

Decimonoveno Informe Estado de la Nación



CARPETA DE PRENSA

Estado
de la
Nación
EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Índice

Notas sociales

Creciente desigualdad de ingresos en Costa Rica sobresale en contexto latinoamericano	5
Cerca de un tercio de los hogares costarricenses era pobre en 2012 o lo fue el año anterior	7
Inversión social pública se recuperó en 2012, aunque no todos los sectores sociales se beneficiaron	9
Mujeres, jóvenes y personas pobres son más vulnerables al desempleo	11
Incumplimiento de garantías laborales afecta más a grupos en situación de desventaja socioeconómica	13

Notas económicas

Persiste alta proporción de mano de obra no calificada en el mercado laboral	19
Oferta exportable consolida su buen posicionamiento, aunque logros están concentrados	21
Desbalance fiscal y alto endeudamiento demandan nuevos ingresos para garantizar estabilidad y solvencia de la economía	23
Incumplimiento de garantías laborales afecta más a grupos en situación de desventaja socioeconómica	25

Notas ambientales

Costa Rica compromete sostenibilidad de sus recursos naturales e incrementa su deuda ecológica	31
Descarga de aguas residuales sin tratamiento: uno de los principales desafíos ambientales del país	33
Notables esfuerzos en conservación de zonas marino-costeras	35
Serias limitaciones para el ordenamiento territorial a nivel urbano y costero	37
Tenencia y ocupación de áreas silvestres protegidas generan alta conflictividad	39

Notas políticas

Proceso electoral 2013-2014 tendrá lugar en contexto político más desfavorable desde que se tienen registros	46
Partidos políticos muestran débiles estructuras internas y pobres vínculos con la sociedad	48
Leyes demandadas con mayor potencia por la ciudadanía fueron aprobadas por Asamblea Legislativa	50
Vinculación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se activa predominantemente por decisión política	52
Altos niveles de protesta ciudadana se extienden por veintidós meses continuos	54

Nota especial: Sistema de seguimiento de los desafíos en desarrollo humano en la oferta electoral

Partidos políticos y sus propuestas frente a los desafíos del desarrollo humano	59
---	----

Introducción

El conocimiento de la realidad nacional brinda la posibilidad de tomar decisiones que benefician no solo a las personas, las familias o las comunidades, sino también al país en general. Es por eso que el Programa Estado de la Nación recurre a diversos canales de comunicación para lograr la máxima difusión posible de sus Informes y, de ese modo, facilitar la participación ciudadana informada en los asuntos públicos.

Para lograr ese objetivo, el Programa ha identificado varios públicos meta que son claves; uno de ellos son las y los comunicadores, que por su trabajo están en contacto permanente con la realidad nacional y deben describirla e interpretarla adecuadamente para transmitirla al resto de la población.

La presente Carpeta de Prensa es un esfuerzo por acercar los resultados del Decimonoveno Informe Estado de la Nación a los comunicadores del país, de manera que puedan utilizarlos en su labor diaria de informar a la ciudadanía. Se ha procurado dar un tratamiento periodístico a la información presentada, con el fin de que se traduzcan en noticias útiles y actuales que permitan que la población conozca mejor la realidad nacional.

Este documento consta de seis capítulos, organizados según la estructura del Informe. Cada capítulo inicia con una valoración general y luego presenta una selección de los temas abordados para analizar el desempeño nacional en las áreas social, económica, ambiental y política, además de un aporte especial incluido en la entrega de este año: Sistema de seguimiento de los desafíos en desarrollo humano en la oferta electoral.

Esta y las anteriores ediciones del Informe Estado de la Nación, así como sus respectivas Carpetas de Prensa, pueden consultarse en la página www.estadonacion.or.cr.

Capítulo 2: Equidad e integración social

Notas Sociales

 @EstadoNacion
 EstadoNacion
 EstadoNacion

Síntesis del capítulo

En materia de equidad e integración social el 2012 trajo pocas buenas noticias, pero tampoco generó muchas malas. La mayoría de los indicadores sociales se movió lentamente. Entre los logros destacan el mínimo histórico alcanzado en la tasa de mortalidad infantil y la disminución, por tercer año consecutivo, de las tasas de homicidios y de delitos contra la propiedad. Por lo tanto, el 2012 no se apartó de las tendencias que han predominado en el siglo XXI: mejoras inerciales en las condiciones de vida para el promedio de la población, resultados redistributivos negativos en ingresos y empleo, y serios problemas en la gestión de la equidad social, tanto en el mercado laboral –debido al incumplimiento de garantías laborales y del pago del salario mínimo de ley– como por los elevados niveles de gasto social, crecientes desde 2007, que no ofrecen garantías de eficacia.

¿Por qué tantos recursos y programas de protección social no logran los efectos deseados sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el acceso a mejores oportunidades? La respuesta no es sencilla y está asociada a factores estructurales e institucionales. El estilo de desarrollo económico, basado en la modernización del sector externo, ha generado una dualidad en el aparato productivo y en el mercado laboral que los desvincula, cada vez más, de una institucionalidad y unas políticas sociales diseñadas hace más de cuatro décadas, bajo premisas de universalidad y solidaridad. No es cualquier política económica la que genera capacidades, igualdad de oportunidades y bienestar para toda la población. Hasta ahora esa política ha premiado a ciertos sectores, propiciando así la desigualdad; no ha privilegiado el pleno empleo, sino la segmentación del mercado de trabajo.

Enfrentar los nuevos desafíos demanda una profunda reforma de la institucionalidad encargada de la política social. Tal cometido no es fácil, no solo por la dispersión y fragmentación de esas entidades, sino porque, además, los cambios no pueden descuidar los logros en desarrollo humano, ni abandonar las iniciativas exitosas que se desarrollan en este ámbito. A esto se agregan los grupos de interés que, dentro y fuera de las instituciones, se aferran al statu quo o, en su defecto, abogan por el desmantelamiento del Estado de bienestar. Es necesario garantizar que, sin destruir las fortalezas históricas, las transformaciones que se realicen generen cambios en los objetivos y mejoren la efectividad de la política social.

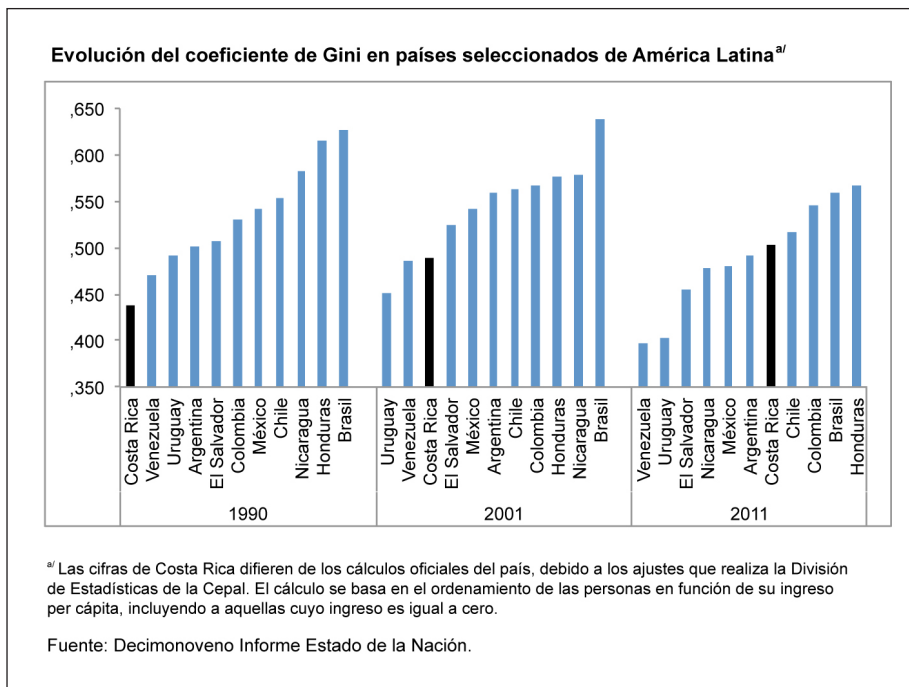
No es cualquier política económica la que genera capacidades, igualdad de oportunidades y bienestar para toda la población.

Creciente desigualdad de ingresos en Costa Rica sobresale en contexto latinoamericano

- En 2012 el coeficiente de Gini fue de 0,518, la segunda cifra más alta del período 1987-2012.
- En una muestra de once países latinoamericanos, Costa Rica fue el único país cuyo coeficiente de Gini aumentó en el período 2001-2011.

La evolución del coeficiente de Gini, una de las medidas usadas para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso, muestra que Costa Rica está entrando en una nueva etapa de elevada desigualdad, similar a la que se registró a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI. En 2012 el valor del coeficiente fue de 0,518, la segunda cifra más alta del período 1987-2012.

Esta situación hace que Costa Rica sobresalga en el contexto latinoamericano. Datos de la Cepal reportados por el Decimonoveno Informe Estado de la Nación dan cuenta de una clara tendencia a la reducción de la desigualdad en la región. Sin embargo, Costa Rica camina en sentido contrario. A inicios de la década de los noventa tenía el coeficiente de Gini más bajo en una muestra de once naciones de América Latina. A principios del siglo XXI ya ocupaba el tercer lugar en el ordenamiento de menor a mayor, y en el período



El ingreso **total promedio del 10%** de los hogares más ricos (décimo decil) **es 24,8 veces mayor** que el del 10% más pobre (primer decil).

2001-2011 fue el único país de la muestra cuyo coeficiente de Gini aumentó.

Este indicador no refleja brechas significativas por zona de residencia (0,502 en la urbana y 0,493 en la rural). Sin embargo, hay notables diferencias entre regiones. La Huetar Atlántica destaca como la menos desigual, y en el otro extremo se ubican la Brunca y la Chorotega. La tendencia del trienio 2010-2012 muestra un incremento de la

desigualdad en la región Central, y reducciones en la Brunca, la Huetar Norte y la Pacífico Central. La Huetar Atlántica registró un aumento importante en 2011, que se revirtió en 2012.

Otro indicador empleado para dar seguimiento a la desigualdad es la relación entre los ingresos de los grupos extremos de la distribución. El ingreso total promedio del 10% de los hogares más ricos (décimo decil) es 24,8 veces mayor que el del 10% más

pobre (primer decil). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos según la Encuesta Nacional de Hogares y se contrasta con el de los hogares del primer decil, el indicador para el 2012 asciende a 41,9 veces, y representa un aumento de 4,5 puntos porcentuales con respecto al 2011.

El aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza son favorecidos por la dualidad del mercado de trabajo. La mano

de obra calificada encuentra mejores oportunidades laborales, pero tan solo representa el 40% de la población ocupada. La desvinculación entre la “vieja economía” (agricultura e industria orientadas al mercado interno, actividades agroexportadoras tradicionales) y la “nueva economía” (nuevos servicios, industria de zonas francas y actividades agroexportadoras no tradicionales) genera brechas de productividad que perpetúan la desigualdad y dan cuenta de un desempeño económico poco inclusivo a nivel social y productivo.

Más en página
99 del XIX Informe
Estado de la Nación

Cerca de un tercio de los hogares costarricenses era pobre en 2012 o lo fue el año anterior

- Un 20,6% de los hogares del país (cerca de 280.000) se encontraba en condiciones de pobreza en el 2012.
- Del total de hogares pobres en 2012, el 57,5% estaba en esa condición desde el año anterior, mientras que el restante 42,5% no era pobre en el 2011.

Aunque en Costa Rica la pobreza tiene casi dos décadas de estar estancada en alrededor de un 20% de los hogares (20,6% en 2012), un estudio realizado para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación revela que este es un fenómeno complejo y dinámico, pues un número importante de los hogares entra y sale de esa condición de un año a otro.

En efecto, un ejercicio de seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares en los

años 2011 y 2012, con información de las encuestas de hogares (Enaho) del INEC, encontró que, del total de hogares pobres en 2012, el 57,5% estaba en esa condición desde el año anterior, mientras que el restante 42,5% no era pobre en 2011.

Un factor relevante que explica la pobreza y su comportamiento entre un año y otro es la inserción laboral. Los hogares obtienen más del 80% de sus ingresos en el mercado de trabajo. Por tanto, es evidente la vulnerabilidad que genera en ellos el hecho de que sus miembros estén desocupados, ya sea porque no encuentran empleo o porque están fuera de la fuerza de trabajo.

Los desempleados explican en buena medida la trayectoria que sigue la pobreza. En los hogares que cayeron en pobreza en 2012 (y no estaban en esa condición en 2011) la proporción de personas

desempleadas se triplicó; el 70% de estas últimas tenía trabajo en 2011. En cambio, en el grupo que dejó de ser pobre en 2012 sucedió lo contrario, pues las personas desempleadas disminuyeron del 10,3% al 3,1%.

Otro elemento que explica la dinámica de la pobreza es si el hogar tiene miembros que perciben ingresos. Entre los hogares que dejaron de ser pobres, los que tienen al menos un perceptor aumentaron de 77% a 90%, en contraste con los hogares que cayeron en pobreza, cuya proporción disminuyó de 90% a 69% entre 2011 y 2012.

El Decimonoveno Informe Estado de la Nación también aprovecha los resultados de los censos de población de 2000 y 2011 para explorar otras facetas del problema de la pobreza. Por una parte estima las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de las

Condición de actividad y de pobreza de las personas y hogares. 2011 y 2012

Categoría	Porcentaje de los hogares	Inserción laboral de las personas en 2011	Principal variación en la inserción laboral en 2012
Pobres en 2011 y 2012	12,2	Ocupados: 35,5% Desocupados: 8,1% Fuera de la PEA: 56,4%	Sin cambios significativos. Aumentó levemente la proporción de personas desempleadas (a 9,8% en 2012).
Cayeron en la pobreza en 2012 (no eran pobres en 2011)	9,1	Ocupados: 52,0% Desocupados: 3,6% Fuera de la PEA: 44,4%	Bajó significativamente la proporción de personas ocupadas (a 36,5% en 2012) y se triplicó la cantidad de desempleados. También creció el número de las personas fuera de la PEA (a 52,6%).
Salieron de la pobreza en 2012 (eran pobres en 2011)	9,8	Ocupados: 38,6% Desocupados: 10,3% Fuera de la PEA: 51,1%	Aumentó significativamente la proporción de personas ocupadas (a 51,2% en 2012) y se redujo el porcentaje de desempleados (a 3,1%).
No han sido afectados por la pobreza (ni en 2011 ni en 2012)	68,9	Ocupados: 59,9% Desocupados: 2,7% Fuera de la PEA: 37,4%	Sin cambios significativos. Bajos porcentajes de personas desempleadas y fuera de la PEA. Este grupo muestra la mayor proporción de personas ocupadas.

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

familias (en términos de albergue, vida saludable, conocimiento y acceso a bienes y servicios) y, por otra, mide las suficiencias o insuficiencias de los hogares en cuanto a condiciones habitacionales y captación de ingresos.

El análisis determinó que entre 2000 y 2011 disminuyó el porcentaje de hogares con una o más NBI, de 36,1% a 24,6%. La estimación de suficiencia de recursos encontró mejoras en las condiciones habitacionales en el mismo período, pero no en la capacidad para generar ingresos.

Un factor relevante que explica la pobreza y su comportamiento entre un año y otro es la inserción laboral. **Los hogares obtienen más del 80% de sus ingresos** en el mercado de trabajo.

Estos resultados indican que en las últimas décadas el país ha sido más eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares y las personas, pero no ha sido capaz de generar suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la

población, lo que se dificulta por la creciente desigualdad redistributiva y la dualidad que caracteriza el mercado de trabajo.

Más en página
105 del XIX Informe
Estado de la Nación

Inversión social pública se recuperó en 2012, aunque no todos los sectores sociales se beneficiaron

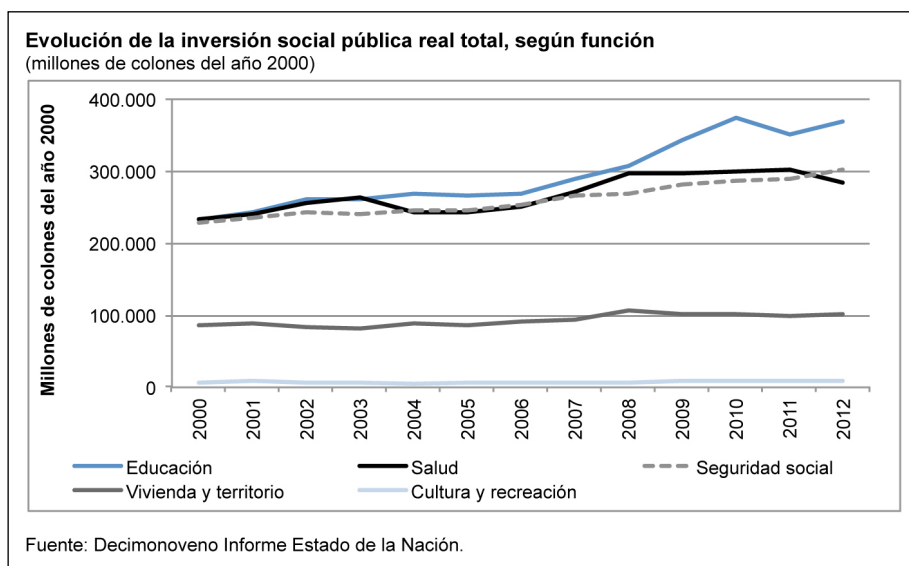
- La principal recuperación se dio en las áreas de protección social y educación.
- Inversión en los sectores de salud y vivienda registraron contracciones significativas.

Para valorar la gestión de la equidad social desde el ámbito público, el Informe Estado de la Nación da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población.

Luego del descenso sufrido en 2011, la ISP mostró un ligero repunte en 2012. No obstante, la situación fiscal del país y las restricciones al gasto público que se derivan de ella sugieren que esta recuperación es precaria y no generalizada. De hecho, en 2012 algunas áreas del sector social registraron contracciones que no solo son significativas, sino que vienen de años atrás, lo que evidencia limitaciones institucionales y de prioridad.

La recuperación se dio en las áreas de educación y protección social. En el primer caso los rubros más dinámicos fueron educación postsecundaria, formación profesional y educación básica. En el segundo caso la mayor expansión se dio en los programas de apoyo a grupos vulnerables.

En contraste, los sectores de salud y



En 2012 algunas áreas del sector social **registraron contracciones que no solo son significativas, sino que vienen de años atrás.**

vivienda registraron una severa contracción, específicamente en los recursos dirigidos a atención primaria, consulta médica y hospitalización, por un lado, y a los servicios de vivienda, por el otro. Es importante destacar la reducción que sufrieron los incentivos para estudiar, en especial los comedores escolares y los programas de becas (incluyendo "Avancemos").

El Decimonoveno Informe Estado de la Nación también analiza los programas de promoción y protección social, es decir, aquellos que buscan apoyar a grupos y hogares vulnerables

por pobreza, discriminación o exclusión social. Los recursos destinados a estos programas sufrieron una fuerte caída entre 2000 y 2005, pero exhibieron una amplia recuperación en los siguientes cinco años y tendieron a estabilizarse entre 2010 y 2012.

En este contexto, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) recuperó el protagonismo -que había perdido en la década pasada- como ente financiador de alrededor de treinta programas sociales, gracias a un conjunto de reformas legales aprobadas en 2009. Un paso importante en lo

que concierne al seguimiento y control de los recursos que recibe la institucionalidad social, es la implementación de un sistema de evaluación de los programas financiados por el Fodesaf, iniciativa que surge casi cuatro décadas después de creado ese Fondo y que se espera tenga impactos en la eficiencia y efectividad de los programas sociales.

Más en página
118 del XIX Informe
Estado de la Nación

Mujeres, jóvenes y personas pobres son más vulnerables al desempleo

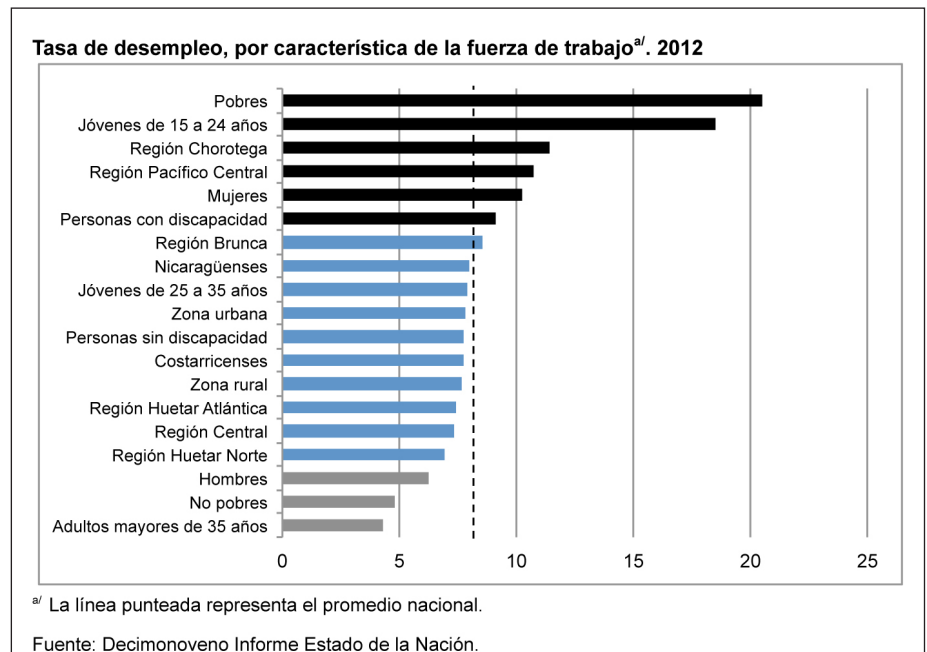
- Un joven tiene 2,7 veces más probabilidad de estar sin trabajo que un adulto de 35 años y más; una mujer de 15 a 24 años tiene 4,9 veces más probabilidad de estar desempleada que un hombre adulto.

- Responsabilidades familiares como el embarazo y el trabajo no remunerado afectan el empleo femenino.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2012 la tasa de desempleo abierto fue de 7,8% y afectó especialmente a las mujeres (10,2%), las personas más pobres (20,5%), los jóvenes de 15 a 24 años (18,5%) y los habitantes de las regiones Chorotega (11,4%) y Pacífico Central (10,7%).

Al estudiar los factores determinantes de este fenómeno, el Decimonoveno Informe Estado de la Nación confirma estos resultados y además revela que, para los grupos mencionados, las probabilidades de no tener trabajo duplican, triplican o hasta cuadruplican las de sus respectivos grupos de comparación.

Así por ejemplo, un joven de 15 a 24 años tiene 2,7 veces más probabilidad de estar desempleado que un adulto de 35 años y más, en tanto que las mujeres y los residentes de la región Chorotega tienen el



Solo cuando el trabajador terminó la secundaria sus posibilidades de encontrar empleo empiezan a crecer.

doble de probabilidad que los hombres y habitantes de la región Central, respectivamente. A ellos se unen los extranjeros no nicaragüenses, cuya probabilidad de estar sin trabajo es casi tres veces mayor que la de los costarricenses.

Si se combinan el sexo y la edad, se amplían las brechas en contra de las mujeres. Por ejemplo, una mujer de 15 a 24 años tiene 4,9 veces más probabilidad de estar desempleada que un hombre adulto. Incluso las

mujeres de 25 a 35 años tienen 3,1 veces más probabilidad de no tener trabajo que los hombres adultos.

Las responsabilidades familiares afectan de manera particular el empleo femenino, ya que razones como el embarazo y el matrimonio explican buena parte de los puestos que se pierden. Además, las mujeres tienen menos tiempo disponible para buscar trabajo, debido a las horas que dedican al trabajo no remunerado en el hogar.

NOTAS SOCIALES

Desde la perspectiva del nivel educativo, tener secundaria incompleta o menos no genera mayores ventajas sobre las personas que del todo no tienen educación formal. Solo cuando el trabajador terminó la secundaria sus posibilidades de encontrar empleo empiezan a crecer.

Más en página
97 del XIX Informe
Estado de la Nación

Incumplimiento de garantías laborales afecta más a grupos en situación de desventaja socioeconómica

- Solo un 38,8% de los trabajadores asalariados disfruta de todas las garantías laborales, mientras que un 6,5% no tiene acceso a ninguna.

- Las características de las personas que no disfrutaban de ningún derecho son: trabajar en servicio doméstico o en empresas informales, ser nicaragüense, joven o tener al menos una discapacidad.

El Decimonoveno Informe Estado de la Nación analiza el cumplimiento de las garantías laborales en el país. Para ello considera seis derechos reconocidos por ley: aguinaldo, días de enfermedad, vacaciones, riesgos del trabajo, horas extra y seguro social. Además, desglosa la información de los trabajadores según sus características sociales,

económicas y de inserción laboral.

Con base en los seis derechos mencionados, se clasificó a los trabajadores en cinco grupos, que van desde el cumplimiento total (reciben todas las garantías), hasta el incumplimiento total (no reciben ninguna). Para el promedio del país, el 60% de las personas asalariadas disfruta de cinco o seis garantías laborales, mientras que un 10% prácticamente carece de protección. Cerca de un tercio se encuentra en una situación intermedia, pues recibe de dos a cuatro garantías.

Las personas que reciben todos los beneficios laborales se estiman en 656.373, un 38,8%. Los hombres, costarricenses, mayores de 24 años y sin discapacidad tienen las mayores proporciones de cumplimiento

total. También los residentes en zonas urbanas, sobre todo de las regiones Central, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Más de la mitad de los trabajadores de empresas medianas (de 30 a 99 empleados) se encuentra en esta condición. La proporción aumenta a dos de cada tres en empresas grandes (más de 100 empleados).

En el otro extremo, los trabajadores que no reciben ninguna de los seis garantías laborales consideradas suman 107.101, un 6,5%. La región Huetar Norte, que tiene un elevado cumplimiento total, también encabeza la lista de incumplimiento total, seguida por la Brunca y la Chorotega. Según tamaño de empresa, las micro y pequeñas muestran el panorama más negativo: mientras a un 16% de sus empleados no se les cumple un solo derecho, en los establecimientos grandes esa proporción es de solo 1%.

Distribución de las personas asalariadas, según el cumplimiento de garantías laborales, por región. 2012

Tipo de cumplimiento	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte	Total
Cumplimiento total (tienen seis garantías)	40,5	33,4	32,8	26,0	38,5	38,1	38,8
Casi todas (tienen cinco garantías)	20,8	17,1	15,6	18,8	20,9	14,7	20,0
Cumplimiento intermedio (tienen de dos a cuatro garantías)	30,8	36,2	40,4	41,5	27,5	32,6	31,8
Casi incompleto (tienen una garantía)	2,6	3,6	3,0	3,2	5,4	3,0	3,0
Incumplimiento total (no tienen ninguna garantía)	5,3	9,7	8,2	10,4	7,8	11,6	6,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

Trabajar en servicio doméstico y en empresas informales eleva el grado de vulnerabilidad, ya que el 13% y el 23%, respectivamente, están desprotegidos por completo. Tres características adicionales identifican al trabajador asalariado sin ningún derecho cumplido: ser nicaragüense (17,0%), joven (11,0%) o tener al menos una discapacidad (7,9%).

Por ramas de actividad, la agricultura y la construcción se agregan a la lista, junto con el servicio

Los trabajadores que no reciben ninguna de los seis garantías laborales **consideradas suman 107.101 personas**

doméstico. Las actividades de fuerte arraigo del sector público, como enseñanza y salud, están entre las que registran el menor incumplimiento total, pero este rasgo no es exclusivo de ese sector: las actividades financieras y los seguros, la industria manufacturera y los servicios de comunicación

presentan tasas de incumplimiento total menores al 4% de sus trabajadores.

**Más en página
113 del XIX Informe
Estado de la Nación**

Otras notas de interés

Envejecimiento de la población afectará demanda de servicios de salud en las próximas dos décadas.

Uno de los temas más ampliamente discutidos a nivel mundial es el de las repercusiones del envejecimiento de la población sobre los servicios de salud. A medida que crece la población mayor de 65 años, se espera que también lo haga la incidencia de enfermedades crónicas y mentales, situación que repercutiría en las necesidades de financiamiento del sistema de salud.

En el caso de Costa Rica, hoy en día los adultos mayores representan alrededor del 8% de la población nacional, pero dan cuenta de alrededor del 15% de los egresos hospitalarios. Además, debido a su perfil epidemiológico, sus estancias en los hospitales de la CCSS son mucho más prolongadas. Dado el incremento esperado de los males crónicos, la promoción y la prevención deben tener un rol fundamental en la estrategia sanitaria del país. El sistema tiene que enfocarse más en el adulto mayor y, eventualmente, masificar servicios como el cuidado en los hogares (homecare). Asimismo, debe aumentar el peso relativo de los profesionales en Geriátrica en el cuerpo médico de la CCSS. (**Página 86 del XIX Informe Estado de la Nación**)

Sostenibilidad y mayor cobertura de grupos vulnerables: discusión y retos de los regímenes de pensiones.

De los cuatro “pilares” que sustentan el sistema de pensiones de Costa Rica, el Decimonoveno Informe Estado de la Nación da seguimiento a dos de ellos: los regímenes de invalidez, vejez y muerte (IVM) y de pensiones no contributivas (RNC), ambos administrados por la CCSS, tanto por el volumen de afiliados como por sus implicaciones socioeconómicas.

El IVM es el más importante, tanto en número de cotizantes activos (1.379.961 personas a junio de 2012), como de pensionados (190.689). Por su parte, el RNC cubría a 94.093 pensionados en la misma fecha.

La evaluación de los principales retos del sistema de pensiones permite identificar tres áreas relevantes: la sostenibilidad de los regímenes contributivos, la universalización de las pensiones para las personas adultas mayores y la utilización de los fondos de reserva de estos regímenes. (**Página 88 del XIX Informe Estado de la Nación**)

La población “nini” es muy diversa.

El Censo 2011 contabilizó 201.870 jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como “nini”), un 19,3% de la población de entre 12 y 24 años de edad. Esta cifra indica que los “nini” disminuyeron en la última década, pues en el 2000 representaban el 23,9%.

El logro educativo de estas personas es diverso; muchas de ellas tienen rezagos importantes, que reducen significativamente sus probabilidades de inserción laboral. Un estudio realizado para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación identificó cuatro perfiles de “ninis”, a partir de sus características educativas y laborales: los desempleados (8,2%), los que asisten a modalidades de educación no regular (24,3%), las mujeres con responsabilidades familiares (23%) y el “núcleo nini” (44,4%), que es el más cercano al concepto usado tradicionalmente para definir a este grupo: ni estudian, ni trabajan, ni desean hacerlo. (**Página 92 del XIX Informe Estado de la Nación**)

Se profundiza la segregación residencial en grupos de bajos ingresos.

En el período transcurrido entre los dos últimos censos de población (2000-2011), aumentaron los niveles de segregación residencial en la Gran Área Metropolitana. La pobreza es uno de los factores que inciden en esa situación, que se manifiesta sobre todo en las áreas metropolitanas de San José y Heredia.

Los distritos que registraban mayor segregación en el año 2000 volvieron a hacerlo en el 2011: Merced y La Uruca en el cantón de San José, León XIII en Tibás, San Vicente en Moravia, San Nicolás y Agua Caliente en Cartago, Río Azul en Tres Ríos, Mercedes y San Francisco en Heredia. Además, en 2011 la segregación aumentó su expresión espacial, con la formación de conglomerados más grandes de distritos altamente segregados, cerca de otros distritos en condiciones similares. **(Página 94 del XIX Informe Estado de la Nación)**

Condición socioeconómica de los inmigrantes mejora, pero con brechas entre nacionalidades.

La población inmigrante se asienta cada vez más en zonas urbanas y, según los datos del Censo 2011, ha experimentado una leve mejoría en sus condiciones de vida, medidas a partir de la satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo, los avances no han sido homogéneos para todas las nacionalidades.

En materia educativa se reportan dos cambios: la reducción del porcentaje de personas que no tienen estudios y la gran heterogeneidad del perfil educativo. Los nicaragüenses y los panameños tienen los niveles más bajos, mientras que los colombianos y los estadounidenses exhiben los más altos.

La estructura ocupacional del inmigrante tiende a concentrarse en cuatro grupos: ocupaciones no calificadas o elementales, ventas, ocupaciones calificadas de la producción artesanal e industria manufacturera.

(Página 110 del XIX Informe Estado de la Nación)

Capítulo 3: Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

Notas Económicas

 @EstadoNacion
 EstadoNacion
 EstadoNacion

Síntesis del capítulo

En 2012 una vez más el desempeño de Costa Rica en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas tuvo lugar en un contexto local e internacional de alta inestabilidad e incertidumbre. No se logró sostener el ritmo de expansión que registró el PIB a principios de año y persistió la erosión de las finanzas públicas, que se tradujo en niveles de endeudamiento crecientes. Además fue un año en el que la economía enfrentó amenazas que demandaron intervenciones de la política económica, en especial la monetaria, para no poner en riesgo la estabilidad.

Los beneficios de las fortalezas y oportunidades alcanzadas por algunos sectores no se distribuyen equitativamente entre la población, las empresas y los territorios. La política fiscal y monetaria logró sortear ciertas amenazas de corto plazo al recurrir al expediente del endeudamiento interno y externo, sin realizar cambios sustantivos para mejorar las condiciones a futuro y reducir riesgos de mayor trascendencia y alcance.

En su decimonovena edición, nuevamente este Informe concluye que la estabilidad no se reduce a mantener bajos los precios de una canasta elemental de bienes y servicios, junto a un déficit fiscal controlado. Este enfoque restringe el concepto y la práctica de equilibrio macroeconómico que imperaban en el pasado, cuando se combinaba la búsqueda del equilibrio interno y externo con un énfasis en la actividad económica real, que apuntaba a un crecimiento estable y el pleno empleo, junto a una baja inflación y la sostenibilidad de las cuentas externas. Una vez más el Informe plantea que las ventajas alcanzadas por la política comercial, y recientemente con la estabilidad de precios, deben ser complementados con igual fortaleza en las políticas de empleo y fomento productivo, para aspirar a un mayor acceso de la población a las oportunidades creadas.

Los beneficios de las fortalezas y oportunidades alcanzadas por algunos sectores no se distribuyen equitativamente entre la población, las empresas y los territorios.

Persiste alta proporción de mano de obra no calificada en el mercado laboral

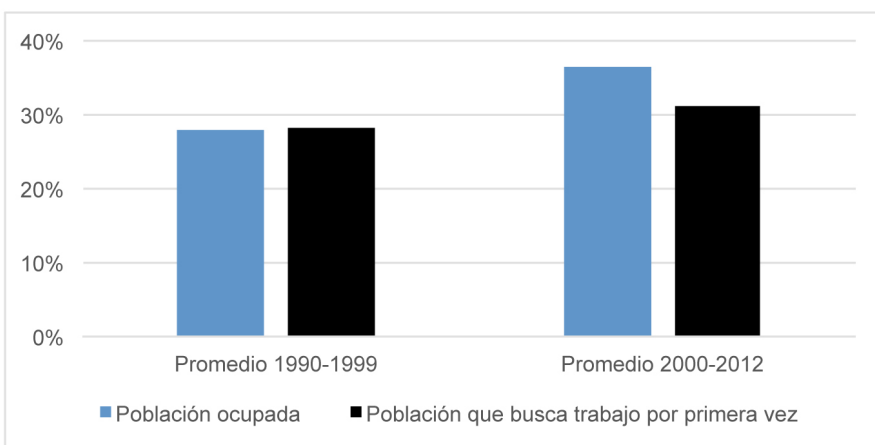
- 60% de los ocupados y de las personas que buscan empleo por primera vez no ha logrado concluir la secundaria.
- La tasa de desempleo abierto es una de las más altas (7,8%) de los últimos treinta años. El 75% de los desempleados son no calificados (tienen menos de educación secundaria completa).

La baja escolaridad de la fuerza laboral es un problema persistente en Costa Rica. Esta situación no solo se presenta entre los trabajadores que ya tienen empleo, sino también entre los que están por integrarse al mercado de trabajo, es decir, los que buscan empleo por primera vez.

El Decimonoveno Informe Estado de la Nación revela que la persistencia de un núcleo duro y amplio de personas no calificadas en el mercado laboral limita la movilidad hacia empleos mejor remunerados, y además pone freno a las aspiraciones de incrementar la productividad del país, incluso en los sectores que actúan como motores de crecimiento del PIB.

En el período 1987-2012 la composición del total de ocupados no varió de manera significativa. En 2012, el 60% de ellos eran trabajadores no calificados (con secundaria incompleta o menos). Reducir

Porcentaje de la población ocupada y trabajadores que buscan empleo por primera vez que cuentan con secundaria completa o más



Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

El porcentaje de personas que han logrado terminar la secundaria sigue representando **menos del 40% del total de trabajadores.**

esta cifra en dieciséis puntos porcentuales le ha tomado al país veinticinco años (76% en 1987), lo cual sugiere que los avances en la educación han sido insuficientes para generar una transformación notable en la fuerza laboral.

Asimismo, en el segmento de personas que buscan trabajo por primera vez, y en un período similar al señalado arriba (1987-2009), la participación de los no calificados no dio señales de descender. Tanto en este grupo como en el de los ocupados el porcentaje de personas que han logrado terminar la secundaria

sigue representando menos del 40% del total de trabajadores.

Luego de la crisis del período 2008-2009, la generación de nuevos puestos de trabajo no ha logrado cubrir las pérdidas registradas en los segmentos más vulnerables, de modo que los trabajadores menos calificados siguen representando un alto porcentaje de la población desempleada (75%). Los empleos creados para trabajadores no calificados en los años siguientes a la crisis no alcanzan para compensar los perdidos durante ella. Entre 2010 y 2012 se ofrecie-

NOTAS ECONÓMICAS

ron 37.111 nuevos empleos en esta categoría, cifra inferior a los 47.759 que dejaron de existir entre 2008 y 2009.

Esta tendencia se mantuvo en el 2012: se generaron 50.290 puestos para personas calificadas, casi 10.000 más que en el año previo. En cambio, se perdieron 27.565 empleos no calificados.

Más en página
143 del XIX Informe
Estado de la Nación

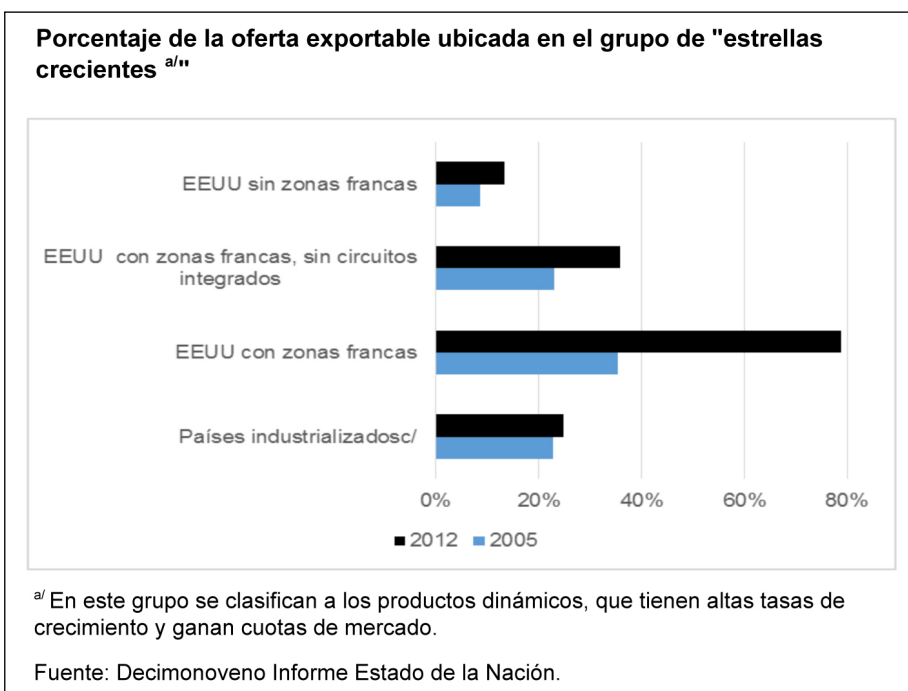
Oferta exportable consolida su buen posicionamiento, aunque logros están concentrados

- El 85,6% de las exportaciones costarricenses ha logrado un buen posicionamiento en los mercados internacionales.
- La inversión en investigación y desarrollo (I+D) de Costa Rica es cerca de siete veces menor que la de países que tienen una estructura similar de exportaciones de alto contenido tecnológico.

Luego de la crisis de 2009, el sector exportador costarricense ha demostrado su capacidad de recuperación, aunque con ritmos distintos entre subsectores. Si bien el crecimiento promedio de los tres años poscrisis (9,3%) no logró recuperar el dinamismo de los tres años previos (14,0%), superó por mucho el desempeño del bienio 2008-2009 (-2,9%).

Con una perspectiva de más largo plazo también se observa que, durante las dos últimas décadas, se han fortalecido dos aspectos estratégicos para mejorar la inserción internacional de Costa Rica: el buen posicionamiento y la diversificación de los bienes que se colocan en el resto del mundo, aunque estos avances no se han dado en todos los sectores.

En relación con el primer aspecto, entre 2000 y 2010 el 85,6% de los productos exportados al resto del mundo ganó posicionamiento y participación de mercado, en especial los que tienen como



La producción nacional tiene un **bajo contenido local del valor agregado** en los bienes de alta intensidad tecnológica y **una fuerte dependencia de las importaciones.**

destino los Estados Unidos, principal socio comercial del país. Sin embargo, esta mejora se debe sobre todo al desempeño de las zonas francas y, más concretamente, de las ventas de circuitos integrados.

Si se elimina del análisis el rubro de circuitos integrados, el porcentaje de productos mejor posicionados se reduce a 35,8%. Asimismo, si se excluyen las zonas

francas, se observa que más de la mitad de la oferta exportable creció poco y estuvo dominada por productos que perdieron cuotas de mercado.

Otro factor importante es que si bien en el país se manufacturan bienes de alto contenido tecnológico, ello no se traduce en aumentos sustantivos de la sofisticación de los procesos productivos, ni en mayores y me-

jores encadenamientos. De hecho, la producción nacional tiene un bajo contenido local del valor agregado en los bienes de alta intensidad tecnológica y una fuerte dependencia de las importaciones. Por ejemplo, los productos de seis de las diez principales ramas de exportación están estrechamente asociados a la importación de las materias primas o componentes necesarios para su elaboración.

Además, comparativamente se invierte poco en

investigación y desarrollo (I+D). Como porcentaje del PIB, la inversión que hace Costa Rica en este rubro es hasta siete veces menor que la de países que tienen una estructura similar de exportaciones de alto y medio contenido tecnológico, como Finlandia y Suecia.

Más en página
138 del XIX Informe
Estado de la Nación

Desbalance fiscal y alto endeudamiento demandan nuevos ingresos para garantizar estabilidad y solvencia de la economía

- En 2012, la deuda pública como porcentaje del PIB aumentó 6,6 puntos porcentuales, valor que no se reportaba desde hace veinte años.
- Ingresos deberían crecer entre 1,8 y 2,7 puntos porcentuales del PIB, solo para cubrir las obligaciones derivadas del déficit fiscal. Ello no garantizaría que Costa Rica pueda fortalecer su posicionamiento como país de alto desarrollo humano.

La reducción de la deuda pública interna y externa registrada en el período 2000-2008 se interrumpió a partir de 2009, por efecto del progresivo deterioro que experimentó la situación fiscal del Gobierno Central luego de la crisis financiera internacional.

En efecto, la insuficiencia de ingresos obligó a recurrir al endeudamiento interno y externo, de modo que entre 2009 y 2012 la deuda bonificada del Gobierno Central prácticamente se triplicó y en 2012 el saldo de la deuda pública total como porcentaje del PIB sufrió un incremento de 6,6 puntos, hasta llegar a representar 51,2% del PIB. Este valor no se reportaba desde hace veinte años.

Una investigación reseñada en el Decimonoveno Informe

Impuesto per cápita recaudado en Costa Rica y el promedio de países con alto Índice de Desarrollo Humano IDH. 2004 y 2011

(dólares reales ajustados por paridad del poder de compra)

	2004	2011
Costa Rica	1.129	1.484
Promedio países alto IDH	1.448	2.108
Diferencia	-320	-624

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

Para sostener el nivel de **deuda del Gobierno Central en el 30% del PIB**, bajo las condiciones actuales se necesita que en **tres años el déficit fiscal sea de 1,5%**.

Estado de la Nación estimó que, para sostener el nivel de deuda del Gobierno Central en el 30% del PIB, bajo las condiciones actuales (tasas de interés reales cercanas al 3% y crecimiento real de la economía del 4%), se necesita que en tres años el déficit fiscal sea de 1,5% (4,4% en 2012).

Para lograr ese objetivo, habría que modificar la estructura actual del ingreso y gasto públicos y, dada la rigidez de este último, el esfuerzo recaería en los ingresos, que deberían crecer entre 1,8 y 2,7 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, ese aumento sería únicamente para cubrir las obligaciones derivadas del

déficit, es decir, no garantiza que el país pueda fortalecer el posicionamiento que le ha permitido ubicarse en el grupo de países de alto desarrollo humano.

Por otra parte, el gasto público ha venido perdiendo eficiencia para mejorar el índice de desarrollo humano (IDH). Un estudio sobre los 165 países que se incluyen en la medición del IDH encontró que la inversión pública de Costa Rica ha sido más eficiente que el de la media de naciones analizadas, aunque en declive. En el año 2000 Costa Rica alcanzó el 84,7% de los resultados en desarrollo humano que logró el país más eficiente. En 2012 ese

porcentaje se redujo a 81%.

Además se ha incrementado la brecha en la recaudación tributaria por persona entre Costa Rica y los demás países que conforman el grupo de alto desarrollo humano. Entre 2004 y 2011 la diferencia pasó de 320 a 624 dólares.

Más en página
160 del XIX Informe
Estado de la Nación

Uso de exoneraciones es una práctica frecuente desde los años cincuenta, aunque se ha reducido en las últimas décadas

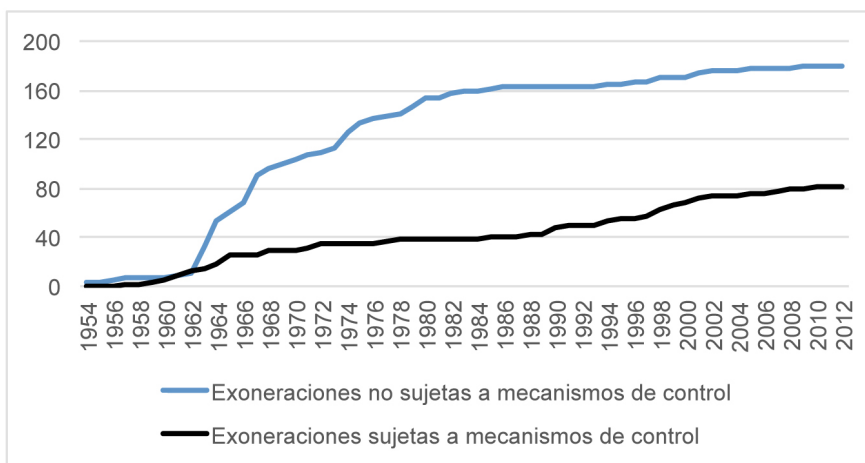
- Hoy en día están vigentes 340 leyes que contemplan exoneraciones fiscales. Esto representa una de cada veinticinco leyes de ese tipo aprobadas en el período 1950-2013.
- El 53% de las leyes que contienen exoneraciones no especifican mecanismos de control y seguimiento.

Un inventario elaborado por el Programa Estado de la Nación y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa revela que el uso de exoneraciones fiscales como herramienta de política pública ha sido una práctica frecuente en el país desde los años cincuenta.

El inventario forma parte de un proceso de investigación que busca complementar a los estudios que se han realizado en los últimos años para estimar el gasto tributario. Este esfuerzo seguirá adelante y, en próximas ediciones del Informe Estado de la Nación, se reportará el registro detallado de las exenciones incluidas en cada una de las leyes identificadas.

En la actualidad se encuentran vigentes 340 leyes aprobadas en el período 1950-2013 que contemplan exoneraciones de algún tipo. Esto significa que una de cada veinticinco leyes promulgadas hasta abril de

Evolución de las leyes de exoneraciones sujetas, o no, a mecanismo de regulación y control



Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

El Decimonoveno Informe Estado de la Nación señala que el punto máximo de aprobación de leyes con alguna exoneración se registró entre 1962 y 1970.

2013 (un total de 9.141) han creado algún incentivo fiscal. Sin embargo, también es cierto que esta práctica se ha reducido en las últimas décadas, y el tiempo que tarda la Asamblea en aprobar los beneficios se ha vuelto más extenso.

El Decimonoveno Informe Estado de la Nación señala que el punto máximo de aprobación de leyes con alguna exoneración se registró entre 1962 y 1970. El promedio anual de

leyes promulgadas fue de diecinueve en la administración Orlich (1962-1966) y doce en la administración Trejos (1966-1970).

No obstante, es claro que en las últimas tres administraciones el Congreso ha tendido a ser más cauto, pues se han aprobado en promedio tres exoneraciones por año. El 59% de las leyes que contienen exoneraciones fiscales fue iniciativa de los propios legisladores, y solo un 20% fue

propuesto por el Poder Ejecutivo. Esto indica que en los últimos años las exoneraciones fiscales fueron impulsadas principalmente por el Poder Legislativo.

Otro factor por considerar es que, con el cambio de estilo de desarrollo, y aun durante la época del bipartidismo (1986-2002), hubo una modificación sustancial: el trámite de las leyes que contenían exoneraciones se hizo considerablemente

más largo y, además, se registró una gran dispersión en los tiempos de aprobación, que fluctuaron desde alrededor de diez meses, hasta cinco años. Esto sugiere que en las décadas recientes, la creación de exoneraciones ha tendido a restringirse a casos muy específicos y, en todo caso, que hay más resistencia política al uso de esta herramienta.

Pese al uso recurrente que se ha dado a este instrumento legítimo de política fiscal, son pocas las leyes que especifican los respectivos mecanismos de control y

seguimiento. El 53% de las leyes registradas no contiene ningún tipo de control o regulación, es decir, se limita a indicar qué se exonera; en varios casos incluso se encontró que la redacción es general y no define en forma explícita el plazo de vigencia de la exoneración.

Más en página
159 del XIX Informe
Estado de la Nación

Otras notas de interés

Crecimiento económico poscrisis es volátil.

En los tres años posteriores a la crisis de 2009, el crecimiento promedio de la economía costarricense, medido por el PIB, mostró una recuperación moderada. En ese trienio, caracterizado por un contexto internacional inestable, la expansión de ese indicador (4,7%) fue similar a la tendencia de largo plazo (4,9%) y al comportamiento promedio registrado en América Latina y el Caribe (4,4%).

El PIB también ha mostrado un comportamiento volátil, un rasgo propio de la economía costarricense. Sin embargo, en el período 2010-2012 las oscilaciones fueron mucho más frecuentes, incluso en un mismo año. Los ritmos de crecimiento no se han sostenido: en forma recurrente, una aceleración ha sido seguida por una desaceleración en meses posteriores. (**Página 136 del XIX Informe Estado de la Nación**)

Círculo virtuoso entre orientación exportadora, tamaño de las Mipymes y capacidades internas.

En reiteradas ocasiones el Informe Estado de la Nación ha analizado el rol de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) en la generación de empleo y la conformación del parque empresarial costarricense. Se ha señalado que este sector es vulnerable y requiere apoyos sustantivos para mejorar su inserción en el comercio internacional.

Para la decimonovena edición del Informe se realizó un nuevo análisis del sector, a fin de conocer la importancia que tiene la orientación exportadora para mejorar sus niveles de productividad. Los resultados confirman la existencia de brechas entre las Mipyme que exportan y las que tienen como destino el mercado local. Las ventas anuales de las primeras son 3,1 veces mayores que las de las segundas. En promedio, las empresas exportadoras son más grandes, pagan salarios casi tres veces mayores y muestran una productividad laboral superior en un 31%, pero tienen una menor cobertura territorial, pues están concentradas en la Gran Área Metropolitana. (**Página 141 del XIX Informe Estado de la Nación**)

Políticas de fomento productivo indispensables para enganchar a sectores rezagados.

Con el paso de los años, los logros en materia de crecimiento y los esfuerzos por vincular a la economía costarricense con el resto del mundo, apostando solo a la aplicación de políticas comerciales, no han sido suficientes para que el país, en su conjunto, aproveche las oportunidades generadas. Por el contrario, debilidades como la lenta capacidad de respuesta institucional para apoyar a los sectores más rezagados, el bajo nivel de calificación y las pocas destrezas de una alta proporción de los ocupados y un ambiente de negocios complejo, acompañan a una dinámica de desarrollo que acentúa brechas de acceso y distribución.

Según un estudio reseñado en el Decimonoveno Informe Estado de la Nación, en Costa Rica las políticas de desarrollo productivo se han centrado en intervenciones selectivas, escasas políticas sectoriales e instrumentos muy específicos, dejando de lado requerimientos básicos que ayuden a mejorar el clima de negocios y aumentar la productividad. (**Página 147 del XIX Informe Estado de la Nación**)

La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo.

Por tercer año consecutivo el tipo de cambio se mantuvo cercano al límite inferior de la banda. La serie de efectos desencadenada por la inestabilidad en las tasas de interés, la entrada de capitales y el fluctuante contexto internacional, comprometieron la política cambiaria en dos frentes: las tasas de interés y el tipo de


cambio. El sistema de bandas se defendió con una activa intervención del BCCR, que compró todos los dólares excedentes que ingresaron a la economía.

La fuerte entrada de capitales se reflejó en la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos, que en 2012 registró el mayor superávit de las dos últimas décadas (9,7% del PIB). El cambio más significativo se dio en la cuenta de inversión de cartera, cuyo saldo ascendió a 2.120,6 millones de dólares, el más alto en 33 años. Su principal variación se dio en el último trimestre de 2012. Parte de este saldo favorable es consecuencia de la colocación de mil millones de dólares en eurobonos que hizo el Ministerio de Hacienda en el mercado internacional, y el resto es atribuible a la llegada de capital privado del exterior.

(Página 167 del XIX Informe Estado de la Nación)

Capítulo 4: Armonía con la naturaleza

Notas Ambientales

 @EstadoNacion
 EstadoNacion
 EstadoNacion

Síntesis del capítulo

Costa Rica enfrenta un panorama confuso y nublado en su gestión ambiental. No logra revertir las tendencias que comprometen la sostenibilidad de su desarrollo y, además, se aferra a percepciones imprecisas que le hacen postergar decisiones y renunciar a una discusión que con urgencia demanda acuerdos básicos sobre un tema clave: ¿qué lugar tienen en el estilo de desarrollo del país la sostenibilidad y las políticas públicas para impulsarla? En este marco, las tendencias reportadas en anteriores ediciones de este Informe se reforzaron en el año 2012: avances puntuales en materia de conservación, sin cambios en los patrones insostenibles de uso del territorio y los recursos naturales, en un escenario cada vez más conflictivo y con pocos instrumentos para mejorar la gestión ambiental. En estos frentes no hay mayores novedades.

Sin embargo, la información que presenta este capítulo permite develar algunas ideas preconcebidas, que impiden que el país asuma la tarea de discutir, de manera abierta y transparente, cómo enfrentar el reto de la sostenibilidad. Se trata concretamente de tres nociones erróneas: que la existencia de áreas protegidas convierte a Costa Rica en un país ambientalmente sostenible, que este es un país de energías limpias y que la conflictividad ambiental es un asunto de espacios privados, pues las áreas protegidas están consolidadas.

Costa Rica no solo necesita identificar con claridad cuáles son sus desafíos ambientales, sino también revisar a fondo las capacidades institucionales para afrontarlos. Los retos no son nuevos, pero su atención requiere entender que lo visible en la superficie no es suficiente para considerar que el país avanza por una senda correcta en su gestión ambiental. Dedicar esfuerzos a la conservación no basta si, al mismo tiempo, no se ordena el territorio para minimizar los recurrentes impactos de la actividad productiva sobre la calidad del ambiente –e incluso sobre las áreas protegidas– y si no se trabaja para regular y transformar los sectores que más comprometen la sostenibilidad.

Costa Rica no solo necesita identificar con claridad cuáles son sus desafíos ambientales, sino también revisar a fondo **las capacidades institucionales para afrontarlos.**

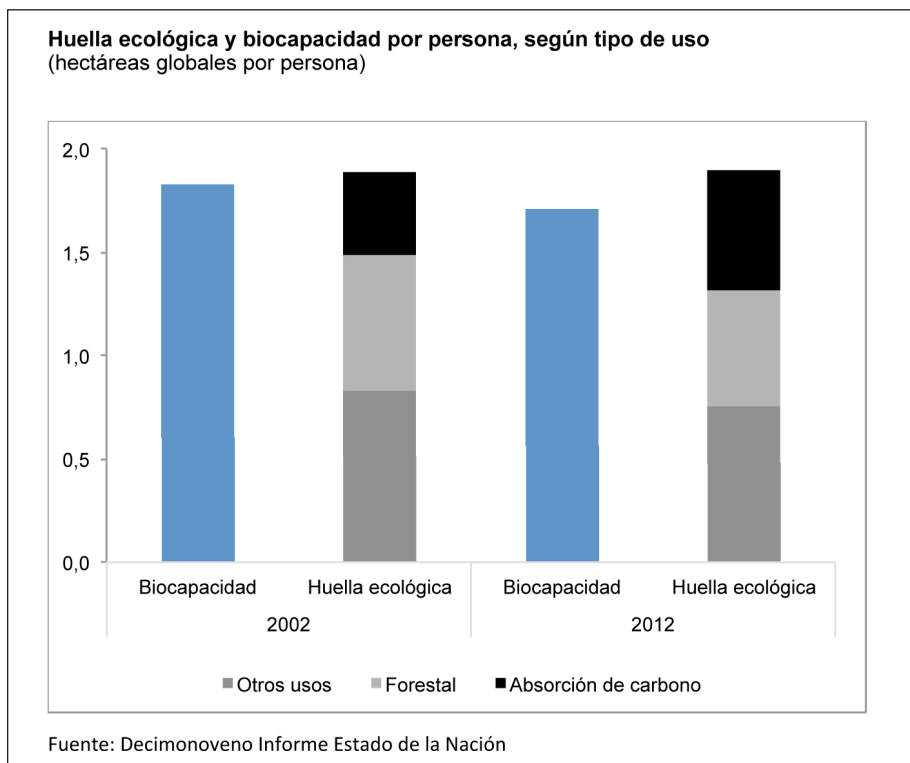
Costa Rica compromete sostenibilidad de sus recursos naturales e incrementa su deuda ecológica

- Entre 2002 y 2012 el país aumentó su deuda ecológica, de 3% a 11%.

- En la misma década la huella ecológica relacionada con el uso forestal bajó un 15,3%, mientras que la huella de carbono creció un 43,2%.

La deuda ecológica de Costa Rica sigue aumentando. La medición de este indicador, que desde hace varios años realiza el Informe Estado de la Nación, muestra que la diferencia entre el ritmo de uso de los recursos naturales que hace la población (huella ecológica) y la biocapacidad del territorio (los recursos disponibles considerando su capacidad productiva y su ritmo de regeneración natural) pasó de 3% en 2002, a 11% en 2012.

Este incremento tiene dos explicaciones. La primera es la reducción de la biocapacidad, como resultado del crecimiento de la población, y la segunda remite a algunos componentes de la huella ecológica que, al mantenerse o aumentar, impiden compensar esa pérdida. Durante la década analizada, la huella relacionada con el uso forestal bajó un 15,3%, mientras que la huella de carbono creció un 43,2%. De esta forma se tiene una huella ecológica similar, pero con menor biocapacidad y, por ende, una brecha mayor. En síntesis, aunque se ha reducido el



Esta creciente huella de carbono está asociada al aumento en las emisiones contaminantes, cuya absorción requiere cada vez más territorio.

impacto del uso forestal, la deuda ecológica sigue creciendo porque el país no detiene la expansión de su huella de carbono.

Esta creciente huella de carbono está asociada al aumento en las emisiones contaminantes, cuya absorción requiere cada vez más territorio. Dado que esta situación es causada fundamentalmente

por el uso de energía (en especial en el sector transporte) y los gases de efecto invernadero (GEI), el país ha impulsado políticas como la "carbono-neutralidad", la promoción de energías limpias y, en época reciente, la oferta de créditos blandos para el sector transporte.

No obstante, entre 2011 y 2012 se

NOTAS AMBIENTALES

dio un incremento del 5,2% en las emisiones de GEI, que ascendieron a 10.611.769 toneladas equivalentes de carbono (CO₂). El 56,5% de ellas es atribuible a los hidrocarburos, con un aumento de 3,1%. Le sigue la generación eléctrica, con una participación de 11,7% y un alza de 37,2%, provocada sobre todo por el crecimiento reciente de la generación térmica. Lo anterior hace que la tendencia en las emisiones contaminantes sea creciente y sin mejoras previsibles

en materia de uso de combustibles, los principales emisores de gases contaminantes.

Más en página
181 del XIX Informe
Estado de la Nación

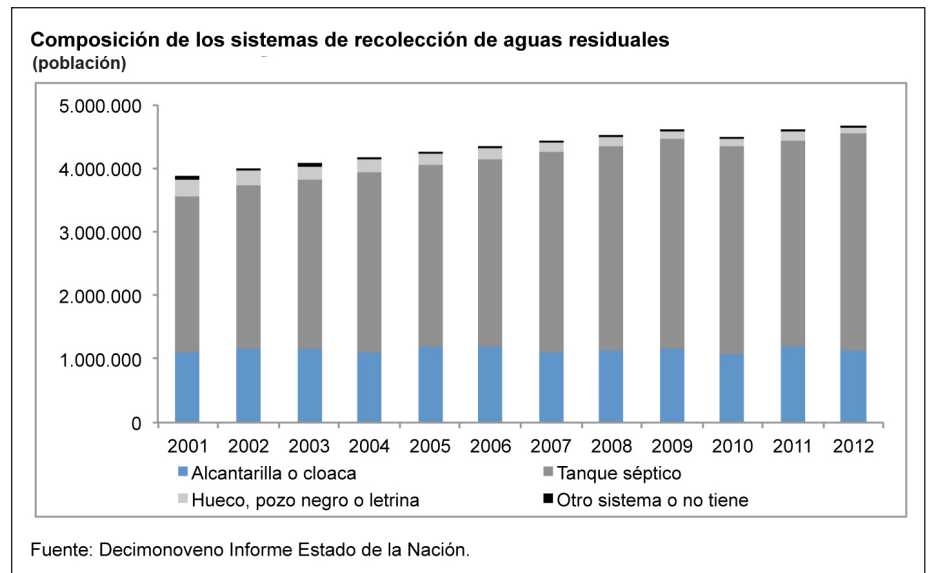
Descarga de aguas residuales sin tratamiento: uno de los principales desafíos ambientales del país

- De 5.028 generadores de aguas residuales del país, solo el 30% ha presentado los reportes de operación que exige la normativa.
- Únicamente las descargas de aguas residuales producidas por el 3,6% de la población recibieron tratamiento en 2012.

El Informe Estado de la Nación ha advertido por varios años que Costa Rica presta poca atención al problema de la descarga de aguas residuales a los cuerpos hídricos. Lo que la población devuelve, luego de aprovechar el agua, es un volumen significativo de contaminantes que se descargan directamente en los ríos.

En el país el saneamiento básico cubre al 99% de la población. De ese total, el 72% hace uso de tanques sépticos, un 25% descarga en alcantarillas o cloacas, un 2% utiliza letrinas y menos de un 1% la fosa biológica. Esta tendencia se mantiene con muy leves cambios desde hace varias décadas, aunque según el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA, la expansión del uso de tanques sépticos se detuvo en 2011 y descendió en 2012. Esto significa que ha crecido la red de alcantarillado sanitario como sistema de recolección de aguas residuales.

No obstante, la reducción en el



En el país el saneamiento básico cubre al 99% de la población. De ese total, el 72% hace uso de tanques sépticos, un 25% descarga en alcantarillas o cloacas, un 2% utiliza letrinas y menos de un 1% la fosa biológica.

uso de tanques sépticos no necesariamente implica que se está dando más tratamiento a las aguas residuales; se recolecta más volumen, pero este se sigue lanzando a los ríos de forma cruda. El proceso para la adecuada disposición de estas aguas consiste en recolectar mediante alcantarillado sanitario y dar tratamiento en plantas, previo a su descarga.

Un esfuerzo en este sentido se ha

venido realizando a través del "Proyecto de mejoramiento ambiental del área metropolitana de San José", pero hasta ahora su cobertura es baja. Es habitual la infiltración o vertido de las aguas que salen de las plantas en los cuerpos receptores: lagos, ríos y el mar. Esto sugiere que la ampliación de la red de alcantarillado sanitario efectuada en 2012 pudo haber aumentado el caudal de descarga de aguas sin tratamiento en los ríos.

NOTAS AMBIENTALES

Además, estudios del ITCR, la UCR y la UNA advierten sobre el aumento de la carga orgánica y la presencia de metales pesados, químicos y otros contaminantes en los ríos de la Gran Área Metropolitana y zonas periféricas, principalmente en áreas de constante crecimiento demográfico. Esto sucede en el contexto de un desarrollo urbano desordenado, sin adecuadas regulaciones en la materia y con lentos avances en el mejoramiento de la infraestructura.

Asimismo, varias instituciones han alertado sobre la presencia de contaminantes químicos y orgánicos en las aguas residuales que llegan a los ríos, entre ellas las universidades públicas, el ICE, la CNFL, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y organizaciones no gubernamentales.

Más en página
190 del XIX Informe
Estado de la Nación

Notables esfuerzos en conservación de zonas marino-costeras

- Se creó el Viceministerio de Aguas y Mares en el Minae y se estableció el Consejo Nacional del Mar (Conamar).

- En 2013 se aprobó y oficializó el primer Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola.

En 2012 las tendencias del país en materia de conservación fueron similares a las observadas en años anteriores. El área protegida no se modificó, pero se emprendieron esfuerzos muy relevantes para sentar las bases de la gestión de las zonas marina y costera.

En un contexto en el que sigue rezagado el conocimiento sobre el estado y uso de los

recursos pesqueros, en 2011 el Poder Ejecutivo conformó la Comisión Presidencial de Gobernanza Marina, con el encargo de recomendar las acciones necesarias para mejorar el desempeño del país en este ámbito. Además se creó el Viceministerio de Aguas y Mares, en el Minae, y el Consejo Nacional del Mar (Conamar). Ambas instancias se consolidaron en 2012. Más recientemente (2013) se aprobó y oficializó el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola.

En forma paralela a los esfuerzos convencionales de conservación, se han venido creando otras alternativas para la protección de los recursos naturales asociados a la zona marina, en

especial los pesqueros. Entre ellas están las áreas marinas de pesca responsable (AMPR), una propuesta de manejo que involucra de manera directa a las comunidades de pescadores, y cuya aprobación y administración están a cargo del Incopesca.

Sobre esta última institución, un informe emitido por la Contraloría General de la República en 2012 señala una serie de problemas. Entre otros asuntos, el ente contralor destaca que el Incopesca no cuenta con un plan de mediano y largo plazo que oriente el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros, y que se mantiene su debilidad en el registro de información sobre el estado y uso de estos recursos.

Hitos recientes en favor de la protección y la gobernanza marinas. 2009-2013

Fecha	Hito
2009	Establecimiento del área marina de pesca responsable (AMPR) Palito, Isla de Chira
2010	Declaración del golfo Dulce como AMPR
2011	Establecimiento del AMPR Tárcoles
2011	Creación de la Comisión Presidencial de Gobernanza Marina
2012	Creación del AMPR isla Caballo
2012	Ampliación del AMPR de Palito hacia Montero, isla de Chira
2012	Creación del Viceministerio de Aguas y Mares
2012	Creación del Consejo Nacional del Mar (Conamar)
2012	Creación de la Comisión Marina Nacional
2012	Puesta en trámite del proyecto de Ley de Navegación Acuática
2013	Aprobación y oficialización del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

Por otra parte, una investigación sobre las pesquerías de Costa Rica determinó que, en el período 1950-2008, las capturas resultaron ser 2,3 veces mayores que las reportadas a la FAO. Además, se estima que aproximadamente un 41,7% del atún que se pescó en Costa Rica entre 2008 y 2011 fue desembarcado en puertos de otros países, en especial Ecuador.

Se estima que aproximadamente un 41,7% del atún que se pescó en Costa Rica entre 2008 y 2011 fue desembarcado en puertos de otros países, **en especial Ecuador.**

Más en página
196 del XIX Informe
Estado de la Nación

Serias limitaciones para el ordenamiento territorial a nivel urbano y costero

- A inicios de 2013 se presentó la primera Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

- Problemas de capacidad técnica de las municipalidades dificultan los procesos de ordenamiento, a lo que se suman una escasa coordinación intra e interinstitucional y una limitada voluntad política.

En 2012, el país vivió procesos dispares en los intentos por ordenar su territorio. Por un lado, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

formuló la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (que se publicó en mayo de 2013) y se presentaron nuevos planes reguladores en los cantones que conforman la región Norte/Norte: Upala, Guatuso y Los Chiles, así como en Cartago, El Guarco, Paraíso y Alvarado. Pero, por otro lado, no fue posible obtener la aprobación de la Setena para los planes costeros y cantonales de Guanacaste, ni para el plan regional de ordenamiento territorial de esa provincia.

Además, se desestimó el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana

(Potgam), que se había planteado como alternativa al también desestimado Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), cuya elaboración requirió varios años. De esta forma, en el ámbito urbano siguen vigentes el Plan GAM de 1982 y su reglamento, su zonificación y el límite de control urbano establecido en la cartografía.

Por otra parte, en la zona costera, donde se encuentra una gran parte del patrimonio natural, turístico y productivo de Costa Rica, los intentos por ordenar el territorio enfrentan barreras - ins-

Situación jurídica de una muestra de fincas inscritas en la zona marítimo-terrestre^{a/}

Situación jurídica	Guanacaste	Puntarenas	Total
Possible ilegalidad en la inscripción	30	29	59
Concesión	1	0	1
De previo a valorar la legalidad de la inscripción, se recomienda verificación en campo del inmueble	1	1	2
De previo a valorar la legalidad de la inscripción, se recomienda verificar la fecha de inicio de la información posesoria	0	2	2
Finca madre sin plano, no se puede emitir criterio sobre la legalidad de la inscripción	1	0	1
Inscripción legal	6	8	14
Tomo destruido	6	2	8
No es posible establecer la legalidad de la inscripción; falta información registral y la que existe no es clara	0	4	4
Titular el Estado	1	2	3
Número de finca equivocado	1	2	3
Total	47	50	97

a/ Seleccionadas en Guanacaste y Puntarenas (exceptuando los cantones de Osa y Golfito).

Fuente: Miranda, 2013, con datos del, Programa BID-Catastro, 2012b.

titucionales, legales y de gestión política— impuestas por diversas entidades y sus procedimientos administrativos

La zona marítimo-terrestre (ZMT) muestra problemas en tres aspectos clave: su ocupación con concesiones aparentemente legítimas, la ocupación ilegítima y su administración por parte de las entidades públicas. En el primer caso, se reporta una alta ocupación previa al trámite de concesión y, de hecho, la mayoría de las peticiones busca legalizar una ocupación que ya existe. En Guanacaste y Puntarenas, el 62% y el 64% de las solicitudes de concesión corresponden a espacios ya ocupados.

En cuanto a la ocupación ilegítima, en la mayoría de los casos se trata de pobladores que se han asentado en ZMT porque no existe plan regulador o porque están a la espera de una concesión. Ocupan zonas públicas y en muchas

En Guanacaste y Puntarenas, el 62% y el 64% de las solicitudes de concesión corresponden a espacios ya ocupados.

ocasiones áreas de patrimonio natural (como sucede en la comunidad de playa Pochote y el distrito de Paquera).

Y en lo que concierne al tercer aspecto, cabe señalar que el 17% de la ZMT en Guanacaste y el 14% en Puntarenas son patrimonio natural del Estado y están en alguna de las categorías de áreas protegidas por el Sinac. Otras áreas están en manos del Inder, el ICT, el Ministerio de Seguridad Pública y Japdeva, entre otros.

También las debilidades de los gobiernos locales para aprobar o modificar sus planes reguladores, por falta de recursos técnicos y económicos, ha permitido que se desaprovechen esfuerzos de regulación territorial. Por ejemplo, el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la UCR

elaboró propuestas para los planes reguladores de varios cantones costeros, pero la inacción de las municipalidades hizo que perdieran vigencia.

En medio de esta compleja situación, existen herramientas para el ordenamiento costero que podrían aprovecharse mejor. El plan regulador es el instrumento obligatorio que faculta a los gobiernos locales a planificar y ordenar la ZMT bajo su jurisdicción. Asimismo, la Ley de Planificación Urbana (nº 4240) exige el ordenamiento de las propiedades privadas colindantes con esta zona.

Más en página
206 del XIX Informe
Estado de la Nación

Tenencia y ocupación de áreas silvestres protegidas generan alta conflictividad

- El Programa BID-Catastro encontró que en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional hay 158 fincas inscritas en el Registro Inmobiliario. De ellas, 103 se ubican parcialmente dentro del Refugio y 55 se encuentran por completo dentro de éste.
- Falta de coordinación entre las organizaciones ha llevado a que se titulen los humedales y manglares, muchos de ellos ubicados en zona pública, o bien a que los gobiernos locales los otorguen en concesión.

El trienio 2010-2012 fue uno de los períodos más conflictivos en materia ambiental desde los años noventa. Prevalece un escenario de crecientes disputas por el uso de los recursos (tierra, bosque, agua), a las que no escapan las áreas protegidas y de dominio público.

En este escenario, uno de los principales conflictos en las áreas silvestres protegidas (ASP) es su delimitación, debido a que, en muchos casos, las leyes o decretos contienen puntos mal ubicados o coordenadas incorrectas, por errores en la transcripción de los textos o en la fijación de los límites, como es el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Ostional, cuyos límites se precisaron veinticinco

años después de su creación.

Otro problema es el traslape entre ASP y territorios indígenas o asentamientos del Inder (antiguo IDA). Cuando dos o más ASP se encuentran sobrepuestas, si bien hay confusión en cuanto a la normativa que las rige, el problema no es complejo, pues la administración corresponde a la misma entidad (el Sinac). Pero cuando el traslape se da entre una ASP y un territorio indígena

o un asentamiento campesino, surgen graves conflictos por la tenencia de la tierra. Dado que se trata de regímenes jurídicos totalmente distintos, se genera incertidumbre sobre la situación legal de los pobladores de la zona en traslape. Un caso se ubica en la península de Osa: la Reserva Forestal Golfo Dulce, el Asentamiento Osa Forestal administrado por el Inder, el Parque Nacional Corcovado y el territorio indígena Guaimí de Osa

Principales conflictos por el uso de la tierra en áreas protegidas

Área	Principales actores	Elementos del conflicto
Parque Nacional Marino Las Baulas ^{a/}	Estado, sociedad civil, Sinac, Área de Conservación Tempisque, Programa BID-Catastro	Imprecisión de los linderos del parque. El Sinac no ha oficializado la delimitación realizada por el Programa BID-Catastro en 2010. La mayor parte de las fincas registradas dentro del Parque fueron inscritas de manera ilegítima.
Reserva Forestal Golfo Dulce, Asentamiento Osa Forestal, Parque Nacional Corcovado y territorio indígena Guaimí de Osa ^{b/}	Área de Conservación de la Península de Osa, Inder y Asociación de Desarrollo de Guaimí de Osa	Se comparten territorios sujetos a regímenes jurídicos contrapuestos, lo que genera traslapes entre áreas silvestres protegidas, territorios indígenas y asentamientos del Inder.
Parque Nacional Diríá	Estado, sociedad civil, Sinac	Conflictos por el precio (subvaloración) de terrenos ubicados dentro del Parque, así como por la prohibición de desarrollar actividades económicas.
Área de Conservación Marina Isla del Coco	Sinac, pescadores, Incopesca	Posiciones encontradas entre las autoridades del área, los pescadores artesanales y el Incopesca dificultan la implementación del plan de manejo.
Parque Nacional Manuel Antonio ^{c/}	Ministerio de Salud, Sinac	Contaminación del Parque y su laguna por inadecuada disposición de aguas negras y servidas.
Zona marítimo-terrestre y patrimonio natural del Estado	Estado, sociedad civil	Se estableció una moratoria al desalojo de ocupantes de la zona marítimo-terrestre y de áreas declaradas patrimonio natural del Estado, y se otorgó un plazo de dos años para la búsqueda de soluciones.
Parque Nacional Rincón de la Vieja	Minae, ICE, CGR, Estado, grupos ambientalistas	Continúa el debate legal y político con respecto a la autorización para explorar y explotar la geotermia en parques nacionales.

^{a/} A petición del Área de Conservación Tempisque, y utilizando el modelo de elevación digital y otros instrumentos, el Programa BID-Catastro estableció la delimitación completa del Parque.

^{b/} El Programa BID-Catastro elaboró el mapa catastral para la Reserva Forestal Golfo Dulce y el Asentamiento Osa, en Corcovado efectuó la delimitación georeferenciada y el plano catastrado y en Guaimí de Osa hizo el mosaico de planos. En todos los casos se capacitó a los funcionarios de las diversas instituciones para hacer uso de la información como herramienta para la regularización.

^{c/} La contaminación de la laguna interna del Parque registró 46.000 unidades de coliformes fecales por cada 100 mililitros de agua.

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

comparten territorios, pero tienen regímenes jurídicos contrapuestos.

Por otra parte, hay territorios donde coexisten propietarios, poseedores y ocupantes, pero las soluciones dependen de la categoría de manejo establecida y sus características. Si bien en muchos casos la normativa es clara, en el terreno la gestión se lleva a cabo sin las herramientas tecnológicas adecuadas y sin el personal técnico necesario para cumplir los objetivos de creación de las ASP. Un ejemplo de lo anterior es, nuevamente, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, que fue creado como refugio mixto pero se encuentra en la zona marítimo-terrestre, por lo que no se permite la propiedad privada ni ningún tipo de ocupación.

Además de esta

contradicción, el Refugio se constituyó sobre un territorio habitado casi en su totalidad por ocupantes con propiedad inscrita y ocupantes con permisos de uso otorgados por las municipalidades y el Sinac.

Además, la falta de coordinación entre las organizaciones ha llevado a que se titulen los humedales y manglares, aunque sean zona pública, o bien a que los gobiernos locales los otorguen en concesión. Un ejemplo representativo

Uno de los principales conflictos en las áreas silvestres protegidas (ASP) es su delimitación, debido a que, en muchos casos, las leyes o decretos contienen puntos **mal ubicados o coordenadas incorrectas.**

es el Humedal Nacional Térraba-Sierpe, sitio Ramsar, donde el IDA entregó títulos de propiedad a poseedores en el asentamiento "Hacienda Sierpe". El mapa catastral muestra que en el Registro Inmobiliario hay cuatro fincas inscritas en esa zona.

**Más en página
214 del XIX Informe
Estado de la Nación**

Otras notas de interés

Sector agrícola con deudas reiteradas y esfuerzos incipientes

Uno de los usos del territorio que contribuyen a la formación de la huella ecológica es la agricultura, un sector en el que por décadas ha existido tensión entre su papel social y económico a nivel nacional y local, y los persistentes impactos ambientales en gran parte de sus actividades. En los últimos años se han reportado esfuerzos para lograr sostenibilidad en algunos campos, pero también se han incrementado los conflictos por el incumplimiento de normativa ambiental, la contaminación y otros daños causados a las aguas, los suelos y las áreas protegidas, por las prácticas en algunos cultivos y el uso indiscriminado de plaguicidas.

Entre 2011 y 2012 el área de producción agrícola se redujo en 5.763 hectáreas; su cobertura fue de 492.932 hectáreas, un 9,6% del territorio nacional. Por su parte, la superficie dedicada a cultivos orgánicos ha venido disminuyendo: pasó de 11.115 hectáreas en 2010, su máximo histórico, a 9.570 en 2011 y 9.360 en 2012. Sigue representando un porcentaje mínimo del área agrícola nacional (1,9%).

En lo que concierne al uso de agroquímicos desde hace varios años se reporta un creciente volumen de plaguicidas importados, con las consecuentes implicaciones ambientales. **(Página 193 del XIX Informe Estado de la Nación)**

Nuevos instrumentos para el recurrente impacto de los desastres

Los eventos de origen hidrometeorológico (inundaciones y lluvias, vendavales, cabezas de agua, tormentas eléctricas y marejadas) siguen predominando entre los desastres originados por amenazas naturales. En 2012 representaron el 61% de los eventos dañinos registrados.

Sin embargo, el evento de mayor impacto en 2012 fue el terremoto ocurrido el 5 de septiembre en la península de Nicoya, con una magnitud de 7,6 grados. Este fenómeno generó costos de reposición de infraestructura por 50.602.833 millones de colones y afectó 3.496 viviendas.

Además, el Cuerpo de Bomberos atendió 3.056 accidentes químico-tecnológicos, 839 más que en 2011. Esta cantidad refleja un aumento sostenido en los incidentes originados en el uso de gas licuado de petróleo (GLP). Por falta de una regulación moderna, el país sigue usando cilindros de gas con válvulas de acople, las cuales han sido identificadas como la principal causa de este tipo de incidentes.

En cuanto a la institucionalidad de gestión del riesgo, desde 2010 la CNE ha implementado un nuevo modelo organizacional, que entró a regir en enero de 2013. Además, entraron en vigencia el Código Sísmico de Costa Rica 2010 y el nuevo Código Eléctrico, y se inició la elaboración del primer código sísmico de puentes. Sin embargo, la consolidación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es un reto pendiente. **(Página 202 del XIX Informe Estado de la Nación)**

Nuevos temas acrecientan niveles históricos de protesta

Según la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, el 2012 fue uno de los tres años de mayor conflictividad ambiental desde que se lleva este registro (1994). En el contexto de un año con mucha confrontación a nivel nacional, se mantuvo el elevado número de protestas ciudadanas por asuntos ambientales: 48 en total (34 en 2010 y 54 en 2011). Esto representa el 6% del total de movilizaciones en todos los temas.

Al observar el comportamiento histórico de la protesta ambiental se nota que a partir del 2011 su intensidad

supera por mucho lo observado en los últimos diecinueve años. En 2012 una vez más los conflictos fueron generados por decisiones políticas de alto nivel, o bien por acciones u omisiones de entidades públicas y gobiernos locales. Los temas centrales fueron la oposición a la siembra de productos transgénicos, la minería a cielo abierto y el maltrato animal. **(Página 210 del XIX Informe Estado de la Nación)**

Rezago de los municipios en el cumplimiento de la normativa ambiental

Los gobiernos locales son actores clave para la gestión ambiental. Tanto la normativa municipal como la nacional les otorgan importantes competencias en esta materia, que van desde aspectos puntuales como el manejo de residuos o la limpieza de zonas públicas, hasta asuntos de alta complejidad y grandes implicaciones, como el ordenamiento del territorio.

En 2012, la Contraloría General de la República midió por tercera vez el índice de gestión municipal, que entre otros aspectos valora el desempeño ambiental de los gobiernos locales. Fue en esta materia, precisamente, en la que los municipios mostraron mayores dificultades: pese a registrar un aumento con respecto a 2010 y 2011, el eje ambiental mantuvo la calificación más baja con respecto a los otros ámbitos examinados.

Por su parte, el Programa Estado de la Nación realizó un ejercicio de clasificación cantonal según los avances en su gestión ambiental. Se encontró que la mayoría de los municipios se encuentra en una situación desfavorable: en total, 52 cantones se ubican en la categoría de más bajo desempeño.

(Página 221 del XIX Informe Estado de la Nación)

Capítulo 5: Fortalecimiento de la democracia

Notas Políticas

 @EstadoNacion
 EstadoNacion
 EstadoNacion

Síntesis del capítulo

Una serie de eventos acaecidos en 2012 profundizó las debilidades del sistema político costarricense. En el Poder Ejecutivo persistieron la inestabilidad del Gabinete y los problemas de conducción política, mientras la confianza ciudadana registraba su nivel más bajo de las tres últimas décadas. El Legislativo trató de redefinir su relación política con el Judicial, al pretender la no reelección de un magistrado y, con ello, hacer un llamado de atención a la Corte Suprema de Justicia. Esa situación generó un conflicto abierto, una inédita marcha de los funcionarios judiciales y fuertes manifestaciones de la opinión pública. El saldo de estos hechos, en términos de las relaciones entre ambos poderes, fue negativo, y de mantenerse puede comprometer la independencia judicial y minar la legitimidad del Congreso.

Por primera vez desde que existen registros sobre el tema, el país vive un prolongado episodio de conflictividad social que, a diferencia de otras ocasiones, no se redujo con la llegada de un año electoral. Ello dio lugar a un cambio en el perfil de la movilización ciudadana: se pasó de cortos períodos de alta intensidad en la protesta (“picos”), a un período más largo (episodio) con niveles sostenidos de conflictividad.

A pesar de este panorama, no todo se ha deteriorado en el sistema político. En la Asamblea Legislativa mejoraron los principales indicadores de desempeño, luego de que el oficialismo, a través de una coalición de partidos, retomara el control del Directorio: la legislación aprobada fue más pertinente y se redujo la proporción de leyes que amplían derechos e imponen obligaciones al Estado, sin proveer el respectivo financiamiento. En el Poder Judicial, aunque no hubo progresos generalizados, tampoco se reportan retrocesos significativos. Siguen dándose resultados positivos en algunos ámbitos, como el alto grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, y problemas en otras áreas, como la congestión de expedientes en algunas materias judiciales.

Nueva información recabada para este capítulo permite precisar el análisis sobre los componentes básicos del sistema político e identificar otros desafíos de la institucionalidad democrática. Hoy se puede afirmar con mayor certeza que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, lo que se denomina “sis

Por primera vez desde que existen registros sobre el tema, el país vive un prolongado episodio de conflictividad social que, a diferencia de otras ocasiones, no se redujo con la llegada de un año electoral.

tema de partidos”, sino también de la debilidad de las estructuras internas de esas agrupaciones y sus pobres vínculos con la sociedad. Con este nuevo conocimiento cabe preguntar: ¿qué clase de liderazgos se están gestando dentro de esas estructuras? y ¿cuál es la calidad de la representación política que pueden garantizar los partidos dadas sus reducidas bases sociales?

Este Informe también reseña un estudio sobre la Asamblea Legislativa y su vinculación con la ciudadanía, desde el punto de vista de las leyes que, a juicio de esta última, requiere el país. Sus hallazgos sugieren que, ante la población, el Congreso se desenvuelve en un escenario “pierde-pierde”: si aprueba legislación cercana al sentir de la opinión pública su esfuerzo es poco reconocido, pues se entiende que está cumpliendo con su deber y, por tanto, los logros abonan poco al fortalecimiento de su legitimidad. Y si no la aprueba, es señalado por su desconexión con las necesidades e intereses de la sociedad. Esta situación abre nuevas áreas para el análisis de la gestión legislativa y la legitimidad institucional.

En el ámbito político-electoral, los acontecimientos de 2012 y parte de 2013 dibujan un escenario poco alentador para los comicios de 2014. El fuerte deterioro en los pilares de la cultura política costarricense da lugar al contexto más desfavorable para una elección desde que existen registros sobre el tema, situación que acentúa la fragilidad del mandato que saldrá de las urnas y la incertidumbre sobre el rumbo del país. Y los partidos políticos, protagonistas de la contienda, dan prioridad al trabajo estrictamente electoral, abandonando así otras funciones básicas en democracia (formación ideológica y de liderazgos, por ejemplo). En conclusión, la costarricense es una democracia madura con problemas endémicos que la están afectando severamente. El próximo Gobierno –sea cual sea– deberá prever que desde el inicio tendrá un reducido margen de acción. En el desarrollo de su proyecto político enfrentará la profunda desconfianza ciudadana, los problemas objetivos que heredará de la presente administración y a organizaciones partidarias –incluida la suya– con débiles fundamentos para ejercer su función de agregar intereses y renovar liderazgos con un fuerte arraigo social.

Proceso electoral 2013-2014 tendrá lugar en contexto político más desfavorable desde que se tienen registros

- A menos de ocho meses de las elecciones nacionales, un 47% del electorado no se había adherido aún a ningún partido político.

- Principales agrupaciones políticas que participan en la campaña electoral de 2013-2014 enfrentan investigaciones por mal manejo de las finanzas en los comicios del 2010.

El proceso de elecciones nacionales que culmina en febrero de 2014 se desarrolla en un contexto particularmente desfavorable para la competencia política. Esto se debe a que en él convergen al menos cuatro circunstancias adversas: los débiles vínculos entre la ciudadanía y los partidos políticos (desalineamiento partidario), el desinterés de amplias regiones del país en la participación electoral (desalineamiento electoral), un agudo incremento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, las instituciones y la gestión del Gobierno, y partidos que enfrentan cuestionamientos por irregularidades en su financiamiento.

El desalineamiento partidario ha sido muy fuerte durante las últimas dos décadas. A menos de ocho meses de las elecciones nacionales de febrero de 2014, y por segundo proceso electoral consecutivo, cerca de la mitad

Tema	Comportamiento	Comentario
Desalineamiento político	↓	Mitad del electorado "sin partido"
Desalineamiento electoral	↓	Ecología reducida de alta participación ^{a/}
Insatisfacción ciudadana	↓	Baja el apoyo a una democracia estable Baja la percepción de eficiencia del sistema Aumentan los ciudadanos "triplemente insatisfechos"
Cuestionamientos a partidos	↓	Irregularidades en financiamiento político Investigaciones en sede judicial

^{a/} Se refiere a conglomerados de centros y juntas receptoras de votos que registraron altos porcentajes de participación electoral en el 2010.

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

La ciudadanía se está alejando no solo de los partidos políticos, sino también de las urnas, al abstenerse de ejercer el sufragio; es lo que se conoce como **desalineamiento electoral.**

de los ciudadanos afirma no tener una simpatía partidaria. En junio de 2013 (fecha de la última medición disponible de la serie de estudios de opinión pública de Unimer-La Nación, al cierre de edición de este Informe), la proporción de electores que no se habían adherido a ningún partido llegó a 47%.

Esta situación contrasta fuertemente con el elevado alineamiento partidario prevaleciente a inicios de la década de los noventa, cuando regía el bipartidismo. En aquella

época, más del 90% de la población simpatizaba con el PLN o con el PUSC. Incluso antes de que iniciara el proceso electoral, los votantes que no estaban adscritos a alguna de esas dos agrupaciones no representaban más del 10%. En concreto, en 1993, un año antes de realizarse los comicios, las simpatías por el PLN y el PUSC, vistos en conjunto, alcanzaban el 94% de las personas consultadas; mientras tanto, solo un 4% no simpatizaba con ningún partido y menos del 2% se adhería a un partido distinto a los dos mayoritarios.

La desafección por los partidos políticos empezó a manifestarse en el proceso de 1997-1998. Un año antes de esas elecciones presidenciales, las simpatías hacia el PLN y el PUSC, en conjunto, descendieron al 67% del electorado, en promedio, frente a un 31% que no simpatizaba con ningún partido. Luego, posterior a la campaña de 2001-2002, cuando surgió el PAC como nuevo partido, se afincó el escenario de alto desalineamiento partidario.

La ciudadanía se está alejando no solo de los partidos políticos, sino también de las urnas, al abstenerse de ejercer el sufragio; es lo que se conoce como desalineamiento electoral. Desde los comicios nacionales de 1998, la asistencia a las urnas ha oscilado entre 65% y 70%. Para un país cuya legislación no sanciona la abstención electoral, este nivel de participación es relativamente elevado; no obstante, es una proporción muy inferior a la registrada en el último tercio del siglo XX, cuando el ejercicio efectivo del sufragio se situó alrededor del 80%.

El desalineamiento se evidencia en extensas áreas del territorio con niveles muy bajos de participación electoral. Incluso hay tendencias marcadas por región: la asistencia a las urnas es mayor en

el centro del territorio (una versión “ampliada” del Área Metropolitana que se extiende, de oeste a este, desde San Ramón hasta Paraíso), y en un pequeño conglomerado de juntas receptoras de votos en Nandayure y Hojanca, asociado a una población longeva; en contraste, la participación es notoriamente baja en las áreas periféricas, fundamentalmente en zonas costeras y limítrofes.

Este escenario de desalineamiento electoral y partidario se combina con un fuerte descenso de la satisfacción con la democracia y sus instituciones. Todos los

El desalineamiento se evidencia en extensas áreas del territorio con niveles **muy bajos de participación electoral.**

indicadores disponibles muestran los niveles más bajos desde que existen datos comparables.

Ejemplo de ello es el índice de estabilidad democrática. Éste mide la proporción de individuos que tienen actitudes favorables a la democracia, es decir, que consideran legítima esta forma de gobierno (lo cual se traduce en apoyo al sistema) y que al mismo tiempo tienen niveles altos de tolerancia política. Ambas actitudes son fundamentales para la convivencia democrática en una sociedad diversa.

Las mediciones más recientes muestran reducciones importantes. En una escala de 0

a 100, pasó de 66 puntos en 1980 a tan sólo 27 en el 2012, el nivel más bajo desde que se empezó a registrar este índice, en 1979.

Finalmente, otra circunstancia complica la actual contienda electoral: las principales agrupaciones políticas que participan en el proceso de 2013-2014 enfrentan investigaciones, incluso en sede judicial, por el mal manejo de sus finanzas en los comicios de 2010. Estos cuestionamientos evidencian sus problemas para cumplir con la legislación electoral y refuerzan su mala imagen ante

la ciudadanía: en 2012 obtuvieron un promedio de 31,5 puntos, en una escala de 0 a 100, de confianza ciudadana. Además, introducen un elemento de incertidumbre, pues algunos de los líderes en competencia pueden ser enjuiciados y eventualmente condenados, o un partido puede ver dañada su reputación a raíz de nuevas revelaciones o la apertura de nuevos procesos.

Más en página
234 del XIX Informe
Estado de la Nación

Partidos políticos muestran débiles estructuras internas y pobres vínculos con la sociedad

- Agrupaciones políticas inscritas a nivel nacional exhiben una pobre estructura organizativa, más allá del mínimo que exige el Código Electoral.
- Los problemas de representación política no son producto del sistema multipartidista sino, fundamentalmente, de las débiles estructuras internas de los partidos y sus pobres vínculos con la sociedad.

En el proceso electoral de 2013-2014 participan agrupaciones partidarias muy debilitadas en cuanto a su estructura organizativa y sus programas de gobierno. La gran mayoría carece de instancias con la capacidad necesaria para promover la acción política de manera coordinada con las instancias de dirección partidaria. Además, los programas de gobierno que ofrecen a los votantes carecen de políticas concretas para resolver los problemas identificados por ellos mismos.

Según el tamaño y las características de sus estructuras organizacionales, los partidos políticos se pueden clasificar en tres grupos. El primero es el de los que cuentan con estructuras más amplias, organizadas en torno a dos instancias: una de

Desempeño de los partidos políticos costarricenses en sus tres funciones centrales. 2012-2013

Función	Variable	Indicador	Partido político							
			PLN	PAC	PUSC	ML	PASE	FA	PRC	
Socialización política	Registro de militancia ⁹¹	Registro formal de militantes								
		No hay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Contribuciones de militancia	Contribución obligatoria								
		Contribuciones selectivas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Reclutamiento de militancia	A través de militancia activa	Actividades abiertas y publicidad	✓	✓					
			Casos aislados o no hay del todo			✓		✓	✓	
Mecanismos de formación ideológica		Continuos y centralizados							✓	
	Intermitentes y descentralizados	✓	✓	✓	✓		✓			
Agregación de intereses	Vinculación predominante de organizaciones	Trabajadores							✓	
		Empresariales	✓			✓				
		Religiosas						✓		
		Sectoriales						✓	✓	
	Actividades frecuentes del partido	Casos aislados		✓	✓					
		Académicas y políticas	✓	✓	✓					
Electoral	Instancia de mando partidario en elecciones	Culturales						✓		
		Casos aislados o no hay del todo				✓	✓	✓	✓	
		Comando de campaña	✓							
	Principal rubro de gasto electoral	Híbrido: Comité Ejecutivo y Comando Campaña		✓	✓	✓				
Comité Ejecutivo mantiene el mando						✓				
Publicidad	Publicidad		✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Transporte	✓								

⁹¹ Entiéndase, registro que incluye a toda la militancia del partido desde la base, y no sólo a quienes desempeñan un puesto dentro de la organización partidaria.

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

Las agrupaciones políticas que compiten en la contienda electoral 2013-2014 a escala nacional poseen un alcance reducido de sus funciones partidarias.

dirección partidaria y renovación de órganos internos, como las asambleas (nacional, provincial y cantonal) y los tribunales (elecciones, ética y de alzada), y otra de acción política, que articula una red sectorial y territorial para la coordinación de lineamientos y objetivos político-electorales, incluyendo la celebración de los congresos, que tienen distintos nombres según el partido, pero que en la mayoría se

conocen como congresos ideológicos. En este grupo se ubican el PLN, el PUSC, el Frente Amplio (FA) y el PAC. Los cuatro tienen los dos tipos de instancias, con atribuciones y objetivos expresamente definidos en los estatutos.

El segundo grupo es el de los partidos de tamaño intermedio. Aunque estos tienen la estructura básica establecida en el Código

Electoral y, además, instancias de acción política, la definición de estas últimas es muy sucinta; en general los estatutos se limitan a nombrarlas, sin darles un mandato claro ni dotarlas de funciones y atribuciones específicas. Estos son los casos de los partidos Movimiento Libertario (ML), Alianza Patriótica (PAP) e Integración Nacional (PIN).

Finalmente, el tercer grupo lo constituyen los partidos que tienen una organización mínima. Sus estatutos son casi un fiel reflejo de la estructura básica de dirección partidaria estipulada en el Código Electoral. Las instancias de acción política creadas por el estatuto son escasas y no tienen una relación clara con el resto de la

organización. Son los casos de los partidos Renovación Costarricense (PRC) y Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

En el contexto nacional, las agrupaciones políticas que compiten en la contienda electoral 2013-2014 a escala nacional poseen un alcance reducido de sus funciones partidarias, a saber: socialización política, función electoral y agregación de intereses. Sus esfuerzos se centran en la función electoral. Pasadas las elecciones, sus estructuras se achican y buena parte de sus instancias se desactiva. Se limitan a mantener la sede central –cuando existe–, sufragar los gastos operativos básicos y organizar actividades aisladas, que por lo general se realizan en el Valle Central.

Una estructura de socialización partidaria débil limita la interacción

y la comunicación con quienes, en principio, conforman la agrupación, es decir la militancia. Asimismo, la reducida educación político-partidaria de los militantes y la escasez de vínculos con organizaciones de la sociedad dificultan la concreción de políticas en concordancia con las necesidades de la población. Ante este panorama, las agrupaciones políticas se enfrentan al reto de fortalecer sus procesos de socialización partidaria y la agregación de los intereses de la ciudadanía. Del éxito en estas tareas depende la solución de los problemas de representatividad político-partidaria actual.

Más en página
243 del XIX Informe
Estado de la Nación

Leyes demandadas con mayor potencia por la ciudadanía fueron aprobadas por Asamblea Legislativa

- De las ocho leyes más importantes aprobadas en la legislatura 2012-2013, solamente dos se apartaron del clamor ciudadano que promovía su rechazo.
- En ese período, las leyes que más aclamó la opinión pública (Ley de Tránsito, la reforma a varios artículos del Código Penal para revertir los efectos de la llamada “Ley Mordaza”, y la “Ley de interpretación auténtica de la ley de incentivos para los profesionales en Ciencias Médicas”) fueron, a su vez, aprobadas en la legislatura vigente.

El desempeño de la Asamblea

Legislativa es angular para el logro en la aspiración de una gestión y una representación política responsables. Uno de los criterios para evaluar ese desempeño es el balance de la oferta y la demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de leyes que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). En estos términos, la legislatura 2012-2013 mejoró con respecto al año anterior

Un componente de la evaluación sobre la coincidencia en las prioridades de la Asamblea Legislativa y de la sociedad es la potencia de la demanda, entendida como la intensidad con que la opinión pública solicita la aprobación o el rechazo

de una ley. Este indicador brinda información para estimar el costo político que representaría para el Congreso alejarse de manera sistemática de iniciativas que producen amplios consensos en la opinión pública.

En el caso de la legislatura 2012-2013 el saldo es positivo, pues fue mayoritariamente congruente con la potencia de la demanda de la opinión pública: aprobó tres de las cinco leyes más reclamadas, a saber, la Ley de Tránsito, la reforma a varios artículos del Código Penal para revertir los efectos de la llamada “Ley Mordaza” –aprobada al inicio de esa misma legislatura– y la “Ley de interpretación auténtica de la ley de incentivos para los profesionales en Ciencias Médicas”.

Potencia de la demanda legislativa^{af} según aprobación y no aprobación en el Congreso. 2012-2013



^{af} La potencia de la demanda refiere a la intensidad con que la opinión pública pide la aprobación o el rechazo de cada proyecto. Valores negativos en el eje X indican que el criterio predominante entre la ciudadanía es el rechazo. Consecuentemente, valores positivos en el mismo eje indican un apoyo mayoritario a la aprobación de la ley.

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

En cambio, no fueron atendidas la reforma al Reglamento Legislativo, que se mantiene como una de las solicitudes de la opinión pública más reiteradas, y una reforma al Código Electoral en aspectos relacionados con el financiamiento político.

Por otra parte cabe señalar que, de las ocho leyes más importantes aprobadas durante el año en estudio, solo en dos la Asamblea Legislativa se apartó del clamor social que promovía su rechazo: la “Ley de regulaciones especiales sobre la aplicación de la ley de impuesto sobre bienes inmuebles, para terrenos de uso agropecuario” y la modificación del Código

Sobre la valoración que hace la ciudadanía del desempeño legislativo, debe anotarse que el Congreso se desenvuelve en un escenario “pierde-pierde”.

Penal que dio origen a la “Ley Mordaza”.

Sobre la valoración que hace la ciudadanía del desempeño legislativo, debe anotarse que el Congreso se desenvuelve en un escenario “pierde-pierde”: si aprueba legislación cercana al sentir de la opinión pública su esfuerzo es poco reconocido, pues se entiende que está cumpliendo con su deber y, por tanto, los logros

abonan poco al fortalecimiento de su legitimidad; si no la aprueba, es señalado por su desconexión con las necesidades e intereses de la sociedad. Pero, en esta disyuntiva, no atender la demanda ciudadana podría generar un costo político mucho más caro.

Más en página
251 del XIX Informe
Estado de la Nación

Vinculación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se activa predominantemente por decisión política

- Existen al menos 27 canales para las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Imperan los mecanismos que se activan por decisión política (18) sobre los que dicta el procedimiento legislativo (9).

Por primera vez se realizó un inventario de los mecanismos de coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Previo a este esfuerzo, no existía siquiera un listado de ellos, pese a su

importancia como reguladores de las relaciones entre poderes y como base institucional del principio de frenos y contrapesos. Se identificaron veintisiete canales en total, distintos por su naturaleza (formales o informales), por su forma de activación (por procedimiento o por decisión política), o bien por el efecto que generan entre los poderes (control o colaboración). Predominan los activados por decisión política; este hallazgo arroja evidencia empírica para entender el problema de gobernanza –o ingobernabilidad– que aqueja al país.

Según sea su naturaleza, los mecanismos de vinculación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son formales cuando están regulados expresamente en la Constitución Política o en el Reglamento de la Asamblea Legislativa; en cambio, los informales no están escritos, pero son parte de las prácticas cotidianas, o bien de las relaciones que es posible establecer sin transgredir la normativa sobre el tema. Se identificaron al menos veinticuatro mecanismos formales y tres informales.

En cuanto a la forma de activa-

Mecanismos formales e informales de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, según forma de activación

Tipo	Forma de activación	
	Por procedimiento	Por decisión política: negociación y reacción
Formales	Comunicación de apertura de sesiones Iniciativa legislativa Sanción y publicación de leyes Rendir cuentas de acciones durante suspensión de garantías individuales Informes anuales de Presidente y Ministros Informe de salida del país al Presidente Debate sobre el informe de la Presidencia del 1 de mayo Control político diario en el Plenario Órgano de alzada por recursos de insistencia ante rechazo de presupuestos de Supremos Poderes, Municipios e Instituciones autónomas	Mociones de orden Mantenimiento del Quórum Presencia e intervención del Ministro en el Plenario y en Comisiones Plenas Presencia e intervención de Ministros y funcionarios en Comisiones Legislativas Mociones de fondo y reiteración Vía rápida a proyectos de ley Levantamiento de fueros y suspensión del ejercicio del cargo Designación de diputados como ministro de gobierno Veto y resello Informe del Presidente sobre reforma constitucional parcial Informes del Ejecutivo a solicitud de la Asamblea Interpelación de ministros y moción de censura Investigación en Comisiones Legislativas Informes de investigación de comisiones al Plenario Voto en contra del presupuesto (no implica rechazo)
Informales		Intercambio de apoyos / Captación Reuniones de Diputados con el Ejecutivo Uso de medios de comunicación al alcance del Diputado

Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación.

ción existen dos vías: por procedimiento y por decisión política. En el primer caso se activan de manera predeterminada, de acuerdo con el procedimiento legislativo; son independientes de la voluntad de los actores, de modo que su aplicación no requiere negociación. En el segundo caso se activan por iniciativa de alguno de los dos poderes; por lo general se usan para generar espacios de negociación, o bien como reacción a decisiones u omisiones. Entre los mecanismos formales, nueve se ponen en marcha por procedimiento y quince por decisión política, ya sea para la negociación o la reacción, cuando alguno de los miembros del Ejecutivo o el Legislativo así lo determina.

El análisis del inventario da cuenta de que la vinculación entre el Ejecutivo y el Legislativo ocurre más por iniciativa de los actores involucrados y menos por vías procedimentales.

Los tres mecanismos informales operan como resultado de una decisión política.

El análisis del inventario da cuenta de que la vinculación entre el Ejecutivo y el Legislativo ocurre más por iniciativa de los actores involucrados y menos por vías procedimentales. La primera puede darse o no; las segundas se dan con regularidad. Esto coloca las relaciones entre ambos poderes en un escenario muy dinámico, por

cuanto requieren espacios para la negociación y el diálogo entre las partes. Así, la gestión de gobierno depende más de la habilidad política y el tipo de relaciones que existen entre los actores, así como de la responsabilidad y la prudencia en el uso de los mecanismos existentes, y no tanto del procedimiento.

Más en página
254 del XIX Informe
Estado de la Nación

Altos niveles de protesta ciudadana se extienden por veintidós meses continuos

- Episodio de conflictividad con los niveles históricos más altos, que inició en 2011, ha tenido cuatro “picos”: noviembre de 2011 (117 acciones colectivas), junio y noviembre de 2012 (107 y 92, respectivamente) y febrero de 2013 (109).
- No existe un único asunto que movilice a la ciudadanía, sino que al contrario, las manifestaciones se dieron de manera constante a lo largo de todos los meses.

El 2012 transcurrió en medio del episodio de conflictividad más

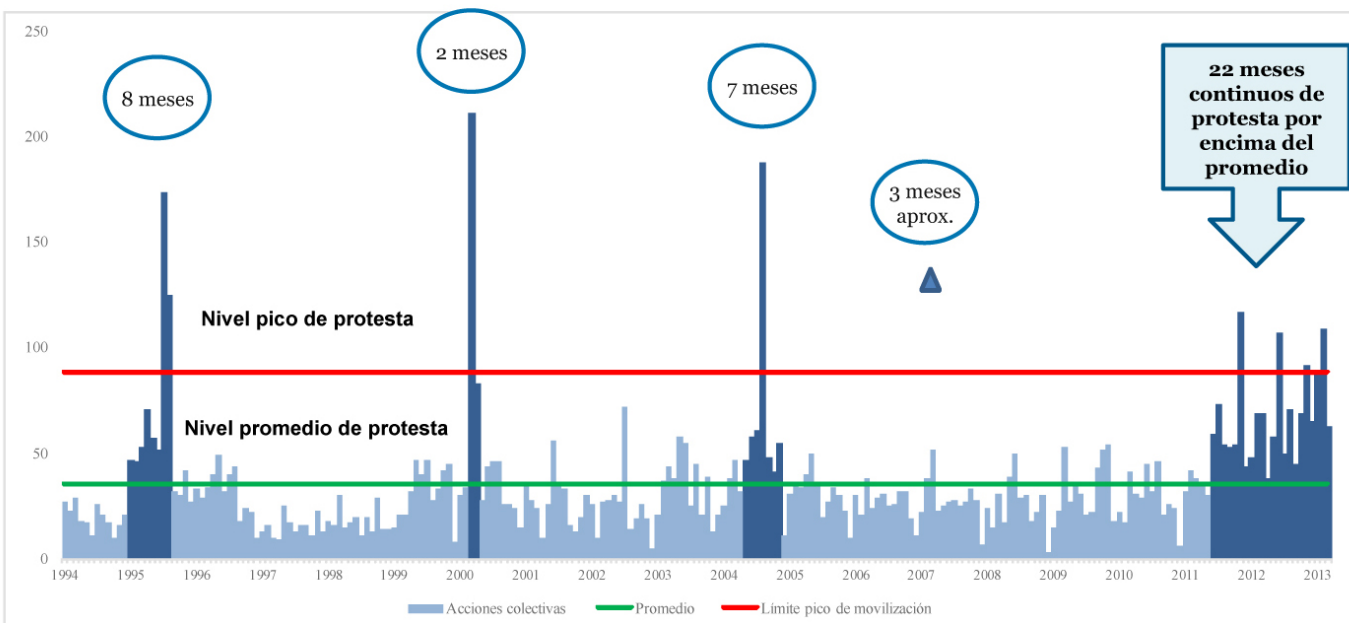
largo, complejo y difuso de los últimos diecinueve años: éste inició en junio de 2011, durante el segundo año de la administración Chinchilla Miranda, y en marzo de 2013 aún no había concluido, extendiéndose por al menos veintidós meses consecutivos. El 2012 marcó, además, el punto de mayor intensidad de la protesta ciudadana de toda la serie histórica, con 781 movilizaciones sociales, muy por encima de las cifras reportadas en 1995 (756) y 2004 (651).

En ese período no hubo un único hecho específico que motivara las protestas, ni tampoco una única expresión de descontento. Todo

lo contrario: las manifestaciones se dieron a lo largo de todo el año y de manera intensa. De hecho, desde que existen registros (a partir de 1994) solo en 2012 la movilización social de cada uno de los doce meses del año fue superior al promedio mensual; particularmente altas fueron las cifras de junio y de noviembre.

La ciudadanía se movilizó por temas recurrentes que tuvieron sus primeras expresiones en 2011: el llamado “Plan Fiscal”, la crisis financiera de la CCSS, la seguridad social en general, y la demanda por mejores servicios de salud e infraestructura en diversos lugares del país.

Acciones colectivas registradas, por mes. Enero de 1994 a marzo 2013 (promedio mensual)



Fuente: Decimonoveno Informe Estado de la Nación

Las protestas más significativas tuvieron lugar en San Ramón, Grecia y otros cantones de la región de Occidente, y luego generaron movilizaciones más amplias en contra de la concesión de la carretera a San Ramón, que se prolongaron hasta inicios del 2013.

Aunque las manifestaciones de descontento ciudadano fueron frecuentes a lo largo de todo el año, no se presentaron movilizaciones masivas que paralizaran el país por completo, como sí sucedió en anteriores episodios de conflictividad, como por ejemplo con el llamado “Combo del ICE” en el 2000 y con la entrega del monopolio de la revisión técnica vehicular a una empresa privada (Riteve) en el 2004. Si bien es cierto que de los ocho “picos” de protesta ciudadana que han ocurrido en toda la serie de datos (enero de 1994 a marzo de 2013), cuatro se dieron a partir de 2011, estos últimos han sido expresiones más moderadas que las de otros períodos.

En este contexto, el balance del 2012 con

Las protestas más significativas tuvieron lugar en San Ramón, Grecia y otros cantones de la región de Occidente, y luego generaron movilizaciones más amplias en contra de la concesión de la carretera a San Ramón

respecto a la convivencia ciudadana es positivo desde el punto de vista social, pero negativo para la legitimidad del sistema político. Positivo porque hubo una alta movilización de diversos sectores y grupos de la sociedad, los cuales se manifestaron sobre distintos temas y de modo constante; esto refleja una ciudadanía con gran vitalidad y dinamismo político-social. Pero es negativo para la legitimidad del sistema político –y del gobierno de turno– porque la alta movilización da cuenta de un descontento ciudadano que la institucionalidad democrática no ha logrado atender; ese descontento ha pasado de la demostración pasiva –mediante el abstencionismo y el bajo apoyo al sistema político– a la acción colectiva expresada en peticiones, huelgas, protestas y

bloqueos callejeros, por ejemplo.

El efecto de esta tensión entre ciudadanía y Gobierno es nocivo, pues da lugar a un escenario de conflictividad sostenida por varios meses, un gobierno con niveles de apoyo y legitimidad cada vez más bajos, y una democracia que ve erosionadas sus fortalezas históricas, al ser incapaz de atender con agilidad el clamor ciudadano.

Más en página
256 del XIX Informe
Estado de la Nación

Otras notas de interés

Reforma del Estado: debates políticos postergados

En los últimos veinte años, el tema de la reforma del Estado ha motivado la formulación de numerosas propuestas tendientes a ampliar la capacidad del sistema político e institucional, para impulsar el desarrollo del país y el bienestar de la población. Se trata de recomendaciones estratégicas, planteadas por comisiones de expertos, usualmente creadas por el Poder Ejecutivo, pero también por grupos de especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

Pocas de estas iniciativas han sido consideradas por los partidos, sea en el Poder Ejecutivo o en el Congreso, para la formulación de reformas constitucionales, leyes o políticas públicas. Esto se evidencia en el hecho de que en las dos últimas décadas han sido mínimos los cambios en la arquitectura del Estado y el sistema político. Pareciera entonces que, al ser presentadas, las propuestas generan impactos más o menos efímeros en el debate público, pero no han logrado dar sustento a transformaciones políticas e institucionales de fondo. (**Página 240 del XIX Informe Estado de la Nación**)

Programas de gobierno: propuestas con pocas acciones concretas

Los programas de gobierno que los partidos políticos ofrecen a los votantes carecen en su mayoría de acciones concretas para resolver los problemas identificados por ellos mismos. Así lo comprobó un estudio realizado para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación, en el cual se revisaron los planes de gobierno presentados para los comicios de 2010, por las principales agrupaciones que participan en la actual campaña electoral. En ellos se observa un predominio de objetivos políticos, pero sin el complemento de metas cuantitativas y acciones concretas para resolver los problemas que identificaron.

En 2010, los nueve partidos inscritos a nivel nacional plantearon 282 propuestas programáticas en 21 áreas temáticas. Éstas contenían 2.406 objetivos políticos, pero en el 53% de ellos no se precisó la ruta de acción específica para su cumplimiento. (**Página 246 del XIX Informe Estado de la Nación**)

Exoneraciones fiscales vigentes fueron impulsadas desde el Legislativo

Las exoneraciones fiscales son instrumentos de política pública que dispensan –total o parcialmente– del pago de impuestos a ciertas actividades que, de otro modo, serían objeto de obligaciones tributarias.

En un esfuerzo conjunto del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación, se construyó una base de datos que abarca el período 1950-2013 y 340 leyes vigentes relacionadas con exoneraciones. La información recopilada muestra que la mayor cantidad de leyes identificadas fue iniciativa del Poder Legislativo: el 59% (200 proyectos). El Poder Ejecutivo presentó el 20% (68) y el restante 21% (72) corresponde a convenios internacionales. Estos datos sugieren que la mayoría de las exoneraciones fiscales aprobadas no ha respondido en forma explícita a metas de política pública definidas por el Poder Ejecutivo, sino a una dinámica impulsada desde el Legislativo. (**Página 253 del XIX Informe Estado de la Nación**)

Justicia cumplida pero no siempre pronta en sentencias de la Sala Constitucional

En la jurisdicción constitucional existe garantía de una justicia cumplida, pero no siempre de una justicia pronta. Aunque la gran mayoría de las sentencias en ese ámbito se cumple, solo una pequeña proporción es acatada dentro de los plazos señalados.

Información del sistema de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional –creado en 2009 por el Poder Judicial y el Programa Estado de la Nación- indica que, en promedio para el período octubre de 2009-mayo de 2013, el 88% de las sentencias había sido acatado. Sin embargo, si el análisis se hace desde la perspectiva del plazo fijado para la ejecución de la sentencia, el panorama es distinto. Con base en una muestra del total de fallos acatados, se determinó que solo un 14% se cumplió en el lapso establecido.

(Página 264 del XIX Informe Estado de la Nación)


Resultados dispares en política exterior

La evaluación sobre los componentes de la política exterior durante el 2012 arroja resultados disímiles en el ámbito diplomático y político, y mayoritariamente positivos en el comercial. En el primer caso dos hechos sobresalientes fueron la ratificación de la “Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas” y el impulso a la aprobación del Tratado sobre Comercio de Armas en la Asamblea General de la ONU. No obstante, a lo interno de la Cancillería persisten problemas de gestión política.

En materia comercial el país siguió ampliando sus vínculos con el resto del mundo, mediante la suscripción de tratados de libre comercio con Asia (Singapur) y América del Sur (Perú y Colombia). No obstante, algunos de estos intereses comerciales, en particular los relacionados con China, podrían estar afectando el activismo diplomático de Costa Rica en torno a la democracia y los derechos humanos. **(Página 267 del XIX Informe Estado de la Nación)**

Capítulo 6:
Sistema de seguimiento de los desafíos en
desarrollo humano en la oferta electoral

Nota Especial

 @EstadoNacion
 EstadoNacion
 EstadoNacion

Partidos políticos y sus propuestas frente a los desafíos del desarrollo humano

- Capítulo especial del Decimonoveno Informe Estado de la Nación presenta el “Sistema de seguimiento de los desafíos en desarrollo humano en la oferta electoral”, que brinda información sobre los partidos políticos, su organización, propuestas y candidatos.

- El capítulo es un primer insumo del Sistema, al cual se podrá acceder a través del sitio web del Programa Estado de la Nación. En él se facilitará a la ciudadanía análisis sobre las propuestas partidarias en torno a los desafíos en desarrollo humano, de cara las elecciones de 2014.

Con el objetivo de aportar datos que le permitan a la ciudadanía tomar una decisión informada y reflexiva frente a las elecciones de 2014, el Programa Estado de la Nación creó el “Sistema de seguimiento de los desafíos en desarrollo humano en la oferta electoral”, que busca facilitar datos básicos sobre los partidos políticos, sus antecedentes, candidatos y propuestas.

Como un primer insumo de este Sistema, el Decimonoveno Informe Estado de la Nación contiene un capítulo especial (capítulo 6), en el cual se estudian los partidos políticos: su organización, funcionamiento e

Cuadro 6.13

Orden de prioridad dado por los candidatos entrevistados a los desafíos en desarrollo humano^{a/}

Área	Orden de prioridad	Desafío
Social	1	Reducir la pobreza
	2	Revertir la desigualdad de ingresos
	3	Mejorar la inversión social pública
	4	Asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social
	5	Reducir la inseguridad ciudadana
Económica	1	Fomentar la productividad y el empleo
	2	Mejorar la solvencia y la eficacia del Estado
	3	Enfrentar los riesgos del régimen cambiario
Ambiental	1	Proteger el agua y la riqueza marina
	2	Modificar patrones insostenibles de uso de los recursos
	3	Ordenar el caos en el territorio
	4	Contener la creciente conflictividad ambiental
Política	1	Combatir la corrupción
	2	Mejorar la calidad de la representación política
	3	Fortalecer la gestión política
	4	Fortalecer la rendición de cuentas sobre el financiamiento político
	5	Dar sustento económico a los nuevos derechos reconocidos a la población

a/ El cuadro presenta un orden general de prioridades. Los desafíos se ordenaron según la cantidad de veces que los candidatos los mencionaron en cada posición al señalar sus prioridades.

Las agrupaciones políticas que compiten en la contienda electoral 2013-2014 a escala nacional poseen un alcance **reducido de sus funciones partidarias**.

ideología, los programas de gobierno que presentaron en el 2010 y las prioridades de sus candidatos para el 2014.

El análisis se centró en los partidos políticos inscritos a escala nacional que participaron en los comicios de 2010, que concurren de nuevo a las elecciones del 2014, y que a la fecha del cierre editorial del Decimonoveno Informe habían completado sus procesos de renovación de estructuras. El

estudio incluyó la revisión detallada de los estatutos y la elaboración de los organigramas de las agrupaciones consideradas, así como una serie de entrevistas a líderes partidarios.

Adicionalmente, se llevó a cabo una ronda de entrevistas con los candidatos presidenciales que antes del cierre de edición del Informe ya estaban identificados como tales. El objetivo fue conocer sus opiniones y propuestas preli-

NOTA ESPECIAL

minares en torno a un conjunto de desafíos que enfrenta Costa Rica en materia de desarrollo humano sostenible, y que ya habían sido señalados en el Decimotavo Informe Estado de la Nación, en 2012.

En el “Sistema de seguimiento de los desafíos en desarrollo humano en la oferta electoral”, las personas interesadas podrán encontrar dos tipos de materiales:

- Datos y documentos que sirvieron de base para la elaboración del capítulo especial. Comprende las grabaciones de las entrevistas realizadas, bases de datos e informes de investigación.

- Nueva información de interés que no fue posible incorporar al capítulo por ser posterior al cierre de edición del Informe. Incluye el seguimiento de la pauta publicitaria de los partidos y análisis tanto de los

programas de gobierno que se vayan conociendo, como de lo que digan los candidatos con respecto a los desafíos en desarrollo humano señalados por el Programa Estado de la Nación.

Más en página
275 del XIX Informe
Estado de la Nación

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos,
a partir de los indicadores
más actuales (2012)



CON EL APOYO DE

