociación Terra Nostra

AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo
B		Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
BCCR	Banco Central de Costa Rica	Cedsa	Centro para el Desarrollo Sostenible en las Américas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
BCR	Banco de Costa Rica	Cecudi	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
BEM	Bonos de estabilización monetaria	Cegeca	Centro de Gestión de Calidad
BEN	Balance Energético Nacional	Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
BFV	Bono familiar de vivienda	Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Biomarcc	Proyecto Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica, Desarrollo de Capacidades y Adaptación al Cambio Climático (GIZ)	Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)
BM	Banco Mundial	Cemedc	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	CEN-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Cenac	Centro Nacional de la Cultura
BPA	Buenas prácticas agrícolas	Cenadi	Centro Nacional de Didáctica
BNV	Bolsa Nacional de Valores	Cenare	Centro Nacional de Rehabilitación
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	CeNAT	Centro Nacional de Alta Tecnología (Conare)
BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica	Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos
C		Cence	Centro Nacional de Control de Energía (ICE)
CAAR	Comités administradores de acueductos rurales	Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología	Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental (Minae)
CACP	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas	Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica
Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses	Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CAF	Certificado de abono forestal	Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CAIS	Centros de Atención Integral en Salud	Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional
Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación	Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
CAN	Corporación Arrocera Nacional	CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo	CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO, sigla en inglés)
Canapep	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña	CGN	Corporación Ganadera Nacional
Canara	Cámara Nacional de Radio	CHN	Corporación Hortícola Nacional
Canatur	Cámara Nacional de Turismo	CGR	Contraloría General de la República
Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	CIA	Agencia Central de Inteligencia (Estados Unidos; sigla en inglés)
Caprosoft	Cámara de Productores de Software	CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical
Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)	CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)
Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe	CICA	Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (UCR)
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas
Caturgua	Centro de Turismo de Guanacaste	Cicafé	Centro de Investigaciones en Café (Icafé)
CBA	Canasta básica alimentaria	Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)	CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano	CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CBT	Canasta básica tributaria	CIEA	Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (Conare)
CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act	Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
CCC	Cámara Costarricense de la Construcción	Cientec	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología
CCF	Cámara Costarricense Forestal	CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos (UCR)
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)	CIET	Centro de Investigación en Enfermedades Tropicales (UCR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social	CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
CCT	Centro Científico Tropical	CIU	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas
CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores		
CDS	Centro Democrático Social		
CE	Comunidad Europea		
CEA	Centro de Educación Ambiental (UNED)		
Ceare	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado		

CIJ	Corte Internacional de Justicia	Coneléctricas	Consortio Nacional de Empresas de Electrificación de Costa Rica R.L.
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres (OEA)	Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
CIMT	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales	Conicit	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
Cimar	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (UCR)	Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos	Coopeguanacaste	Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste R.L.
CINA	Centro de Investigación en Nutrición Animal (UCR)	Coopelesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos R.L.
Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	Coopesantos	Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R.L.
Cindea	Centro Integrado de Educación de Adultos	Coopesolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social R.L.
Cinpe	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (UNA)	Cooprena	Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	COP	Conferencia de las Partes (CMNUCC; sigla en inglés)
Cites	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (sigla en inglés)	Corbana	Corporación Bananera Nacional
CJC/CJC-SC	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional	Corec	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense
Claeh	Centro Latinoamericano de Economía Humana	Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	Cosevi	Consejo de Seguridad Vial
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático	Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
CMS	Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (sigla en inglés)	Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
CNC	Comisión Nacional del Consumidor	CPA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	CPJ	Corte Penal Internacional
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	CPJ	Consejo de la Persona Joven (MCJ)
CNP	Consejo Nacional de Producción	CRBio	Sistema Costarricense de Información sobre Biodiversidad
CNPC	China National Petroleum Corporation	CPN	Consejo Portuario Nacional
CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia	CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano
CNR	Coalición de Países con Bosques Tropicales (sigla en inglés)	Crusa	Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la Cooperación
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	CSA	Certificado de servicios ambientales
CNT	Compañía Nacional de Teatro	CSE	Consejo Superior de Educación
Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	CST	Certificado de la Sostenibilidad Turística
Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal	CSXXI	Curridabat Siglo XXI
COCR	Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica (INEC)	CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
Codeforsa	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos	CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum
Coforsa	Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales	CTTM	Centro de Transferencia y Transformación de Materiales (ITCR)
Colupoa	Comisión de Lucha contra la Pobreza en Alajuelita	CUC	Colegio Universitario de Cartago
Colypro	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte	CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
Comex	Ministerio de Comercio Exterior	CUSC	Coalición Unidos por San Carlos
Conac	Consejo Nacional de Áreas de Conservación	CYMA	Programa Competitividad y Medio Ambiente
Conace	Comisión Nacional de Conservación y Energía	D	
Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas	Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)
Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal	DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico (sigla en alemán)
Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Minae)	Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo
Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	DCC	Dirección de Cambio Climático (Minae)
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia	Decafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
Conamar	Consejo Nacional del Mar	DEE	Directorio de Establecimientos y Empresas (INEC)
Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales	Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (MTSS)
Conape	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	DGA	Dirección General de Aduanas
Conare	Consejo Nacional de Rectores	DGAC	Dirección General de Aviación Civil
Conarroz	Corporación Arrocería Nacional	DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
Conasida	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida	DGF	Dirección General Forestal
Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	DGH	Dirección General de Hacienda (Ministerio de Hacienda)
Conavi	Consejo Nacional de Vialidad		
Conea	Comisión Nacional de Educación Ambiental		

DGSC	Dirección General de Servicio Civil	Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
DGT	Dirección General de Tributación	FMI	Fondo Monetario Internacional
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas
DHS	Desarrollo humano sostenible	FNE	Fondo Nacional de Emergencias
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)	FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés) (Cepredenac-SICA)
Digepyme	Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (MEIC)	FOD	Fundación Omar Dengo
DIN	Instituto Alemán de Normalización (sigla en alemán)	Fodemipyme	Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf-MTSS)
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	Fomude	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	Fonabe	Fondo Nacional de Becas
DON	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>	Fonafffo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda
DSE	Dirección Sectorial de Energía	Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda
DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)	FPC	Facilidad permanente de crédito
E		Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica
Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	Fundecooperación	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud	Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
ECA	Ente Costarricense de Acreditación	Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
ECCTI	Estado de las Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación (PEN)	Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible
ECE	Encuesta Continua de Empleo (INEC)	Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible	Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia
Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas	Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda
Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad	G	
Ecpat	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)	GAM	Gran Área Metropolitana
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC)	GATS	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU)	GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC)	GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático	GEI	Gases de efecto invernadero
Enigh	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEC)	GEM	Global Entrepreneurship Monitor
ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur	GHI	Índice global de hambre (sigla en inglés)
EPI	Índice de desempeño ambiental (sigla en inglés)	GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (sigla en alemán)
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.	GICA-Justicia	Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación para la Justicia (Poder Judicial)
Etugam	Estudio del Transporte Urbano de la Gran Área Metropolitana	GLP	Gas licuado de petróleo
F		GNL	Gas natural licuado
FA	Frente Amplio	GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
FAJ	Fundación Acción Joven	Grulac	Grupo Latinoamericano y el Caribe
Fanal	Fábrica Nacional de Licores	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sigla en inglés)	H	
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (sigla en inglés)	HHI	Índice Herfindahl-Hirschman (sigla en inglés)
FD	Partido Fuerza Democrática	HNN	Hospital Nacional de Niños
FDA	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)	I	
Fecon	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
Fecop	Federación Costarricense de Pesca	Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
FED	Sistema de Reserva Federal (Estados Unidos)	Icaes	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (de la CCT)
Fedecatur	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica	Icafé	Instituto del Café
Fedecoop	Federación de Cooperativas	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
FEM	Foro Económico Mundial	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fetral	Federación de Trabajadores de Limón	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Feucr	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
FIS	Ficha de información social (IMAS)	ICT	Instituto Costarricense de Turismo

IDA/Inder	Instituto de Desarrollo Agrario. A partir de 2012, Instituto de Desarrollo Rural	IVA	Impuesto al valor agregado
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)	IVM	Invalidez, vejez y muerte
IDH	Índice de desarrollo humano	J	
IDS	Índice de desarrollo social	Japdeva	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
IED	Inversión extranjera directa	Jasec	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
IFA	Índice de fragilidad ambiental	JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	JPS	Junta de Protección Social
IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (TSE)	Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
Ifpri	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (sigla en inglés)	L	
IGI	Índice de gestión institucional	LAA	Laboratorio de Análisis Ambiental (UNA)
IGM	Índice de gestión municipal	Lacomet	Laboratorio Costarricense de Metrología
IGN	Instituto Geográfico Nacional	Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
IGV	Impuesto general de ventas	Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina Universidad de Vanderbilt, (sigla en inglés)
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)	Laqat	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	Larep	Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas (IRET-UNA)
IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	LASA	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)	LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	Libor	London Inter Bank Offering Rate
IMAE	Índice mensual de la actividad económica	LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social	LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
IMN	Instituto Meteorológico Nacional (Minae)	M	
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres	Marea	Programa regional "Manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas" (Usaid)
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad	MCCA	Mercado Común Centroamericano
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
Inciensa	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
Incofer	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Incop	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	MEP	Ministerio de Educación Pública
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Mercosur	Mercado Común del Sur
IND	Ingreso nacional disponible	Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
INDC	Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (sigla en inglés)	Micit/Micitt	Ministerio de Ciencia y Tecnología. A partir de 2013 es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
Inder/IDA	Instituto Nacional de Desarrollo Rural. Hasta 2012, Instituto de Desarrollo Agrario	Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	MIL	Mercado integrado de liquidez
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
Inisa	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales (UNA)	MIP	Matriz de insumo producto (BCCR)
INP	Índice de nacionalización partidaria	Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
INS	Instituto Nacional de Seguros	Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	ML	Movimiento Libertario
Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	MNC	Mesa Nacional Campesina
Intel	Integrated Electronics Corporation	MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Monex	Mercado de Monedas Extranjeras (BCCR)
IPC	Índice de precios al consumidor	MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)	MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos
IPEC	Instituto Profesional de Educación Comunitaria	MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
IPIL	Índice de potencia institucional legislativa	N	
IPM	Índice de pobreza multidimensional	Nafta	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)
IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad	NAMA	Acción de mitigación apropiada a nivel nacional (sigla en inglés)
IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)		
ISBN	International Standard Book Number		
ISI	Índice subyacente de inflación		
ISP	Inversión social pública		
Itcer	Índice de tipo de cambio efectivo real		
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización		

NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)	PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)
NEPp	Número efectivo de partidos parlamentarios	Planot	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
O		PLN	Partido Liberación Nacional
Oceefs	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	PNB	Producto nacional bruto
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	PND	Plan Nacional de Desarrollo
OCIC	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta	PNDP	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)	PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
OEA	Organización de los Estados Americanos	PNG	Partido Nueva Generación
OET	Organización de Estudios Tropicales	PNGIRH	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico
OHI	Ocean Health Index / índice de salud de los océanos	PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer	PNIP	Plan Nacional de Integración Pública
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica	PNNB	Parque Nacional Marino Las Baulas
OIJ	Organismo de Investigación Judicial	PNNCACH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	PNNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico
OIT	Organización Internacional del Trabajo	PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía	Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
OLaP	Observatorio Laboral de Profesiones (Conare)	POT	Plan de Ordenamiento Territorial (Colombia)
ONS	Oficina Nacional de Semillas (MAG)	Potgam	Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana
OMC	Organización Mundial del Comercio	PPA	Paridad del poder adquisitivo
OMI	Organización Marítima Internacional	PPN	Partido Patria Nueva
Ompipymes	Observatorio de Mipymes (UNED)	PRC	Partido Renovación Costarricense
OMS	Organización Mundial de la Salud	Presanca	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
OMT	Organización Mundial de Turismo	Presisan	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutrición
ONF	Oficina Nacional Forestal	Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales	Presol	Plan Nacional de Residuos Sólidos - Costa Rica
ONU	Organización de las Naciones Unidas	Pretoma	Programa de Restauración de Tiburones Tortugas Marinas
Onusida	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA	Prias	Programa de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos e in situ (CeNAT-Conare)
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo	PRN	Partido Restauración Nacional
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior (Conare)	Proagroin	Programa de Desarrollo Agroindustrial de la Zona Norte
OPHI	Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (Universidad de Oxford; sigla en inglés)	Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
OPS/PAHO	Organización Panamericana de Salud	Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria
Orealc	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)	ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
Ovsicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (UNA)	Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
P		Progai	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (UCR)
PAC	Partido Acción Ciudadana	Promec-CR	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica
PANI	Patronato Nacional de la Infancia	Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
PAP	Partido Alianza Patriótica	Pronae	Programa Nacional de Empleo (MTSS)
PBAE	Programa Bandera Azul Ecológica	Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (MTSS)
Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana	Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Micitt)
Panea	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (MEP)	Prugam	Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia	PSA	Pago por servicios ambientales
Parlacen	Parlamento Centroamericano	PTA	Parque de Tecnología Ambiental
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión	PYME	Pequeña y mediana empresa
PDS	Partido del Sol	R	
PEA	Población económicamente activa	Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)	RAE	Real Academia Española
PEN	Programa Estado de la Nación (Conare)	RC	Partido Renovación Costarricense
PFT	Pacientes en Fase Terminal (CCSS)	Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo
PGR	Procuraduría General de la República	Redcudi	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
PIB	Producto interno bruto	REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque
PIBE	Partido Independiente Belemita	Riteve	Revisión integral técnica vehicular
PIEG	Política para la Igualdad y Equidad de Género		
PIN	Partido Integración Nacional		

RMI	Reservas monetarias internacionales	SUM	Sistema Urbano Metropolitano
RN	Partido Restauración Nacional	Supen	Superintendencia de Pensiones
RNC	Régimen no contributivo de pensiones	Sutel	Superintendencia de Telecomunicaciones
RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	SWAT	Soil & Water Assessment
RSN	Red Sismológica Nacional (UCR/ICE)		
RTV	Revisión técnica vehicular		
S			
Sanebar	Sanieamiento Básico Rural (Ministerio de Salud)	T	
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo	TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica	TAN	Tribunal Aduanero Nacional
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales	TAT	Tribunal Administrativo de Transportes
SEC	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense	TBP	Tasa básica pasiva
SEM	Seguro de enfermedad y maternidad	TCU	Trabajo Comunal Universitario
Semec	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	TEC	Tecnológico de Costa Rica
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	TFA	Tribunal Fiscal Administrativo
Senas	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	TIC	Tecnologías de información y comunicación
Senasa	Servicio Nacional de Salud Animal	TLC	Tratado de libre comercio
Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (MAG)	TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental	TNC	The Nature Conservancy
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)	TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
SFN	Sistema Financiero Nacional	TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares
SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda	TPD	Tránsito promedio diario
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias	TPM	Tasa de política monetaria
SIA	Sistema de Información Aduanera	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana		
Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	U	
Sicoin	Sistema de Constancias de Inspección (SFE-MAG)	UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación	Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	Ucimed	Universidad de Ciencias Médicas
Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana	UCR	Universidad de Costa Rica
Siepac	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central	UE	Unión Europea
SIEN	Sistema de Información Energética Nacional	UGM	Unidad geostadística mínima
SIG	Sistema de información geográfica	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Sigmar	Sistema de información geográfica marina	UNA	Universidad Nacional
SIL	Sistema de Información Legislativa	Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
Sinabi	Sistema Nacional de Bibliotecas	UNED	Universidad Estatal a Distancia
SIN	Sistema Interconectado Nacional	Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minae)	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión	Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.
Sindeu	Sindicato de Empleados de la UCR	UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
Sintrajap	Sindicato de Trabajadores de Japdeva	Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
Sinpe	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos	UPAZ	Universidad para la Paz
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales	Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
Sitada	Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Minae)	Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
SNC	Sistema Nacional para la Calidad	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
SNP	Sistema Nacional de Planificación	UTN	Universidad Técnica Nacional
SPNB	Sector público no bancario	V	
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)		
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras		
Sugese	Superintendencia General de Seguros		
Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud		
Sugeval	Superintendencia General de Valores		

W**WWF**

Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)

Z**ZEE**
ZMTZona económica especial
Zona marítimo-terrestre

Referencias bibliográficas

PRÓLOGO

PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (ed. en español). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

_____. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

SINOPSIS

Astorga, A. 2011. *Ordenamiento territorial en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Betrano, S. 2015. *Evolución y efectos de la legislación energética en Costa Rica (1950-2014)*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Cabrera, J. 2015. *Capacidades regulatorias y normativa ambiental*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

CCP-UCR. 2014. *InfoCensos*. Sitio oficial, en <<http://infocensos.ccp.ucr.ac.cr/>>.

CGR. 1999. *Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)* (informe 94/99). San José: Departamento de Organismos Descentralizados, Dirección General de Auditoría, Contraloría General de la República.

_____. 2009. *Resultados obtenidos del estudio realizado sobre el proceso de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), por parte de la Dirección de Urbanismo del INVU* (informe DFOE-SOC-IF-92-2009). San José: Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

_____. 2015. *Consulta Nacional sobre Servicios Públicos*. Sitio oficial, en <<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/esc/index.html>>.

Chacón Araya, K. 2015. *El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Cicap-UCR. 2007. *Estudio del marco institucional-legal para el Plan GAM*. San José: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

DSE-Minae. 2015. *Estadísticas energéticas*. San José: inédito.

Durán, A. et al. 2014. *Estimación del costo mínimo promedio de la congestión vial en el Gran Área Metropolitana (GAM): un análisis de discriminación de proyectos de infraestructura vial*. Tesis para optar por la Licenciatura en Economía. San José: UCR.

FAO. 2014. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

_____. 2015. "Food security indicators". En: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#_Ve_CghF_Oko>.

Global Footprint Network. 2015. "National Footprint Accounts 2015: Costa Rica". En: <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/costa_rica/>.

Ifpri. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.ifpri.org>>.

IICA. 2015. *Observatorio de Seguridad Alimentaria para las Américas*. Sitio oficial, en <<http://www.infoagro.net/programas/Seguridad/default.aspx>>.

IMN-Minae. 2014a. *Inventario nacional de gases de efecto invernadero y absorción de carbono 2010: Costa Rica 2014*. San José: Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. 2014b. *Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. San José: Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.

INEC. 2011. *Resumen metodológico: nueva canasta básica alimentaria*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

IPCC. 2006. "Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero". En: <<http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/spanish/>>.

Jiménez-Fontana, P. 2015. *¿Cuál es el margen que tiene Costa Rica para incrementar la fuerza laboral? Contribución especial realizada para el Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Loría, G. 2015. *Ausencia de planificación territorial: implicaciones en infraestructura y transporte*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

MAG. 2012. *Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014*. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Martínez, T. 2015. *Treinta años de metamorfosis urbana territorial en el Valle Central*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Mezger, T. 2015. *Annäherung zu verschiedenen Möglichkeiten und Alternativen zur urbanen Mobilität in der Metropolregion San José (GAM)-Costa Rica Erster Teil: Analyse*. München: Technische Universität München.

Minae. 2014. *Propuesta para la elaboración del VII Plan Nacional de Energía -Componente Transporte y Combustible 2015-2030*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía.

Mivah. 2012. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

- Molina, A. 2015. *Costa Rica: vehículos automotores en circulación según tipo y combustible utilizado por año, 1980-2014*. San José: DSE-Minae.
- Morera, C. et al. (eds.). 2013a. *Geografía, paisaje y conservación*. Heredia: UNA.
- Morera, C. et al. 2013b. "Transformaciones y tendencias futuras en el paisaje periurbano de la región Gran Área Metropolitana (GAM) entre 1986 y 2005". En: Morera et al. (eds.).
- Naím, M. 2014. *El fin del poder*. México D.F.: Random House Mondadori.
- OIT. 2014. *Global Employment Trends 2014: "Risk of a jobless recovery?"* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OMS. 2015. *Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud*. Sitio oficial, en <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_why/es/>.
- Orozco, R. et al. 2015. *Crecimiento de las principales áreas metropolitanas de Centroamérica* (versión preliminar). Ponencia preparada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: inédito.
- PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Peña, M. 2015. *Gobernanza territorial y principio de no regresión del derecho ambiental*. San José: CIEP-UCR.
- Pichardo, A. y Otoyá, M. 2012. *Diseconomies in the transportation market*. Heredia: UNA.
- ProDUS-UCR. 2012. *Flujo de trabajadores en el Valle Central mediante datos del INEC en el 2011*. San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, Universidad de Costa Rica.
- Pujol, R. y Pérez, E. 2012. *Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario*. Ponencia preparada para el *Decimotavo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Ramírez, A. y Mora, F. 2010. *Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, 2009*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Retana, J. et al. 2014. *Seguridad alimentaria y el cambio climático en Costa Rica: granos básicos*. San José: IMN-Minae.
- Rosero Bixby, L. y Jiménez-Fontana, P. 2011. *Retos y oportunidades del cambio demográfico para la política fiscal*. San José: CCP-UCR.
- Sáenz, F. et al. 2007. *Análisis de las zonas agropecuarias de la GAM (ZA GAM)* (Serie Documentos de Trabajo, 001-2007). Heredia: Cinpe-UNA.
- Sánchez, L. 2015. *Mercado de la tierra y vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Santos, M. et al. 2014. "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina", en *Revista de Ciencia Política* 34.
- Trejos, J.D. 2015. *Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante el quinquenio 2010-2014*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Vargas, J.R. 2015. *Prospectiva del empleo a partir de la matriz insumo producto 2011: el caso de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Vargas, M. 2014. *Políticas regionales de planificación urbana: relaciones interinstitucionales de coordinación y su incidencia en el rechazo del Plan Prugam (2004-2010)*. Tesis para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas. San José: UCR.
- Vega, H. 2014. *El desarrollo de energías renovables en Costa Rica: entre estímulos y controles (1950-2013)*. San José: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.
- Villamichel, P. 2015. *Análisis de los veinte años de competencia en el sector bancario costarricense*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Dumani, M. 2015. Coordinadora, Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria, UCR.
- Rosales, L. 2015. Jefe, Departamento de Urbanismo, INVU.
- Santana, G. 2015. Presidente Ejecutivo, Incofer.
-
- EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL**
- Aguilar, R. 2010. "Situación del empleo público costarricense", en *Revista Centroamericana de Administración Pública* 58-59.
- Alkire, S. et al. 2015. *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Artavia, M. *Caracterización de la solución de vivienda financiada por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda desde la perspectiva constructiva*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Barroso, J.L. 2013. "Construcción del índice de demanda laboral para Bolivia: situación actual y perspectivas". En: <<http://www.ceresbolivia.org/download/articulos/Indice%20de%20Demanda%20Laboral%20-%20Barroso.pdf>>.
- BCCR. 2014. *Matriz de Insumo Producto*. Sitio oficial, en <http://www.bccr.fi.cr/noticias/historico/2014/Noticia_MIP_2011.html>.
- Carrillo, R. et al. 2011. *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*. Estudio realizado para la CCSS. En: <www.ccss.sa.cr/arc/publicaciones/24/Informe_Comision_Especialistas_CCSS.zip>.
- CCSS. 2015a. *Atención del informe del equipo de especialistas nacionales* (oficio P.E.31.337-15). San José: Dirección de Planificación Institucional, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2015b. *Propuesta de lineamientos para la instrumentalización del pago de la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social* (oficio GF-12105-15). San José: Gerencia Financiera, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2011. *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2015. *Auditoría sobre la función actuarial que se ejecuta en el seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social* (informe DFOE-SOC-IF-10-2015). San José: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- Cornia, G.A. 2012. *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010* (Wider Working Paper, 2012/09). Helsinki: Wider-UNU.
- _____. 2014. *Income inequality in Latin America: recent decline and prospects for its further reduction* (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 149). Santiago de Chile: Cepal.
- Gallardo, R. 2014. *Empleo público en Costa Rica: estado actual, desafíos y acciones en marcha*. Presentación realizada en el II Seminario Internacional "Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva", celebrado en Ciudad de Panamá el 13 y 14 de marzo.
- Gasparini, L. y Lustig, N. 2011. *The rise and fall of income inequality in Latin America* (Cedlas Working Papers, 118). La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedlas).
- Gindling, T.H. y Trejos, J.D. 2014. "The distribution of income in Central America". En: Sánchez-Ancochea y Martí i Puig (eds.).
- Gobierno de la República. 2015. *Puente al Desarrollo: estrategia nacional para la reducción de la pobreza*. San José: Unidad de Diseño, Presidencia de la República.

- Gutiérrez, I. et al. 2015. *Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2008-2010 de las universidades costarricenses* (OPES 06/2015). San José: OPES-Conare.
- Hirschman, A.O. 1988. *The strategy of economic development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- IICE-UCR. 2014a. *Informe cantonal de la inversión de los programas sociales selectivos financiados por el Fodesaf, 2013*. Estudio realizado para Desaf-MTSS. En: <http://fodesaf.go.cr/fodesaf/archivos%20de%20estudios%20iice/1.Distribucion%20cantonal%20de%20la%20inversion%20de%20los%20programas%20sociales%20selectivos%20financiados%20por%20el%20Fodesaf%202013.pdf>.
- _____. 2014b. *Sistema de indicadores de ejecución de los programas sociales financiados por el Fodesaf: informe 2013 y comparación con el 2011 y 2012*. Estudio realizado para Desaf-MTSS. En: <http://fodesaf.go.cr/fodesaf/archivos%20de%20estudios%20iice/5-Informe%20de%20indicadores%202013%20y%20comparativo%202011%20y%202013.pdf>.
- INEC. 2014. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2014: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2015. *La victimización en Costa Rica al año 2014: resultados de los módulos de la Encuesta Nacional de Hogares (1989, 1992, 1994, 1997, 2008, 2010 y 2014)* (Serie de Estudios Especiales, 6). San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos y PNUD.
- INEC y CCP-UCR. 2013. *Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población, de la Universidad de Costa Rica.
- Jiménez-Fontana, P. 2015. ¿Cuál es el margen que tiene Costa Rica para incrementar la fuerza laboral? Contribución especial realizada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Keifman, S.N. y Maurizio, R. 2012. *Changes in labour market conditions and policies: their impact on wage inequality during the last decade* (Wider Working Paper, 2012/14). Helsinki: Wider-UNU.
- Lerman, R.I. y Yitzhaki, S. 1985. "Income inequality effects by income source: a new approach and application to the United States", en *The Review of Economics and Statistics* 67 (1).
- Loría, M. 2015. *Evolución de la seguridad ciudadana en el 2014*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Loría, M. y Umaña, C. 2014. *Costa Rica: empleo y política salarial del sector público* (Serie Programa Visión, PV-02-14). San José: Academia de Centroamérica.
- _____. 2015. *Distribución del ingreso en Costa Rica* (Serie Programa Visión, PV-01-15). San José: Academia de Centroamérica.
- Lustig, N. et al. 2011. *The decline in inequality in Latin America: how much, since when and why?* (Working Paper Series, Ecineq WP 2011-211). Verona: Sociedad para el Estudio de la Desigualdad Económica (Ecineq).
- Martínez-Gómez, C. et al. 2013. *Participación laboral femenina y bono de género en América Latina* (Documentos de Proyectos, 570). Santiago de Chile: Cepal.
- Mata, C. 2015. *Efecto real y potencial del Fodesaf en el combate a la pobreza*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mideplan. 2012. *Estado de situación en materia de salarios y remuneraciones del sector público costarricense* (documento para discusión). San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2014. *Política Nacional de Empleo Público (PNEP): construyendo un Estado al servicio de las personas. Estrategia y plan de acción* (borrador para discusión). San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Salud. 2015. *Memoria Institucional 2014*. San José: Ministerio de Salud.
- Montiel, N. 2015. *La coordinación interorganizacional en las políticas de protección social de Costa Rica: estudio de programas no contributivos*. Tesis para optar por el Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas. San José: UCR.
- Navarro, G. 2015. *Características de las personas graduadas de disciplinas con problemas de empleo*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- OIJ. 2015. *Memoria Estadística 2014*. San José: Organismo de Investigación Judicial.
- OIT. 2014. *Global Employment Trends 2014: "Risk of a jobless recovery?"* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- PEN. 1994. *Hacia un desarrollo humano sostenible en Costa Rica: aproximación conceptual, síntesis para la operacionalización y sistematización de documentos*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015. *Quinto Informe Estado de la Educación Costarricense*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pérez Sáinz, J.P. (ed.). 2015. *Exclusión social y violencias en territorios urbanos centroamericanos*. San José: Flacso.
- Ramírez Cover. 2015. *Cambios en los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2018)*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rasmussen, P. 1963. *Relaciones intersectoriales*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Sáenz, J.O. y Vargas, J.R. 1994. *Costa Rica en cifras 1950-1992*. San José: Mideplan.
- Sánchez, M.E. 2015. *Identificación de sectores económicos con alto potencial en la generación de empleo a partir de la matriz de insumo producto para Costa Rica 2011*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sánchez-Ancochea, D. y Martí i Puig, S. (eds.). 2014. *Handbook of Central American Governance*. Londres: Routledge.
- Schuschny, A.R. 2005. *Tópicos sobre el modelo de insumo producto: teoría y aplicaciones* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, 37). Santiago de Chile: Cepal.
- Segura, R. 2015. *Estimación del índice de demanda laboral (IDL) para Costa Rica: base de datos y principales resultados*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Székely, M. y Hilgert, M. 1999. *What's behind the inequality we measure: an investigation using Latin American data for the 1990* (Working Paper Series, 409). Washington D.C.: BID.
- Székely, M. y Sámano, C. 2012. *Did trade openness affect income distribution in Latin America? Evidence for the years 1980-2010* (Wider Working Paper, 2012/03). Helsinki: Wider-UNU.
- Trejos, J.D. (comp.). 2011. *La pobreza en Costa Rica: estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas* (tomo I). San José: IICE-UCR.
- _____. 2014. *La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015a. *Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante el quinquenio 2010-2014*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015b. *La inversión social pública en el 2014: se desacelera la expansión dentro del marco del desequilibrio fiscal*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- Trejos, J.D. y Oviedo, L. 2012. "Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI", en *Revista Ciencias Económicas* 30 (2).
- Valdés, D. 2015. *Situación financiera del seguro de salud de la CCSS*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Vargas, J.R. 2015. *Prospectiva del empleo a partir de la matriz insumo producto 2011: el caso de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Picado, G. 2015. Gerente Financiero, CCSS.
-
- OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS**
-
- Agüero, D. 2015. *Efecto del incremento en el precio de los insumos regulados*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Arbache, J. 2015. *How do services contribute to manufacturing competitiveness in Brazil?* Brasilia: Departamento de Economía, Universidad de Brasilia.
- Arbache, J. et al. 2015. *Los servicios como determinantes del desempeño del sector industrial*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Bachas, P. y Soto, M. 2015. *Not(ch) your average tax system: corporate taxation in a middle income country* (versión preliminar). California: inédito.
- Barreix, A. et al. 2011. *Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo: el IVA personalizado*. Santiago de Chile: Cepal.
- BCCR. 2014. *Matriz de Insumo Producto*. Sitio oficial, en <http://www.bccr.fi.cr/noticias/historico/2014/Noticia_MIP_2011.html>.
- _____. 2015a. *Mercado Integrado de Liquidez*. Sitio oficial, en <http://www.bccr.fi.cr/sistema_pagos/servicios_sinpe/mercados/integrado_liquidez.html>.
- _____. 2015b. *Programa Macroeconómico 2015-2016*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Brenes, L. et al. 2015. *La importancia de la gestión municipal en el ecosistema de negocios de la mipyme y su relación con la competitividad y el desarrollo cantonal en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Calvo, G. 1998. "Capital flows and capital market crises: the simple economics of sudden stops", en *Journal of Applied Economics* 1 (1).
- Castro, I. 2014. *Sector monetario*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cavallo, M. 2005. *Understanding the twin deficits: new approaches, new results* (Economic Letter, 2005-16). San Francisco, CA: Federal Reserve Bank of San Francisco.
- Cepal. 2015a. *La evolución de la inversión extranjera directa y el caso de Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015b. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2015*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Corbacho, A. et al. 2012. *Recaudar no basta: los impuestos como instrumentos de desarrollo*. Washington D.C.: BID.
- Deaton, A. 2005. "Franco Modigliani and the life cycle theory of consumption". En: <<https://www.princeton.edu/~deaton/downloads/romelecture.pdf>>.
- Fedecatur. 2013. *Metodología para el levantamiento del inventario turístico en la región centroamericana*. Tegucigalpa: Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica.
- FEM. 2015. *The Travel and Tourism Competitiveness Report 2015: "Growth through shocks"*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Gamboa, F. 2015. *Análisis del dinamismo de las exportaciones de bienes de Costa Rica: evolución durante la última década*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- García-Santamaría, C. y Jiménez-Fontana, P. 2015. *Estilo de gastos de los hogares y el impacto de diferentes escenarios de reforma fiscal*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Hernández, R. 2004. "Marco teórico-conceptual de la competitividad". En: <http://www.cepal.org/mexico/noticias/paginas/5/15115/competitividad_pres-1.pdf>.
- Icafé. 2014. *Informe sobre la Actividad Cafetalera de Costa Rica*. San José: Instituto del Café de Costa Rica.
- ICT. 2005. *Plan general de usos de la tierra y desarrollo turístico para las unidades de planeamiento turístico del Caribe de Costa Rica: Caribe Norte y Caribe Sur*. San José: Dirección de Planeamiento y Desarrollo, Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. 2009. *Plan Nacional de Turismo Sostenible de Costa Rica 2010-2016*. San José: Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. 2014. *Anuario Estadístico de Turismo*. San José: Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. 2015. *Impulso al crecimiento y desarrollo turístico en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Jaramillo, L. y Tejada, C. 2011. *Sovereign credit ratings and spreads in emerging markets: does investment grade matter?* (IMF Working Paper, WP/11/44). Washington D.C.: FMI.
- Jiménez, R. y Retana, A. 2015. *Crédito de los hogares en Costa Rica* (versión preliminar). San José: inédito.
- Jiménez-Fontana, P. 2015. *Análisis de las exoneraciones fiscales en Costa Rica* (versión preliminar). San José: inédito.
- Jiménez-Fontana, P. y Durán, E. 2015. *Análisis de bases de datos del inventario de oferta turística en Caribe Sur*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Jiménez-Fontana, P. y Segura, R. 2015. *Movilidad en el mercado laboral*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Lankester, V. 2015a. *Análisis de la política monetaria del 2014*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015b. *Ciclos políticos y mercados regulados en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Lücke, R. y Loria, L. 2014. *Índice General de Costos Empresariales*. San José: Ideas y Caattec.
- Mata, C. 2015. *Análisis del costo de vida y disparadores de costos de producción en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- MEIC. 2015. *Estado de Situación de las Pyme en Costa Rica 2014*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Meneses, K. y Anda, D. 2015. *Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Meneses, K. y Segura, R. 2011. *Simulaciones para determinar el impacto en la recaudación, equidad, inflación y pobreza de la canasta de exenciones*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Ministerio de Hacienda. 2013. *"En ruta hacia la consolidación fiscal: agenda para un diálogo nacional"*. En: <http://www.hacienda.go.cr/docs/527b8da0d2859_Documento_Final.pdf>.

- _____. 2014. "¿Cómo lograr la consolidación fiscal? Recomendaciones para una hoja de ruta". En: <[http://www.hacienda.go.cr/docs/533dd76d5372c_Documento%20Consolidacion%20Fiscal%20\(Recomendaciones%20web\)%20final.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/533dd76d5372c_Documento%20Consolidacion%20Fiscal%20(Recomendaciones%20web)%20final.pdf)>.
- Mishkin, F. 2008. *Moneda, banca y mercados financieros* (8ª ed³). México D.F.: Pearson Educación de México.
- Molina, E. y Muñoz, J. 2014. *Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012*. San José: Ministerio de Hacienda.
- Monge-González, R. y Torres-Carballo, F. 2014. "Productividad y crecimiento de las empresas en Costa Rica ¿Es posible combatir la pobreza y la desigualdad por medio de mejoras en la productividad?" En: <http://www.researchgate.net/publication/268505238_Productividad_y_Crecimiento_de_las_Empresas_en_Costa_Rica_Es_posible_combatir_la_pobreza_y_la_desigualdad_por_medio_de_mejoras_en_la_productividad>.
- _____. 2015. *Productividad y crecimiento de las empresas en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- OIT. 1999. *Trabajo decente*. Memoria del Director General de la OIT, presentada en la Conferencia Internacional del Trabajo (reunión no 87). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Ramos, Á. 2015. *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rosero Bixby, L. y Jiménez-Fontana, P. 2011. *Retos y oportunidades del cambio demográfico para la política fiscal*. San José: CCP-UCR.
- Schaechter, A. et al. 2012. *Fiscal rules in response to the crisis - toward the "next-generation" rules: a new data set* (IMF Working Paper, WP/12/187). Washington D.C.: FMI.
- Uccaep. 2015. *II Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial" 2015*. San José: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado.
- UNED. 2015. *Geovisión*. Sitio oficial, en <geovision.uned.ac.cr/>.
- Vega, H. 2014. *Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?* Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN y Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.
- Villamichel, P. 2015. *Análisis de los veinte años de competencia en el sector bancario costarricense*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Xirinachs-Salazar, Y. et al. 2015. *Cambio en la composición del gasto privado en salud 2004 vs 2013*. Presentación realizada en la edición XXXV de las Jornadas de Economía de la Salud: "Salud, bienestar y cohesión social: hacia un enfoque transversal de las políticas", celebrada en Granada, España, del 17 al 19 de junio.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Araya, J. 2015. Empresario, Corporación Manza-Té de Centroamérica S.A.
- Carazo, G. 2015. Presidente, Cámara Costarricense de la Construcción.
- González, J. 2015. Empresario, Seyma S.A.
- Lizano, J. 2015. Presidente, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria.
- Monge, M. 2015. Director de Producción, Boston Scientific.
- Vargas, G. 2015. Productor y Director de Upanacional.
- Vargas, L. 2015. Director Ejecutivo, Cadexco.
- Volio, G. 2015. Empresario, Constructora Volio y Trejos Asociados S.A.
-
- ARMONÍA CON LA NATURALEZA**
- Andam, K. et al. 2008. "Measuring the effectiveness of protected area networks in reducing deforestation", en *Proceedings of the National Academy of Sciences* 105 (42).
- _____. 2013. "The effects of protected area systems on ecosystem restoration: a quasi-experimental design to estimate the impact of Costa Rica's protected area system on forest regrowth", en *Conservation Letters* 6 (5).
- Angulo, F. 2015. *Gestión del recurso hídrico y saneamiento*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- AOCR. 2014. "Lista Oficial de las Aves de Costa Rica: actualización 2014", en *Zeledonia* 18 (2).
- Araya, M. 2015. *Agenda internacional de cambio climático de Costa Rica: prioridades y resultados*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Araya, P. et al. 2012. "Seguridad alimentaria y nutricional de las familias de los agricultores de Tierra Blanca de Cartago (Costa Rica), enero 2011", en *Perspectivas Rurales* 10 (20).
- Aresp. 2015. *Informe de programa de verificación de la calidad del agua potable ejecutado en el 2014*. San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Arguedas, D. 2014. "Expansión agrícola y urbana devoran manglares del Pacífico", en *Semanario Universidad*. San José: 16 de julio.
- Arriagada, R. et al. 2012. "Do payments for environmental services affect forest cover? A farm-level evaluation from Costa Rica", en *Land Economics* 88 (2).
- Baltodano, C. 2011. *Diagnóstico de causas de rechazo y deserción en el ingreso al programa de Pago por Servicios Ambientales modalidad reforestación y propuestas de solución: periodo 2009-2010*. San José: Fonafifo.
- Barrantes, A. y Ugalde, S. 2015. *Informe de Usos y Aportes de la Madera en Costa Rica: Estadísticas del 2014*. San José: ONF.
- Betrano, S. 2015. *Evolución y efectos de la legislación energética en Costa Rica (1950-2014)*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Betrano, S. et al. 2014. *Manual de bases de datos: leyes en materia de desarrollo de energías no renovables y leyes en materia de energías renovables*. San José: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.
- BID. 2015. *Finanzas Carbono: plataforma sobre financiamiento climático para Latinoamérica y el Caribe*. Sitio oficial, en <<http://finanzascarbono.org/>>.
- Bouroncle, C. et al. 2015. *La agricultura de Costa Rica y el cambio climático: ¿dónde están las prioridades para la adaptación?* Copenhague: CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security.
- Brenes, A. 2015. *Gestión del riesgo y vulnerabilidad*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cabrera, J. 2015. *Capacidades regulatorias y normativa ambiental*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cedsa. 2000. "LAC region participation in the international carbon market: an analysis of the status of participation of 16 Latin American countries in the international carbon market". En: <<http://figueresonline.com/publications/LAC%20Region%20Participation%20in%20the%20International%20Carbon%20Market.PDF>>.
- Cence-ICE. 2014. *Generación y Demanda: informe anual 2014*. San José: Centro Nacional de Control de Energía, Instituto Costarricense de Electricidad.
- CGR. 2014a. *Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de las acciones del Estado para poner en vigencia los planes reguladores que comprenda la zona marítimo terrestre del país* (informe DFOE-AE-IF-12-2014). San José: Área de Fiscalización de Servicios Económicos, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

- _____. 2014b. *Informe de la auditoría de carácter especial acerca del avance en la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático* (informe DFOE-AE-IF-11-2014). San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2014c. *Informe de la auditoría de carácter especial sobre la gestión del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesa) vinculada al cumplimiento de sus funciones en materia de aprovechamiento y uso sostenible de los recursos marinos* (informe DFOE-EC-IF-15-2014). San José: Área de Fiscalización de Servicios Económicos, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2014d. *Informe de la auditoría operativa sobre la eficacia del Sinac en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad dentro de las áreas silvestres protegidas continentales* (informe DFOE-AE-IF-16-2014). San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2014e. *Segundo informe acerca de la razonabilidad del control del Estado costarricense para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de fauna y flora silvestres* (informe DFOE-AE-IF-09-2014). San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2015a. Índice de Gestión Institucional (IGI) 2014. San José: Contraloría General de la República.
- _____. 2015b. *Informe de auditoría especial acerca del control ejercido por el Ministerio de Salud sobre los sistemas de tratamiento de aguas residuales de tipo especial* (informe DFOE-AE-IF-05-2015). San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2015c. *Resultados del índice de gestión municipal del período 2014* (informe DFOE-DL-IF-00004-2015). San José: Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chacón Araya, K. 2015. *El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Chacón Cascante, A. 2015. *Estado de la agricultura*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Chávez, A. 2015. *Informe de galardonados BAE del año 2014*. San José: Programa Bandera Azul Ecológica.
- Cifuentes Jara, M. et al. 2015. *Potencial de mitigación al cambio climático de los manglares del golfo de Nicoya*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- CNE. 2015a. *Informe de resultados general: seguimiento del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015*. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- _____. 2015b. *Plan General de la Emergencia por Sequía*. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- COP20. 2014. Sitio oficial, en <<http://www.cop20.pe/>>.
- Corrales, L. 2012. *Gestión del patrimonio. Conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental*. Ponencia preparada para el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015a. *Cambio climático: impactos y desafíos para Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015b. *Conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cuerpo de Bomberos. 2015a. *Emergencias por gas licuado de petróleo: accidentalidad*. San José: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- _____. 2015b. *Reporte de incidentes, tipo: incendios en estructuras*. San José: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- DesInventar. 2015. *Base de Desastres 2014*. Heredia: Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.
- Dirección de Agua-Minae. 2015. *Reporte Estadístico Volumen y Porcentaje de Aprovechamiento de Aguas por Cuenca*. San José: Dirección de Agua, Ministerio de Ambiente y Energía.
- DSE-Minae. 2015. *Estadísticas energéticas*. San José: inédito.
- EIRD-ONU. 2005. "Marco de acción de Hyogo 2005-2015". En: <<http://www.eird.org/herramientas/esp/socios/eird/MAH.pdf>>.
- Epypsa. 2014. *Ordenamiento espacial marino de las áreas marinas de uso múltiple Golfo de Nicoya y Pacífico Sur*. Estudio realizado para Sinac-Minae. San José: Estudios, Proyectos y Planificación S.A.
- Esquivel, M. 2015. *Situación energética de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- FAO. 2006. *Seguridad alimentaria* (Informes de Política, 2). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2014a. *El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura: "Oportunidades y desafíos"*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2014b. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2015. "Food security indicators". En: <http://www.fao.org/economic/ess/fs/ess-fadata/en/#_Ve_CghF_Oko>.
- Fonafifo. 2015a. *Ecomercados*. Sitio oficial, en <<http://www.fonafifo.go.cr/proyectos/ecomercados.html>>.
- _____. 2015b. *Estadísticas del pago de servicios ambientales*. Sitio oficial, en <http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadisticas_psa.html>.
- GIZ. 2014. "Mecanismo de compensación: conceptos asociados a la labor del Equipo Técnico Regional de Mecanismos de Compensación". En: <http://www.reddccdgiz.org/mecanismos/docs/mrv_1702116653.pdf>.
- Global Footprint Network. 2015. "National Footprint Accounts 2015: Costa Rica". En: <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/costa_rica/>.
- Gobierno de Francia. 2015. "La negociación internacional sobre el cambio climático". En: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/clima/la-negociacion-internacional-sobre/>>.
- Guerrero, M. y Valverde, L. 2015. *Agua Tica: una iniciativa encaminada a la protección del recurso hídrico*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Hernández, G. et al. 2015. *Gestión de los recursos forestales, 2014*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Hervás, V. 2008. "Fuentes de energía". En: <<https://iesvillalbahervastecnologia.files.wordpress.com/2011/09/fuentes-energia-combustibles-fosiles.pdf>>.
- ICE. 2014a. *Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica 2013-2014*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2014b. *Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero del Sistema Eléctrico Nacional, año 2014*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2015. *Generación del Sistema Eléctrico Nacional*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- Ifpri. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.ifpri.org>>.

- IICA. 2015. *Observatorio de Seguridad Alimentaria para las Américas*. Sitio oficial, en <<http://www.infoagro.net/programas/Seguridad/default.aspx>>.
- IMN-Minae. 2009. *Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. San José: Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2014a. *Inventario nacional de gases de efecto invernadero y absorción de carbono 2010: Costa Rica 2014*. San José: Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2014b. *Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. San José: Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.
- INEC. 2011. *Resumen metodológico: nueva canasta básica alimentaria*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2015a. *VI Censo Nacional Agropecuario: características de las fincas y de las personas productoras*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2015b. *VI Censo Nacional Agropecuario: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- IPCC. 2006. "Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero". En: <<http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/spanish/>>.
- Jiménez, J. 2013. "Problemática marino-costera en Costa Rica y necesidad de planificación", en *Ambientico* 230-231.
- Kauffman, J. y Donato, D. 2012. *Protocols for the measurement, monitoring and reporting of structure, biomass and carbon stocks in mangrove forests* (Working Paper, 86). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- López, L. 2015. *Estrategia para la gestión de los planes reguladores costeros como instrumento de desarrollo local*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Madrigal, R. et al. 2014. "Spatial decisions, livelihoods and perceptions on marine protected areas in small-scale fishing grounds of Costa Rica". En: <http://www.efdinitiative.org/sites/default/files/publications/research_brief_fisheries_costa_rica_roger_rev.pdf>.
- MAG. 2012. *Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014*. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Marín, B. 2015. *Evaluación de los recursos pesqueros y de la veda 2014 en la zona interior del golfo de Nicoya*. Puntarenas: Inopesca.
- Mendoza, L. 2015. *Legislación municipal y su incidencia en el desarrollo nacional* (versión preliminar). San José: inédito.
- Minae. 2009. *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. San José: Editorial Calderón y Alvarado S.A.
- _____. 2014. *Propuesta para la elaboración del VII Plan Nacional de Energía –Componente Transporte y Combustible 2015-2030*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía.
- Molina, A. 2015. *Costa Rica: vehículos automotores en circulación según tipo y combustible utilizado por año, 1980-2014*. San José: DSE-Minae.
- Mora, D. et al. 2014. *Informe sobre cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2014*. San José: AyA.
- Mora, D. y Portuquez, C. 2015. *Informe sobre la cobertura de la disposición de excretas en Costa Rica período 2000 al 2014 y las expectativas al 2021*. San José: AyA.
- Moreno, M. 2005. "Pago por servicios ambientales, la experiencia de Costa Rica". En: <<http://www.inbio.ac.cr/otus/pdf/informe-servicios-ambientales.pdf>>.
- Murdiyarsa, D. et al. 2009. *Carbon storage in mangrove and peatland ecosystems: a preliminary account from plots in Indonesia* (Working Paper, 48). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Murillo, Á. 2014. "Peñas comunales por el agua, proliferan en Costa Rica", en *El País*. Madrid: 14 de octubre.
- Murillo, D. 2015a. *Número de eventos y cantidad de personas damnificadas por distrito, 1970-2014* (cartogramas). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015b. *Porcentaje de la población cubierta con agua clorada por cantones, 2014* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Murillo, O. y Guevara, V. 2013. *Informe Nacional sobre el Estado de los Recursos Genéticos Forestales: Costa Rica, 2012*. San José: Sinac-Minae, Conagebio y FAO.
- Núñez, S. 2015. *Informe de gestión 2014 de la Subgerencia de Gestión de Sistemas*. San José: AyA.
- Obando, V. 2014. *Conservación y biodiversidad*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Obando, D. 2015. *Sector ganadero inicia esfuerzos para reducir emisiones contaminantes*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- OHI. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.oceanhealthindex.org/>>.
- OMS. 2015. *Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud*. Sitio oficial, en <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_why/es/>.
- ONF. 2014. "Utilice la madera para preservar el planeta". En: <http://www.fonafifo.go.cr/actualidad/noticias/2014/ONF_Madera.pdf>.
- ONF y CCF. 2014. *Sector forestal: retos y oportunidades*. San José: Oficina Nacional Forestal y Cámara Costarricense Forestal.
- ONU. 1998. "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático". En: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpsan.pdf>>.
- Orozco, R. 2015. *Número total de eventos dañinos, por distrito, 1970-2014* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Osipova, E. et al. 2014. *Perspectiva del Patrimonio Mundial de la UICN 2014: "Evaluación sobre la conservación de todos los sitios naturales del Patrimonio Mundial"*. Gland, Suiza: UICN.
- PEN. 2000. *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Peña, M. 2015. *Algunas causas que limitan la efectividad del derecho ambiental*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Recope. 2015. "País consumió 19 millones de barriles de hidrocarburos el año pasado", en *Blog de Noticias*. San José: 20 de enero.
- Retana, J. et al. 2014. *Seguridad alimentaria y el cambio climático en Costa Rica: granos básicos*. San José: IMN-Minae.
- Robalino, J. et al. 2008. *Deforestation impacts of environmental services payments: Costa Rica's PSA Program 2000-2005* (EFD Discussion Paper Series, EFD DP 08-24). En: <www.efdinitiative.org/sites/default/files/efd-dp-08-24.pdf>.
- _____. 2015a. *Deforestation spillovers from Costa Rican protected areas*. Turrialba: inédito.
- _____. 2015b. "Evaluating interactions of forest conservation policies on avoided deforestation", en *PLoS ONE* 10 (4).
- Robalino, J. y Pfaff, A. 2013. "Ecopayments and deforestation in Costa Rica: a nationwide analysis of PSA's initial years", en *Land Economics* 89 (3).

- Robalino, J. y Villalobos, L. 2014. "Protected areas and economic welfare: an impact evaluation of national parks on local worker's wages in Costa Rica", en *Environment and Development Economics* 20 (03).
- _____. 2015. *Efectividad de las políticas de conservación en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rodríguez, B. et al. 2014. "Actualización de la lista de especies de mamíferos vivientes de Costa Rica", en *Mastozoología Neotropical* 21 (2).
- Rugtveit, S. 2012. *Environmental effectiveness, economic effectiveness and equity: a case study of payments for environmental services (PES) in Hojancha, Costa Rica*. Oslo: Norwegian University of Life Sciences.
- Sanhueza, J. y Antonissen, M. 2014. "REDD+ en América Latina: estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal". En: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36810/S2014280_es.pdf?sequence=1>.
- SFE-MAG. 2015. *Plaguicidas en Costa Rica*. San José: Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Sinac-Minae. 2009. *Grúas II. Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica: análisis de vacíos de conservación en Costa Rica* (vol. 3 "Análisis de vacíos en la representatividad e integridad de la biodiversidad marina y costera"). San José: Asociación Conservación de la Naturaleza.
- _____. 2014a. "Inicia temporada de incendios forestales en Costa Rica" (comunicado de prensa). En: <<http://www.sinac.go.cr/noticias/Comunicados%20PrensaSINAC/COMUNICADO%20DE%20PRENSA.%20Inicia%20temporada%20incendios%202015.pdf>>.
- _____. 2014b. *Quinto Informe Nacional al Convenio sobre Diversidad Biológica, Costa Rica*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía, GEF y PNUD.
- _____. 2015a. *Estadísticas incendios forestales 1998-2014*. San José: Programa Nacional de Incendios Forestales, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2015b. *Sinac en Números: Informe Anual Estadísticas Semec 2014*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2015c. Sitio oficial, en <<http://www.sinac.go.cr/>>.
- Sinac-Minae y Fonafifo. 2014. *Tipos de bosque de Costa Rica, 2013*. Mapa elaborado en el marco del proyecto del Inventario Nacional Forestal. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, del Ministerio de Ambiente y Energía, y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Solís, V. y Fonseca, M. 2015. *Esfuerzos locales para la conservación marina: el caso de Cabuya*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- TAA. 2014. *Informe Ejecutivo del Tribunal Ambiental, período 2008-2014*. San José: Tribunal Ambiental Administrativo.
- UICN. 2015a. Sitio oficial, en <<https://www.iucn.org>>.
- _____. 2015b. *The IUCN Red List of Threatened Species*. Sitio oficial, en <www.iucnredlist.org>.
- UNA et al. 2014. *Informe de Calidad del Aire*. Heredia: Universidad Nacional, Ministerio de Salud y Municipalidad de San José.
- UNISDR. 2015. *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015: "Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres"*. Ginebra: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- Vega, H. 2014. *El desarrollo de energías renovables en Costa Rica: entre estímulos y controles (1950-2013)*. San José: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.
- Viales, R. et al. 2014. *Ordenamiento espacial marino. Proyecto piloto: cabo Matapalo-punta Burica*. San José: Fundación MarViva.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Alpizar, W. 2015. Director, Dirección de Cambio Climático, Minae.
- Arauz, R. 2015. Director, Pretoma.
- Araya, A. 2015. Director, UEN de Recolección de Tratamientos de Sistemas Periféricos, AyA.
- Barrantes, A. 2015. Director Ejecutivo, ONF.
- Castillo, L. 2015. Miembro de la Fundación Costarricense para la Protección de la Naturaleza en Guanacaste.
- Cifuentes, M. 2015. Investigador, Programa Cambio Climático y Cuencas, Catie.
- Corrales, L. 2015. Consultor independiente en materia de cambio climático, conservación y biodiversidad.
- Dumani, M. 2015. Coordinadora, Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria, UCR.
- Fallas, E. 2015. Director Ejecutivo, Red Costarricense de Reservas Privadas.
- Fernández, J. 2015. Jefe de los departamentos de Formulación de Proyectos y de Investigación, Recope.
- Guillén, L. 2015. Jefa, Departamento de Gestión de Pagos y de Contratos, Fonafifo.
- Hernández, G. 2015. Investigador, Inisefor-UNA.
- Jurado, J. 2015. Director, Sinac-Minae.
- Méndez, J. 2015. Director Ejecutivo, Codeforsa.
- Meneses, G. 2015. Presidente Ejecutivo, Incopecsa.
- Mora Alvarado, D. 2015. Director, Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Mora Rodríguez, G. 2015. Director, Unidad Ejecutora del Proyecto de Mejoramiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, JBIC/AyA.
- Navarrete, G. 2015. Jefe, Departamento de Control y Monitoreo, Fonafifo.
- Reyes, C. 2015. Oficial de Proyectos, Fundecooperación.
- Salazar, L. 2015. Encargado del Departamento Forestal, Coopeagri.
- Sánchez Chaves, O. 2015. Coordinador, Área de Pago por Servicios Ambientales, Fonafifo.
- Sánchez Murillo, R. 2014. Investigador, Laboratorio de Hidrología Ambiental, UNA.
- Santana, G. 2015. Presidente Ejecutivo, Incofer.
- Ugalde, J. 2015. Asesor científico, INBio.
- Villavicencio, H. 2015. Geógrafo, Dirección de Agua, Minae.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

- Aberbach, J.E. y Peterson, M.A. (eds.). 2005. *The executive branch*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ajenjo, N. 2004. "El papel y la función de los parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados", en *América Latina Hoy* 38.
- Alfaro Redondo, R. 2014. *Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2014 (Lapop)*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015. *Perfil de participación de votantes en elecciones municipales*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- Alfaro Valverde, L. 2015. *Matriz de editoriales 2014-2015*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alpizar, F. y Menocal, A. 2015. *La gestión y desempeño del Poder Ejecutivo en la Costa Rica reciente*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alvarado, A. 2015. *Tocando a la puerta de Costa Rica: el conflicto por la concesión de los muelles de Limón*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock 1947-96", en *American Political Science Review* 93 (3).
- Campbell, C. 2005. "The complex organization of the executive branch: the legacies of competing approaches to administration". En: Aberbach y Peterson (eds.).
- Castillo, D. 2015. *Actualización de indicadores de elecciones municipales 2016*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cepal e Ilpes (comps.). 2002. *Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas* (compendio general). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Chacón, K. 2015. *Áreas temáticas por las que transita la política exterior costarricense*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Chacón, R. y Matarrita, M.A. 2014. "Memoria: elecciones 2010, la aplicación de un nuevo modelo fiscalizador", en *Revista de Derecho Electoral* 18.
- Comex. 2014. *Informe de Labores 2013*. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- Coppedge, M. 1994. *Strong parties and lame ducks*. Stanford: Stanford University Press.
- Cox, G. y Morgenstern, S. 2001. "Latin America's reactive assemblies and proactive presidents", en *Comparative Politics* 33 (2).
- Escuela de Relaciones Internacionales-UNA. 2015. *Cambios y continuidades: de la administración Chinchilla Miranda a la administración Solís Rivera. La política exterior de Costa Rica (2014-2015)*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Fallas, R. y Quirós, F. 2007. *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*. Santiago de Chile: Ilpes, Cepal y GTZ.
- Feoli, L. 2008. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el 2007*. Ponencia preparada para el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2009. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el período 2006-2009*. Ponencia preparada para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2010. *La gestión legislativa en Costa Rica 2006-2010*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2011. *Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- García, M. 2009. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gómez Campos, S. y Murillo Chinchilla, J.G. 2015. *Desempeño legislativo en el período 1990-2015*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Gómez Campos, S. y Sáenz, J.P. 2015. *Organización y funcionamiento de los partidos políticos*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Guillén, M.J. 2015. *Protesta social en el 2014*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Huber, J. y Martínez-Gallardo, C. 2008. "Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies", en *American Political Science Review* 102 (2).
- Indridason, I. y Kam, C. 2008. "Cabinet reshuffles and ministerial drift", en *British Journal of Political Science* 38 (4).
- Jarquín, M.E. 2015. *Rotación de ministros en el Gabinete durante el primer año de gobierno: 1998-2015*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Lewis, D. 2005. "Staffing alone: unilateral action and the politicization of the Executive Office of the President, 1998-2004", en *Presidential Studies Quarterly* 35 (3).
- _____. 2008. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Linz, J.J. 1990. "The perils of presidentialism", en *Journal of Democracy* 1 (1).
- Mainwaring, S. 1990. *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation*. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies/University of Notre Dame Press.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. 2006. *Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Martínez-Gallardo, C. 2011. *Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America*. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies/University of Notre Dame Press.
- Mayhew, D.R. 1991. *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mejía, A. 2000. *Weak coalitions and policy making in the Ecuadorian Congress (1979-1996)* (LASA working paper). Miami: Latin American Studies Association.
- Mideplan. 2013. *Costa Rica: Objetivos de Desarrollo Nacional 2030*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2014. *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.rree.go.cr/>>.
- Mora, M. 2007. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: el caso de Costa Rica*. Washington D.C.: Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Murillo, C. 2012. "Política exterior: formulación e implementación", en *Revista Costarricense de Política Exterior* XI (1).
- Naím, M. 2014. *El fin del poder*. México D.F.: Random House Mondadori.
- PEN. 2012. *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ramírez Cover, A. 2012. *Análisis de la gestión del Poder Ejecutivo (2010-2011)*. Ponencia preparada para el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015. *Cambios en los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2018)*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- Rodríguez, L. 2002. "El sistema nacional de inversión pública de Costa Rica". En: Cepal e Ilpes (comps.).
- Sáenz, J.P. 2015. *Consistencia entre la agenda programática y la agenda revelada de los partidos políticos costarricenses: 2010-2014*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Santos, M. et al. 2014. "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina", en *Revista de Ciencia Política* 34.
- Sartori, G. 1989. "Video-power", en *Government and Opposition* 24 (1).
- Segura, R. 2015. *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Shugart, M. y Carey, J. 1992. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solana, E. 2015. *Administración de justicia en Costa Rica 2014*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- ORDENAMIENTO TERRITORIAL: IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO**
- Adamson Badilla, M. 2012. "Desastres y desarrollo en Costa Rica". En: Adamson Badilla y Castillo (eds.).
- Adamson Badilla, M. y Castillo, F. (eds.). 2012. *Desastres: Costa Rica en el tercer milenio: desafíos y propuestas para la reducción de vulnerabilidad* (2ª ed.). San José: Contrastes Vivos de Costa Rica.
- Alfaro, D. 2012. *El ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta*. Ponencia preparada para el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2013. *La Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la situación de la Gran Área Metropolitana*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014. *El ordenamiento territorial y marino en Costa Rica: pasos a la formalización como política de Estado, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alpizar, M. 1994. *Evaluación del crecimiento residencial en el Gran Área Metropolitana período 1984-1992*. Tesis para optar por la Licenciatura en Ingeniería Civil. San José: UCR.
- Anas, A. 1982. *Residential location markets and urban transportation: economic theory, econometrics and policy analysis with discrete choice models*. Nueva York: Academic Press.
- Ángel, S. et al. 2010. *The persistent decline in urban densities: global and historical evidence of "sprawl"* (documento de trabajo, WP10SA1). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Astorga, A. 2011. *Ordenamiento territorial en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Aymerich, J. 2004. "Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina", en *Revista de Sociología* 18.
- Azcárate, M. et al. 2012. "Análisis detallado del desarrollo urbano de las áreas metropolitanas de Madrid y Granada, mediante tecnologías de información geográfica (TIG)". En: <http://www.geogra.uah.es/simurban1/PDF/pdf_2012/segundo_capitulo.pdf>.
- Barrantes, K. 2015. *Lecciones aprendidas de casos latinoamericanos en la gestión del territorio y el contexto costarricense*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Bermúdez, M. y Mendoza, R. 2015. *Metamorfosis urbana en el distrito primero de Desamparados*. Proyecto de graduación para optar por la Licenciatura en Arquitectura. San José: Universidad Hispanoamericana.
- BID. 2013. *Estrategias de mitigación y métodos para la estimación de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector transporte*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bivand, R. et al. 2015. "Spdep: Spatial dependence: weighting schemes, statistics and models". En: <<http://CRAN.R-project.org/package=spdep>>.
- Boisier, S. 2004. "Una revisión heterodoxa al desarrollo territorial: un imperativo categórico", en *Estudios Sociales* 12 (23).
- Borrero, O. 2011. *Evaluación de la contribución de valorización en Colombia*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- _____. 2013. *Contribución de valorización o mejoras en Colombia: análisis de la experiencia colombiana*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Brownstone, D. y Golob, T. 2008. *Impacto de la densidad residencial en el uso del vehículo y el consumo de energía*. California: Universidad de Irvine.
- Bruceckner, J. 1987. "The structure of urban equilibria: a unified treatment of the Muth-Mills model", en *Handbook of Regional and Urban Economics* 2.
- Burchfield, M. et al. 2005. "Causes of sprawl: a portrait from space". En: <<http://www.socsci.uci.edu/~jbrueck/course%20readings/portrait.pdf>>.
- Cabrera, J. y Sánchez, S. 2009. *Marco legal y estructura institucional del desarrollo turístico e inmobiliario en la costa pacífica de Costa Rica*. San José: Center for Responsible Travel.
- Campos, L. y Astorga, A. 2009. "La metodología del IFA (índice de fragilidad ambiental) como herramienta de introducción integral de la dimensión ambiental en el ordenamiento del territorio en Costa Rica". En: <http://www.sedpgym.es/descargas/libros_actas/UTRILLAS_2009/12.UTRILLAS.pdf>.
- CCP-UCR. 2014. *InfoCensos*. Sitio oficial, en <<http://infocensos.ccp.ucr.ac.cr/>>.
- Cepal. 2012. "Qué es un BRT, o la implementación del metrobús en la ciudad de Buenos Aires, Argentina", en *Boletín FAL* 312 (8).
- Cervero, R. 2000. *Transport and land use: key issues in metropolitan planning and smart growth*. California: University of California.
- CFIA. 2005. *Congestionamiento del flujo vehicular en la Gran Área Metropolitana de San José*. San José: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- CGR. 1999. *Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)* (informe 94/99). San José: Departamento de Organismos Descentralizados, Dirección General de Auditoría, Contraloría General de la República.
- _____. 2003. *Evaluación sobre la gestión del desarrollo urbano en Costa Rica* (informe DFOE-SM-11-2003). San José: Área de Servicios Municipales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2009. *Resultados obtenidos del estudio realizado sobre el proceso de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), por parte de la Dirección de Urbanismo del INVU* (informe DFOE-SOC-IF-92-2009). San José: Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2015. *Consulta Nacional sobre Servicios Públicos*. Sitio oficial, en <<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/esc/index.html>>.
- CIA. 2007. "The World Factbook 2007". En: <<https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2007/index.html>>.
- Cicap-UCR. 2007. *Estudio del marco institucional-legal para el Plan GAM*. San José: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.
- Cinpe-UNA. 2007. *Estudio económico de la GAM: demanda de suelo industrial y de almacenaje* (versión ampliada y revisada). Estudio realizado para el Mivah en el marco del Plan Prugam 2008-2030. Heredia: Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional.

- DesInventar. 2015. *Base de Desastres 2014*. Heredia: Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.
- Dillinger, W. 1991. *Urban property tax reform: guidelines and recommendations*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- DSE-Minae. 2015. *Estadísticas energéticas*. San José: inédito.
- Durán, A. et al. 2014. *Estimación del costo mínimo promedio de la congestión vial en el Gran Área Metropolitana (GAM): un análisis de discriminación de proyectos de infraestructura vial*. Tesis para optar por la Licenciatura en Economía. San José: UCR. Facultad de Agronomía-Universidad de Buenos Aires. 2015. *Cátedra de Edafología: definición de edafología*. Sitio oficial, en <<http://www.agro.uba.ar/catedras/edafo>>.
- Flores, R. et al. 2011. *Evaluación del impacto económico provocado por los fenómenos ciclónicos Nicole y Tomas en Costa Rica en el año 2010*. San José: Mideplan y MAG.
- Franco, J. y Vallés, R. 2012. *El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano*. San José: Programa Regional de Vivienda y Hábitat, Centro Cooperativo Sueco.
- Gares, P. et al. 1994. "Geomorphology and natural hazards", en *Geomorphology* 10 (1).
- Geocad Estudios Ambientales S.A. S.f. *Desarrollo de escenarios por inestabilidad a laderas para la implementación de restricciones, en el uso de la tierra en las áreas de influencia del deslizamiento de Burío, Aserrí*. San José: Geocad Estudios Ambientales S.A.
- Hernández, J. 2011. *Evaluación de las prácticas de contribución de mejoras en Colombia: la experiencia de Bogotá y Manizales*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hidrogeotecnia Ltda. 2012. *Desarrollo de escenarios por inestabilidad a laderas para la implementación de restricciones en el uso de la tierra en las áreas de influencia del deslizamiento de La Cascabela (microcuenca del río Limón y quebrada Chinchilla, hasta la confluencia del río Cañas) - cantón de Alajuelita, San José*. Estudio realizado para el Departamento de Prevención de Desastres de la CNE. En: <<http://www.cne.go.cr/Documentos/Deslizamiento%20La%20Cascabela%20-%20Alajuelita,%20San%20Jose.pdf>>.
- Ingeotec S.A. 2012. *Desarrollo de escenarios por inestabilidad de laderas para la implementación de restricciones en el uso de la tierra en las áreas de influencia del deslizamiento El Tablazo, Desamparados, San José*. San José: Ingeotec S.A.
- Lavell, A. 2003. *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Panamá: Cepredenac-PNUD.
- Llop, J. (ed.). 2005. *Redistribución de la renta urbana*. Cataluña: URB-AL.
- Loría, G. 2015. *Ausencia de planificación territorial: implicaciones en infraestructura y transporte*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- MAG y Mideplan. 2013. *Sistematización de la información de impacto de los fenómenos naturales en Costa Rica, período 2005-2011*. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Maldonado, M. et al. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Martínez, F. 2013. *El sector energía: su desempeño reciente y vulnerabilidades*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Martínez, T. 2009. *Nuevas tendencias de nuevas polis: del encuentro al flujo* (1ª ed.). Cartago: Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- _____. 2015. *Treinta años de metamorfosis urbana territorial en el Valle Central*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mendive, C. 2014. *Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (Civis): alternativas para la provisión de suelo en Uruguay*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Mesén, V. 2010. *Sociología urbana: planes reguladores y disputas por la apropiación del espacio urbano-ambiental*. Ponencia realizada para el Congreso de la Asociación Centroamericana de Sociología (ACAS) 2010, celebrado en San José y Heredia.
- Mezger, T. 2015. *Annäherung zu verschiedenen Möglichkeiten und Alternativen zur urbanen Mobilität in der Metropolregion San José (GAM)-Costa Rica Erster Teil: Analyse*. München: Technische Universität München.
- Mideplan. 2010. *El impacto económico de los eventos naturales y antrópicos extremos en Costa Rica, 1988-2009*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2012. "Mideplan aprueba financiamiento cerca de 300 millones de colones para estudios técnicos de proyectos orientados al desarrollo económico, social y ambiental del país". En: <<http://www.mideplan.go.cr/prensa/142-noticias-antiores/1029-mideplan-aprueba-financiamiento-cerca-de-300-millones-de-colones-para-estudios-tecnicos-de-proyectos-orientados-al-desarrollo-economico-social-y-ambiental-del-pais>>.
- Miranda, M. 2007. *Tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítimo-terrestre*. Ponencia preparada para el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2013. *Ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mivah. 2012. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Mivah et al. 2008. *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana 2008-2030* (tomo I: "Diagnóstico"). San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, MOPT, Minae, Ministerio de Salud, INVU, IFAM, CNFL y AyA.
- MOPT. 2011. *Aporte del sector transporte al desarrollo económico y social*. San José: Dirección de Planificación Sectorial, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Mora, J. 2003. *Análisis del crecimiento urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica período 1983 al 2000*. Tesis para optar por la Maestría en Geografía. San José: UCR.
- Morera, C. et al. (eds.). 2013a. *Geografía, paisaje y conservación*. Heredia: UNA.
- _____. 2013b. "Transformaciones y tendencias futuras en el paisaje periurbano de la región Gran Área Metropolitana (GAM) entre 1986 y 2005". En: Morera et al. (eds.).
- ONU-Hábitat. 2009. "El proceso de descentralización en Costa Rica visto desde los gobiernos locales: aportes para una reflexión". En: <<http://www.ifam.go.cr/PaginalFAM/docs/PRODUCTOS%20FOMUDE%202006-2011/R1-Productos/P16%20Descentralizaci%C3%B3n%20en%20CR%20visto%20desde%20los%20Gob%20Locales.pdf>>.
- Orozco, R. 2015. *Número de viviendas afectadas por desastres en la Región Central, 1985-2014* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Orozco, R. et al. 2015. *Crecimiento de las principales áreas metropolitanas de Centroamérica* (versión preliminar). Ponencia preparada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: inédito.
- Otoya, M. 2009. "Estimación económica de las principales deseconomías presentes en el Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica", en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 13.
- Palacio, J. y Sánchez, M. 2003. "La experiencia mexicana en la elaboración de los programas estatales de ordenamiento territorial: diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM", en *Revista de Investigaciones Geográficas* 53.

- Paniagua, F. 2007. *Caracterización de los conflictos socioambientales en Costa Rica: 2006*. Ponencia preparada para el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Peña, M. 2015. *Gobernanza territorial y principio de no regresión del derecho ambiental*. San José: CIEP-UCR.
- Pinto, A. 2005. "La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia y algunas referencias sobre la experiencia de Japón", en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* 143.
- Pichardo, A. y Otoy, M. 2012. *Diseconomías in the transportation market*. Heredia: Universidad Nacional.
- Polèse, M. 1998. *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo* (1ª ed.). Cartago: Libro Universitario Regional.
- Prefeitura de Curitiba. 2015. *Perfil de Curitiba*. Sitio oficial, en <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/perfil-da-cidade-de-curitiba/174>>.
- ProDUS-UCR. 2012. *Flujo de trabajadores en el Valle Central mediante datos del INEC en el 2011*. San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, Universidad de Costa Rica.
- ProDUS-UCR y Mivah. 2007. *Estudio de análisis y prospección urbana del sistema urbano de la Gran Área Metropolitana*. San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, de la Universidad de Costa Rica, y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Pujol, R. 2009. *Realidades, actores, conflictos y desafíos ambientales en el Gran Área Metropolitana*. Ponencia preparada para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2012. "Ordenamiento territorial para enfrentar amenazas naturales". En: Adamson Badilla y Castillo (eds.).
- Pujol, R. et al. 2007. *Análisis y prospección del sistema urbano de la GAM*. Informe final de consultoría de urbanismo y vivienda. San José: ProDUS-UCR y Mivah.
- _____. 2009. *Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región*. Ponencia preparada para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2011. *Restricciones a la urbanización y valores del suelo en la Gran Área Metropolitana: el caso del Norte de Heredia* (Proyecto A9604). San José: ProDUS-UCR y Vicerrectoría de Investigación de la UCR.
- Pujol, R. y Pérez, E. 2012. *Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario*. Ponencia preparada para el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2013. *Crecimiento urbano en la región metropolitana de San José, Costa Rica*. San José: ProDUS-UCR.
- Quesada, A. 2015. *Implicaciones en la gestión del riesgo de desastres y ambiente en el Valle Central en los últimos treinta años (1985-2015)*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- R Development Core Team. 2011. *R: a language and environment for statistical computing*. Viena: R Foundation for Statistical Computing.
- Ramírez, A. 2008. "Conflictos socioambientales y recursos hídricos en Guanacaste: una descripción desde el cambio en el estilo de desarrollo (1997-2006)", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 33-34.
- Ramírez, A. y Mora, F. 2010. *Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, 2009*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Ramírez, A. y Villalobos, M. 2015. *Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rave, B. y Rojas, M. 2014. *Reajuste de tierras en planes parciales en Colombia*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodríguez, D. 2013. *Desarrollo urbano orientado a buses rápidos* (documento de trabajo, WP14DR2SP). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Román, M. 2007. *Desarrollo turístico e inmobiliario costero y preocupaciones ambientales*. Ponencia preparada para el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2008. *Análisis del mercado inmobiliario-hipotecario de Costa Rica*. San José: Programa de Regularización de Catastro y Registro, Gobierno de Costa Rica.
- Román, M. y Pujol, R. 2004. *Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica*. Aporte especial elaborado para el *Décimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rozas, P. y Correa, G. 2006. *Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 108). Santiago de Chile: Cepal.
- Ruiz, K. 2015a. *Cobertura agropecuaria en la GAM, 1986 y 2012* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015b. *Cobertura forestal en la GAM, 1986 y 2012* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015c. *Crecimiento de la mancha urbana en la GAM y el anillo de contención, 1986 y 2012* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015d. *Delimitación geográfica: Región Central, Valle Central y Gran Área Metropolitana* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2015e. *Zonas industriales establecidas en el Plan GAM 1982 y las existentes en 2013* (mapas). Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sáenz, F. et al. 2007. *Análisis de las zonas agropecuarias de la GAM (ZA GAM)* (Serie Documentos de Trabajo, 001-2007). Heredia: Cinpe-UNA.
- Sánchez, L. 2015. *Mercado de la tierra y vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sánchez, L. et al. 2015. *Costos de los choques viales en Costa Rica* (Proyecto 321-B0-206). San José: ProDUS-UCR.
- Soto, D. et al. 2012. *Susceptibilidad de deslizamiento del cantón de Escazú y análisis a detalle de cinco casos específicos: Palo Campana, Salitrillo, Curio, y la cuenca de los ríos Agres y Guayabos*. Seminario de graduación para optar por la Licenciatura en Geología. San José: UCR.
- Stampf, S. 2011. "Nonrandom: stratification and matching by the propensity score". En: <<http://CRAN.R-project.org/package=nonrandom>>.
- The R Foundation. 2015. *Car: companion to applied regression*. Sitio oficial, en <<https://cran.r-project.org/web/packages/car/index.html>>.
- UNA et al. 2014. *Informe de Calidad del Aire*. Heredia: Universidad Nacional, Ministerio de Salud y Municipalidad de San José.
- UNISDR. 2015. *Terminología: términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres*. Sitio oficial, en <<http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>>.
- Uzon, N. 2014. *Transferencia del derecho de construir: la experiencia de Porto Alegre, Brasil*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- Valentinuzzi, S. 2014. *Contribuciones especiales para Curridabat*. San José: Municipalidad de Curridabat.
- Vallejos, S. et al. 2012. *Histórico de desastres en Costa Rica*. San José: CNE.
- Vargas, M. 2014. *Políticas regionales de planificación urbana: relaciones interinstitucionales de coordinación y su incidencia en el rechazo del Plan Prugam (2004-2010)*. Tesis para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas. San José: UCR.
- Zeileis, A. y Hothorn, T. 2002. "Diagnostic checking in regression relationships", en *R News* 2 (3).
- Entrevistas**
- Ávila, D. 2015. Asesora legal, Directora de Despacho Ministerial, Mivah.
- Bolaños, F. 2015. Secretario General, Setena.
- Borja, A. 2015. Vicealcaldesa, Municipalidad de Curridabat.
- Brenes, J. 2015. Alcalde, Municipalidad de Poás.
- Echeverría, V. 2015. Alcalde, Municipalidad de Alajuelita.
- Mora, E. 2015. Alcalde, Municipalidad de Curridabat.
- Rojas, M. 2015. Director, Departamento de Ingeniería y Operaciones, Municipalidad de Goicoechea.
- Rosales, L. 2015. Jefe, Departamento de Urbanismo, INVU.
- Sagot, A. 2015. Académico, UNA.
- Gómez Campos, S. y Sáenz, J.P. 2015. *Organización y funcionamiento de los partidos políticos*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Hernández, G. 2012. "Matrices insumo-producto y análisis de multiplicadores: una aplicación para Colombia", en *Revista de Economía Institucional* 14 (26).
- Hirschman, A.O. 1988. *The strategy of economic development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hu, Z. y Lo, C. 2007. "Modeling urban growth in Atlanta using logistic regression", en *Computers, Environment and Urban Systems* 31 (6).
- Irwin, E. 2010. "New directions for urban economic models of land use change: incorporating spatial dynamics and heterogeneity", en *Journal of Regional Science* 50 (1).
- Jiménez-Fontana, P. y Segura, R. 2015. *Movilidad en el mercado laboral*. Contribución especial realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Kozikowski, Z. 1988. *Técnicas de planificación macroeconómica*. México D.F.: Editorial Trillas.
- Leontief, W. 1936. "Quantitative input and output relations in the economic system of the United States", en *The Review of Economics and Statistics* 18 (3).
- _____. 1986. *Input-output economics* (2ª ed.). Nueva York: Oxford University Press.
- Lerman, R.I. y Yitzhaki, S. 1985. "Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States", en *The Review of Economics and Statistics* 67 (1).
- Medina, F. y Galván, M. 2008. *Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina 1999-2005* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, 63). Santiago de Chile: Cepal.
- Meneses, K. y Anda, D. 2015. *Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Meneses, K. y Segura, R. 2011. *Simulaciones para determinar el impacto en la recaudación, equidad, inflación y pobreza de la canasta de exenciones*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Miller, R.E. y Blair, P.D. 2009. *Input-output analysis: foundations and extensions* (2a ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Müller, D. y Zeller, M. 2002. "Land use dynamics in the central highlands of Vietnam: a spatial model combining village survey data with satellite imagery interpretation", en *Agricultural Economics* 27 (3).
- Palomino, V. y Pérez, J. 2011. *Teoría y aplicaciones de la tabla de insumo producto a la planeación estratégica* (documentos de trabajo, 4). Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de Perú.
- Pujol, R. y Pérez, E. 2013. *Crecimiento urbano en la región metropolitana de San José, Costa Rica*. San José: ProDUS-UCR.
- Ramírez Cover, A. 2015. *Cambios en los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2018)*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rasmussen, P. 1956. *Complexity and adjustment in input-output systems*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- _____. 1963. *Relaciones intersectoriales*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Sánchez, L. 2015. *Mercado de la tierra y vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Schuschny, A.R. 2005. *Tópicos sobre el modelo de insumo producto: teoría y aplicaciones* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, 37). Santiago de Chile: Cepal.
- Stark, O. et al. 1986. "Remittances and inequality", en *The Economic Journal* 96 (383).
- Trejos, J.D. 2015. *Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante el quinquenio 2010-2014*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Trejos, J.D. y Oviedo, L. 2012. "Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI", en *Revista Ciencias Económicas* 30 (2).
- Vargas, J.R. 2015. *Prospección del empleo a partir de la Matriz Insumo Producto 2011: el caso de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Wodon, Q. y Yitzhaki, S. 2002. "Evaluating the impact of government programs on social welfare: the role of targeting and the allocation rules among programs beneficiaries", en *Public Finance Review* 30 (2).
- Yitzhaki, S. 1990. *On the progressivity of commodity taxation* (working paper, 187). Jerusalén: Department of Economics, Hebrew University.

ANEXO METODOLÓGICO

- Alpízar, F. y Menocal, A. 2015. *La gestión y desempeño del Poder Ejecutivo en la Costa Rica reciente*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Angel, S. et al. 2005. *The dynamics of global urban expansion*. Washington D.C.: Departamento de Transporte y Desarrollo Urbano, Banco Mundial.
- Barreix, A. et al. 2011. *Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo: el IVA personalizado*. Santiago de Chile: Cepal.
- Barroso, J.L. 2013. *Construcción del índice de demanda laboral para Bolivia: situación actual y perspectivas*. La Paz, Bolivia: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres).
- Cochran, W. y Rubin, D. 1973. "Controlling bias in observational studies: a review", en *Sankhy: The Indian Journal of Statistics, Series A (1961-2002)* 35 (4).



PEN

PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

EN

Conocer la Costa Rica que tenemos
pensar la Costa Rica que deseamos



CON EL APOYO DE

