



Carpeta de prensa

Estado de la Nación



Índice

Introducción	5
Notas sociales	7
Equidad e integración social en el 2013	9
Síntesis del capítulo	9
Principales hallazgos	10
Transferencias de dinero de programas sociales contribuyen a reducir desigualdad y pobreza.....	11
Incumplimiento de derechos laborales y de salario mínimo afectan desigualdad y pobreza.....	13
Mayoría de víctimas de homicidios en la última década son hombres jóvenes y costarricenses	15
Mayor nivel educativo de jefas de hogar en los últimos 25 años no se traduce en mejoras en su inserción laboral	17
Escenarios simulados demuestran peso del desempleo y baja escolaridad en niveles de pobreza.....	19
Otras notas de interés	21
Notas económicas	23
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en el 2013	25
Síntesis del capítulo	25
Principales hallazgos	26
Costa Rica es un país caro a pesar de tener baja inflación	27
Deterioro en situación fiscal e inflexibilidad en gastos del Gobierno amenazan estabilidad y solvencia económica.....	29
Se amplía brecha salarial y condición de rezago entre ocupados poco calificados y mano de obra calificada	31
Indicadores sociales se deterioran a pesar del crecimiento económico de la última década.....	33

Turismo se recupera en 2013 mientras exportaciones totales de bienes y servicios tuvieron bajo crecimiento.....	35
Otras notas de interés	37
Notas ambientales	39
Armonía con la naturaleza en el 2013	41
Síntesis de capítulo	41
Principales hallazgos	42
Costa Rica posee un balance ecológico promedio a pesar de sus fortalezas ambientales.....	43
Preocupa alto impacto de energía térmica en generación de gases contaminantes	45
Poca planificación y falta de ordenamiento aumentan exposición al riesgo de desastres	47
Conflictividad ambiental en Costa Rica es creciente, constante y de carácter local.....	49
Se consolida recuperación de cobertura forestal, pero persisten desafíos en conservación y biodiversidad.....	51
Otras notas de interés	53
Notas políticas	57
Fortalecimiento de la democracia en el 2013	59
Síntesis de capítulo	59
Principales hallazgos	60
PAC triunfa en primera ronda electoral aunque PLN gana en mayoría de distritos	61
Multipartidismo en el Congreso fortalece la democracia, pero también pone en riesgo la gestión política eficaz.....	63
Estudio de panel revela que votantes identificados con la política aumentaron durante campaña electoral	65
Sindicatos y universitarios han sido claves en los principales “picos” de protesta ciudadana de los últimos veinte años	67
Estudio realizado con votantes analiza influencia que poseen rasgos de la idiosincracia costarricense en la decisión electoral.....	69
Otras notas de interés	71
Capítulo especial: veinte años después	73
Destacan dos décadas de cambios profundos pero modesto desempeño en desarrollo humano.....	75

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es la publicación más antigua y consolidada del Programa Estado de la Nación. Por veinte años ha ofrecido a la sociedad costarricense una plataforma de información y análisis sobre sus desafíos, logros y rezagos en materia de desarrollo humano sostenible, con el fin de 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.

Esta vigésima edición del 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 (económico, social, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2013 e inicios del 2014, a la luz de las

tendencias recientes del desarrollo humano y del marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo.

Entre las novedades de esta edición destacan el registro de las exoneraciones fiscales aprobadas en las últimas seis décadas, un análisis comparativo sobre el costo de vivir y producir en Costa Rica y un estudio sobre las trayectorias de los dirigentes que conforman las cúpulas de liderazgo en los partidos políticos. Además, la particularidad del período que analiza este Vigésimo Informe obligó a trabajar con mayor profundidad el tema electoral e indagar acerca de las condiciones de base con que ha iniciado el nuevo Gobierno. Uno de los instrumentos utilizados con ese propósito fue una investigación novedosa: un panel que dio seguimiento a la opinión de un grupo de ciudadanos a lo largo de todo el proceso de elecciones nacionales.

Además de valorar el año e identificar nuevos desafíos, este *Vigésimo Informe Estado de la Nación* realiza un balance de época sobre el desempeño del país. La experiencia acumulada en el seguimiento del pulso nacional y la complejidad de la situación actual, hicieron inevitable formular una pregunta sobre estas dos décadas: ¿cuánto avanzó Costa Rica en los temas clave del desarrollo humano que analiza el Informe? En esta entrega todos los capítulos habituales incluyen reflexiones en ese sentido y uno especial, titulado “Veinte años después”, se dedica enteramente al tema.

Esta carpeta de prensa presenta un conjunto de notas sobre algunos temas de este informe que destacan por su novedad en los hallazgos, innovación en el diseño de investigación, relevancia para el desarrollo del país y orientación para la toma de decisiones.

Notas sociales



Equidad e integración social en el 2013

Síntesis del capítulo

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

A propósito de este Vigésimo Informe, se ha hecho el esfuerzo de poner

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

Principales hallazgos

- Las actividades de agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Casi uno de cada cuatro es menor de 25 años. Además, entre ellos es mayor la incidencia de la pobreza.
- Un 32,3% de las y los ocupados (395.295 personas) no recibe el salario mínimo. Un mayor cumplimiento de este derecho reduciría la pobreza y la desigualdad de ingresos.
- A 102.380 personas asalariadas (un 6,7%) no se les reconoce un solo derecho laboral, 50.864 no tienen garantías laborales ni reciben el salario mínimo y 19.317 presentan un incumplimiento triple: ninguna garantía laboral, no pago del salario mínimo y jornadas de trabajo no apropiadas (subempleo o sobrecarga). La posibilidad de pertenecer a alguno de estos grupos se eleva si la persona está en extrema pobreza, es joven o es migrante.
- Desempleo y baja escolaridad caracterizan a la población pobre. Escenarios simulados muestran que si se les imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, la pobreza se reduce en 4,3 puntos porcentuales. Asimismo, si a todos aquellos que no lograron concluir la educación secundaria se les asigna el ingreso promedio de quienes sí la completaron, la pobreza cae a la mitad.
- Un 41,2% de los jóvenes de 15 a 24 años sufre algún tipo de exclusión socioeconómica: un 12,9% son “ninis” (no estudian ni trabajan), un 5,4% son mujeres dedicadas a labores domésticas no remuneradas y un 22,9% solo trabaja.
- Las personas con discapacidad tienen baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo). De las que logran insertarse, muchas están en desventaja: tienen mayor inestabilidad laboral, jornadas parciales, ocupaciones de baja calificación y mayor incumplimiento de garantías laborales, que el resto de los ocupados.
- La proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en veinticinco años: de un 17% en 1987 a un 36% en 2013. Actualmente una de cada tres personas vive en un hogar de este tipo.
- Las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado: 6 horas por día, frente a 3,5 en el caso de los hombres. La participación en estas tareas aumenta con la edad y ocurre más rápido entre las mujeres, que asumen responsabilidades en el ámbito doméstico a edades más tempranas.
- Por segundo año consecutivo la inversión social pública se expandió y, de este modo, logró compensar la contracción observada en 2011. Todas las áreas se recuperaron en el 2013, aunque el sector salud siguió siendo el menos dinámico.
- Todos los programas sociales selectivos son progresivos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menor ingreso. Aquellos que transfieren dinero a los hogares logran reducir la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en 1,4 puntos porcentuales. El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos), pero sobre todo en la extrema, que disminuye en casi un tercio.
- La mayoría de las víctimas de homicidio son hombres jóvenes y costarricenses. Más de la mitad de los casos se relaciona con la delincuencia (robos o tráfico de drogas) y un tercio con problemas de convivencia (conflictos personales o riñas). Más del 60% se comete con armas de fuego.



Transferencias de dinero de programas sociales contribuyen a reducir desigualdad y pobreza

- ▶ En 2013 el 76% de los recursos de Fodesaf se asignó a hogares pobres o vulnerables.
- ▶ Todos los programas sociales selectivos que transfieren dinero a los hogares son progresivos y reducen la desigualdad medida con el coeficiente de Gini (en 1,4 puntos) y la pobreza total (en 2,5 puntos porcentuales).

La distribución de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos del país (PSS), que son financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), contribuyen considerablemente a reducir la pobreza y la desigualdad en Costa Rica.

El *Vigésimo Informe Estado de la Nación* muestra que estos programas son progresivos absolutos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menores ingresos, aunque hay una parte importante que llega a grupos de ingresos medios y altos (una cuarta parte aproximadamente). Las pensiones no contributivas y el aseguramiento por cuenta del Estado son los programas mejor enfocados.

Los resultados del reciente Informe indican que en 2013 un 28% de los

recursos girados por el Fodesaf llegó a los hogares en situación de pobreza extrema, algo más de la mitad se asignó a los pobres por ingresos insuficientes y el 76% fue recibido por hogares pobres o vulnerables a la pobreza.

Asimismo, todos los programas que transfieren dinero a los hogares costarricenses son progresivos, en el sentido que logran reducir la desigualdad medida con el coeficiente de Gini (en 1,4 puntos porcentuales). El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos), pero sobre todo en la extrema (-3 puntos).

Esta situación se observa en la curva de Lorenz, que es una representación gráfica de los beneficiarios según su ingreso familiar, que ubica en el eje horizontal el porcentaje acumulado de hogares ordenados según su ingreso familiar autónomo

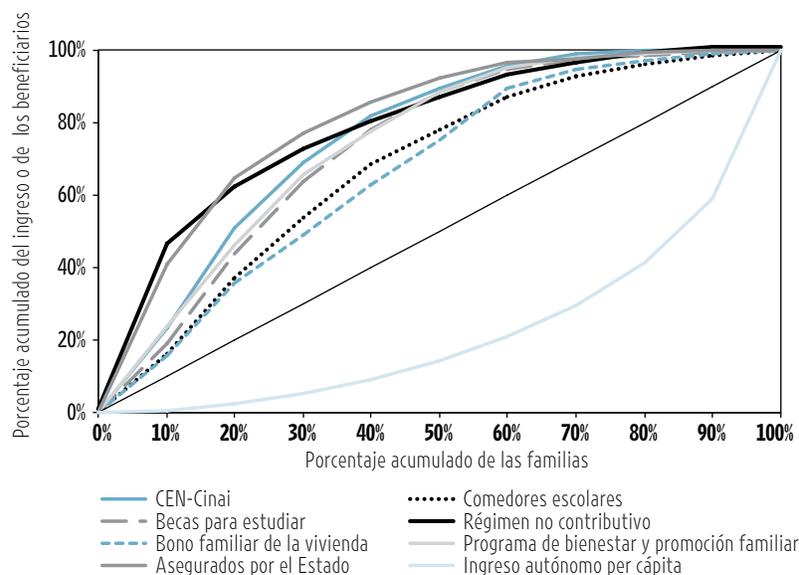
per cápita, en diez grupos o deciles y en el eje vertical se presenta el porcentaje acumulado de los beneficiarios. La línea diagonal muestra el caso en que todos los hogares tienen el mismo monto de ingreso o la misma cantidad de beneficiarios; una curva por encima de la diagonal significa que las familias de menores ingresos reciben una proporción acumulada mayor de ingreso o de beneficios, mientras que una curva por debajo de la diagonal indica la situación inversa. Los resultados evidencian que todos los programas selectivos considerados tienen curvas por encima de la diagonal, lo cual implica la progresividad absoluta, es decir, que los beneficiarios de estos programas se distribuyen y concentran más que proporcionalmente en los hogares de menores ingresos.

Sin embargo, a pesar de que el gasto mayoritario se da en las familias de menores ingresos, cerca de una cuarta parte de los recursos de estos programas no están llegando a la población objetivo y terminan en grupos de ingresos medios, principalmente. En consecuencia, para aumentar la progresividad de estos programas es necesario mejorar los instrumentos de selección y, también, realizar cambios en el diseño de algunos de ellos (como el de comedores escolares) y la gestión de reformas legales (como en el caso del bono de vivienda, que permite beneficiarios con ingresos familiares de hasta cuatro salarios mínimos).

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

La inversión educativa se recuperó, no así la destinada a la salud, cuyo comportamiento refleja los problemas financieros de la CCSS, aunque al menos dejó de deteriorarse. De esta forma, la inversión real por persona en los programas universales (educación y salud)

Curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos. 2013



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

apenas recuperó las cifras registradas en el 2010. Los programas de protección y seguridad social aumentaron, principalmente, por las pensiones contributivas, ya que el régimen de Invalidez Vejez y

Muerte sigue mostrando una expansión preocupante desde el punto de vista de su sostenibilidad financiera, provocada también por las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.



Incumplimiento de derechos laborales y de salario mínimo afectan desigualdad y pobreza

- ▶ La desigualdad medida con el coeficiente de Gini se reduciría en un 14%, en un escenario de pleno cumplimiento del pago del salario mínimo.
- ▶ Uno de cada seis trabajadores que está en pobreza extrema no tiene ninguna garantía laboral, su salario está por debajo del mínimo y labora en jornadas inapropiadas.

El desempleo, el incumplimiento del pago del salario mínimo y de otros derechos laborales, así como la desprotección de la seguridad social de un grupo crítico de trabajadores confirman la existencia de grupos de personas excluidas, a quienes ni el Estado ni el mercado de trabajo les ofrecen oportunidades para mejorar su calidad de vida.

Análisis realizados para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* enfatizan la relevancia de que la política social 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 y la desigualdad.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2013 la tasa de desempleo abierto fue de un 8,5% de la fuerza

de trabajo, con un incremento de 0,7 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Es decir, que cerca de 19.000 personas adicionales buscaron empleo, pero no lo consiguieron. Las tasas más elevadas siguen siendo las de las personas en pobreza extrema, las mujeres y los jóvenes menores de 25 años.

Los datos del 2013 también muestran un débil progreso en el respeto de los derechos de los trabajadores. Se mantiene el incumplimiento del pago del salario mínimo, que afecta a uno de cada tres ocupados (395.295 personas). Los más perjudicados siguen siendo los residentes rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como la población migrante y las mujeres. Además, un 42,5% de las personas asalariadas que viven en pobreza extrema y el 55,8% de

los pobres totales no reciben este derecho laboral. Al simular un escenario de pleno cumplimiento de la ley, es decir, si se asume que el pago del salario mínimo se respeta en todos los trabajadores que hoy ganan menos, el coeficiente de Gini se reduciría en un 14%.

Con base en estudios realizados para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, se estimaron escenarios de incumplimiento de varios derechos laborales y se determinó que un 6,7% de los trabajadores asalariados no goza de una sola garantía (102.380 personas), un 3,3% no tiene garantías ni recibe el salario mínimo (50.864 personas) y aproximadamente un 1,3% presenta la triple condición de incumplimiento, al no recibir ninguna garantía laboral, ni el pago del salario mínimo y además trabajan jornadas no

apropiadas (subempleo o sobrecarga). La posibilidad de pertenecer a alguno de estos grupos se eleva si la persona está en condición de pobreza, sobre todo extrema, tiene menos de 25 años, es migrante y labora en agricultura, construcción o servicio doméstico.

En la triple condición de incumplimiento (sin garantías laborales, salarios por debajo del mínimo y con jornadas inapropiadas) están principalmente los pobres extremos, uno de cada seis trabajadores. Las servidoras domésticas y los pobres no extremos triplican el promedio nacional, mientras que los

agricultores y los jóvenes lo duplican.

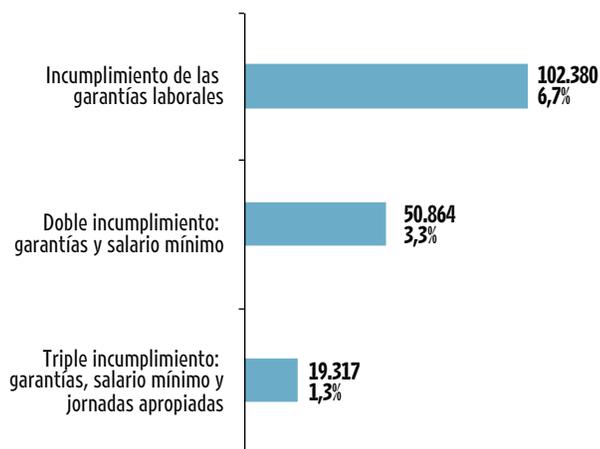
Asimismo, se identifica la existencia de un grupo crítico de trabajadores cuyas tasas de desprotección de la seguridad social duplican y hasta triplican el promedio nacional. Datos de la Enaho indican que en 2013, del total de personas ocupadas, 293.599 (un 14,5%) no estaban cubiertas por el seguro de salud de la CCSS bajo ninguna modalidad. Al desagregar este grupo destacan cuatro ramas de actividad: agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico, que en conjunto abarcan el 60% de esta población; sectores que

también se caracterizan por el elevado incumplimiento de otras garantías laborales. También preocupa que uno de cada cuatro trabajadores identificados en este “núcleo duro” de inseguridad social es menor de 25 años.

La no afiliación a la seguridad social tiene implicaciones en distintos aspectos de la vida. Por ejemplo, la vulnerabilidad a la enfermedad o la desprotección en la edad adulta mayor, entre otros, podrían ser muy nocivas para el bienestar de las personas y familias que se encuentran en esta situación. Los datos de la Enaho 2013 muestran que cerca de 99.000 hogares (7,2%) tiene como jefe o jefa de hogar a una persona ocupada que no está inscrita en el seguro de salud de la CCSS y que deben velar por personas dependientes, conformados por 251.000 personas.

Estos resultados evidencian que para un sector de la fuerza de trabajo es cada vez más difícil encontrar un empleo, a muchas personas tener un empleo no les asegura ingresos suficientes para vivir dignamente ni tampoco el disfrute de derechos básicos reconocidos por ley. Por otro lado, las características de los trabajadores más afectados por el incumplimiento de garantías muestran una relación directa entre precariedad laboral, pobreza y exclusión social. De ahí la importancia de mejorar las condiciones laborales de muchos trabajadores, como un medio para contribuir a la equidad social y a una mejor distribución del ingreso.

Personas asalariadas y porcentaje que representan en escenarios de incumplimiento de derechos laborales. 2013



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

Más en página 116 del Vigésimo Informe Estado de la Nación



Mayoría de víctimas de homicidios en la última década son hombres jóvenes y costarricenses

- Más de la mitad de los casos se relaciona con robos o tráfico de drogas y un tercio con problemas personales o riñas.
- En 2013, el 91,2% de las personas fallecidas por homicidios eran hombres, el 78,8% costarricenses y un 37,7 tenía entre 18 y 29 años de edad.

En su edición número veinte, el *Informe Estado de la Nación* realiza una caracterización de las víctimas de homicidios en la última década, que pone en evidencia que la mayoría son hombres jóvenes y costarricenses.

Ediciones anteriores del Informe han reportado que Costa Rica vive una crisis de seguridad ciudadana, caracterizada por un aumento en las tasas de delitos y, especialmente, por una extendida percepción de inseguridad entre la población. En 2009 se alcanzó la tasa más alta en la historia (11,8) desde que se registra esta información. A partir de esa fecha este porcentaje se estancó y luego inició una tendencia decreciente, hasta llegar a 8,7 homicidios por 100.000 habitantes en 2013.

Ante este panorama, los hallazgos arrojados por el *Vigésimo Informe Estado*

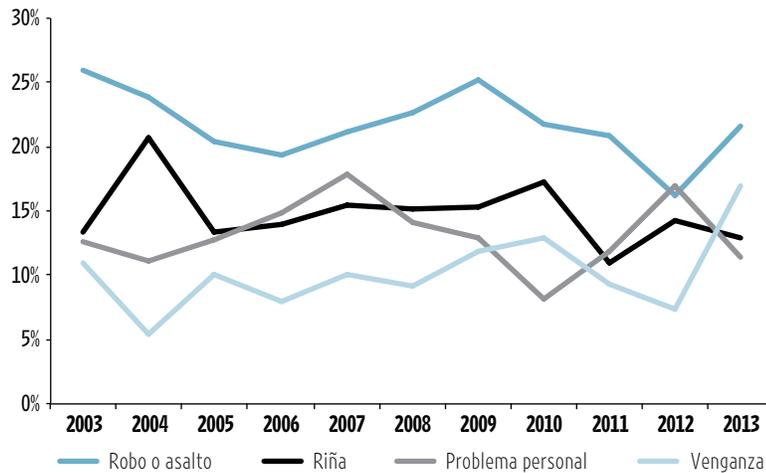
de la Nación indican que este problema se asocia con hombres jóvenes, costarricenses y con edades entre 20 y 29 años, aunque con una presencia creciente de los jóvenes de 18 y 19 años. A su vez, más del 60% de los homicidios se comete con armas de fuego y las causas se relacionan con la delincuencia (robos y tráfico de drogas) y con problemas de convivencia (conflictos personales y riñas). La criminalidad organizada, en especial el narcotráfico, explica buena parte del aumento de los casos durante el período 2007-2010.

El perfil de los homicidios realizado para la última década muestra una predominancia de los hombres, pues constituyen más del 85% de las víctimas. En 2013 el 91,2% de las personas fallecidas eran de sexo masculino. El 78,8% eran costarricenses, proporción que se ha

mantenido en niveles similares desde 2003. Los nicaragüenses representaron solamente el 14,1% de las víctimas en 2013, cifra que también fue constante en el período.

En cuanto a la edad, los jóvenes son la mayoría de las víctimas y los perpetradores de esta forma de violencia. Se registra un notable crecimiento a partir de los 15 años, que llega a su punto más alto entre los 20 y 29 años. Entre 2009 y 2013 el mayor peso relativo se mantuvo en el rango entre 18 y 29 años y ese mismo grupo fue el que registró una disminución de las víctimas, sobre todo en edades entre 25 y 29 años. Sin embargo, en 2013 se dio un cambio en el “pico” de homicidios, que de modo alarmante bajó en términos de edades y se concentró en el grupo de 20 a 24 años.

Principales móviles o causas de los homicidios dolosos



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

Asimismo, la desagregación de los datos también permite analizar esta problemática desde el punto de vista geográfico. Seis cantones y diez distritos del país concentran el 40% y el 28% de los homicidios en el 2013, respectivamente.

Entre 2003 y 2013 Limón, Garabito, Matina, Tibás, Corredores y San José

fueron las comunidades que, en promedio, registraron las tasas más altas de homicidios. En 2013 en esos seis cantones (de los 81 del país) ocurrieron 123 de los 411 homicidios contabilizados, lo que equivale a un 29,9%. Es importante mencionar que cinco de ellos (exceptuando a Matina) figuran entre

los veinte cantones donde la Fuerza Pública reportó la mayor cantidad de infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

El Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012, de la OEA, reporta que en el 78% de los asesinatos que se cometen en el Istmo se utilizan armas de fuego. En el caso costarricense, desde 2006, en más del 60% de los homicidios se emplea este método, que lo convierte en el principal factor de riesgo asociado a ese delito.

Con respecto a las causas, entre nueve que se mantienen desde 2003, sobresalen tres: el robo o asalto, las riñas y los problemas personales, que en conjunto representan cerca de la mitad de los homicidios. En 2013 figuró también la venganza. Por ejemplo, en los años de mayor crecimiento casi dos de cada tres homicidios se debió a alguno de ellos, en particular a los robos o asaltos. En 2011 y 2012 el peso relativo de estas causas disminuyó a cerca de la mitad de los homicidios, sobre todo en los casos de robos o asaltos y las venganzas. Sin embargo, ambos aumentaron en 2013.



Mayor nivel educativo de jefas de hogar en los últimos 25 años no se traduce en mejoras en su inserción laboral

- ▶ En 1987, el 16% de las jefas de hogar había completado la secundaria y para el 2013 esa proporción se duplicó.
- ▶ En 2013 la tasa de desempleo de las jefaturas masculinas fue de un 2,7%, en contraste con un 6,6% de las femeninas.

El perfil de los hogares costarricenses con jefatura femenina se transformó notablemente en los últimos veinticinco años. Dichos hogares se duplicaron y las mujeres que los encabezan destacan por la mejora en su perfil educativo y su mayor participación laboral, pero también por el desempleo, las bajas coberturas contributivas en la seguridad social y una mayor incidencia de la pobreza.

Con base en estudios realizados para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, se evidencia que en 1987, de los 568.520 hogares del país, solo un 17% era encabezado por mujeres; en 2013 el porcentaje alcanzó el 36% de los 1.376.000 hogares. También creció la población que reside en este tipo de hogar, de un 15% en 1987 a un 33% en 2013, es decir, actualmente una de cada tres personas vive en un hogar encabezado por una mujer.

Junto a los cambios en la estructura de los hogares también se ha modificado el perfil de las mujeres que los encabezan. En primer lugar, sobresale un notable avance en su nivel educativo: en 1987 el 16% de las jefas había completado la enseñanza secundaria y para el 2013 esa proporción se duplicó. El grupo que más creció fue el de las mujeres con educación superior, que pasaron de un 7,6% a un 20,2%.

Adicionalmente, la mejora en el perfil educativo de las jefas de hogar se refleja en el mercado laboral y marca un claro contraste con los hombres, mientras en 1987 el 25% de las jefas y el 21% de los jefes eran trabajadores calificados, es decir, tenían secundaria completa, en 2013 las proporciones eran de 43% y 34%, respectivamente.

De igual manera, la participación laboral de las jefas de hogar es mayor

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

Sin embargo, a la luz de todos estos avances en el perfil educativo y laboral de las jefas de familia, resulta paradójico que el dinamismo y la expansión de capacidades que ha venido mostrando este sector de la población, no se hayan traducido en una mayor oferta de empleos de calidad, tal como indican los datos de desempleo, aseguramiento y pobreza.

El análisis realizado para estos últimos veinticinco años reitera que los problemas de empleo han afectado más a las mujeres que a los hombres y esto incluye a las jefas de hogar. En 2013 la tasa de desempleo de las jefaturas masculinas fue de un 2,7%, en contraste con un 6,6% de las femeninas. Cabe agregar que, cuando esa brecha se ha acortado, se ha debido al aumento en el desempleo masculino, más que a una disminución en el de las mujeres.

Con respecto al tema de aseguramiento, el porcentaje de jefas de hogar que carecen de seguro de salud tuvo un leve descenso, de 14,1% en 1989

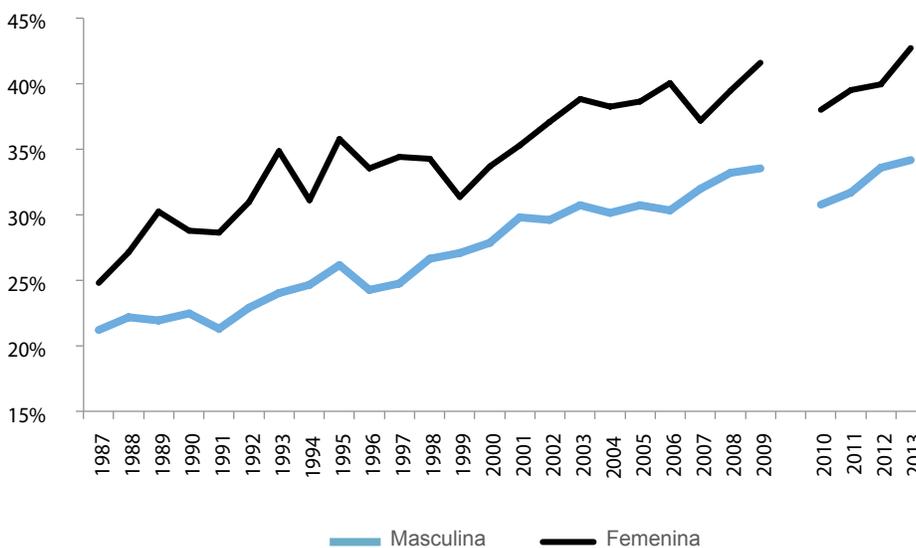
a 10,6% en 2013. No obstante, hay diferencias en las modalidades, pues el aseguramiento directo cubre al 66,4% de los hombres y solo al 36,6% de las mujeres. Un 40% de las jefas no tendrá derecho a una pensión contributiva, ya sea porque su cobertura es indirecta (o familiar), porque están cubiertas por el Estado o porque no están aseguradas.

El peso relativo de las jefas entre los hogares pobres es un poco mayor que en el total de hogares. En 2013 ellas representaban el 36% de los hogares del país, pero si se desagrega por condición de pobreza las cifras ascienden al 40,1% de los hogares pobres y el 43,3% de los

pobres extremos. Asimismo, la magnitud de la pobreza es mayor en los hogares con jefas que no tienen pareja, pero sí hijos (27,1%) y menor en los de mujeres sin pareja y sin hijos (18,7%).

Cabe mencionar que el aumento de los hogares con jefatura femenina y el cambio en el perfil de las mujeres que los encabezan demandan cambios profundos en el modelo de atención utilizado hasta ahora, para lo cual se requiere generar nuevas políticas que permitan mejoras sustantivas y sostenidas en el empleo femenino.

Personas ocupadas jefas de hogar calificadas^{a/}, según sexo de la jefatura^{b/}



a/ Calificadas se refiere a personas que lograron completar la enseñanza secundaria.

b/ Las cifras de 1987-2009 corresponden a las EHPM, que no son estrictamente comparables con las del período 2010-2013 que proceden de las Enaho debido a cambios muestrales y metodológicos de las encuestas.

Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

Más en página 112 del Vigésimo Informe Estado de la Nación



Escenarios simulados demuestran peso del desempleo y baja escolaridad en niveles de pobreza

- ▶ Simulación demuestra que imputarle a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, la pobreza total pasaría de un 20,7% a un 16,4% de los hogares
- ▶ Asignar a las personas con secundaria incompleta el ingreso promedio de una persona que sí la completó, reduciría la pobreza total a un 17,9%.

Investigaciones realizadas para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* concluyen que los errores cometidos en la década de los ochenta, al reducir la inversión en educación y, por ende, las coberturas educativas, especialmente en secundaria, aún repercuten en el bienestar de la población. Gran parte de las personas afectadas en aquel momento son las que actualmente viven en la pobreza y tienen dificultades para encontrar un empleo de calidad, debido a su baja calificación.

Con la finalidad de explorar el vínculo entre pobreza, desempleo y baja escolaridad, en el *Vigésimo Informe* se llevaron a cabo una serie de ejercicios de simulación, comparando la situación actual (según la *Enaho 2013*) con lo que sucedería en diversos escenarios en los

que varían las condiciones antes mencionadas, de modo que se hiciera visible el impacto que tienen estas últimas en las posibilidades reales de las personas de percibir ingresos y superar la pobreza.

Además, al ser la escolaridad y la inserción laboral los elementos clave para lograr reducciones sostenidas en la incidencia de la pobreza por ingresos, el análisis también buscó demostrar lo complicado que resulta, desde el punto de vista de la política social selectiva, propiciar mejoras en esos ámbitos, debido al peso relativo que tienen en la población pobre las personas adultas (mayores de 40 años) con bajos niveles educativos, a quienes se les hace difícil obtener empleos decentes que les permitan superar la pobreza por sus propios medios.

El primer escenario imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, como resultado de ello la pobreza extrema del 2013 disminuiría en 2,2 puntos porcentuales y la pobreza no extrema en 2 puntos porcentuales, para una pobreza total que pasaría de un 20,7% a un 16,4% de los hogares.

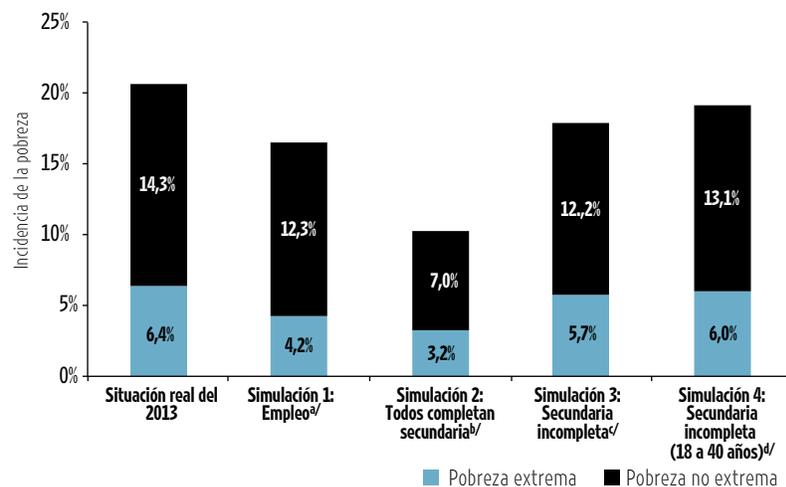
En un segundo escenario, si a todas las personas que no tienen la educación secundaria completa (ya sea que cursaron solo la primaria o algún año de secundaria sin completarla), se les atribuye el ingreso promedio de alguien que sí concluyó ese nivel, la pobreza total se ubicaría en un 10,2% de los hogares. En tal situación, la pobreza extrema se reduciría a la mitad (-3,2 puntos porcentuales), al igual que la no extrema (-7,3 puntos).

En un tercer escenario, si se le atribuye el ingreso promedio de una persona que finalizó la secundaria académica a las personas cuyo nivel educativo es secundaria incompleta (efecto que se obtendría si las personas que cursaron estudios secundarios pero no se graduaron, lograran hacerlo), en este caso la pobreza total caería a un 17,9%.

Cabe recalcar que estos escenarios se simulan en un contexto sin cambios significativos en la incidencia de la pobreza por ingresos. Para el 2013 se estima que un 20,7% de los hogares era pobre, de los cuales el 6,4% estaban en pobreza extrema.

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

Diversos escenarios simulados en las condiciones de empleo y escolaridad de las personas y su efecto sobre la incidencia de la pobreza, total y extrema. 2013



a/ Simulación 1: se le imputa a las personas desocupadas el ingreso promedio que percibirían si estuvieran ocupadas. El ingreso se asigna según la rama de actividad, la ocupación y la posición del último empleo.

b/ Simulación 2: se le imputa a todas las personas que tienen un nivel de educación menor al de secundaria completa (primaria o secundaria incompleta) el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica.

c/ Simulación 3: se le imputa a todas las personas que tienen algún año de secundaria, pero que no completaron ese nivel, el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

d/ Simulación 4: se le imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen secundaria incompleta, el ingreso promedio de una persona que finalizó la educación secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.



Otras notas de interés

Hogares de ingresos medios enfrentan dificultades para tener vivienda propia

Tener una vivienda digna es una aspiración básica para el bienestar de las personas. Por tanto, es importante identificar los factores que propician o dificultan el acceso a este activo para ciertos grupos de la población. Uno de los hechos más relevantes en la evolución del sector, en los últimos años, es el efecto positivo que ha tenido el bono familiar de vivienda entre los hogares más pobres. Esta política ha generado poco más de la quinta parte del complejo habitacional del país.

No obstante, en el análisis realizado en el *Vigésimo Informe del Estado de la Nación*, se identificaron dos tareas pendientes: por un lado, la creación de mecanismos de financiamiento para que las familias no pobres, con ingresos entre tres y seis salarios mínimos –clases medias–, accedan a una vivienda propia y, por otro, la intervención de los asentamientos informales (o precarios).

(Más en página 94 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*).

Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente

En el año 2013 se reporta la mayor desigualdad que ha caracterizado al país en este siglo XXI y, paradójicamente, ocurre en un contexto de crecimiento real del ingreso de los hogares. En este año el ingreso neto promedio de los hogares ascendió a 979.292 colones, un 1,3% más que en 2012, pero se repitió la tendencia del último quinquenio, esto es, que los beneficios se concentraron en algunos grupos, mientras que otros, entre ellos los más pobres, vieron deteriorada su situación.

Esto se comprueba al analizar los datos por quintiles: los ingresos se redujeron un 3,4% en los hogares del primer quintil (20% de los hogares más pobres) y se incrementaron un 3,7% en los del quinto (20% de los hogares más ricos). Si se desagregan los hogares en diez grupos (deciles o grupos de 10% de los hogares) de nuevo se observa la disminución en los más pobres, pues los primeros siete deciles (excepto el cuarto) experimentaron una caída en sus ingresos entre 2012 y 2013, el mayor descenso lo sufrió el primero en un 5% y solo los tres deciles de mayores ingresos mejoraron, en especial el más rico.

La desigualdad también es evidente en el porcentaje de los ingresos que acumula cada decil. Mientras los hogares del primero concentran apenas el 1,3% (0,1 puntos porcentuales menos que en 2012), los del décimo decil

acumulan un tercio (34,7%), un punto porcentual más que en 2012. Otro ejemplo es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% de los ingresos totales, en tanto que el 20% de mayores ingresos (quinto quintil) absorbe la mitad.

(Más en página 98 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*).

Tiempo dedicado a la producción no remunerada discrimina por sexo y edad

Las mediciones clásicas de la producción subvaloran el aporte de las mujeres a la economía, pues no consideran el trabajo no remunerado. Si este se cuantificara, se reduciría de modo significativo la brecha de género que asigna valores más bajos a la participación femenina en el mercado laboral. Históricamente, las mujeres han sido las encargadas de este tipo de labores y esa es una de las razones que limitan su inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, el aumento de su nivel educativo eleva el costo de oportunidad de dedicarse a actividades que no tienen retribución económica.

Al revisar los hallazgos de un estudio exploratorio sobre el tiempo que invierten hombres y mujeres en la producción, ya sea en el mercado laboral o en trabajo no remunerado, por edades simples, dada la tendencia a una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral, las familias llegan a diversos acuerdos para adaptar las actividades domésticas a esa nueva realidad. Pueden sustituir algunos de los bienes y servicios producidos en el hogar (alimentos y cuidado) por bienes y servicios que se ofrecen en el mercado (comida preparada y cuidadores profesionales), o repartir las tareas entre sus miembros. Si bien en muchas familias existen estos arreglos, las mujeres aún dedican gran parte de su tiempo a la producción no remunerada y, de hecho, son las principales responsables de ella, mientras que los hombres se concentran en la producción para el mercado.

(Más en página 114 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*).

Trabajadores con discapacidad se desempeñan en empleos de baja calificación

Más de un tercio de los trabajadores con discapacidad está en ocupaciones elementales, la categoría de más baja calificación. Por ramas de actividad, las personas ocupadas con discapacidad se concentran principalmente en el comercio (15,7%) y la agricultura (14,5%), seguidas por las actividades administrativas y la industria manufacturera, con un 8% cada una.

Las diferencias son más evidentes desde el punto de vista de las ocupaciones. Así, mientras uno de cada cuatro trabajadores sin discapacidad tiene un puesto profesional (gerente o director, profesional o científico), entre las personas con discapacidad la proporción es de uno de cada siete. Las ocupaciones de menor calificación (agricultores, operarios, ocupaciones elementales, operadores) absorben al 55% de los trabajadores con discapacidad (45,1% en el grupo sin discapacidad).

(Más en página 110 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*).

Notas económicas



Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en el 2013

Síntesis del capítulo

El 2013 pareciera, en principio, un año más en la lenta recuperación de la economía costarricense de la crisis de 2009, con un crecimiento económico moderado, volátil y con dificultad para generar empleos. La inflación siguió baja y, hasta diciembre, el tipo de cambio se mantuvo estable. El déficit de la cuenta corriente se cubrió, una vez más, con recursos de la inversión extranjera y, como sucede desde 2009, las finanzas públicas fueron deficitarias. Sin embargo, un examen detallado revela que el 2013: no fue un “año más” en un proceso de lenta recuperación. En los últimos meses de ese año e inicios del 2014, se combinó la evolución negativa en la estabilidad y la solvencia económicas con

la acumulación de malos resultados en el mercado laboral, una nueva desaceleración de la economía y una pérdida de competitividad y bienestar social por el alto costo de vivir y producir en el país.

La tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios fue la más baja de los últimos cuatro años. El sector externo perdió dinamismo, y las proyecciones de los próximos años son, a lo sumo, modestas e insuficientes. Desde el punto de vista salarial el mercado laboral sigue castigando a los ocupados poco calificados y premiando a los más calificados, con lo cual una vez más se amplió la desigualdad. Las finanzas del Gobierno Central se encuentran muy deterioradas y la alta inflexibilidad del

Presupuesto Nacional restringe la inversión pública. El tipo de cambio “fijo” permaneció anclado al límite inferior de la banda cambiaria durante la mayor parte del 2013, pero a inicios de 2014 se dio una depreciación del colón que, sumada a los incrementos en las tasas internacionales de interés y las recientes presiones inflacionarias, amenaza el compromiso del Banco Central de mantener la inflación dentro de su rango de meta.

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

Principales hallazgos

- En 2013 el PIB real creció un 3,5%, cifra menor que la de los tres años previos (4,9% en promedio), en un contexto de lenta recuperación de la demanda externa y un colón apreciado durante la mayor parte del año.
 - La economía sigue registrando un crecimiento volátil, que genera impactos negativos en la tasa de expansión de largo plazo, la tasa de desempleo y la posibilidad de reducir la pobreza.
 - La brecha entre el PIB real y el ingreso nacional disponible real (10% del PIB) indica que una proporción cada vez mayor de la producción de bienes y servicios sale del país como pago a factores externos.
 - En 2013 Costa Rica registró una de las tasas de desempleo abierto más altas de los últimos quince años (8,5%) y un máximo histórico en la desigualdad de ingresos entre la población. Esto se debe a que los sectores más dinámicos de la economía claramente benefician a las personas que tienen mayores niveles educativos.
 - Las fluctuaciones del sector externo tienen un alto impacto sobre el crecimiento económico en el corto plazo, mientras que la tendencia de largo plazo está determinada principalmente por el consumo interno.
 - El déficit fiscal del Gobierno Central fue del 5,4% del PIB en 2013, el más alto de los últimos doce años. Las medidas de contención aplicadas en períodos recientes evitaron que el gasto primario aumentara, pero no lograron reducirlo.
- Este indicador representó un 16,5% del PIB en el año bajo análisis.
- El Gobierno Central financió sus gastos con mayor endeudamiento externo y acumuló una deuda total de 36% del PIB en 2013. De no darse reformas, la deuda alcanzará el 58% del PIB en 2019.
 - La inflación de 2013 fue del 3,7%. El manejo del frente monetario, la ausencia de presiones de demanda, las bajas expectativas de inflación y la estabilidad del tipo de cambio contribuyeron a ese resultado.
 - El tipo de cambio se mantuvo prácticamente fijo. Sin embargo, a partir de los primeros meses del 2014 se despegó del límite inferior de la banda cambiaria.
 - Las tasas de interés bajaron durante todo el 2013. Pese a ello, el inicio del retiro de los estímulos monetarios en Estados Unidos creó expectativas de mayores tasas de interés internacionales, lo que afecta la estabilidad financiera.
 - El déficit en cuenta corriente fue del 5,1%, mientras que el superávit de la cuenta de capitales fue del 6,8% del PIB, 3,1 puntos porcentuales menos que el año anterior. La brecha en la balanza de pagos es financiada en un 80% por la inversión extranjera directa.
 - Costa Rica es un país caro. Una comparación internacional muestra que supera en un 20% el promedio latinoamericano en relación con el PIB per cápita, medido según la paridad del poder adquisitivo (PPA).



Costa Rica es un país caro a pesar de tener baja inflación

- ▶ País es un 20% más caro que el promedio de los países latinoamericanos.
- ▶ En 2013 la inflación fue de las más bajas desde los años setenta (3,7%).

Un estudio especial realizado para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* refleja que Costa Rica es un país caro para vivir y para producir en una amplia gama de bienes y servicios. Es más costoso que la mayoría de los países con niveles similares de desarrollo. No obstante, dicho contexto relativiza uno de los principales logros del 2013: la más baja inflación (3,7%) en los últimos 20 años.

Desde hace cinco años, Costa Rica posee una tasa de inflación “de un solo dígito”, una situación inédita en la historia del país. Durante el 2013, la variación en el índice de precios al consumidor (IPC) mostró una trayectoria descendente, que logró revertir los cambios interanuales por encima del límite superior del rango de la meta inflacionaria (4%-6%) observada durante el primer cuatrimestre. Así, el 2013 fue un buen año desde el punto de vista de la estabilidad de precios y dio lugar al período de baja inflación más prolongado desde la década de los setenta.

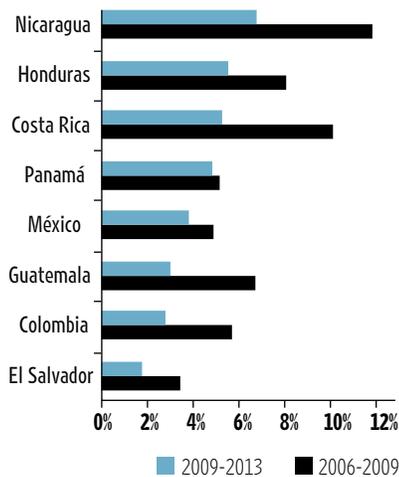
Con el régimen cambiario de minidevaluaciones que prevaleció hasta octubre de 2006, la brecha entre la inflación esperada y la efectiva era muy amplia. Al adoptarse el sistema de bandas cambiarias se crearon mejores condiciones para el manejo de la inflación, pero no se logró abatirla de manera inmediata. Las expectativas de inflación tardaron tres años en alinearse con el rango de la meta establecida por el Banco Central (BCCR), por lo que una vez alineadas, comenzó el período más largo de baja inflación registrado en Costa Rica desde la década de los setenta del siglo anterior. Sin embargo, a inicios del 2014 se terminó el relativamente largo período de estabilidad del tipo de cambio, lo que implicó para las empresas del sector privado costos que afectan su posición de mercado. Los altos precios internos reducen la competitividad del país, desalientan el consumo interno y afectan la generación de empleo.

A pesar de haber reducido considerablemente los niveles de inflación,

dicho logro se encuentra en riesgo. Desde marzo del 2013 la inflación esperada se desalineó del rango de objetivo inflacionario establecido por el BCCR y se mantuvo ligeramente por encima del límite superior. En los primeros meses de 2014 la inflación esperada se incrementó, por el efecto previsto del aumento del tipo de cambio sobre los precios internos y porque el BCCR fijó para el 2014 un rango de meta inflacionaria menor que el de 2013 (3%-5%), momentos en que la evolución real y lo que esperaban los agentes económicos se movía en sentido contrario. Al mes de julio de 2014 la inflación se había acercado al límite superior del rango establecido para todo el año, lo que podría obligar al BCCR a modificar la meta para el presente año.

Pese a la estabilidad de precios observada en el país en tiempos recientes, el tema del costo de vida ha acaparado la atención de la ciudadanía costarricense en los últimos años. Una forma de

Inflación promedio anual



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

contrastar el costo de vida de varios países consiste en examinar la variación de los precios de las canastas de bienes y servicios que se usan para calcular los respectivos IPC (índice de precios al consumidor). En un ejercicio de comparación entre las naciones centroamericanas, México y Colombia, Costa Rica resulta ser el segundo país con mayor inflación acumulada, 62% en el período 2006-2013, solo por debajo de Nicaragua. Además utilizando como referencia los resultados del Programa de Comparación Internacional (PCI), se realiza un análisis sobre la posición absoluta de Costa Rica frente a otros países de América Latina y el Caribe, y sobre qué tan cara resulta en unidades de poder adquisitivo constante. Uno

de los principales hallazgos señala que Costa Rica es un 20% más cara que el promedio de las naciones latinoamericanas para las que se cuenta con información.

Más en página 163 del Vigésimo Informe Estado de la Nación



Deterioro en situación fiscal e inflexibilidad en gastos del Gobierno amenazan estabilidad y solvencia económica

- ▶ Déficit fiscal del 2013 fue el más alto de los últimos diez años (5,4% del PIB).
- ▶ Gobierno posee margen de maniobra de un 5,2% del total de gasto público, el resto corresponde a rubros rígidos como transferencias y salarios.

Las finanzas públicas del Gobierno Central se encuentran muy deterioradas y la alta inflexibilidad para financiar el Presupuesto Nacional reprime la inversión pública.

En las últimas tres décadas, el persistente desbalance económico ha hecho que el alto déficit fiscal actual (5,4% PIB) deba verse como un problema estructural. En un país de baja recaudación tributaria, mayores compromisos de gasto e inversión mediante mandatos constitucionales y legales, no fueron acompañados de cambios en la estructura de ingresos ni en la eficiencia institucional. Este problema se acentuó con la política fiscal expansiva posterior al 2009, que incrementó el gasto público recurrente: el 94,8% del presupuesto se destina a salarios, transferencias y deuda pública. Así, gran parte del déficit es para pagar gasto corriente y no para financiar inversión pública; por ello es

insostenible en el mediano plazo.

Estudios realizados para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* señalan que el déficit primario (diferencia negativa entre ingresos y gastos corrientes, sin contar el pago de intereses) alcanzó el 2,8% del PIB en 2013, mientras que el déficit financiero (ingresos menos gastos, incluyendo intereses) alcanzó un 5,4%. Desde una perspectiva de mediano plazo, esto indica que si bien los ingresos fiscales volvieron a niveles similares a los observados en el período 2002-2004, el aumento del déficit es atribuido principalmente, al hecho de que el gasto primario fue mucho mayor que el de años previos, problema que se vio acentuado con la política fiscal expansiva posterior al 2009.

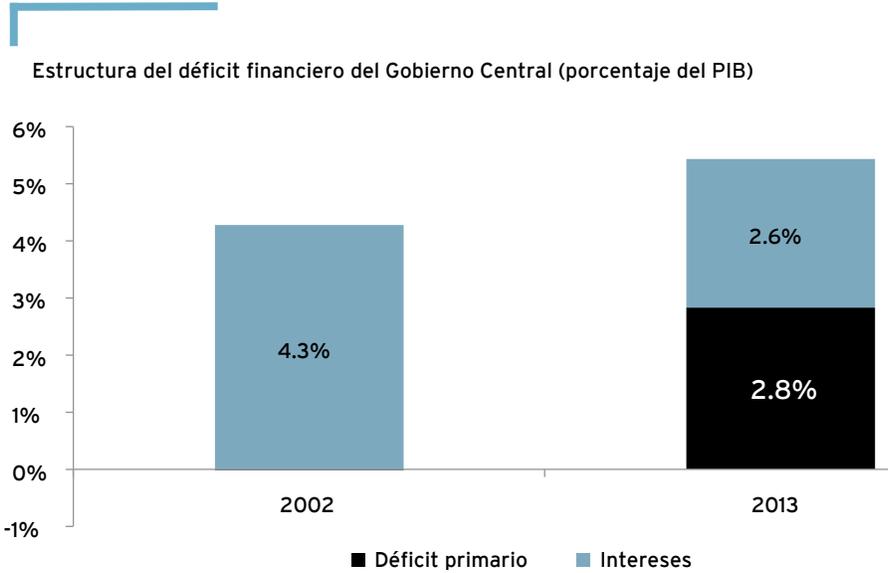
La alta rigidez del Presupuesto Nacional obstaculiza su uso efectivo como instrumento de política fiscal. Para el 2013 el Gobierno Central presupuestó

un gasto cercano al 25% del PIB, que le permitiría cumplir solo parcialmente con las obligaciones derivadas de mandatos constitucionales y legales. Del total de egresos presupuestados para el 2014, el 56,9% se destinó al cumplimiento parcial de mandatos constitucionales y legales. Solo estos compromisos representan un monto similar al de los ingresos fiscales. A ello se agregan otros gastos que no se pueden dejar de atender, como el servicio de la deuda (29,1% de los egresos) y el pago de otros salarios (8,8%) que tal y como se menciona previamente, juntos, absorben el 94,8% del total. Por lo tanto, el Gobierno tiene un margen de maniobra de tan solo un 5,2% para invertir en infraestructura, por ejemplo.

Además, el ritmo de crecimiento de la economía afecta el comportamiento del balance primario y dicha situación influye en la estabilidad económica del

país. En épocas de expansión, los ingresos fiscales son altos, tal como sucedió en el período 2003-2007, cuando la tasa de crecimiento promedio fue de un 7% y el aumento en los ingresos fue generando un superávit primario ascendente, hasta el 2007. En etapas de contracción económica, los ingresos fiscales se reducen, como se observó en los años 2002 y 2013. Cuando en el análisis se considera el pago de intereses por la deuda pública, el desequilibrio fiscal adquiere una dimensión aun mayor. Las proyecciones de crecimiento de los próximos años son modestas o insuficientes.

En lo que respecta a la deuda pública, desde el 2008, esta aumentó once puntos porcentuales del PIB. La colocación de los denominados eurobonos por el Ministerio de Hacienda permitió obtener recursos sin presionar el mercado de dinero local. En una época de bajas tasas internacionales de interés, este endeudamiento no implicó un incremento descontrolado en el servicio de la deuda. Sin embargo, el país está en una posición vulnerable: se espera que el retiro paulatino de los estímulos monetarios de la Reserva Federal de los Estados Unidos implique el fin de esa era de bajas tasas internacionales



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

y provoque un fuerte aumento en el servicio de la deuda, lo que a su vez alimentaría el déficit fiscal y podría afectar la calificación de riesgo país. Además, durante el 2013 la deuda pública ascendió a un 36% del PIB y según estimaciones del Ministerio de Hacienda, en caso de no realizarse una reforma fiscal, la deuda podría ascender a un 58% en el 2019.

Costa Rica es el país con el gasto más inflexible entre las naciones de América Latina que forman el grupo de

alto índice de desarrollo humano. En este contexto, la inversión pública es la variable de ajuste, cuyo monto se fija según la proyección del déficit en que se va a incurrir según el Presupuesto. Dados los rezagos en la infraestructura nacional y su relevancia para la competitividad y el crecimiento, es indispensable agilizar los procesos de inversión, reducir la subejecución presupuestaria y, eventualmente, aumentar la dotación de recursos en este rubro.



Se amplía brecha salarial y condición de rezago entre ocupados poco calificados y mano de obra calificada

- ▶ Ingresos medios de los ocupados en la “nueva economía” y en “servicios de apoyo” son superiores y crecen a un ritmo mayor que los de la “vieja economía”.
- ▶ Incidencia de la pobreza en los ocupados del sector agrícola que abastece al mercado interno y la economía agroexportadora tradicional es cercana o superior al promedio nacional.

La movilidad de la fuerza de trabajo entre los distintos sectores económicos está seriamente limitada por la diferencia sustancial en el perfil de la mano de obra que requiere cada sector. En la “vieja economía” se emplea sobre todo a personas de baja calificación, mientras que en la “nueva economía” y en los “servicios de apoyo” son más relevantes los perfiles de media y alta calificación.

En Costa Rica el desempleo muestra una tendencia creciente, pese al buen desempeño de algunos sectores, como el de servicios. Ello se debe a que las actividades más dinámicas contratan mano de obra calificada y constituyen un mercado laboral de difícil acceso para las personas de sectores tradicionales y de

menor calificación. Se evidencia que cerca del 60% de la población trabajadora y de quienes buscan empleo por primera vez, no posee secundaria completa. Además, en 2013 la cantidad de ocupados en la “vieja economía” disminuyó, tal y como ha venido sucediendo desde inicio de siglo XXI, donde las mayores reducciones se dieron en la economía agroexportadora y la industria tradicional.

Según señala el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, dada la estructura del mercado laboral, sería deseable que la población ocupada “migrara” hacia las actividades más modernas y productivas, en las cuales la remuneración económica es mayor. Sin embargo, la movilidad intersectorial de la fuerza de

trabajo está seriamente limitada por la diferencia sustancial en el perfil de la mano de obra que requiere cada sector. Los ingresos medios de los ocupados en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” no solo son superiores, sino que crecen a un ritmo mayor que en la “vieja economía”. Además, como se indicó anteriormente, la ampliación de la brecha económica entre los trabajadores de la “vieja economía” con el resto de sectores aumenta la desigualdad social.

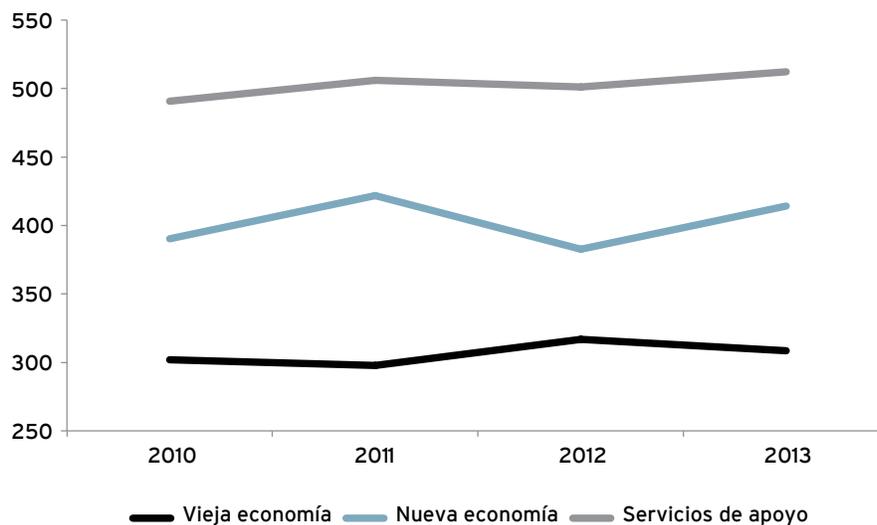
Los niveles de ingreso real de los trabajadores en la “nueva economía” (zonas francas, nuevos servicios) y en los “servicios de apoyo” (comercio, gobierno, servicios no especializados) son mayores que en la “vieja economía” (economía

agroexportadora tradicional, industria tradicional) y dicha brecha se incrementó considerablemente en 2013. Esta situación amplía la desigualdad e impacta la distribución de los ingresos entre los trabajadores.

Al analizar la incidencia de la pobreza por tipo de economía, se evidencia que esta es mayor entre los ocupados del sector agrícola que abastece el mercado interno y los de la economía agroexportadora tradicional (“vieja economía”), quienes registran niveles cercanos o superiores al promedio nacional. Durante el período 2009-2013, se dio un fuerte incremento de 4,3 puntos porcentuales de la incidencia de la pobreza entre los ocupados de la industria tradicional (textil, alimentaria).

Contrariamente, en la “nueva economía” la pobreza es mucho más baja. En la agroexportación no tradicional es casi nueve puntos porcentuales menor que en su contraparte para el mercado interno (17,9% versus 26,6%) y la diferencia se ha ido ampliando con el tiempo.

Ingreso promedio de los ocupados, según tipo de economía (miles de colones del 2013)



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

Por su parte, en las actividades de base urbana que están ligadas a la “nueva economía”, la pobreza es claramente inferior que entre la población ocupada en la industria tradicional. Cabe recal-

car que el sector menos afectado por este fenómeno es el gobierno (apenas un 2,2%), por lo que el dinamismo empleador que ha mostrado no cubre a la población de menores ingresos.



Indicadores sociales se deterioran a pesar del crecimiento económico de la última década

- ▶ Mayor parte de los frutos de la expansión económica se redistribuyen fuera del país (Brecha PIB real-IND real).
- ▶ Volatilidad económica dificulta capacidad para reducir la más alta tasa de desempleo abierto de los últimos quince años (8,5%).

El ritmo de expansión económica de Costa Rica no solo se considera insuficiente para lograr un mayor desarrollo humano, sino que sus principales resultados son desfavorables para amplios sectores de la sociedad.

La economía costarricense ha tenido una expansión moderada pero volátil, cercana al promedio histórico de las últimas décadas. En 2013, los principales indicadores económicos no variaron significativamente.

El crecimiento trimestral real de la economía durante los últimos ocho años revela una alta variabilidad, incluso en un mismo año. Esta situación es la que da lugar a “miniciclos” económicos. Desde el 2009 los períodos de expansión y contracción son más cortos. Estos miniciclos ponen en riesgo la capacidad del país para reducir el desempleo, dado

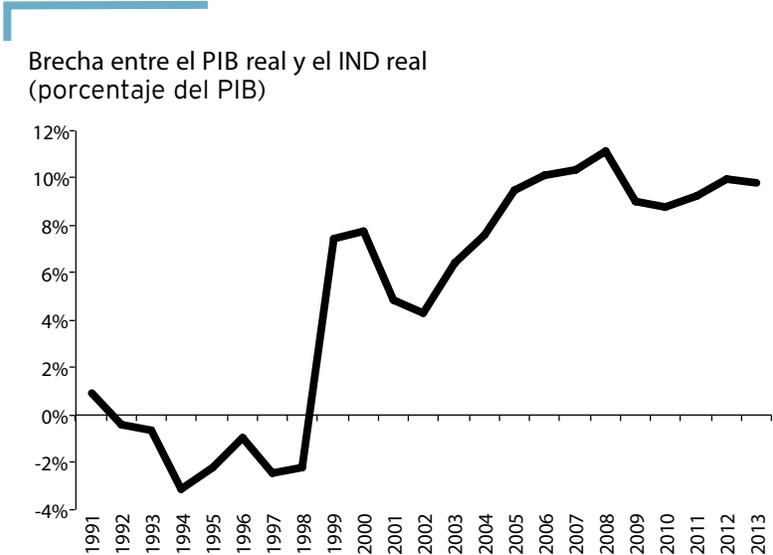
que las personas con baja calificación son las primeras en quedar desempleadas durante las recesiones y las últimas en encontrar trabajo en las etapas de bonanza, por lo que se requieren fases de crecimiento más prolongadas para que estas personas se puedan incorporar al mercado laboral. Es decir, si el ciclo económico es breve, el incremento en el empleo beneficiará principalmente a las personas con mayor calificación.

El *Vigésimo Informe Estado de la Nación* señala que, a esta situación, se suman tendencias como el aumento en la desigualdad de los ingresos y el estancamiento en la incidencia de la pobreza, que han deteriorado los indicadores sociales en el país.

Este crecimiento moderado y volátil ha sido acompañado por un paulatino incremento en el pago a factores externos, es decir, el pago a extranjeros (personas

o empresas) por el capital invertido en Costa Rica. En consecuencia, cada vez es menor la proporción del ingreso generado por la producción de bienes y servicios que se queda en el país (lo que se conoce como ingreso nacional disponible, o IND). Esta situación explica la brecha observada entre el PIB real y el IND real a lo largo del siglo XXI y que en la actualidad registra uno de los niveles más altos de las dos últimas décadas. Mientras en los años noventa el IND tendía a ser ligeramente superior al PIB real, en el período 2005-2013 el PIB real ha sido alrededor de un 10% mayor que el IND real, lo cual representa cerca de 208.000 millones de colones constantes de 1991. Esto significa que una parte creciente de los frutos de la expansión económica de Costa Rica se distribuye fuera de su territorio.

De igual manera, el moderado crecimiento de los últimos cuatro años dificulta la generación de nuevos empleos y la competitividad económica. En el 2013 el país mostró el mayor nivel histórico de desigualdad por ingresos entre la población (coeficiente de Gini de 0,524). Se estima que en los próximos años, Costa Rica tendrá como desafío lograr mayores encadenamientos productivos, sociales y fiscales dirigidos al incremento del IND real y la reducción de la desigualdad, por medio de robustas políticas para el fomento del desarrollo productivo.



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.



Turismo se recupera en 2013 mientras exportaciones totales de bienes y servicios tuvieron bajo crecimiento

- ▶ Exportaciones totales de bienes y servicios crecieron un 3,8%, la cifra más baja desde la recuperación de la crisis del 2009.
- ▶ Menor dinamismo de las exportaciones tradicionales fue compensado parcialmente por el sector servicios, especialmente turismo que duplicó su tasa de crecimiento (12,5%).

La actividad más dinámica de las exportaciones en el 2013 fue el turismo, a pesar de que la tasa de crecimiento de las exportaciones totales de bienes y servicios (3,8%) fue la más baja de los últimos 4 años.

El dinamismo de las exportaciones de servicios es superior al de las ventas externas de bienes, pese a que desde 2010 muestra una tendencia a la baja. A pesar de que el turismo fue la actividad más dinámica durante el 2013 (casi duplicó su tasa de crecimiento), preocupa el hecho de que las demás exportaciones de servicios disminuyeron de modo significativo su actividad durante el período 2011-2013.

Ante esta situación, en el plano internacional, Costa Rica presenta una de las mayores pérdidas de dinamismo

económico en comparación con el promedio de Centroamérica y otras regiones del mundo. Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) indican que en 2014 el país experimentará un crecimiento de 3,8%, similar al observado el año anterior.

A nivel nacional, las actividades más dinámicas contratan mano de obra calificada y constituyen un mercado laboral de difícil acceso para las personas de sectores económicos tradicionales y de menor calificación. Entre 2000 y 2013 la mayor contribución al crecimiento del PIB provino del sector manufacturero; no obstante, su evolución reciente no es positiva, pues registró el descenso más marcado en su aporte al PIB: 2,9 puntos porcentuales. Le siguió el sector de comercio, restaurantes y hoteles, cuya

participación se redujo en 2,9 puntos porcentuales en el mismo período. En contraste, las actividades de transporte, almacenaje y comunicaciones experimentaron un aumento significativo, de 6,9 puntos porcentuales.

Por otro lado, el moderado crecimiento en los últimos cuatro años dificulta la generación de empleos nuevos y la competitividad económica del país. En 2013 la cantidad de ocupados disminuyó en la “vieja economía” (incluye actividades agrícolas e industriales tradicionales), tal como ha venido sucediendo desde el inicio del siglo XXI. Las mayores reducciones se dieron en la economía agroexportadora y la industria tradicional. De igual manera, la capacidad empleadora de la “nueva economía”, en el balance es muy baja, ya que el

número de ocupados aumentó solo en un 1%. Ese resultado se debe a que el crecimiento del empleo en zonas francas compensó ligeramente el descenso en las agroexportaciones no tradicionales y en los nuevos servicios. Es decir, el empleo no se está acumulando en los sectores productivos propiamente dichos, sino en los “servicios de apoyo” como el Gobierno y el comercio.

Exportaciones totales de bienes y servicios. 2011-2013 (porcentajes)

Exportaciones	2011	2012	2013
Estructura			
Bienes	67,6	67,7	66,0
Zonas francas	34,9	35,6	35,9
Industria manufacturera	15,9	15,6	14,4
Productos agropecuarios y del mar	7,6	7,0	7,1
Banano	4,9	4,9	4,8
Café	2,4	2,4	1,7
Perfeccionamiento activo	1,2	1,5	1,3
Otros ^{a/}	0,7	0,7	0,8
Servicios ^{b/}	32,4	32,3	34,0
Turismo	13,0	12,4	13,5
Otros	19,4	19,9	20,5
Total	100,0	100,0	100,0
Tasa de crecimiento			
Bienes	10,2	10,1	1,3
Zonas francas	8,5	11,8	4,9
Industria manufacturera	14,9	7,8	-3,6
Productos agropecuarios y del mar	4,3	4,6	1,6
Banano	7,0	9,4	2,7
Café	45,6	10,0	-26,8
Perfeccionamiento activo	7,1	29,9	-4,2
Otros ^{a/}	-4,5	3,9	19,8
Servicios ^{b/}	15,5	9,6	9,1
Turismo	7,2	5,0	12,4
Otros	21,8	12,7	7,1
Total	11,8	9,9	3,8

a/ El rubro “Otros” corresponde a las exportaciones de carne y azúcar.

b/ La desagregación de las exportaciones de servicios se basa en la metodología de balanza de pagos del BCCR.

Fuente: *Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.*



Otras notas de interés

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

En 2013 la economía costarricense operó técnicamente con un tipo de cambio fijo: de junio de 2012 a diciembre de 2013 se mantuvo cercano al límite inferior de la banda establecida por el BCCR. En el Mercado de Monedas Extranjeras (Monex) el valor de la divisa estadounidense osciló entre el límite inferior de la banda cambiaria y 506,48 colones, con una volatilidad muy baja; en 226 de los 365 días del 2013 la cotización se ubicó entre 500 y 501 colones por dólar. Este comportamiento generó una percepción de estabilidad en los agentes económicos y estimuló las operaciones crediticias denominadas en dólares. A partir de diciembre de 2013 la situación cambió. La cotización del dólar en Monex se despegó del límite inferior de la banda cambiaria y en los dos meses siguientes el colón se devaluó con rapidez, cerca de un 10%, con fuertes oscilaciones diarias. Esta situación se explica por la convergencia de una serie de factores nacionales e internacionales, tales como el anuncio del retiro de los estímulos monetarios en las economías desarrolladas, el proceso electoral, aspectos técnicos del mercado cambiario y la incertidumbre en torno a la solvencia de sector público.

(Más en página 167 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Exoneraciones fiscales: una herramienta de política pública con serios problemas de diseño

Las exoneraciones fiscales son una herramienta de política pública utilizada para propiciar el desarrollo de determinados sectores productivos y sociales, o para contribuir con la mejora de la calidad de vida de la población más vulnerable. Implican un sacrificio para el erario público, pues toda exoneración supone una renuncia del Estado a los ingresos que recibiría si el bien o servicio exonerado pagara los impuestos, que por ley le corresponderían. Este sacrificio, denominado “gasto tributario”, se justifica si, en la práctica, las exoneraciones cumplen objetivos de interés público. En caso contrario, devienen en transferencias de recursos, rentas indebidas a favor de grupos con poder e influencia, en detrimento de la atención de las necesidades y demandas de otros grupos sociales.

A partir de un esfuerzo conjunto del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación, en 2013 se inició un proceso tendiente a levantar un inventario de las exoneraciones

fiscales vigentes en el país. Se creó así una base de datos que registra 1.259 exoneraciones derivadas de 414 leyes vigentes, promulgadas entre septiembre de 1951 y mayo de 2014. Un primer análisis de esta información arroja resultados preocupantes. Solo un 23% de las 1.259 exoneraciones identificadas señala algún plazo de vigencia. Además, muchas exoneraciones son poco claras en cuanto al tributo exonerado. 558 (44%) exoneraciones no precisan este aspecto o establecen que se exonera “cualquier tipo de impuesto”.

(Más en página 158 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

La compleja institucionalidad de apoyo al sector agropecuario

El sector agropecuario ofrece un buen ejemplo de la fragmentación, la escasa cobertura y la falta de coordinación que impera en el ámbito de las políticas de fomento productivo. Este sector es un eje fundamental para el desarrollo del país, ya que aporta un 9,4% del PIB y brinda empleo a un 12,8% de la población ocupada. En un inventario realizado por el Programa Estado de la Nación (PEN) en 2008 se identificaron veintisiete instituciones públicas que estaban a cargo de 337 programas (23%), proyectos (50%) y servicios (28%) dirigidos a los productores agropecuarios.

Buena parte de las instituciones identificadas trabajaba con presupuestos muy pequeños (menores a un millón de dólares) y en decenas de casos no existía información sobre los recursos con que contaban. La mayoría de los funcionarios responsables de las intervenciones señaló que, si bien estaban amparados por algún instrumento legal (ley, decreto ejecutivo o directriz), su operación era afectada por la antigüedad de esas normas, la inexistencia de leyes que protegieran ciertas líneas de acción (muchas iniciativas dependían de la voluntad política de cada administración) y las dificultades para una efectiva coordinación interinstitucional.

(Más en página 145 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Profundización financiera es insuficiente para impulsar el desarrollo

La función principal del sistema financiero es canalizar los recursos excedentes que poseen algunos agentes económicos hacia otros que tienen necesidades de inversión y consumo. Esto permite crear oportunidades de empleo y producción, siempre y cuando la reasignación sea eficiente, es decir, que se transfieran fondos de usos menos productivos, a usos que generen mejoras en la productividad nacional. A esta capacidad del sistema financiero, de intermediar entre los agentes de la “economía real”, se le denomina profundización financiera.

En entregas anteriores, el Informe ha valorado desde diversos ángulos la contribución del sistema financiero a la generación de las oportunidades que se requieren para impulsar el desarrollo humano del país. Entre otros temas, se ha examinado el monto y destino del crédito, así como la magnitud y composición del margen de intermediación. En esta ocasión el análisis se centra en los alcances de la profundización financiera experimentada en las dos últimas décadas y el costeo de los fondos que se ponen a disposición del público.

(Más en página 147 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Notas ambientales



Armonía con la naturaleza en el 2013

Síntesis del capítulo

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

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

ecológica, algunas mediciones ya no colocan al país en el lugar privilegiado de años anteriores.

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

El reconocimiento de que el tema ambiental va más allá de la agenda de

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

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

Principales hallazgos

- La medición de la huella ecológica nuevamente muestra una brecha negativa entre el uso de los recursos naturales y su disponibilidad. En 2013 cada costarricense utilizó un 8% más de lo que el territorio puede sustentar. Aunque una comparación internacional arroja que el país es un caso típico entre las naciones con similar situación económica, en el contexto cercano (América Latina y el Caribe), Costa Rica tiene una seria desventaja por el ritmo de uso de recursos en relación con el tamaño de su territorio.
- Pese a que la demanda de electricidad solo aumentó un 0,9%, la generación eléctrica a partir de búnker y diésel creció un 44,1% en el 2013. Esto tiene impacto en la contaminación: en 2012 esa actividad generó el 8% de la electricidad, pero fue responsable del 72% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).
- Por primera vez la extensión de un área protegida fue reducida por vía legal. A inicios de 2014 se modificaron los límites del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, para ceder parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona.
- En el período 1994-2013, de un total de 8.415 acciones colectivas sobre diversos temas, 486 (un 5,8%) fueron motivadas por asuntos ambientales. En la última década la protesta social en esta materia ha sido creciente (pasó de 1,8% a 7%) y en los últimos cuatro años presentó su nivel más alto.
- Se oficializó la Política Nacional del Mar y se presentó la primera guía de ordenamiento espacial marino para los golfos de Nicoya y Dulce.
- Por segundo año consecutivo, el Sinac figuró entre las entidades con las calificaciones más bajas en el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República.



Costa Rica posee un balance ecológico promedio a pesar de sus fortalezas ambientales

- ▶ Huella ecológica de Costa Rica está entre el promedio de países con un similar nivel económico y de cercanía geográfica.
- ▶ Preocupa descenso del país en índice de desempeño ambiental, que elaboran las Universidades de Yale y Columbia, pese al cambio metodológico que podría explicar esta variación.

El país cuenta con importantes fortalezas ambientales y logros en áreas como la conservación o política forestal, que lo han posicionado mundialmente como una nación responsable e innovadora en materia ecológica. Sin embargo, su balance ecológico es promedio en comparación con naciones en un contexto económico y geográfico similar, pues sus patrones de consumo son semejantes a los de países más grandes, más productivos o con mayor biocapacidad.

Los estudios de seguimiento realizados por el *Programa Estado de la Nación* señalan que la brecha entre biocapacidad y huella ecológica tiende a ampliarse. Entre 2002 y 2009 el sobreconsumo creció diez puntos porcentuales, de 3%

a 13% por persona. En cambio, en los últimos cuatro años este porcentaje se mantuvo constante e incluso disminuyó a 11% en 2011 y a 8% en 2013.

Al tomarse en cuenta los patrones de uso de los recursos naturales, se evidencia que Costa Rica no es tan excepcional ni tan sobresaliente, es más bien un país 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.

Una investigación realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*,

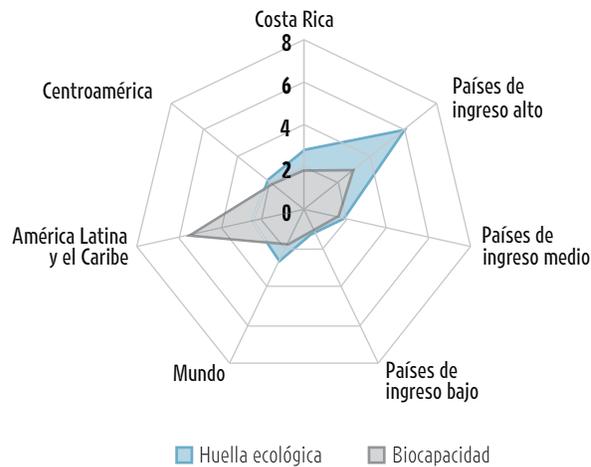
compara el balance ecológico costarricense con 153 países que tienen una actividad económica similar o comparten su contexto geográfico. Los resultados indican que el balance ecológico de Costa Rica es típico a nivel mundial, al ordenar los países de menor a mayor huella ecológica por persona, ocupó la posición 89, lo cual significa que su patrón de consumo por persona se considera promedio. Además, se situó en el puesto 64 al ordenar los países de mayor a menor biocapacidad, un valor siempre cercano a la media.

Asimismo, el país mostró un balance ecológico similar al de naciones de ingreso medio, con cierta tendencia hacia el comportamiento de países de ingreso alto, de manera consistente con

la evolución de su actividad económica. También, hay semejanza entre los patrones de Costa Rica y los de su contexto geográfico inmediato: Centroamérica, América Latina y el Caribe. Sin embargo, en este último caso, sí hay una diferencia sustantiva, la nación costarricense posee un área que resulta muy pequeña para su población y su ritmo de consumo, lo que supone una biocapacidad más limitada que la de otras naciones latinoamericanas, cuya capacidad productiva está sustentada por el tamaño y riqueza de sus territorios.

Además, según la más reciente medición del índice de desempeño ambiental, que elaboran las Universidades de Yale y Columbia, en el 2014 Costa Rica se ubicó en la posición 54, luego de ocupar el quinto lugar en 2012. Es importante señalar que para esta medición se realizaron cambios metodológicos que ampliaron el conjunto de datos e indicadores evaluados y que, por tanto, no se puede interpretar el cambio en la posición nacional como un “retroceso” en un período tan corto. Sin embargo, sí debe tomarse como una señal de alerta el hecho de que, al incorporar más información en el análisis, la situación del país no es tan satisfactoria

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



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

Fuente: *Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.*

como antes. Los indicadores que más afectaron a Costa Rica y que explican el cambio fueron: bosques, recurso hídrico y emisiones de carbono.

Se plantea entonces el desafío de armonizar una demanda de recursos que crece a medida que aumenta la población, con

una disponibilidad de recursos limitada, en virtud de la pequeñez del territorio. Ello supone tomar conciencia y adoptar prácticas que moderen el ritmo de consumo y reduzcan las emisiones de carbono, a la vez que se incrementa la capacidad productiva del país.



Preocupa alto impacto de energía térmica en generación de gases contaminantes

- ▶ Plantas térmicas produjeron el 8% de la electricidad, pero fueron responsables del 72% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del sector.
- ▶ Costa Rica tiene varios años sin mejorar su capacidad de generación eléctrica con fuentes limpias.

La generación de electricidad mediante plantas térmicas ha venido creciendo en los últimos años y, aunque representa un bajo porcentaje del total que se produce en el país, es responsable de una alta proporción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de este sector.

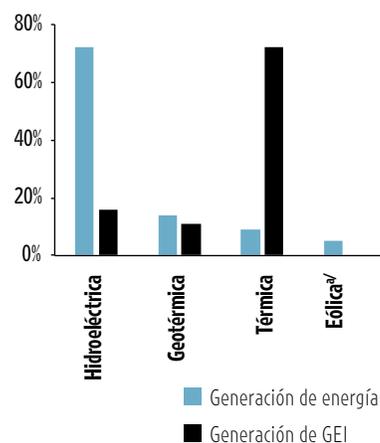
En el sector eléctrico –tradicional fortaleza de Costa Rica por el alto peso de su producción a partir de fuentes limpias– ha venido creciendo la participación de la generación térmica y sus efectos en las emisiones debido al uso de hidrocarburos: la producción con búnker creció un 44,1% entre 2012 y 2013, y en 2012, de acuerdo con un inventario de GEI del Sistema Eléctrico Nacional en su componente de generación, las plantas térmicas produjeron el 8% de la energía, pero fueron responsables del 72% de las emisiones de GEI de este sector.

Lo anterior preocupa porque Costa Rica tiene varios años sin mejorar su

capacidad de generación eléctrica con fuentes limpias, aunque esta sigue siendo mayoritaria. Durante el 2013 el sistema produjo un total efectivo de 10.136 GWh, de los cuales el 67,6% provino de plantas hidroeléctricas, un 14,9% de plantas geotérmicas, un 11,8% de plantas térmicas, un 4,8% de plantas eólicas, un 0,9% del bagazo de la caña de azúcar y un 0,01% de energía solar. Aunque la generación hidroeléctrica sigue predominando, el cambio climático y otros factores hacen necesario desarrollar nuevas políticas y programas para aprovechar más las fuentes limpias y, de este modo, reducir la vulnerabilidad del sistema en la época seca.

Esta situación se presenta pese a que el consumo de energía en el país se ha desacelerado. El uso de generación térmica y las emisiones contaminantes que produce, representan una alta proporción de la huella ecológica del

Aportes del sistema eléctrico nacional a la generación de energía y a las emisiones de GEI, según fuente. 2012



a/ Las emisiones de las plantas eólicas son nulas, puesto que solo se consideran las emisiones directas.

Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

país (cerca del 31,1%). Asimismo, la estructura del consumo energético nacional ha mostrado un patrón similar, marcado por una alta dependencia de los hidrocarburos (72%). Al desglosar

ese consumo se confirma que el sector transporte es el gran consumidor (59%) y el mayor generador de emisiones.

Por lo tanto, a pesar que se evidencia que la situación energética no es ni am-

biental ni económicamente sostenible, no hay una propuesta clara, ni en el sector público ni en la sociedad civil, sobre cómo resolverla y esto exige la construcción de acuerdos.

Más en página 181 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*



Poca planificación y falta de ordenamiento aumentan exposición al riesgo de desastres

- ▶ Inundaciones de 2013 causaron daños de distintas magnitudes en 1.100 viviendas: Golfito, Alajuela, Parrita y San Carlos representaron el 56,8% de ese total.
- ▶ 62% de los cantones del país no cuenta con planes reguladores y son los gobiernos locales, según la legislación, los llamados a priorizar la búsqueda de soluciones a dicha problemática.

El deterioro ambiental, la falta de planificación preventiva y de ordenamiento territorial potencian considerablemente el riesgo de desastres en los cantones costarricenses. La gestión pública no ha sido efectiva frente al recurrente impacto de los desastres y el país es cada vez más vulnerable ante las amenazas naturales.

En materia de ordenamiento territorial hay algunas herramientas que tienen décadas de estar no solo en el discurso político, sino incluso en la normativa nacional. Reiteradamente el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que, desde 1968, la Ley de Planificación Urbana impuso a las municipalidades la obligación de contar con planes reguladores cantonales. Sin embargo, el 62% de los cantones del país no cuenta con dichos planes que prevén el ordenamiento del territorio, la inversión en reconstrucción y mantenimiento de infraestructura, restricciones al uso del

suelo y aprovisionamiento presupuestario para emergencias.

Este incumplimiento de las municipalidades reviste importancia considerando que expertos han señalado que el riesgo debe entenderse como una construcción social y no como un “efecto de la naturaleza”, es decir, como un fenómeno permeado por la exclusión, el deterioro ambiental y la falta de ordenamiento territorial y planificación preventiva.

Aunque las investigaciones realizadas para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, señalan que en el 2013 no hubo declaratorias de emergencia nacional, ocurrieron eventos extremos que nuevamente evidenciaron la vulnerabilidad y generaron pérdidas a los gobiernos locales, la ciudadanía y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Se registró un total de 729 eventos, dato que en cifras (que no es lo mismo que en

impacto) se mantiene en el rango de los últimos años, e incluso es menor que el promedio de los cinco años previos. Como ha sido la norma, la mayoría de los eventos (61,3%) correspondió a inundaciones, seguidas por deslizamientos (22,1%), vendavales (14%) y otros.

Por otro lado, alrededor del 50% de los eventos hidrometeorológicos dañinos se concentró en catorce cantones. Sobresalen por el número de reportes: Alajuela (9,5%), San José (5%), Desamparados, Aserri, Grecia y San Carlos (4% cada uno). En Alajuela la mayor afectación provino de las inundaciones (74%) ocurridas entre septiembre y octubre. De nuevo Desamparados, con veintidós eventos, fue el cantón más impactado por las inundaciones, dada su condición de vulnerabilidad, que tiene que ver con las particularidades climáticas de la zona, combinadas con sus niveles de pendiente,

la erosión de suelos y las altas concentraciones de población, especialmente en áreas marginales poco planificadas y de reconocido riesgo, donde la infraestructura (de vivienda y, sobre todo, de carácter preventivo) es de baja calidad.

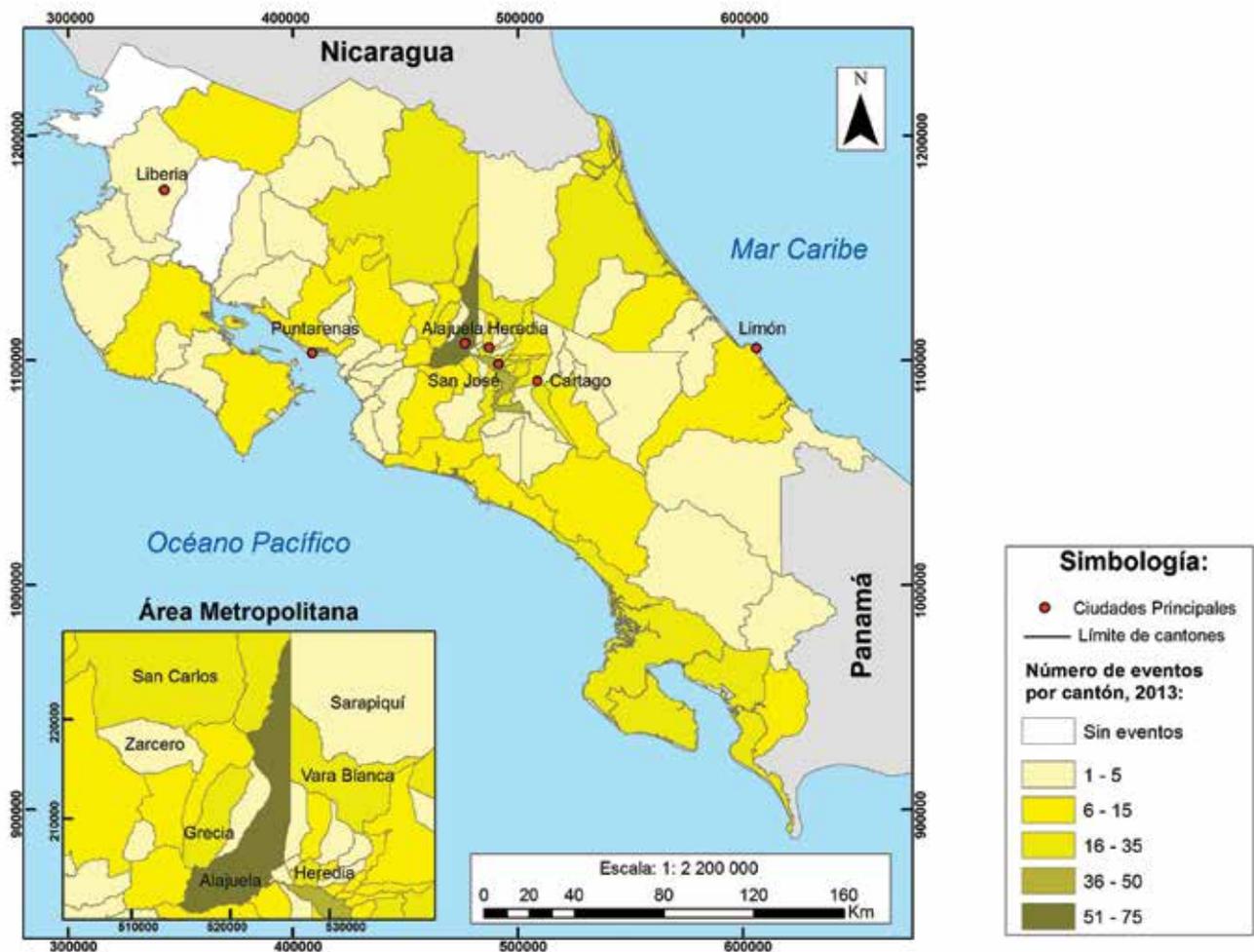
También, las inundaciones de 2013 causaron daños de distintas magnitudes en 1.100 viviendas: Golfito (183), Alajuela (168), Parrita (153) y San Carlos (121) representaron el 56,8% de ese total. Y por deslizamientos se reportó afectación en 49 cantones, especialmente en Desamparados,

San José, Aserri, Grecia, Puriscal, Alajuela, La Unión y Osa, donde se concentró el 50% de los eventos. Cabe mencionar que este tipo de desastre suele tener un fuerte impacto todos los años, y tiene que ver no solo con el evento en sí, sino con el persistente déficit habitacional, que termina provocando la invasión de zonas de riesgo y generando más exposición.

El impacto de los desastres es, por tanto, el resultado de la gestión que realiza la sociedad para modificar las condiciones que ponen en riesgo a las

personas. Pese a los avances conceptuales e institucionales, Costa Rica sigue registrando altos niveles de impacto por desastres, ya que persisten las condiciones de vulnerabilidad: más población en situación de pobreza, más desorden urbano y escasa planificación de la infraestructura con visión de riesgo. Esta situación es grave en el contexto del cambio climático, en la medida en que aumente la intensidad o la frecuencia de los eventos que terminan en desastres.

Número de eventos por cantón. 2013



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

Más en página 204 del Vigésimo Informe Estado de la Nación



Conflictividad ambiental en Costa Rica es creciente, constante y de carácter local

- ▶ En el período 1994-2013 de 8.415 acciones colectivas sobre diversos temas, 486 (un 5,8%) fueron por asuntos ambientales.
- ▶ Casi la mitad de las protestas es impulsada por vecinos, en mayor medida incluso que los grupos ambientalistas.

La protesta social sobre temas ambientales ha sido creciente (pasó de 1,8% en 2001 a 7,0% en 2013) y constante, en los últimos cuatro años presentó su nivel más alto de conflictividad derivada de las tensiones por el uso inadecuado de la tierra y los recursos naturales.

Los conflictos ambientales tienen la particularidad de que no generan movilizaciones concentradas en el tiempo, sino que se desarrollan en distintos momentos a lo largo de varios años, recayendo la carga de protesta en actores locales y no en los gremios laborales. Estos tienen un peso creciente en la conflictividad social, debido fundamentalmente a la competencia por el uso de la tierra y los recursos, en un contexto en el que se carece de instrumentos adecuados para la toma de decisiones.

Durante los últimos veinte años (1994-2013), la presencia del tema ambiental en la movilización social ha

tenido niveles cambiantes. En algunos años ha tenido un peso marginal (en cantidad), en comparación con otros temas, pero en la última década no solo muestra una relevancia creciente, sino que tiende a dominar sobre otros asuntos tradicionalmente conflictivos. Asimismo, su proporción con respecto al total de acciones colectivas muestra un considerable incremento.

La conflictividad ambiental se expresa a través de acciones aisladas, en el transcurso de períodos largos. Al analizar los meses “pico” de los conflictos ambientales y confrontarlos con los asuntos que más movilizaciones han generado, se observa que algunos de ellos toman meses o años desde las primeras manifestaciones hasta la resolución del problema. Por eso, grandes temas como la oposición a la minería a cielo abierto, la lucha contra la exploración petrolera o las denuncias por el impacto de la acti-

vidad piñera, pueden no estar presentes en un “pico”, sino que son constantes a lo largo de varios años.

Además, las acciones colectivas sobre medio ambiente muestran una diferencia con respecto a sus protagonistas. En este campo el carácter local de los conflictos es notorio y se evidencia al comparar los porcentajes de movilizaciones, según el actor. En ese sentido, casi la mitad de las protestas es impulsada por vecinos, en mayor medida incluso que los grupos ambientalistas. El propósito de la protesta ambiental es denunciar acciones u omisiones de la institucionalidad pública, de modo que el Estado suele ser el generador del conflicto y no tanto el mediador, como ocurre en otros casos. Al tomar el total de acciones colectivas registradas en este tema durante los veinte años considerados, se observa que un 19,5% se dirigió a empresas privadas y

el 76,1% directamente al Estado (ministerios, municipalidades, gobierno en general, instituciones descentralizadas, Presidente de la República, Asamblea Legislativa y Poder Judicial).

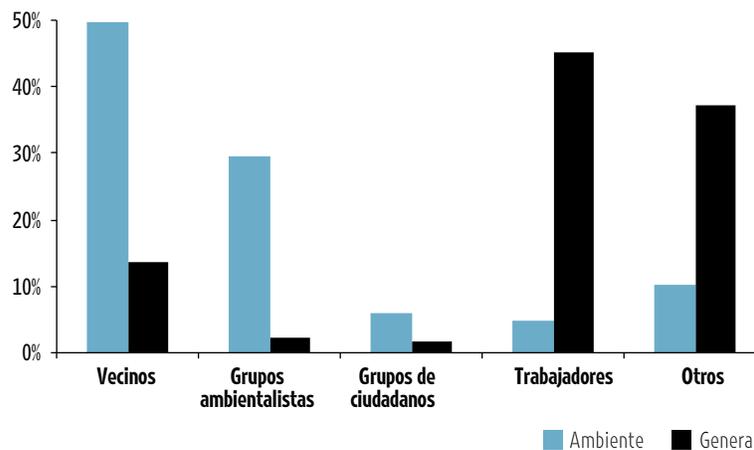
Otra diferencia sustancial es el carácter local de los conflictos; en materia ambiental no solo la mayoría de los actores son locales, sino que el porcentaje de protestas contra entidades locales (municipalidades y empresas) es también significativo (38,5% versus 10,6% en todos los temas).

En ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación* se ha documentado cómo las disputas sobre asuntos ambientales han ido configurando una “frontera conflictiva” entre la protección y la actividad productiva. Al repasar los casos reportados entre 1994 y 2013 se observa que la presión y competencia por el uso de los recursos naturales

(dentro y fuera de las áreas protegidas), el malestar por el impacto de las actividades económicas y las debilidades

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

Porcentaje de acciones colectivas, según actor. 1994-2013



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.



Se consolida recuperación de cobertura forestal, pero persisten desafíos en conservación y biodiversidad

- Datos del *Inventario Nacional Forestal* confirman tendencia en la recuperación de la cobertura boscosa que alcanza 52,4% del territorio nacional.
- Por primera vez en el país se reduce por la vía legal la extensión de un área protegida (Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo).

La amplia base de territorio protegido y los esfuerzos en conservación ambiental constituyen la mayor fortaleza del país. Según estudios realizados para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, la superficie continental protegida no ha cambiado significativamente en los últimos años, el área marina casi se triplicó y la cobertura boscosa se ha recuperado. No obstante, persisten los desafíos de la eficiencia en la acción institucional, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas.

La recuperación de la cobertura forestal es uno de los aspectos en los que el país ha logrado mayores avances. Esta tendencia, notoria desde los años noventa, se ha consolidado: la cobertura pasó de 40,3% en 1996 a 46,3% en 2000, 51,4% en 2005 y 52,3% en 2010. Según el más reciente estudio del Sinac-Minae y Fonafifo, en 2013 la cobertura boscosa era de 52,4%.

En 2014, el Sinac-Minae, con el apoyo de Fonafifo y la Estrategia Nacional REDD+, presentó el Inventario Nacional Forestal 2012-2013 y el primer mapa de los tipos de bosque en Costa Rica, el cual además de ubicar y dimensionar geográficamente las áreas boscosas, constituye un instrumento para la toma de decisiones informadas sobre el ordenamiento de las tierras forestales. Se identificaron varios tipos de cobertura: bosque maduro (31%), bosque secundario (13,7%), bosque de caducifolios (4,6%), bosque de palmas (0,9%), bosque manglar (0,7%), plantación forestal (1,5%), pastos (24,1%), páramo (0,2%), no forestal (13,6%), nubes y sombras (9,7%). No obstante, cuando se observan estos valores a nivel cantonal, la situación es muy variable. Cerca de la mitad de los cantones presenta coberturas menores al 40% en su territorio.

Asimismo, otra de las fortalezas corresponde al cambio observado en el sistema de áreas silvestres protegidas (ASP), especialmente en las áreas marinas que tuvieron un incremento del 188% entre 2009 y 2013. También aumentó el número de corredores biológicos, hasta 2013 se registraban 37, con un total aproximado de 1.910.327 hectáreas, equivalentes a un 37,3% del territorio nacional. De los cuales, veintiuno tienen sus consejos locales establecidos y funcionando, lo que ha generado beneficios económicos para las comunidades vecinas.

Sin embargo, se mantienen los desafíos en el tema ambiental. A inicios de 2014, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Reconocimiento de los Derechos de los Habitantes del Caribe Sur (n° 9223), que modifica los límites del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y

cede parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona. Esta decisión se da en el marco de un conflicto de larga data por la ocupación de terrenos dentro del Refugio. Lo que, por primera vez, permite que la extensión de un área protegida específica sea reducida por vía legal.

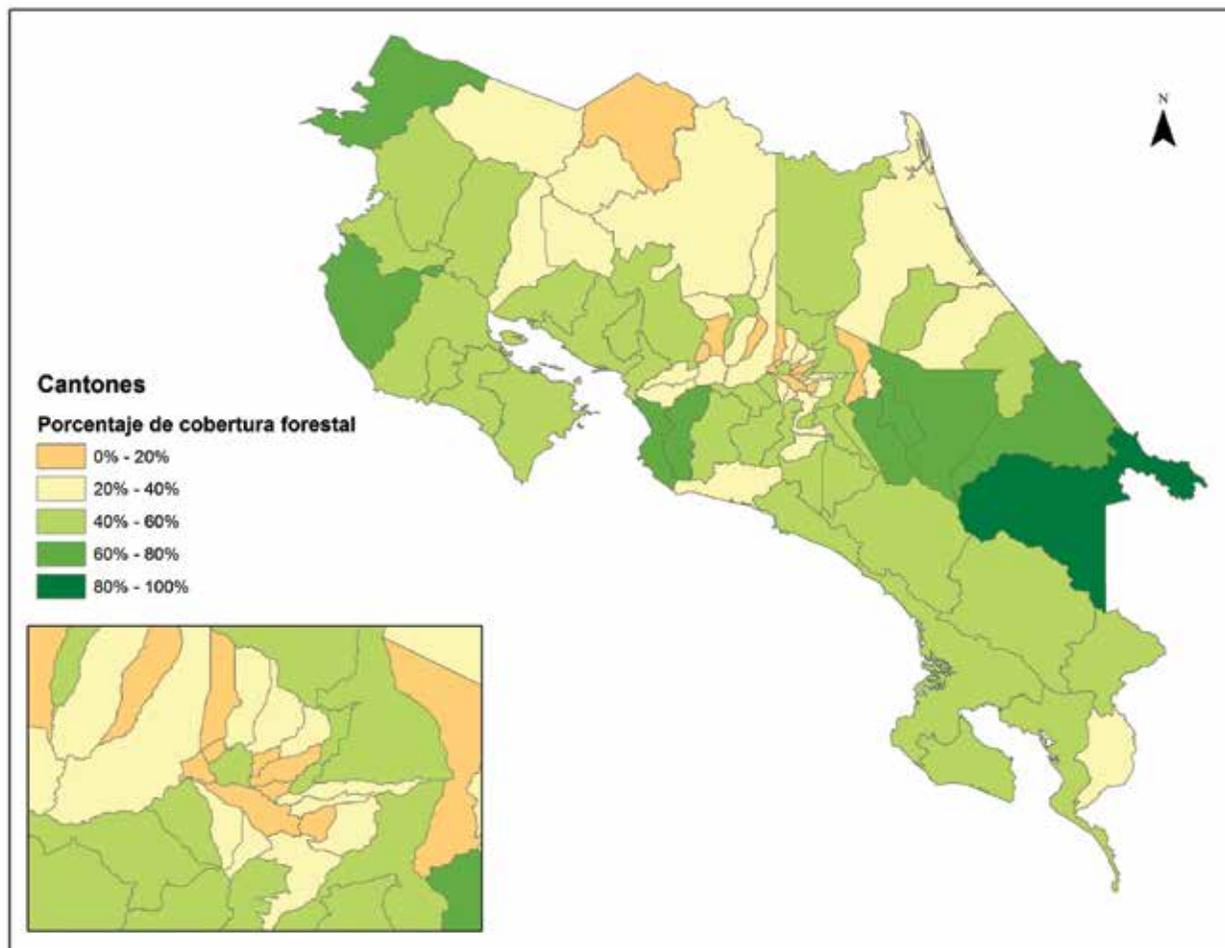
De igual manera, los ecosistemas de aguas continentales se mantienen en estado crítico y el país sigue sin evaluar su situación. Tal es el caso de los humedales, que abarcan un 26% del territorio nacional (incluyendo un 17% de territorio marino), los cuales

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

de recursos y la escasa presencia institucional para su gestión.

Bajo este contexto, se presentan importantes debilidades en las instituciones del sector ambiental que las limitan para realizar las tareas que les corresponden. Por segundo año consecutivo, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) figuró entre las entidades con las calificaciones más bajas en el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República y la Setena ocupó el lugar 144, registrándose una caída de trece puestos en relación con el año anterior.

Cobertura forestal por cantones. 2013



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

Más en página 197 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*



Otras notas de interés

Urge información precisa sobre estado del recurso hídrico

Aunque Costa Rica cuenta con una oferta hídrica potencial que equivale a 113.100 mm³ y en promedio cada costarricense dispondría de 25.571 m³ anuales, el país enfrenta dificultades relacionadas con su gestión, acceso, contaminación y, sobre todo, amenazas significativas para el futuro por efecto del cambio climático.

No obstante, los esfuerzos que se hacen anualmente para conocer la disponibilidad y el consumo del líquido, y a pesar de que la Dirección de Agua del Minae lleva un registro de las concesiones, hay un severo rezago en la información. El último balance hídrico se publicó en 2008 y aunque sus proyecciones están dadas hasta el 2030, la Contraloría General de la República y los entes encargados del mapeo de los cuerpos de agua han insistido en la necesidad de actualizar los datos.

Por otro lado, una de las preocupaciones centrales en esta materia son las deficiencias en la gestión que realizan los acueductos operados por las municipalidades y las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (Asada). En el primer caso, sólo el 60% tiene concesiones extendidas por la Dirección de Agua y la mayoría no realiza estudios hidrológicos ni balances hídricos. Además, pese al impacto que tienen las aguas residuales domésticas sobre el ambiente y la salud pública, el 25% de las Asada que gestionan el servicio en la GAM no aplica ningún tratamiento y en el resto del país sólo el 13% lo hace.

(Más en página 185 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*).

Sector agrícola transformó su estructura en los últimos veinte años

En los últimos veinte años, la estructura productiva agrícola sufrió variaciones en su composición. Reflejo de esta tendencia ha sido la evolución en el área de producción de los principales cultivos del país en el período 1994-2013. Por un lado, se registró un descenso de las áreas sembradas de cacao, maíz, frijol, y en menor medida, banano, café y naranja. Por otro, se observó un aumento muy significativo en los cultivos de piña, palma africana y, un poco menos, en caña de azúcar y arroz. De acuerdo con los expertos, buena parte de esta dinámica se explica por la reducción del área de producción ganadera.

Los cambios en el sector agrícola no han sido acompañados de esfuerzos suficientes para la reducción de impactos ambientales, particularmente en las nuevas áreas de producción. En este sentido, uno de los problemas centrales

ha sido el desconocimiento sobre los efectos asociados al uso de agroquímicos. Los datos del Servicio Fitosanitario del Estado arrojan, para el 2013, la importación de 7.397.896 kilogramos de ingrediente activo, de los cuales 7.018.342 habrían sido usados en el país.

(Más en página 188 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Vulnerabilidad de recursos marino-costeros demanda protección

En 2013, varios estudios e investigaciones aportaron nuevos datos en torno a la desprotección en algunos de los ecosistemas marino-costeros más importantes y evidenciaron los efectos del desconocimiento que prevaleció por mucho tiempo, sobre la magnitud de la biomasa pesquera explotable. Los estudios, entre otras cosas, identificaron hábitats marino-costeros que es recomendable someterlos a alguna modalidad de protección y sugirieron delimitar comunidades coralinas saludables. Asimismo, las investigaciones revelaron un descenso en la cantidad de peces de arrecife de importancia comercial. En el golfo de Nicoya se encontró que los grupos de mayor valor comercial sobrepasaron su nivel de sostenibilidad biológica y económica y están propensos a colapsar antes del 2020.

Además, un estudio analizó los 59 distritos del Pacífico y el Caribe con el fin de conocer la exposición al cambio climático en las cuencas hidrográficas que tienen influencia en los sistemas marino-costeros y la zona económica exclusiva (ZEE) de Costa Rica. El principal hallazgo es que una porción importante de los ecosistemas costeros puede sufrir el impacto del cambio climático, entre ellos manglares, arrecifes coralinos y playas de anidamiento de tortugas.

(Más en página 201 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Normativa y acción judicial, un espacio activo

Los temas ambientales no solo generan movilizaciones sociales, sino también una gran cantidad de acciones en el plano legal, por varios motivos. En primer lugar, porque, como ha reportado este Informe en ediciones anteriores, muchos de los conflictos en este campo se judicializan y es por esa vía que se dilucidan y resuelven. En segundo lugar, porque la sociedad civil participa de manera activa no solo realizando denuncias, sino impulsando la mejora de la legislación; de hecho, recientemente se aprobaron dos proyectos de ley en esta materia que fueron tramitados por iniciativa popular¹. Y en tercer lugar, porque el país en general ha sido prolijo –y lo ha seguido siendo en el último año– en la creación de normativa ambiental, aunque no necesariamente en las áreas más relevantes que están pendientes de regulación.

Aunque entre 2013 e inicios de 2014 se aprobaron 65 leyes y disposiciones ambientales, hay iniciativas que siguen sin ser aprobadas en temas que, de manera reiterada, han sido señalados como necesarios para mejorar el marco normativo existente. Entre ellas se encuentran las reformas a la Ley de Pesca y Acuicultura y a la Ley de Áreas Silvestres Protegidas, así como otros proyectos relacionados con la ocupación de zonas especiales. En total existen unos sesenta expedientes con diversos grados de avance, que se tramitan en la Comisión de Asuntos Ambientales y otras instancias de la Asamblea Legislativa.

(Más en página 210 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Desempeño institucional afecta gestión de la biodiversidad

Los resultados del índice de gestión institucional (IGI) 2013 que elabora la CGR, evidencian que la institucionalidad ambiental es débil y sigue mostrando rezagos en la aplicación de medidas para fortalecer su gestión. La mayoría de las instancias relacionadas con la biodiversidad recibió puntuaciones menores a 60 en la mayor parte de los indicadores examinados. El Sinac ocupó el último lugar entre 157 instituciones evaluadas. La Conagebio y el Minae, si bien mejoraron su gestión con respecto al 2012, se ubicaron junto con la Oficina Nacional Forestal, el Incopesca y la Setena, entre las últimas veinte posiciones del índice. La Setena ocupó el lugar 144 con un IGI de 39, que representa una caída de trece puestos en relación con el año anterior y un deterioro significativo en planificación, control interno y tecnologías de información. Cabe destacar que el Fonafifo ocupó el lugar 19 del IGI y fue una de las instituciones que, en términos globales, mostraron una mejoría en su desempeño (por segundo año consecutivo).

Las debilidades de las instituciones ambientales no solo se manifiestan en problemas de gestión y capacidades limitadas para realizar las tareas que les corresponden, sino también en el aprovechamiento de los recursos con que cuentan. El país ha logrado avanzar en la creación de mecanismos para captar recursos adicionales, no provenientes del Presupuesto Nacional, pero tiene dificultades para invertir y hacer un uso eficiente de ellos. En este sentido, resulta ilustrativa la situación en torno a los ingresos captados por el canon de aprovechamiento de aguas, el canon ambiental por vertidos y el timbre pro parques nacionales. De acuerdo con la legislación, estos instrumentos buscan regular el aprovechamiento y uso del recurso hídrico, la descarga de sustancias contaminantes en los cuerpos de agua y la conservación de los ecosistemas en parques nacionales, respectivamente. Si bien estos mecanismos han generado fondos adicionales para la protección ambiental, barreras institucionales han limitado su uso para los propósitos señalados.

(Más en página 222 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Notas

- 1 Se trata de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (n° 7317), del año 2012, la primera legislación tramitada bajo la modalidad de iniciativa popular que se promulga en el país y la nueva Ley del Recurso Hídrico (expediente 14585), aprobada en primer debate en 2014. No obstante, al cierre de edición de este Informe se conoció que algunos aspectos de esta última fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional.

Notas políticas



Fortalecimiento de la democracia en el 2013

Síntesis del capítulo

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

Las dos rondas electorales celebradas en febrero y abril de 2014 comprueban que el país cuenta con una institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vibrante. La campaña estuvo marcada por eventos inéditos

en la historia del país, con una fuerte polarización política y varias renunciaciones de candidatos. Esto ocurrió en el contexto de una amplia competencia, que se llevó a cabo bajo los más altos estándares democráticos; fueron elecciones libres y justas, desarrolladas en un escenario de paz social. Además, se ampliaron los espacios formales de participación ciudadana con la aplicación de la paridad de género y el voto en el extranjero. Los resultados fueron acatados sin mayores cuestionamientos, con altos niveles de confianza en la labor del Tribunal Supremo de Elecciones.

Por otra parte, el 2013 fue el año electoral con el mayor número de acciones colectivas de las dos últimas décadas, y el primero en superar el promedio anual de 418 movilizaciones. Además persistió la práctica de ampliar la promesa democrática, mediante el reconocimiento de más derechos ciudadanos y la asignación de más competencias al Estado, sin identificar las fuentes de financiamiento necesarias para acatar esos mandatos. También fue insuficiente el

desempeño del Poder Judicial, pues no varió el comportamiento de los indicadores agregados reportado en ediciones anteriores: aunque se redujo la cantidad de casos entrados al sistema, siguió aumentando la cantidad de asuntos que quedan pendientes al final del año. En materia de política exterior, Costa Rica mantuvo su tradicional discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia, así como los esfuerzos por ganar espacios de participación en foros multilaterales, como la OCDE.

En términos generales, sin duda la democracia costarricense, una de las más antiguas y maduras del continente americano, provee las bases para resolver el reto que plantea el multipartidismo y la mayor exigencia ciudadana hacia el sistema político. No obstante, la principal responsabilidad recae en los actores políticos y sociales, esto es, en la eficacia con que puedan conducir y gestionar el nuevo escenario de mayor pluralidad política y crecientes expectativas de la población.

Principales hallazgos

- Los resultados del proceso electoral de 2014 confirmaron las tendencias del multipartidismo que se observan desde 1998. En el Legislativo se alcanzó el número efectivo de partidos más alto de la historia y en su conformación se amplió a nueve la cantidad de partidos políticos representados. En el Ejecutivo la ciudadanía optó por un cambio, al dejar atrás el bipartidismo predominante desde la década de los ochenta y elegir en la Presidencia, por primera vez, a un candidato del Partido Acción Ciudadana.
- Las bases de apoyo electoral son muy diferentes entre los partidos políticos. Acción Ciudadana es una agrupación urbana de clase media-alta, cuyos partidarios se concentran en el Valle Central, donde reside la mayoría de la población y la participación electoral es más alta. Liberación Nacional es un partido más nacionalizado, con apoyos tanto en zonas urbanas como rurales y una distribución similar en cuanto a estratos altos y bajos. Y paradójicamente, por el antagonismo de las posiciones ideológicas que representan, el Frente Amplio y el Movimiento Libertario tienen bases de apoyo electoral muy parecidas: en ambos casos su mayor respaldo proviene de zonas rurales y estratos socioeconómicos bajos.
- La realización de un “panel de electores” abrió una nueva perspectiva para el análisis de las campañas políticas y, específicamente, para conocer los cambios en las preferencias de las y los ciudadanos. Se dio seguimiento a las opiniones de un grupo de electores y se observó que, al inicio, una amplia mayoría de ellos se mostraba desilusionada y desmotivada. No obstante, su estado de ánimo fue variando con el transcurso de la campaña, y al final fue mayoritaria la proporción de votantes entusiasmados y decididos a asistir a las urnas.
- El estudio de la conflictividad social en los últimos veinte años revela que las coyunturas de mayor intensidad en la protesta ciudadana se han caracterizado por la coordinación de acciones entre sindicatos (empleados públicos y Magisterio Nacional) sectores universitarios y grupos de transportistas, fundamentalmente. Cuando esta combinación de actores ha ocurrido, el país ha vivido episodios de intensa conflictividad.
- En materia de política exterior, se gestionaron las visitas presidenciales de tres de los principales socios políticos y comerciales del país. En el marco de la Presidencia Pro Témpore de Costa Rica en el SICA se recibió a los mandatarios de México y Estados Unidos, y posteriormente, al de China.



PAC triunfa en primera ronda electoral aunque PLN gana en mayoría de distritos

- ▶ En las elecciones de febrero de 2014 el PAC logró el primer lugar y pasó a la segunda ronda con el 38,5% de apoyo de los distritos del país. El PLN ganó en más distritos (57%) y aun así fue desplazado a la segunda posición.
- ▶ Triunfo del PAC se explica porque la minoría de distritos en los que logró vencer, se ubica en el centro del país, donde hay más población y mayores niveles de participación política.

Con las elecciones de 2014 concluyó la fase iniciada a principios de la década del 2000, cuando ocurrió la erosión del bipartidismo. En dichos comicios, el PAC triunfó en la primera ronda sin necesidad de ganar la mayoría de los distritos del país al predominar en el Valle Central, la zona más poblada y con mayores índices de participación electoral.

Como resultado de estas elecciones se evidencia que el sistema de partidos y el balance de poder entre actores ha sufrido cambios, que dibujan nuevos rasgos en la democracia costarricense. Por primera vez, el Poder Ejecutivo es controlado por una agrupación distinta a los dos partidos tradicionales, que gobernaron el país durante las tres últimas décadas.

A primera vista, los resultados de los comicios de febrero de 2014 son paradójicos. La diferencia entre el PAC y el

PLN fue de menos de un 1,0% de los votos. Y aunque el PAC ganó la elección, al analizar los datos desagregados hasta el nivel distrital, se observa que de hecho perdió la mayoría de los distritos del país.

El PLN ha ganado la mayoría de los distritos en las últimas elecciones y 2014 no fue la excepción; en 57,1% de ellos obtuvo la victoria, pero esta vez no le alcanzó para ganar la elección en primera ronda e incluso fue desplazado a la segunda posición. En cambio el PAC, con el apoyo del 38,5% de los distritos, logró el primer lugar y pasar a la segunda ronda, el triunfo del PAC se explica porque la minoría de distritos en los que logró vencer se ubica en el centro del país, donde hay más población y mayores niveles de participación política.

Para analizar este fenómeno, el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* con-

templa un mapa de resultados electorales y su equivalente “cartograma”, es decir, un mapa cuya extensión se distorsiona con el fin de destacar un atributo en particular, que en este caso es la proporción del total de votos emitidos en cada distrito.

En dicho mapa se puede apreciar que la mayor parte del área —a la izquierda— es de color verde, en correspondencia con la cantidad de distritos ganados por el PLN. Hay un grupo pequeño de distritos, en el centro del país, ganados por el PAC (color amarillo) y otro grupo menor, ubicado sobre todo en la periferia, ganado por el FA (color negro). Esta representación territorial es inconsistente con el desenlace que tuvieron los comicios: un mapa en el que predomina el color verde no concuerda con los resultados que dieron el

primer lugar al PAC. El cartograma de la derecha, por el contrario, refleja los resultados de acuerdo con el volumen de electores en cada distrito, despejando la aparente contradicción antes señalada.

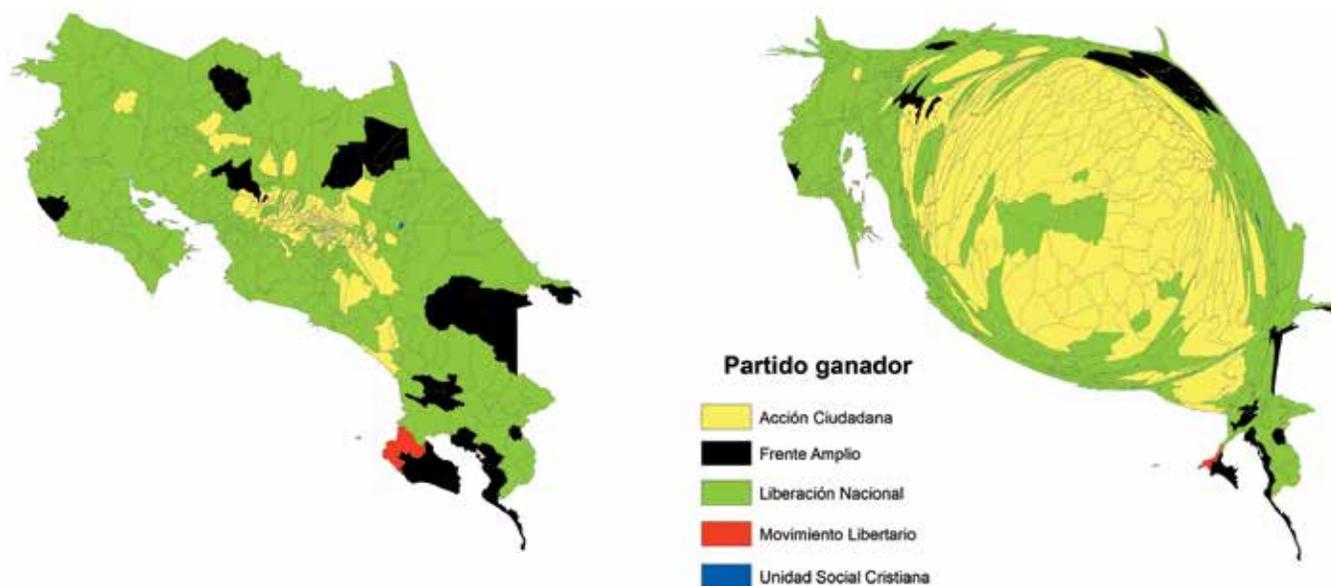
Con respecto al PLN, cabe anotar que si bien perdió el Valle Central, no fue desplazado por completo, pues en casi todos los distritos donde fue derrotado se ubicó de segundo lugar y muy cerca del PAC. De los 478 distritos del país, el PLN ganó 272, quedó en segundo lugar en 190 y en tercer lugar solo en 14. Esto explica por qué la diferencia

final fue tan pequeña. El PAC por el contrario, tuvo una fuerte concentración de apoyo en los 182 distritos que ganó, pero en todos los demás el respaldo fue más disperso. Quedó segundo en 166 distritos, y tercero en 75, pero hubo otros 103 distritos en los que quedó de cuarto, quinto e incluso sexto, con menos votos que el PLN.

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.

Mapa y cartograma^{a/} de resultados electorales según partido político. Primera ronda, elecciones de 2014



a/ El cartograma representa la proporción de votos válidos emitidos en cada distrito.

Fuente: *Vigésimo informe Estado de la Nación*, 2014.

Más en página 241 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*



Multipartidismo en el Congreso fortalece la democracia, pero también pone en riesgo la gestión política eficaz

- ▶ Se alcanzó el nivel más alto en el número efectivo de partidos desde 1953, y la mayor cantidad de partidos políticos representados en el Congreso (9 en total).
- ▶ Fragmentación partidaria puede dificultar los acuerdos a favor de una agenda nacional.

La consolidación del formato multipartidista en el Congreso representa una mayor participación de grupos políticos, como indicador del fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, también implica mayores dificultades sobre la gestión efectiva para lograr acuerdos de largo alcance, pues ello requiere la convergencia de varios sectores. Además, aumenta el riesgo de conflictos con el Poder Ejecutivo cuando éste no tiene mayoría legislativa.

Los resultados del proceso electoral del 2014 confirmaron las tendencias hacia el multipartidismo que se venían observando desde 1998. Como secuela de los comicios, el sistema de partidos y el balance de poder entre actores han sufrido cambios que dibujan nuevos rasgos en la democracia costarricense.

Un cambio sustancial es que, por primera vez, el Poder Ejecutivo es controlado por una agrupación distinta a los dos partidos tradicionales que gobernaron el país durante las tres últimas décadas. La ciudadanía optó por un cambio, al dejar atrás el bipartidismo y elegir en la Presidencia al candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC).

Asimismo, por cuarta vez consecutiva, las elecciones parlamentarias produjeron un formato multipartidista que en esta ocasión modificó el esquema prevaleciente desde el 2002: se pasó del multipartidismo con un partido dominante a uno fragmentado de partidos pequeños, o a lo sumo medianos, que en ningún caso están cerca de tener mayoría para alguna agrupación. Así lo identifica el indicador de número

efectivo de partidos parlamentarios que analizó el *Informe Estado de la Nación*, que para el 2014 alcanzó la cifra más alta con un valor de 4,9 partidos efectivos.

Otro cambio relevante es que la Asamblea Legislativa quedó conformada por nueve fracciones, la cantidad más alta de la historia nacional. Ello se debió al ingreso de la Alianza Demócrata Cristiana (ADC), con lo cual aumentó a cuatro el número de curules de partidos de orientación evangélica y se duplicó la representación que tuvo ese sector con respecto al período 2010-2014.

El Congreso quedó conformado por una primera minoría de 18 escaños, correspondiente al PLN, seguida por la bancada oficialista el PAC con 13 legisladores. La distribución de curules

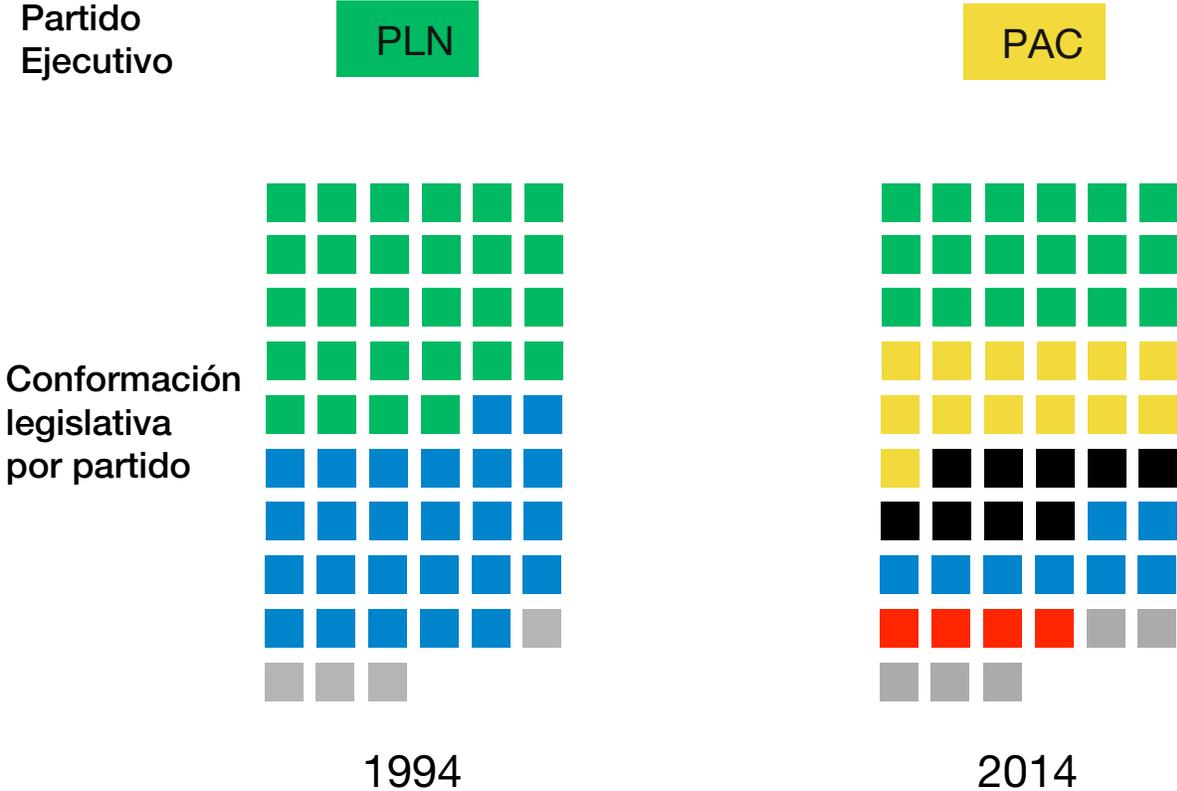
hace que para conseguir una mayoría simple (29 votos) se requiera el concurso de tres o más partidos, cuando el PAC y el PLN no logren acuerdos conjuntos.

En este contexto, el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* señala que el multipartidismo trae consigo no solo oportunidades, sino también riesgos. Por el lado de las oportunidades, se amplía el espectro de partidos e intereses que intervienen en la arena política, con lo cual se fortalece la democracia.

Pero, también, se pone en riesgo la gestión política por la coexistencia entre un régimen presidencialista y un Congreso altamente fragmentado. Dado que el Ejecutivo y el Legislativo son poderes con soberanía propia, la coordinación entre ambos resulta más compleja en este escenario, en la medida en que la participación de más partidos políticos implica un aumento de los costos de negociación para llegar a acuerdos.

Es decir, el éxito de las iniciativas de ley dependerá de la capacidad para alcanzar consensos, cuando menos en una agenda de interés común. Por ello, se hace énfasis en la necesidad de mejorar la deliberación para facilitar acuerdos políticos. Ante este panorama, resultan decisivas la pericia y madurez de los representantes políticos. La mayor o menor capacidad de construir acuerdos políticos y sociales definirá el rumbo del país en el futuro inmediato.

Nuevo escenario político:
presidencialismo con altos riesgos de conflicto



Fuente: *Vigésimo informe Estado de la Nación*, 2014.

Más en página 245 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*



Estudio de panel revela que votantes identificados con la política aumentaron durante campaña electoral

- ▶ El crecimiento en el entusiasmo de los votantes fue mayor entre las personas que inicialmente reportaron bajas probabilidades de votar.
- ▶ Datos del panel abrieron una nueva perspectiva de análisis para campañas electorales y en específico para determinar los cambios en la preferencia electoral.

El Programa Estado de la Nación y la empresa Unimer realizaron un “panel de electores”, con el fin de entender mejor los cambios en las preferencias de los electores y su magnitud, el cual revela que el grado de interés y entusiasmo de los votantes creció a medida que el proceso electoral 2014 avanzaba.

El estudio de panel dio seguimiento a las opiniones de un grupo de electores y se observó que al inicio de la campaña (en Octubre de 2013) una amplia mayoría de ellos se mostraba desilusionada y desmotivada. No obstante, su estado de ánimo fue variando con el transcurso de la campaña y al final fue mayoritaria la proporción de votantes entusiasmados y decididos a asistir a las urnas.

En el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* (2013) se argumentó que las elecciones nacionales de 2014 se efectuarían en el contexto político más desfavorable desde que se tiene registro, caracterizado por una menor concurrencia a las urnas, desalineamiento partidario, alta incertidumbre y volatilidad en las preferencias electorales y los niveles más bajos de apoyo y satisfacción con la democracia.

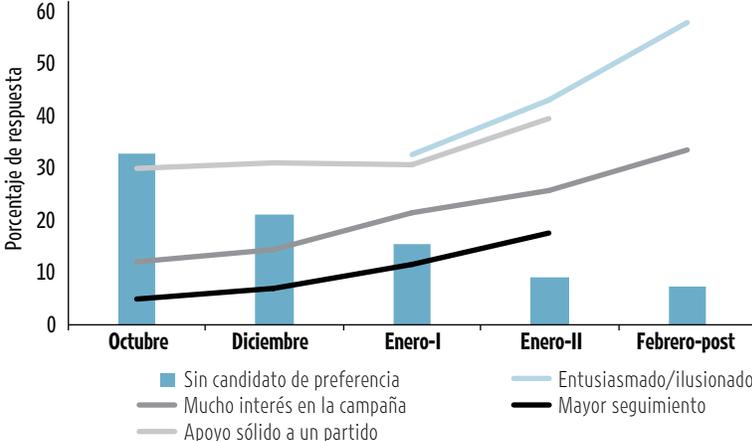
Sin embargo, los datos recopilados para el estudio de panel realizado para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* muestran que la ciudadanía optó por darle un voto de confianza al sistema político. A pesar de que, ciertamente, las condiciones eran adversas, la contienda electoral logró transformar positivamente el estado de ánimo del votante promedio.

Tal y como se indicó previamente, al analizar la evolución de las preferencias y actitudes, según el perfil de los participantes, se comprobó que el crecimiento en el entusiasmo de los votantes fue mayor entre las personas que al inicio reportaron bajas probabilidades de votar.

Los datos del panel revelan que durante la campaña hubo dos momentos clave en el comportamiento de las preferencias electorales. El primero, se dio hacia mediados de diciembre al reportarse un cambio de 17 puntos porcentuales, que se distribuyeron como ganancias o pérdidas entre todos los candidatos. El segundo, se dio en la recta final de la elección, en la segunda quincena de enero, cuando se registró un cambio de 21 puntos porcentuales.

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

Evolución del votante identificado con la política en la campaña electoral 2013-2014



Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.



Sindicatos y universitarios han sido claves en los principales “picos” de protesta ciudadana de los últimos veinte años

- ▶ Protestas con mayor intensidad han sido coordinadas por sindicatos, universitarios y transportistas.
- ▶ El más reciente período de protesta ciudadana revela un uso creciente de la acción en las calles para presentar demandas ante la institucionalidad democrática (las protestas callejeras tuvieron un incremento en el período 2010-2014).

El estudio comparativo de los picos de protesta ciudadana (momentos que destacan por la gran cantidad de movilizaciones sociales), realizado para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, señala como primer gran hallazgo, que los medios y motivos de los principales “picos” de conflictividad social han cambiado sustancialmente con los años, dada la variación de las demandas de la población. Sin embargo, se observan algunas características comunes entre los episodios de mayor intensidad ocurridos en 1995, 2000 y 2004 (no así con lo sucedido entre 2011 y 2012).

Las coyunturas de mayor intensidad en la protesta estuvieron caracterizadas por la coordinación entre sindicatos (empleados públicos y Magisterio) sec-

tores universitarios y transportistas, fundamentalmente. Cuando se dio esta combinación de actores, el país enfrentó fuertes episodios de conflictividad

El estudio identifica cuatro de esos episodios: protestas por el régimen de pensiones del Magisterio Nacional en 1995, las manifestaciones por el “Combo del ICE” en el 2000, los bloqueos por la asignación de la revisión técnica vehicular a una empresa privada en 2004 y la intensa conflictividad que, por diversos motivos, se registró entre junio de 2011 y diciembre de 2012.

Una primera característica está relacionada con el proceso que generó un episodio de conflictividad. En los casos analizados, un grupo se movilizó por un tema específico que luego fue legitimado

por otros sectores y dio lugar a algún tipo de alianza. Se constituyó así un frente común y más amplio de actores y demandas para el Gobierno, siguiendo una dinámica de “bola de nieve”.

Asimismo, tal y como se menciona previamente, las alianzas entre estos actores provocaron que los “picos” de mayor conflictividad se caracterizaran por la participación de sindicatos y universitarios.

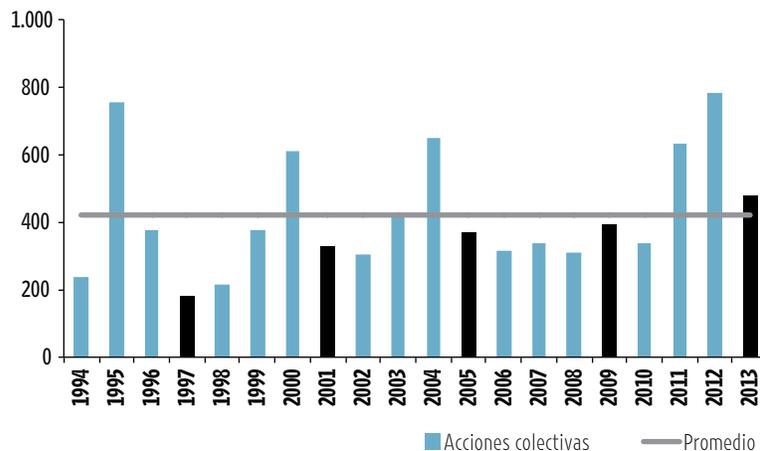
Otro de los factores en común de los “picos” de protesta ciudadana es que el tema principal del conflicto era un asunto de alto impacto social, que afectaba a un amplio segmento de la ciudadanía y que casi siempre era acompañado de fuertes críticas por supuestos intentos de dismantelar el Estado o su rol en áreas

específicas. Así ocurrió, por ejemplo, en 1995 con la huelga del Magisterio Nacional por las reformas al sistema de pensiones y en marzo del 2000 con el “Combo del ICE”.

No obstante, el más reciente período de conflictividad social muestra una clara diferencia en comparación a los otros “picos”. Rasgos sobresalientes del actual episodio de conflictividad tienen que ver con el comportamiento estacional de las acciones colectivas, los meses de febrero, abril y noviembre que típicamente son de baja conflictividad, en el 2013 fueron muy convulsos, con cifras históricas por encima del promedio. Además tuvo muy diversos actores, demandas y repertorios, por ejemplo, a diferencia de otros años, el bloqueo fue el mecanismo predilecto por la ciudadanía para expresar su malestar.

El análisis de dos décadas de acciones colectivas en Costa Rica señala el uso creciente de la acción en las calles para presentar demandas ante la institucionalidad democrática. Destaca que fue en la administración Chinchilla Miranda en la que más se utilizaron esas modalidades en términos absolutos, un total de 888 acciones colectivas. Durante las demás administraciones este tipo de movilización no superó las 500.

Acciones colectivas registradas por año^{a/}



a/ Las barras en color negro representan los años electorales.

Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

Finalmente, cabe señalar que el 2013 fue el año electoral con mayor cantidad de protestas ciudadanas (480 acciones colectivas), y el único por encima del promedio anual (418) de acuerdo con la base de datos del Estado de la Nación, con información disponible para veinte años.

En general, las disputas más frecuentes del 2013 giraron en torno a tres temas: el conflicto entre porteadores y taxistas, el fin del contrato de la UCR como administradora de 45 Ebais y la concesión

de la construcción de la carretera San José-San Ramón.

El aumento de las acciones colectivas muestra por un lado una ciudadanía más activa y vigorosa, factor que fortalece la democracia. Pero también denota un fuerte descontento de la ciudadanía con la institucionalidad pública y las respuestas del sistema político en general. Los costarricenses están más dispuestos a activarse colectivamente con el fin de demandar respuestas.



Estudio realizado con votantes analiza influencia que poseen rasgos de la idiosincracia costarricense en la decisión electoral

- ▶ Tema del aborto causó el mayor efecto en los grupos de votantes; los niveles de apoyo en el grupo de tratamiento disminuyeron significativamente.
- ▶ Fuertes pérdidas en el apoyo al candidato se dieron en los experimentos con respecto a los temas de homosexualidad y corrupción; no obstante, el apoyo se mantuvo en niveles positivos.

El *Vigésimo Informe Estado de la Nación* realizó un estudio que analiza la influencia que tienen algunos rasgos de la idiosincracia costarricense en la decisión de apoyar o no a un candidato o funcionario público. Se indagaron los temas de homosexualidad, corrupción comprobada, aborto, no pago de seguro a una inmigrante ilegal y el reconocimiento del mal rumbo del gobierno.

Los cinco experimentos naturales se llevaron a cabo con el objetivo de explorar las conductas y actitudes de los votantes consultados en torno a cinco temas controversiales, así como la incidencia de estos en el momento de brindar el apoyo o no a un candidato.

Para ello se dividió a la población de

estudio en dos grupos. Un grupo de control, al cual se le hizo la pregunta base y un grupo de tratamiento, al que se le hizo la pregunta base más el estímulo que interesaba medir. En todos los experimentos los participantes del grupo de tratamiento mostraron una reducción del apoyo, lo cual confirma que esos rasgos pueden influir en la preferencia electoral.

La reducción más amplia de apoyo se dio en el experimento que midió la reacción de los electores si el candidato que apoyaban cometía una infidelidad a su esposa y dejó embarazada a su otra pareja (grupo de control) y además pidió el aborto (grupo de tratamiento). En este experimento el balance de apoyo es

negativo en caso de solicitud de aborto.

Los temas de infidelidad en una relación homosexual y la corrupción, también tuvieron reducciones en el apoyo, no obstante el balance se mantiene en los niveles positivos. El tema de corrupción destaca porque evidencia la posible permisibilidad a actos de este tipo, en escenarios donde se construye una obra de infraestructura o alguna otra acción tangible con efectos positivos.

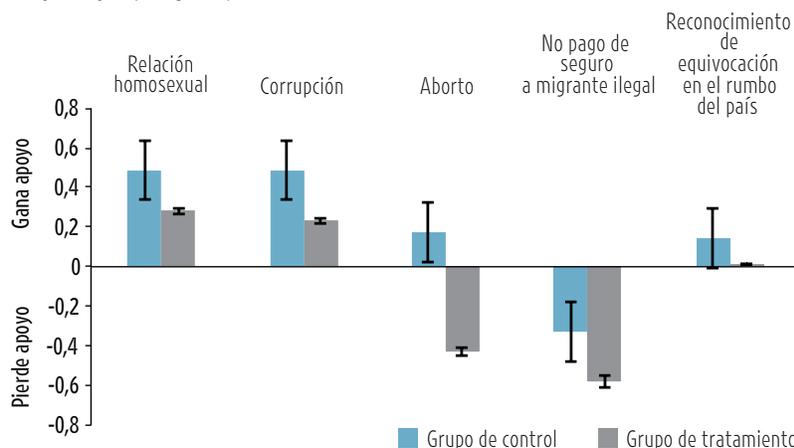
Además, el cuarto experimento mostró que la contratación de una inmigrante ilegal como empleada doméstica tendría un efecto negativo en el apoyo a un candidato, y mucho más si a ello se agregara el no pago del seguro social.

Finalmente, el quinto experimento

reveló que, cuando el candidato reconoce públicamente que su propio partido se ha equivocado al marcar el rumbo de país, el apoyo también se reduce, aunque en menor magnitud que el resto de escenarios.

Lo más interesante de este análisis es que el respaldo a un candidato parece estar determinado por la exposición a circunstancias en las cuales tienden a existir rasgos culturales comunes en la población estudiada. La identificación de esas características es una guía para conocer más sobre la cultura política de la sociedad costarricense.

Promedio^{a/} de respuestas del panel de votantes, según grupo y experimento



a/ Promedio calculado a partir de tres posibles valores de respuesta: -1 (retiraría el apoyo al candidato); 0 (tendría dudas de apoyarlo); y 1 (lo seguiría apoyando).

Fuente: *Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.*

Más en página 267 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*



Otras notas de interés

Insumos para el debate: simulaciones del sistema de elección legislativa

Desde hace varias décadas, Costa Rica no modifica las reglas mediante las cuales los votos se convierten en curules y algunos de los cambios requeridos son complejos e incluso impopulares. Los ciudadanos eligen a los diputados de acuerdo con las circunscripciones electorales en las que están inscritos. Esas circunscripciones corresponden a las siete provincias, cuyos límites fueron definidos a finales del siglo XIX e inicios del XX. Dado que desde entonces no ha tenido variaciones, en la actualidad esa delimitación no guarda relación con la realidad demográfica, socioeconómica y política del país.

Con el propósito de indagar si el sistema electoral costarricense genera distorsiones en la forma de convertir los votos en escaños, para esta edición del Informe se realizaron seis simulaciones con diferentes escenarios. Se buscó determinar si con distintas reglas se obtienen mejores resultados, de acuerdo con el efecto que tengan las diferentes combinaciones sobre la pluralidad política (medida por el número efectivo de partidos parlamentarios) y sobre la desproporcionalidad.

En los seis escenarios analizados, las simulaciones generaron al menos tres hallazgos generales. Primero, en todos los casos se obtiene un sistema multipartidista. Segundo, en cualquiera de los escenarios la pluralidad política es incluso mayor que la actual. Y tercero, se reducen los niveles de desproporcionalidad con respecto al presente.

(Más en página 252 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Congreso no exhibe mejoras sustanciales en indicadores de desempeño

En el período 2010-2014 la Asamblea Legislativa promulgó el mayor número de leyes de las últimas tres administraciones. Sin embargo, más de dos terceras partes de las iniciativas demandadas por la opinión pública no fueron atendidas durante el último año de labores.

Además, persistió la práctica de ampliar la promesa democrática, mediante el reconocimiento de más derechos ciudadanos y la asignación de más competencias al Estado, sin identificar las fuentes de financiamiento para acatar esos mandatos. Brindar nuevos derechos alimenta las expectativas ciudadanas, pero el incumplimiento por falta de recursos, nutre el malestar. En este sentido, la gestión del Congreso sigue sin proveer resultados que encaminen al país hacia una representación política más responsable y eficaz.

(Más en página 233 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Experiencia partidaria es la base de los liderazgos políticos

La trayectoria política de los líderes, al llegar a su cargo más alto, está sobre todo en la esfera partidaria. De las 162 personas identificadas, el grupo más numeroso acumuló experiencia en las estructuras internas de sus respectivas agrupaciones políticas (34,6%). El análisis por cúpulas reveló que, en el ámbito de los partidos, el grupo más amplio (18 personas) tuvo experiencia previa en ese nivel y en el legislativo, es decir, además de ser líderes partidarios en algún momento también fueron diputados; un segundo grupo (14 casos) está conformado por personas que al ingresar a la cúpula no habían tenido otra participación de alto perfil.

En el plano legislativo, la mayoría de quienes ostentaron los máximos cargos (presidente del Directorio o jefe de fracción) tuvo una trayectoria previa en los órganos internos de una agrupación política (45 casos).

Finalmente, en el Poder Ejecutivo 9 de los 23 presidentes y vicepresidentes de la República desde 1982, no desempeñaron puestos de liderazgo en otros ámbitos del gobierno o de sus partidos.

Estos resultados son parte de un estudio realizado por el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones.

(Más en página 257 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Pese a clima electoral adverso mejora el apoyo a la democracia y sus componentes

La campaña electoral de 2013-2014 inició en medio del clima político más adverso, desde que se da seguimiento al tema, de acuerdo con las principales variables que analiza el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos.

Los datos de Lapop para 2014 confirman que el proceso electoral le inyectó una buena dosis de valores democráticos a la ciudadanía y mejoró la evaluación sobre los principales indicadores de legitimidad del sistema político: el apoyo difuso mostró una recuperación, al pasar de 56 puntos en 2012 a 63 en 2014, en una escala de 0 a 100; también aumentó en los cinco componentes específicos del apoyo al sistema (orgullo de vivir en el sistema político costarricense, apoyo promedio al sistema, tribunales garantizan un juicio justo, apoyo promedio a las instituciones, percepción de derechos garantizados).

Estos datos revierten la situación de creciente deterioro en el apoyo al sistema político y sus componentes que se detectó en 2012, tal como se reportó en el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*.

(Más en página 236 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Agenda política de embajadas estratégicas dominada por discurso tradicional de la política exterior costarricense

Durante el 2013 el quehacer de las misiones diplomáticas reveló una agenda dominada por los lineamientos y objetivos tradicionales de la política exterior costarricense, en particular en los temas de desarrollo sostenible, derechos humanos, paz y desarme.

Los resultados del análisis revelan un claro predominio de actividades relacionadas con los objetivos generales (1.191) y, entre ellos, en dos referidos al área de acción política: la asistencia a reuniones de alto nivel (404) y la representación oficial del Estado (230). En cambio, fue mucho menor el número de actividades asociadas a los objetivos transversales (85), los cuales fueron definidos como prioritarios por la administración Chinchilla en el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. En este ámbito las labores se concentraron en posicionar a Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente (42).

Esta primera aproximación brinda información útil para conocer las prioridades de las agendas políticas en las principales misiones diplomáticas del país. Sin embargo, queda pendiente una evaluación que abarque un período más amplio.

(Más en página 277 del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*)

Capítulo especial: veinte años después





Destacan dos décadas de cambios profundos pero modesto desempeño en desarrollo humano

- ▶ Sociedad costarricense se hizo más urbana y violenta; con una economía abierta que multiplicó y cambió el perfil del comercio internacional y se desplegó un amplio esfuerzo de protección y conservación ambiental.
- ▶ En veinte años el país elevó su producción, expandió la inversión social y mejoró las condiciones de vida en general, pese a ello, los resultados distributivos fueron decepcionantes.

En veinte años, Costa Rica experimentó cambios significativos en muchas características de su población y sociedad, su estructura productiva, su gestión ambiental y su vida política.

El capítulo especial del Vigésimo Informe contempla un análisis de la época de la cual ha sido testigo el Estado de la Nación, el fin de un milenio y el inicio de otro. Las principales preguntas que aborda, de carácter retrospectivo y comparado, tienen como objetivo un examen más estructural sobre la transformación experimentada por la sociedad costarricense en ese período.

Este análisis tiene dos enfoques. En primer lugar, una visión comparativa

sobre la Costa Rica de 1994 y la del 2013, que examina el desempeño nacional durante esas dos últimas décadas y pone en contexto los cambios observados en visión comparada, para constatar que Costa Rica ha avanzado a un ritmo más lento que algunos de los países que al iniciar el período tenían similar nivel de desarrollo humano. En segundo lugar, realiza miradas en profundidad en una serie de temas ilustrativos, tales como la formación de la fuerza laboral, el seguro de salud, la situación fiscal, las reglas para la participación ciudadana en la vida política y la sostenibilidad energética; todos estos temas tratados con perspectiva de veinte años y comparado con otros países.

La principal conclusión a la que se llega es que en términos de desarrollo humano, el estilo de desarrollo y las apuestas forjadas hace veinte años no fueron suficientes, ni generarán logros mayores a los ya registrados. La comparación más reveladora tiene que ver con la trayectoria de Costa Rica y los países que en 1990 tenían niveles similares en el IDH (tomando los diez superiores y los diez inferiores en la clasificación de ese año) y la situación de esas mismas naciones en la medición de 2013. En general se observa que Costa Rica tuvo un avance muy semejante al promedio del grupo, contrario al excepcional progreso que registró entre 1950 y 1980.

Además resalta el hecho de que Costa Rica no logró alcanzar a ninguno de los diez países que al inicio del período estaban en mejores posiciones (aunque en algunos casos acortó distancias), pero sí fue sobrepasado por varios de los que estaban por debajo (Venezuela, Arabia Saudita y Malasia).

Al analizar dos décadas en perspectiva comparada, se señala que la Costa Rica de 2014 es muy diferente a la de 1994, debido a la convergencia de transformaciones demográficas, económicas, sociales, ambientales y políticas.

La sociedad costarricense es notablemente más grande, urbana y envejecida que veinte años atrás. La población se acerca a los cinco millones de personas, 1,5 millones más que en 1990 y el tamaño de los hogares (3,4 personas) es menor. El sector que aumentó más rápidamente fue el de los adultos mayores.

Pero, como resultado del “bono demográfico”, la proporción de personas en edad de trabajar se incrementó de manera importante, una gran oportunidad para impulsar la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, este “bono” no fue aprovechado con un esfuerzo sostenido en educación que generara una fuerza laboral altamente capacitada.

En el campo económico, esta sociedad más urbana y envejecida vive una época de profunda transformación. En 2013 el país había logrado elevar su PIB per cápita, multiplicar más de seis veces sus exportaciones de bienes y servicios en relación con 1990 e incrementó más de cuatro veces el ingreso de turistas. Pese a estas mejoras, en estas dos décadas, no se cerró la brecha entre el PIB per cápita de Costa Rica y el de las naciones más desarrolladas del mundo.

La mayoría de los hogares mejoró sus condiciones de vida debido a la combinación de crecimiento económico y mayor

inversión social pública y, además, hubo mayor protección ambiental.

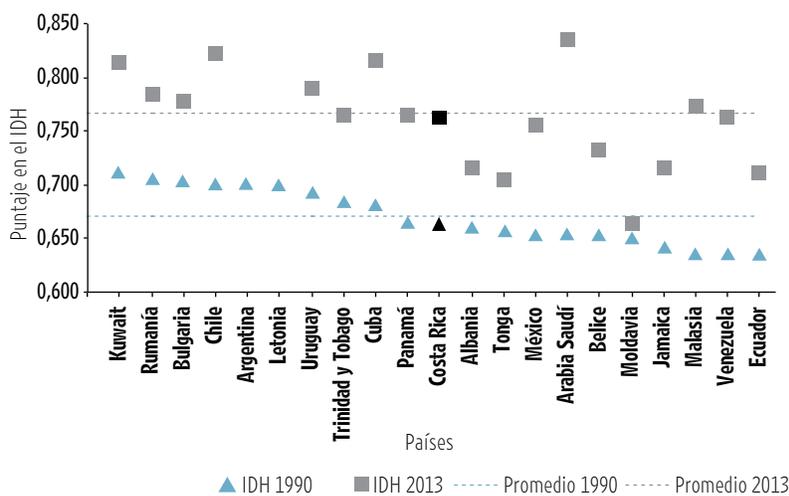
En estos veinte años mejoraron las credenciales educativas de la población en edad laboral, pero los avances fueron lentos, desiguales e insuficientes para atender los desafíos del desarrollo humano. En ese período Costa Rica realizó un importante esfuerzo por recuperar la inversión en este rubro, que había disminuido de modo significativo en los años ochenta, lo que a su vez deterioró la posición nacional frente a otros países del área. De hecho, aunque el IDH costarricense sigue siendo medio-alto, en los últimos años perdió posiciones relativas, precisamente por el rezago educativo. El porcentaje de población de 20 a 24 años que tiene secundaria completa pasó de 30% en 1994, a 53% en el 2012, un resultado positivo, pero menor que el logrado por otras naciones latinoamericanas.

Sin embargo, estos cambios que Costa Rica experimentó no generaron una era de rápido progreso, como se había vivido entre 1950 y 1980. Aunque el país creó

una plataforma más amplia y diversa de capacidades económicas y sociales para el desarrollo humano, que buscó subsanar los retrocesos generados en la crisis de los años ochenta, el asentamiento de estas bases fue acompañado por resultados decepcionantes en temas claves: la desigualdad en los ingresos creció, la pobreza no se redujo, persistieron amplias fallas en el mercado laboral y la insostenibilidad ambiental se acrecentó.

Por ejemplo, a pesar de que el área ambiental en Costa Rica muestra avances en términos de conservación y cobertura forestal, también enfrenta problemas para garantizar el abastecimiento (limpio y sostenido) de energía y para modificar su alta dependencia de los hidrocarburos. En las dos décadas analizadas, los patrones de uso energético del país han tenido fuertes y negativos impactos en el ambiente y la economía. Han contribuido tanto al aumento de las emisiones contaminantes, como al encarecimiento de la producción y el costo de la vida. La comparación realizada para este Vigésimo

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



a/ Las líneas punteadas indican el promedio del IDH en los países seleccionados.

Fuente: Vigésimo informe Estado de la Nación, 2014.

mo Informe revela que los patrones de uso de la energía imperantes en Costa Rica son muy similares a las tendencias internacionales: dependencia de los hidrocarburos, crecimiento de la factura petrolera y aumento de las emisiones contaminantes. No obstante, en el campo de la electricidad el país exhibe ventajas comparativas: el índice más alto de electrificación (99,4%) y la mayor generación de electricidad a partir de fuentes limpias en Centroamérica.

Por otro lado, Costa Rica se considera una democracia madura, ya que muestra una trayectoria sólida en la región latinoamericana, con dieciséis

procesos electorales consecutivos sin ruptura del Estado de derecho. En estos veinte años avanzó en profundizar las libertades en el sistema político. Pero esto no fue complementado con el fortalecimiento de los presupuestos públicos, la eficiencia institucional o los mecanismos de rendición de cuentas. Al igual que otras democracias consolidadas, en las dos últimas décadas ha enfrentado presiones sociales para ampliar la gama de libertades y derechos de las personas, en procura de mayor equidad y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, más allá de lo estrictamente electoral.

Tal y como se menciona previamente, este Vigésimo Informe dedica el presente capítulo especial al examen de una época con una visión de conjunto, para contrastarla con la situación actual. Más allá de la identificación de diferencias, el propósito es retratar la era que han documentado las sucesivas ediciones del Estado de la Nación, en la cual se evidencia que la evolución del país es poco destacable; es decir, Costa Rica siguió mejorando, pero lentamente, sin lograr su aspiración de acercarse al grupo de países de “más alto desarrollo humano”, cosa que sí lograron algunos países que estaban cerca del mismo nivel en el IDH.



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN



Conocer la Costa Rica que tenemos
pensar la Costa Rica que deseamos



CON EL APOYO DE

