

Valoración general



El 2010 fue un año sin acontecimientos dramáticos en Costa Rica. Se caracterizó por la normalidad económica, social y política: la economía creció moderadamente -aunque con déficits de importancia-, no hubo conflictos sociales de gran magnitud, se incrementó la inversión social y, además, la ciudadanía eligió al gobierno nacional y a las autoridades locales en dos elecciones libres y limpias, sin incidentes.

Aun con una situación de seguridad ciudadana deteriorada, muy influida por la geopolítica regional del narcotráfico, el país sigue siendo el más seguro de Centroamérica y atrae un considerable flujo de inversión externa directa. Asimismo, la crisis económica de 2008-2009 se superó sin graves retrocesos.

Debajo de la calma, sin embargo, se incuban tempestades. El país vive un tiempo de inflexión en su desarrollo, marcado por el deterioro institucional y la falta de adaptación del sistema político para responder a la población con entregas efectivas de un mayor y más equitativo bienestar social, económico y ambiental.

Costa Rica ha perdido el paso en su desarrollo humano, no solo con respecto a las sociedades más avanzadas sino, aun más preocupante, en relación con naciones emergentes, algunas situadas en América Latina, como Brasil o Chile. Dependerá de la manera en que se enfrenten los problemas, que el país entre en una fase de nuevo progreso, o en una de estancamiento prolongado e incluso, decadencia.

Además el 2010 fue un año paradójico. No fue estridente, pero hubo crispación social en Costa Rica, como resultado de una acumulación de problemas sin resolver. A, algunos de ellos son tan puntuales como la célebre "platina" de la autopista General Cañas (pero sus consecuencias adquieren gravedad por la reiteración hasta el hastío); otros tienen dimensiones estructuralmente serias. Todos, sin embargo, contribuyen

a un clima de ansiedad, agresividad y pesimismo que domina al país.

El 2010 confirmó las evidencias -las más preocupantes desde que el Programa Estado de la Nación inició para el análisis del desempeño nacional a mediados de los años la década noventa- de que, en términos estratégicos, el país entró en una nueva y más peligrosa fase, la de un claro desgaste de varias de las más preciadas ventajas históricas de su desarrollo humano.

En esta situación, como se verá más adelante, no se trata de "patear el tarro" hacia adelante de cualquier forma, continuar y, con cierto desenfado, dar el siguiente paso. El problema nuestro, nuestra gran cuestión nacional, es cómo encontrar de nuevo nuestro rumbo, el rumbo costarricense.

Recuperación económica moderada, pero frágil



La recuperación económica de 2010 fue moderada (el PIB creció un 4,2% y el consumo privado un 3,4%) pero frágil, comprometida por un rápido deterioro de las finanzas públicas y por la desaceleración de la producción hacia el final del año.

La estabilidad económica -en especial la baja inflación (5,8% en 2010) y el flujo de inversión externa extranjera directa- sigue dependiendo de factores externos volátiles como los precios internacionales del petróleo y los alimentos, y de la recuperación de la economía internacional mundial. Como en otros países, la moneda nacional se apreció, impulsada por variables fuera del control de nuestras autoridades.

Si bien todos los sectores económicos tuvieron resultados positivos -excepto la construcción-, la generación de empleos no mejoró de manera significativa y se concentró en el sector exportador y los nuevos servicios, que no son los

principales empleadores; paralelamente, no hubo estímulos adecuados en áreas estratégicas de la producción, que dan trabajo a importantes segmentos de la población. El Sistema de Banca para el Desarrollo tuvo un desempeño débil, muy distante de las expectativas creadas al aprobarse su ley constitutiva. Todos estos resultados profundizaron la polarización que enfrenta a los "ganadores" con los "perdedores" de la modernización económica.

Poco margen para fortalecer régimen de bienestar social, pese a avances en educación y salud



En 2010 los principales indicadores de educación y salud mejoraron, y la inversión social pública siguió aumentando, aunque a menor ritmo que en el período 2007-2008, cuando el Gobierno Central aplicó su superávit a la expansión del gasto y el sector descentralizado siguió la misma línea. Ello impidió que la crisis económica golpeará de manera frontal a los sectores más vulnerables, contrario a lo sucedido en décadas pasadas.

Sin embargo, esa expansión del gasto se orientó, fundamentalmente, a un incremento del gasto recurrente y no a la inversión, lo que acrecentó la inflexibilidad de las finanzas públicas. Al final de 2010 fueron evidentes las dificultades del Estado por el poco margen de maniobra que tiene el Estado para mantener y fortalecer el régimen de bienestar social, si el país no consigue nuevos recursos y no efectúa cambios drásticos en la gestión pública.

Este régimen es clave para la equidad social, para impulsar la productividad laboral y ampliar el bienestar social con equidad.

Al mismo tiempo, una medición más precisa de la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) logró determinar que en

el país la desigualdad en la distribución de los ingresos es sustancialmente mayor de lo que se creía.

Gestión ambiental

En 2010 Costa Rica registró su mayor deuda ecológica en una década, la más alta cifra histórica en importación de plaguicidas y el mayor nivel de protesta social ambiental en catorce años. Son evidentes los patrones insostenibles en el uso del territorio y la conflictividad que ello acarrea. La huella ecológica no es compensada por el amplio sistema de áreas protegidas.

El Informe constató un debilitamiento de las instituciones e instrumentos de regulación en materia ambiental, y una más profunda falta de prioridad política real del tema, ejemplificada por su bajo perfil dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

La falta de ordenamiento territorial continuó generando vulnerabilidades graves, entre ellas altos niveles de riesgo de desastre. Como consecuencia, los eventos de 2010 nuevamente afectaron la infraestructura y a las poblaciones más pobres, y se reportó la tercera mayor cifra de muertes por esta causa en cuarenta años.

La actividad productiva, en un marco desordenado, ejerce presión sobre las fuentes de agua y ocasiona cambios inadecuados en el uso del suelo, en especial en zonas urbanas, agrícolas y costeras.

2010 sentó nuevas y preocupantes premisas en lo político

En el ámbito político, las tendencias problemáticas surgidas a finales de la década de los noventa siguieron manifestándose en el 2010: debilidad del sistema de partidos, altos niveles de abstencionismo en los procesos electorales y desalineación partidaria de la ciudadanía; las elecciones municipales extendieron el predominio de gobiernos

locales divididos, lo que podría complicar su labor.

Al mismo tiempo, salió a la luz un evento no visto en décadas: las tempranas fricciones y fracturas en el PLN, partido oficialista, debilitaron a la nueva Administración desde el inicio mismo de su gestión. Se generó un impasse político en el Ejecutivo y en el Legislativo, con tempranos cambios en el Gabinete, una fracción oficialista dividida y un Gobierno constantemente obligado a buscar el apoyo de su partido y de fuerzas opositoras fragmentadas. Esta situación se prolongó hasta bien entrado el 2011.

En el Congreso continuó el entramamiento para generar legislación prioritaria para el país, a pesar de la cantidad de leyes promulgadas, y se mantuvo la tendencia a aprobar normativa que amplía derechos sin dotar de contenido económico a los responsables de su cumplimiento.

Sin embargo, no todo son malas noticias: el acatamiento de las sentencias de la Sala Cuarta mejoró de manera notable en relación con lo reportado en la anterior entrega de este Informe y el Tribunal Supremo de Elecciones amplió su capacidad de fiscalización de manera sustantiva.

Novedades adversas en áreas cruciales de la gestión pública

Los esfuerzos de modernización del Poder Judicial parecen haber perdido dinamismo, pues los recursos inyectados no se reflejaron en una mejoría de los indicadores de desempeño, e incluso en ámbitos clave, como la justicia penal, se observó un deterioro.

Por otra parte, los problemas en la administración pública se multiplicaron, tal como lo demuestran, entre otros, los siguientes ejemplos:

* Viejos y nuevos problemas en la red vial han develado, cada vez más, serias deficiencias en la ejecución o supervisión

de obras por parte del Conavi.

* El mal diseño institucional del Sistema de Banca para el Desarrollo, aprobado en 2008, y su fallido inicio operativo, han hecho que decaiga la esperanza entre los emprendedores.

* La crisis financiera del seguro de salud, la controversia sobre la sostenibilidad del régimen de pensiones y la crisis de gestión en la CCSS, cuyas primeras señales emergieron en 2010 y estallaron definitivamente en 2011, han generado alarma en amplios sectores de la población.

“Es necesario advertir que el país está desorientado, pues la dirección en la cual algunos grupos lo han llevado no permite reconocer instrumentos y cauces para enfrentar sus problemas y reorientar su desarrollo. Así, en asuntos clave se han hecho apuestas equivocadas, lejanas al objetivo del bienestar de la población”.

Una salida política

En la actualidad ninguna fuerza social y política puede imponer un rumbo al país, pero varias poseen capacidad para obtener victorias de corto plazo y servirse con cuchara grande tanto en el plano electoral como en la distribución de beneficios del crecimiento económico e, incluso, sacar ventaja de la inacción.

Como resultado, la política activamente ha contribuido al tiempo de inflexión que vivimos, al malestar que padecemos, a la desconfianza que nos atenaza y al acontecer errático que atiza la incertidumbre.

Ante tal acumulación de señales preocupantes, una respuesta posible sería dejar que los problemas se agraven, a fin de crear las condiciones propicias para forzar un cambio de rumbo. Una estrategia así sería jugar con fuego. Por una parte, pondría en riesgo avances sociales y

económicos de los que disfruta una gran parte de la población. Por otra, iniciaría una época de turbulencia que podría generar costos impredecibles.

Una segunda respuesta, surgida de la incapacidad, es seguir igual, esperando que por algún golpe de suerte “en el camino se arreglen las cargas”. Los milagros son, por naturaleza, extremadamente ocasionales y, por tanto, no aconsejables como guías para enrumbar una sociedad. El resultado más probable sería, al igual que en la primera alternativa, la profundización de los problemas actuales y la amenaza de llegar a puntos sin retorno.

Por último, una tercera vía es posible: tratar de imponer un rumbo a la sociedad para “arreglar las cosas”, embistiendo a muchas fuerzas sociales. Ello provocaría fuertes e inmediatas resistencias.

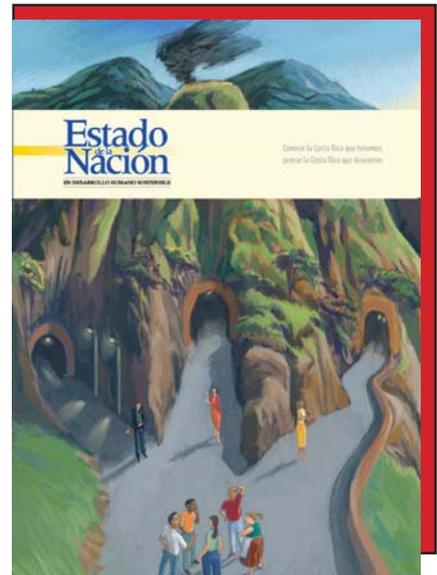
Ni agravar las contradicciones, ni seguir en lo mismo, ni un golpe de mano: el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación llama a replantear un desafío ya señalado en años anteriores: recuperar la fe en la política y las instituciones y forjar un camino común, un norte nacional fundado en diálogos y acuerdos.

¿Cómo hacerlo cuando en el pasado cercano se procuró el engaño en nombre de la concertación, cuando se experimenta una crisis de representación política y muchos no sienten, pues, qué partidos y organizaciones los representan? ¿Cómo hacerlo cuando se ha usado reiteradamente la demanda de diálogo como táctica para obstaculizar las decisiones, cuando algunos se benefician, a corto plazo, de la situación imperante? y, en todo caso, ¿diálogo entre quienes?

No hay respuestas fáciles a estas preguntas, aunque es imperativo buscarlas. En la institucionalidad política del país, especialmente en el Parlamento, hay espacios propicios para que los partidos y las fuerzas sociales emprendan diálogos y lleguen a acuerdos sustantivos. Lo que se requiere son gestos audaces para establecer una agenda común de interés para una mayoría política y, especialmente, capacidad para implementarla, así como sensatez por parte de las oposiciones.

Por otra parte, una avenida importante del diálogo necesario es el diálogo social entre empresarios, trabajadores, ambientalistas, cooperativistas, entre otros, que impulse la deliberación continua sobre temas estratégicos para el desarrollo humano que implican fuertes conflictos y que requieren cierta maduración a fin de encontrar equilibrios razonables, antes de adoptar decisiones políticas. Entre esos temas se encuentran, por ejemplo, el ordenamiento territorial, las políticas de empleo y organización laboral, el impulso de la ciencia y la tecnología y la estrategia energética del país. Este diálogo social es, hoy en día, inerte, y carece de espacios institucionalizados que lo faciliten.

Diálogo político y diálogo social son avenidas distintas que pueden reforzarse mutuamente si ninguna reclama exclusividad y cada una cumple una función. Una señal inicial por parte de poderosos pero silenciosos actores -los “ganadores” de los últimos veinticinco años- de que estarían dispuestos a entrar en procesos de diálogo social y a ofrecer alguna concesión importante, podría contribuir a crear un mejor ambiente para que el país entre en un nuevo clima político.



En síntesis, el Informe llama a impulsar sistemáticamente el diálogo para arribar a acuerdos respaldados por mayorías sociales y políticas, acuerdos capaces de reforzar, en tiempos difíciles, los fundamentos de la República plasmados en la Constitución Política, como la búsqueda del mayor bienestar para toda la población, en el marco de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Noticias Sociales

NS

Valoración general

El año 2010 puso en evidencia el comportamiento inercial del país en materia de equidad e integración social. Se siguió avanzando, aunque lentamente, en aquellos aspectos que ya mostraban saldos positivos desde años anteriores -alta esperanza de vida, mayores coberturas en salud y educación, y prioridad de la inversión social, pese a la crisis económica-, pero en los ámbitos rezagados -pobreza estancada y niveles crecientes de desigualdad y violencia social- los problemas persistieron.

Esta inercia es una noticia preocupante, y trae consigo repercusiones negativas: la acumulación de rezagos relativos, con respecto a otros países y de cara a las necesidades estratégicas internas, así como el surgimiento de tensiones sociales.

Resultados dispares en indicadores de acceso a vida larga y sana

•Alta cobertura de la seguridad social.

•Aumentó tasa de mortalidad infantil.

•Tasas de vacunación aún insuficientes.

En 2010 el país mostró resultados dispares en el acceso a una vida sana, aunque mantuvo los logros que la ubican en las mejoras posiciones de Latinoamérica en esta materia.

Entre los aspectos positivos destacan las altas coberturas a la seguridad social, pues un 70% de la población económicamente activa (PEA) cotiza al seguro de salud de la CCSS y el 92% de la población total está cubierta por este seguro (directo, familiar o por el Estado).

Costa Rica sigue ocupando el primer lugar a nivel latinoamericano en esperanza de vida, pese a que el indicador ha dado señales de estancamiento en los últimos años. La esperanza de vida se situó

en 79,0 años, la misma cifra que se registró en 2005. Asimismo, disminuyeron la mortalidad materna y la incidencia de la malaria, por segundo año consecutivo.

No obstante, otros indicadores exhibieron comportamientos negativos. La mortalidad infantil creció luego de varios años de reducción progresiva. En el 2010 su tasa ascendió a 9,5 muertes por mil nacidos vivos, luego de dos años de registrar niveles inferiores a nueve.

El dengue tuvo un aumento importante, pues el número de casos se triplicó con respecto al 2009, año en que el país tuvo la incidencia más baja de la década. La tasa del 2010 fue la segunda mayor desde 1993 (solo superada por la de 2005), al llegar a 690 casos por cada 100.000 habitantes. Siguió pendiente el reto de lograr coberturas del 100% en vacunación de niños y niñas.

El cuadro 2.2 contrasta el desempeño de los indicadores sociales en el 2010, con el lugar

que ocupa Costa Rica en el contexto internacional, tratando de identificar mejoras, persistencias o desmejoras, así como valorar el grado de avance del país (alto, medio o bajo) en el logro de las aspiraciones de desarrollo humano.



Mas información en
www.estadonacion.or.cr

Cuadro 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según posición del país. 2010

Desempeño del 2010 con respecto a la tendencia^{a/}

Posición ^{b/}	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coberturas de la PEA en la seguridad social ▪ Tasa de desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esperanza de vida 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de mortalidad infantil ▪ Incidencia de la pobreza
Medio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viviendas con acceso a Internet ▪ Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo ▪ Tasa de deserción ▪ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ▪ Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito ▪ Tasa de homicidios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado ▪ Coeficiente de Gini 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Salario mínimo real ▪ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más 		

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

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2009 se compara con el valor obtenido en el 2010, y el crecimiento anual del 2010 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2009.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un ranking de países. En algunos indicadores hay que tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, la incidencia de la pobreza y la tasa de homicidios.

c/ "Se mantiene" significa que el indicador conservó en el 2010 la tendencia mostrada en el período 1990-2009.

Pobreza estancada y desigualdad en aumento

- *Desigualdad en la distribución de ingresos mayor de lo que se creía. Nueva medición arrojó coeficiente de Gini de 0,508 para el 2010.*
- *Pobreza afectó al 21,3% de los hogares en 2010, un 6,0% en pobreza extrema, según Encuesta Nacional de Hogares.*

La pobreza afectó a un 21,3% de los hogares en el 2010. Este resultado, junto a los indicadores que dan cuenta de la pobreza extrema, la intensidad (o brecha) y la severidad de la pobreza, superan los niveles reportados en las últimas encuestas de

hogares. Además, un 13,4% de los hogares no pobres se encuentra en condición de vulnerabilidad de la pobreza, de modo que al sumar esta cifra a la de hogares pobres, se obtiene un 35% de las familias costarricenses.

Las brechas entre zonas y entre regiones se mantuvieron elevadas, en detrimento de la zona rural y las regiones periféricas, en especial la Brunca y la Chorotega.

En términos absolutos, mientras en 2009 había 236.800 hogares pobres, en 2010 el número aumentó a 274.616, de los cuales

77.365 vivían en pobreza extrema. Esto representa un aproximado de 1.103.522 personas en pobreza total y 311.031 en pobreza extrema (24,2% y 6,8% de la población total). Estas cifras fueron las más altas de la década, lo cual tiene implicaciones importantes para la ejecución de las políticas sociales dirigidas a la población pobre, pues sus metas deben ser ampliadas.

Los porcentajes de pobreza de los últimos dos años, sin embargo, no se alejan de los valores de largo plazo que se observan desde 1994 y que se han mantenido en un promedio del 20%, $\pm 1,5$ puntos

(gráfico 2.10).

En materia de desigualdad de ingresos, las últimas ediciones

En 2010 se inició un nuevo ciclo del programa de encuestas de hogares que realiza el INEC, al sustituirse la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que incluye variaciones metodológicas importantes.

Entre los principales cambios están:

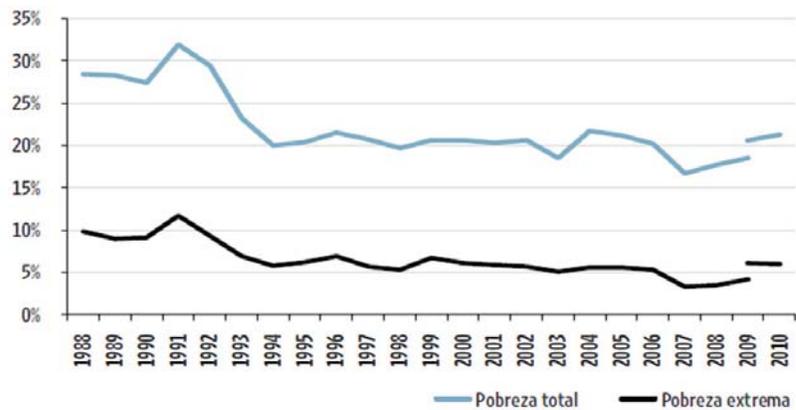
- Nuevo marco muestral y cuestionario para indagar los temas de interés.
- Actualización de la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición.

del Informe Estado de la Nación evidenciaron que Costa Rica pasó de una situación que la acercaba a las naciones desarrolladas, a una más semejante a la de los países latinoamericanos, pues en la primera década del siglo XXI la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, mostró niveles claramente ascendentes y superiores a los observados en la década previa. Los cálculos realizados a partir de la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010) no solo confirman las tendencias reportadas en Informes anteriores, sino que además revelan que la concentración del ingreso prevaleciente en el país es mucho mayor de lo que se creía.

En este Informe, la estimación de la desigualdad en la distribución de los ingresos a través del coeficiente de Gini tiene cambios metodológicos significativos con respecto a ediciones anteriores. Con el objetivo de dar más precisión al cálculo y su respectivo análisis, se tomaron en cuenta las recomendaciones internacionales

Gráfico 2.10

Incidencia de la pobreza total y extrema



Fuente: Sauma, 2011b, con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

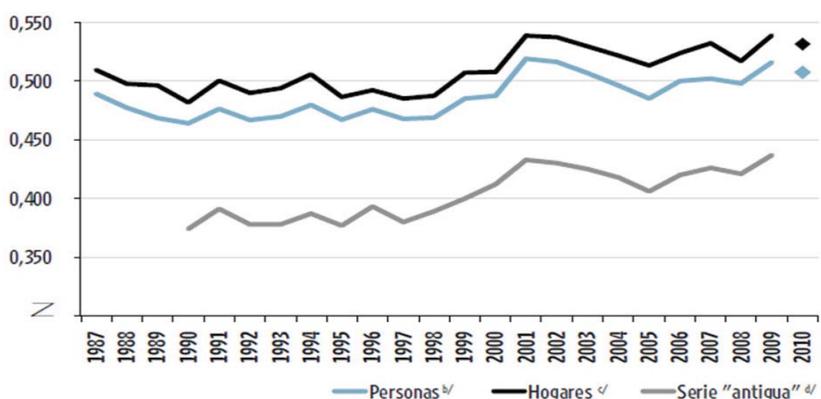
que buscan mejorar la comparación temporal y entre países; además se procuró evitar los sesgos de subestimación que se generan por problemas en la variable de ordenamiento y el agrupamiento de los datos.

La nueva metodología estima el coeficiente en un rango que va de 0,460 a 0,510. El dato de 2010 alcanzó un valor de 0,508. El gráfico 2.11 ilustra la evolución del coeficiente de Gini con las mejoras metodológicas (“nueva

estimación”), así como la “vieja estimación”. Como se observa, el comportamiento de ambas series es similar, por lo que se mantiene el análisis de Informes previos, en los que se afirmó que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron en los años 2001 y 2009 y, más importante aún, que persiste la necesidad de implementar medidas de política pública más agresivas, para revertir la tendencia creciente que se observa desde mediados de la pasada década.

Gráfico 2.11

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



a/ Los cálculos del 2010 se realizaron con el ingreso neto ajustado.

b/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita.

c/ Se ordenan y se acumulan los hogares a partir del ingreso per cápita.

d/ Se ordenan los hogares a partir del ingreso per cápita, pero se acumula el ingreso total del hogar.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

Desescolarización alcanzó la menor tasa de la década

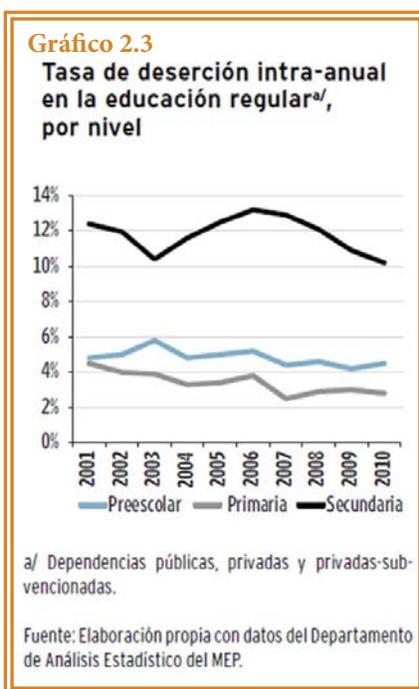
• *Desescolarización intra-anual en secundaria a la baja: en 2010 se situó en 10,2%.*

• *Brechas oscilan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.*

El problema de la desescolarización (o exclusión del sistema educativo) es leve en primaria y en preescolar, pero en secundaria duplica y hasta triplica las tasas de los niveles previos.

En 2010 se alcanzó la menor tasa de la década en secundaria (10,2%), pero con brechas que fluctúan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos. Por niveles educativos, el mayor abandono sigue dándose en séptimo año, aunque disminuyó de 20,7% en 2005 a 16,5% en 2010. El tercer ciclo tiene tasas más elevadas que el ciclo diversificado: 11,8% versus 7,0% (gráfico 2.3).

En la educación secundaria tradicional la tasa de deserción ha tenido un comportamiento volátil, con disminuciones entre 2001 y 2003, aumentos del 2004 al 2006 y una tendencia decreciente que



inició en 2007 y alcanzó un 10,2% en 2010, la cifra más baja de la década. Sin embargo, más allá de este promedio existen diferencias que oscilan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos

Diversos estudios destacan dos grupos de factores que ayudan a entender la exclusión y sus causas. Por un lado están la

situación socioeconómica y el contexto familiar de las y los estudiantes, en particular las condiciones de pobreza y marginalidad, la incorporación temprana al mercado laboral, la anomia familiar y las adicciones, entre otros. Por otro lado, hay situaciones intrasistema que tornan conflictiva la permanencia de los alumnos, como la relación con los docentes y otros actores de la comunidad educativa, los métodos de enseñanza y el acceso o no a programas de apoyo, entre otros. La violencia a lo interno de los centros educativos podría también explicar la decisión de algunos jóvenes de desertar, aunque este es un tema que requiere más investigación.

Para combatir las razones económicas de la desescolarización, el programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos” sigue siendo la iniciativa más importante. Para el 2010, el IMAS reportó un total de 185.229 estudiantes beneficiados, que equivalen a 138.415 familias y un monto entregado de 49.516 millones de colones.

12% de los jóvenes de 12 a 24 años no estudia ni trabaja

• *Mitad de los “nini” reside en zonas rurales.*

• *Siete de cada diez son mujeres.*

• *Elevados niveles de pobreza asociados al bajo nivel de educación.*

Los jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como “nini”, constituyen un grupo doblemente excluido, pues no tienen acceso al

conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno.

En 2010 se encontraban en esta situación 140.686 personas, que representan el 12,3% de la población en el rango etario de 12 a 24 años. De ellas, 44.922 tenían entre 12 y 17 años, y 95.764 entre 18 y 24, lo que indica que el problema se agudiza con la edad.

Un perfil de la población “nini”

costarricense, con datos de la Enaho 2010, muestra que siete de cada diez de sus miembros son mujeres. En el grupo de 12 a 17 años no hay diferencias marcadas entre sexos (55,8% mujeres y 44,2% hombres), pero en la población de 18 a 24 años, cuatro de cada cinco “nini” son mujeres.

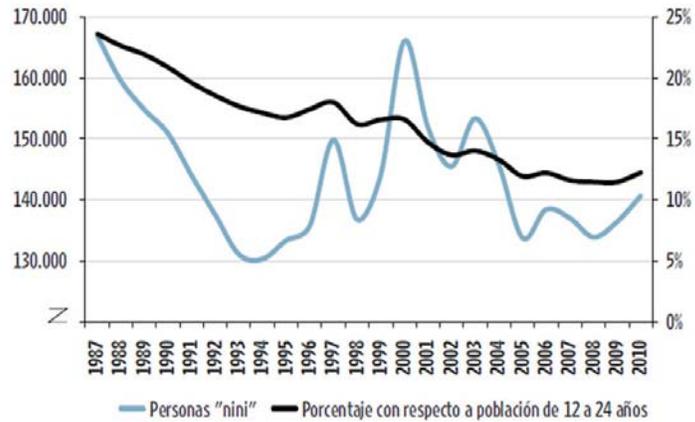
Por zona de residencia la rural tiene un peso mayor, pues allí se ubica la mitad de los “nini”. En el

grupo de 18 a 24 años, tres de cada cuatro “nini” que viven en el área rural son mujeres. La pobreza afecta de manera importante a esta población. En el grupo de 12 a 17 años, el 44,0% de los “nini” es pobre, cifra que disminuye levemente, a 37,4%, en el grupo de 18 a 24 años.

Los elevados niveles de pobreza están asociados a bajos niveles de educación, más de la mitad de los “nini” de 12 a 24 años tiene primaria o menos (un 5,6% no tiene instrucción). Solo el 15,3% logró completar la secundaria, principalmente los hombres de 18 a 24 años (31,7%), mientras que el logro disminuye en las mujeres (17,6%).

Gráfico 2.5

Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja (personas y porcentaje de la población de referencia)



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y Enaho 2010, INEC.

Ingresos no laborales representan 20% de ingresos de hogares

En 2010 los ingresos no laborales representaron en promedio casi el 20% de los ingresos totales de los hogares. No obstante, hay diferencias entre clases sociales y deciles, pues los rubros que componen esos ingresos, y su importancia relativa, varían entre grupos

Las transferencias sociales y las ayudas del Estado son particularmente relevantes en los hogares más pobres y en las clases de obreros, en especial los agrícolas, así como en el grupo de “otros trabajadores”. Los alquileres, los intereses y los dividendos, por su parte, son importantes en los hogares de mayores ingresos y en las clases alta y de medianos empresarios y expertos. (gráfico 2.6).

En lo que concierne a los ingresos laborales, es claro que, aunque lo deseen, no todas las personas tienen igual acceso al mercado de trabajo y a un nivel

Gráfico 2.6

Composición de los ingresos brutos totales mensuales de los hogares^{a/}, por tipo de ingresos, según clase social. 2010



a/ En la Enaho 2010 el INEC realizó una imputación de ingresos para los valores no declarados. No obstante, en este ejercicio solo se utilizó la información de los hogares que reportaron ingresos.

Fuente: Segura, 2011, con datos de la Enaho 2010, INEC.

de ingresos que les permita vivir dignamente. En el 2010 la tasa de desempleo abierto disminuyó en 0,5 puntos porcentuales con respecto al 2009 (registró un 7,3%), luego del aumento sufrido a raíz de la crisis económica,

cuando pasó de 4,9% en 2008, a 7,8% en 2009. La reducción del desempleo abierto se dio tanto en el área urbana como en la rural, aunque en esta última la tasa se mantuvo en un nivel ligeramente superior (7,7% frente a 7,1%).

Preocupa situación financiera del seguro de salud de la CCSS

•Durante el período 2006-2010 los ingresos de ese seguro crecieron en promedio un 7,6% anual, mientras que los gastos lo hicieron en un 9,5%.

•En el resultado confluyen elementos estructurales, factores de corto plazo y decisiones relacionadas con contrataciones y aumentos salariales.

El panorama financiero del 2010 no fue positivo para la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Durante ese año, el déficit del seguro de salud llegó a 94.931 millones de colones, un 7,2% del gasto total, con un faltante proyectado para el 2011 de 92.626 millones.

Esta situación muestra un panorama complejo, en el cual confluyen varios elementos. En primer lugar, existen tendencias estructurales, de largo plazo, que de modo paulatino han incidido en que los costos por paciente hayan crecido. El envejecimiento de la población, las variaciones del perfil epidemiológico y el progreso tecnológico (incluyendo el desarrollo de nuevos medicamentos) son aspectos que destacan en esta línea.

El incremento de las enfermedades crónicas y los tumores juega un rol preponderante. Por ejemplo, la incidencia del cáncer creció de 1,5 a 2,0 casos por cada mil habitantes en el período 1995-2005, a la vez que la mortalidad aumentó un 28,7% entre 1972 y el 2009, situándose en más de ochenta casos por 100.000 habitantes. Esta enfermedad se proyecta como la principal causa de muerte en los próximos veinte años, y constituye un desafío urgente de atender,

pues la toma de decisiones y su ejecución han sido lentas luego del cierre del Instituto Costarricense contra el Cáncer, en 2008.

Cuando el perfil epidemiológico transita hacia una mayor incidencia de enfermedades crónicas, dos de los rubros que más aumentan son los medicamentos y los servicios de apoyo. Datos de la CCSS muestran que la cantidad de fármacos por habitante pasó de 7,7 a 14,7 entre 1980 y 2009, mientras que el total de exámenes de laboratorio per cápita pasó de tres a casi trece en el mismo período.

Por otra parte, hay factores coyunturales, asociados a las fluctuaciones macroeconómicas vividas en el país desde el 2008, que también explican el devenir financiero del seguro de salud.

En particular, la coexistencia de un modelo de ingresos altamente procíclico con una estructura de costos acíclica (es decir, desligada del ciclo económico) crea vacíos que, en épocas de crisis, pueden acarrear desequilibrio financiero. La pasada coyuntura recesiva trajo consigo esa inestabilidad desde tres frentes: i) reducción de la masa salarial y las contribuciones, ii) aumento de la evasión, la morosidad y la subdeclaración salarial por parte de los empleadores y iii) presencia de un incentivo para el incumplimiento de las obligaciones (los empleadores ganan al demorar el pago, porque lo harán con moneda devaluada).

Otro factor relevante es el crecimiento en el número de afiliados al seguro de salud en la modalidad de "cuenta propia" o voluntario. Esta categoría representaba un 14,8% (136.877)

de los trabajadores asegurados en el 2001, pero aumentó a 19,8% (283.814) en 2010.

El crecimiento de este tipo de asegurados podría tener implicaciones negativas, ya que por esta vía desaparece la contribución patronal y debe ser asumida por el Estado, con lo que la deuda de éste con la CCSS se incrementa. Es interesante anotar que las características socioeconómicas de los asegurados por cuenta propia, en promedio, son mejores que las del resto de la ciudadanía.

Por último, decisiones de índole administrativa relacionadas con aumentos salariales y contrataciones, así como las debilidades en el control y evaluación de la gestión, completan la tríada de elementos que condujeron al desbalance financiero de la CCSS.

Una presión adicional sobre las finanzas de la CCSS provino de los gastos administrativos, los cuales pasaron del 3,5% al 5% de los gastos totales entre 2000 y 2009. Este incremento podría deberse, al menos parcialmente, al incremento del personal administrativo, que aumentó a un ritmo medio de 7,4% por año en el período 2005-2009 y fue la segunda categoría más dinámica de la planilla, después del personal de salud.



Personas con discapacidad en desventaja socioeconómica

• *Incidencia de la pobreza es mayor entre las personas con discapacidad.*

• *Segmentos de mayor edad dominan la pirámide poblacional de este grupo.*

Las condiciones económicas, sociales, educativas y laborales de las personas con discapacidad en Costa Rica las colocan en una clara desventaja frente al resto de la ciudadanía.

Desde que se realizó el Censo 2000, el país no contaba con información cuantitativa actualizada sobre las condiciones individuales, familiares y socioeconómicas de las personas que viven con discapacidad. Ese vacío fue llenado de manera temporal por la Enaho 2010, en la cual se incorporó una pregunta específica que aportó insumos para elaborar un perfil de los grupos con necesidades especiales.

En 2010 la proporción de costarricenses que declararon vivir con al menos una discapacidad alcanzó el 4,2% de la población nacional (cifra inferior al 5,3% captado por el Censo 2000), lo que equivale a un total de 190.338 personas. Sobresalen dos limitaciones que afectan

Características de la población con discapacidad

1. La proporción de hombres es mayor que la de mujeres (53,1%).
2. Los segmentos de mayor edad dominan la pirámide poblacional de este grupo.
3. Las regiones Central y Brunca muestran tasas de discapacidad que superan la media nacional, contrario a la Pacífico Central y la Huetar Norte, que se ubican por debajo.
4. La incidencia de la pobreza es superior: un 22,1% de las personas con una discapacidad y un 26,6% de las personas con dos discapacidades son pobres, en contraste con un 17,2% del resto de la población.
5. Tiene menor escolaridad (en promedio tres años menos). El 56% de esta población solo aprobó la enseñanza primaria.
6. El 63,7% de las personas con discapacidad se encuentra inactiva laboralmente y, entre quienes están dentro de la PEA, un 8,9% está desempleado.
7. El desempleo no solo es mayor, sino que suele ser más duradero. En total, un 33% de los desempleados con discapacidad ha estado en esa situación por más de un año, en contraste con el 12,9% de los demás desocupados. Para los que trabajan, las condiciones en que lo hacen también son más precarias. En general, los trabajadores con discapacidad suelen gozar menos de salario fijo, aguinaldo, vacaciones pagas, seguro de riesgos del trabajo y pago de horas extras.

a seis de cada diez personas con discapacidad: la dificultad para caminar y subir gradas, y el impedimento para ver aun

usando lentes. Asimismo, un 28% de los integrantes de este grupo experimenta una segunda discapacidad.

Se mantiene expansión de la inversión social pública

• *Inversión social pública creció en el 2010, pese a restricciones fiscales del Gobierno.*

• *Crecimiento real limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (7% anual).*

La inversión social pública (ISP) muestra un repunte significativo

desde 2006, y mantuvo ese crecimiento a pesar de la contracción económica vivida por el país en 2009, gracias a la aplicación de una política anticíclica. Sin embargo, el crecimiento real de la ISP total en 2010 fue limitado (0,8%).

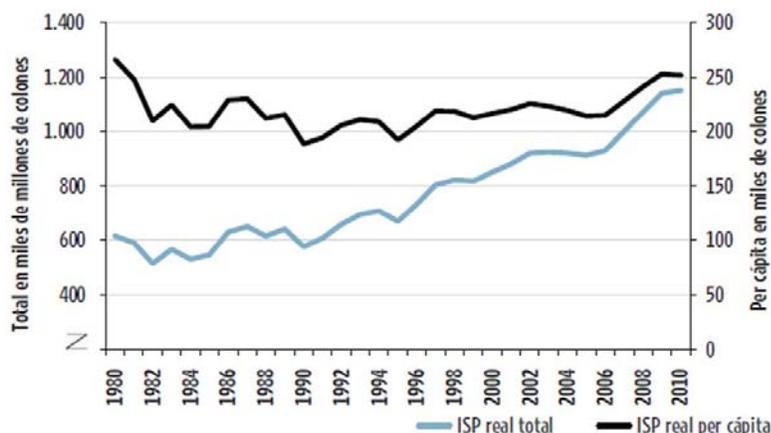
En la última década (2001-2010)

el crecimiento acumulado de la ISP total alcanzó un 35%, lo que representa una media anual de 3,1%. Esta expansión es inferior a la mostrada en los últimos cinco años, debido al estancamiento que sufrió este indicador entre 2003 y 2006 (gráfico 2.8).

El análisis por sectores revela que:

Gráfico 2.8

Evolución de la inversión social pública real, total y per cápita
(colones del año 2000)



Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP, Corec II, instituciones involucradas, BCCR, CGR, INEC y CCP-UCR.

* Educación fue el segmento de mayor expansión dentro del gasto social durante el 2010, particularmente la educación básica.

* El sector salud sufrió una leve contracción real de sus recursos por habitante.

* El segmento de seguridad social tuvo un crecimiento real, aunque limitado.

* El sector de vivienda y territorio mostró un comportamiento desfavorable, ya que por segundo año consecutivo se contrajo en términos reales.

* Los servicios culturales y recreativos -que no llegan a representar el 1% de la ISP- también mostraron una contracción real.

También es posible clasificar los programas sociales según los criterios que se aplican para que las personas accedan a sus beneficios

Programas Universales

Los programas universales, aquellos dirigidos a toda la población, se expandieron en el 2010 con respecto al 2009 (6,4% y 5,1% en términos per cápita), especialmente los servicios educativos y el suministro de agua. Representaron el 58% de la ISP total y el 12,6% del PIB.

Programas restrictivos

La inversión en programas restrictivos, los que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior), mostraron una contracción real del

2,2% en términos globales y de 3,3% en términos per cápita.

Servicios contributivos

Los servicios contributivos, cuyo acceso pasa por un aporte previo que otorga el derecho a disfrutar del beneficio en el futuro, mostraron una expansión real total limitada (0,4%).

Programas selectivos

Los programas selectivos, aquellos dirigidos a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, mostraron la mayor expansión en el 2010, después de los servicios universales (3,3% total y 2,1% per cápita).

Ante la recesión económica y la lenta recuperación del empleo y los ingresos, las transferencias monetarias cobraron mayor importancia para los hogares de menores ingresos. El Informe Estado de la Nación ha dado seguimiento a dos programas sociales que transfieren dinero en efectivo a las familias pobres: las pensiones del régimen no contributivo (RNC) y el programa "Avancemos", y ha valorado su impacto en la mitigación de la pobreza. Los resultados indican que en 2010 el RNC logró reducciones de -1,7 puntos porcentuales en la pobreza total y de -1,9 puntos porcentuales en la extrema. El impacto de "Avancemos" se estima en una reducción de 0,5 puntos porcentuales, tanto en la pobreza total como en la extrema.



Cerca de la mitad de las viviendas tiene algún problema físico o hacinamiento

- Alrededor del 30% de las familias costarricenses no posee casa propia.
- El total de residencias en mal estado asciende a 121.256.
- Mayores problemas de vivienda en región Huetar Atlántica y obreros agrícolas.

El país enfrenta retos clave en calidad de las viviendas, reducción de brechas entre grupos socioeconómicos y acceso al crédito. Estimaciones para el 2010 indican, por ejemplo, que alrededor de la mitad de las residencias presenta al menos un problema físico o de hacinamiento.

Esos problemas se concentran con mayor intensidad en los habitantes de la región Huetar Atlántica y en los obreros agrícolas, lo cual acentúa las condiciones de pobreza que experimentan muchos de estos hogares (cuadro 2.6).

El Decimoséptimo Informe Estado de la Nación incorpora un análisis de la tenencia de vivienda por clase social, en el que resaltan dos elementos. En primer lugar, más de tres cuartas partes de las residencias de los grupos de mayores ingresos (clases alta, medianos empresarios y expertos, clases intermedias y pequeños propietarios) son propias, ya sea canceladas o en proceso de pago. Para los demás grupos esta proporción se reduce al 66,5%. Aproximadamente el 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas.

En segundo lugar, existen amplias disparidades en cuanto a la calidad de las residencias. Las viviendas de los obreros agrícolas poseen las peores condiciones del stock habitacional. En total, un 9,1% vive con hacinamiento, un 40% tiene servicios básicos deficientes o carece de ellos y dos de cada tres casas presentan un estado físico malo o regular, todo lo cual redundará en un 27,3% de viviendas

consideradas inaceptables o deficientes para habitar.

Los esfuerzos por erradicar tugurios y dotar de casa propia a la clase media siguen siendo insuficientes y han topado con barreras de financiamiento, no obstante la creación del llamado “impuesto solidario” y el surgimiento de programas bancarios que financian la totalidad de la vivienda.

Cerca del 30% de las familias costarricenses no posee casa propia. Iniciativas de la banca comercial (programas de financiamiento al 100%) y el bono diferenciado del Banhvi fueron lanzados en el 2010, pero sus efectos aún están por verse. Los rígidos requisitos para optar por crédito y los bajos montos a los que el grueso de la población tiene derecho (dados sus ingresos y el valor de los bienes raíces) parecen frenar el ímpetu por solicitar préstamos para vivienda, creando barreras institucionales para el acceso a este bien.

Cuadro 2.6

Indicadores de calidad de la vivienda, según región. 2010
(porcentaje de viviendas)

Región	En estado físico malo	No dispone de servicios básicos o estos son deficientes	Inaceptable o deficiente ^{a/}
Central	6,4	5,6	8,9
Chorotega	13,7	17,3	18,3
Pacífico Central	15,1	9,9	19,0
Brunca	16,0	21,1	19,3
Huetar Atlántica	18,1	34,1	24,9
Huetar Norte	13,3	29,2	19,7
Total del país	9,6	11,8	12,9

a/ Para la construcción del indicador, el INEC toma en cuenta el estado físico de la vivienda, la condición de hacinamiento por dormitorio y la disponibilidad de servicios básicos. Las categorías abarcan desde lo óptimo (cuando el estado físico de la vivienda es bueno, no hay hacinamiento y se cuenta con los servicios básicos), hasta lo inaceptable, cuando todas las dimensiones son deficientes.

Fuente: Pacheco, 2011c, con datos de la Enaho 2010, INEC.

“Sicariato” y asesinatos ligados a narcotráfico siguen en aumento

- Tasa de homicidios del período 2008-2010 fue un 46,3% mayor que la del trienio 2005-2007.

- Homicidios por problemas de drogas, presunción de “sicariato” y venganzas asociadas al narcotráfico representaron el 40% de los asesinatos en 2010.

- Crecen los homicidios contra mujeres, infantes y adolescentes. Entre 2009 y 2010 hubo catorce asesinatos de tipo sexual, de los cuales siete fueron cometidos contra niñas menores de 15 años.

La situación vivida en el 2010 confirma el cambio en los patrones de violencia que el país ha venido registrando en años recientes. En 2010 se cometieron en Costa Rica 235.195 delitos, que representan un 1,7% más que en 2009.

La tasa de homicidios se mantuvo

prácticamente inalterada en los máximos niveles históricos. El número de víctimas de homicidio ascendió a 527, dos personas más que en 2009, para una tasa de 11,5 por cada 100.000 habitantes. La tasa trienal del período 2008-2010 fue un 46,3% mayor que la del trienio 2005-2007.

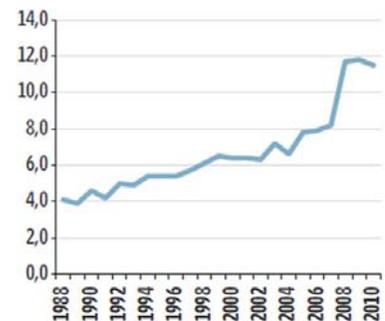
Las tasas prevaletentes en el trienio 2008-2010 en delitos contra la vida y femicidios están por encima de las experimentadas en períodos anteriores. La violencia contra las mujeres, la infancia y adolescencia ha venido en ascenso a través de los homicidios de tipo sexual y la violencia doméstica.

En el 2010 los delitos contra la propiedad aumentaron a 1.825 casos por 100.000 habitantes, con lo que Costa Rica llegó a la mayor tasa de las últimas décadas.

Resulta preocupante el crecimiento

Gráfico 2.9

Evolución de la tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)



Fuente: Poder Judicial, 2011.

acelerado en los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de “sicariato” y venganzas asociadas al narcotráfico, los cuales pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.

Avances selectivos, lentos e insuficientes en cierre de brechas de género

- Principales rezagos en el cierre de brechas en materia de empleo, cuidado y violencia contra las mujeres.

Si bien se han registrado progresos en algunos ámbitos de la ejecución de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), estos son selectivos y lentos. Hay un desarrollo muy desigual entre objetivos, con logros y desafíos pendientes que muestran alta variabilidad (cuadro 2.12). Los principales rezagos se observan en materia de empleo, cuidado y

violencia contra las mujeres.

Entre los principales avances normativos destaca la reforma al Código Electoral en 2009 -que establece el principio de paridad en todas nóminas de elección popular-, así como el decreto ejecutivo 36020, del 2010, que crea la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, la entrada en vigencia de la “Ley de creación del sistema nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres” en 2008, y la restitución

de los artículos 22 y 25 de la “Ley de penalización de la violencia contra las mujeres”.

Un hecho relevante es que, si bien en todos los objetivos de la PIEG se registran avances normativos, estos corresponden más a decretos y políticas, que a leyes propiamente dichas. Esto abre un escenario de mayor complejidad, por cuanto la puesta en marcha de las distintas iniciativas en muchos casos está supeditada a la prioridad política que se asigne a los temas, así como a la existencia de las condiciones

y los recursos necesarios. El ejemplo más claro en este sentido es el objetivo relacionado con el cuidado de la infancia, el cual cuenta con instrumentos normativos y una clara decisión política, pero cuya concreción depende de la capacidad para implementar las acciones en el entramado institucional del Estado y para hacer un uso eficiente de los recursos asignados.

Cuadro 2.12

Balance de indicadores de seguimiento de la PIEG. 2007-2010

	Indicador	Tendencia mujeres	Brecha mujeres/hombres
1. Cuido	Personas inactivas que no trabajan por atender obligaciones familiares o personales	Aumenta	Se mantiene
	Personas ocupadas que no pueden aumentar la jornada laboral por obligaciones familiares	Aumenta	Se mantiene
	Población inactiva en oficios domésticos	Disminuye	Aumenta
2. Empleo	Tasa neta de participación	Se mantiene	Disminuye
	Tasa de desempleo abierto	Aumenta	Disminuye
	Personas aseguradas directas al seguro de salud de la CCSS	Aumenta	Se mantiene
	Personas ocupadas en sector formal	Aumenta	Se mantiene
	Ingresos de las personas ocupadas	Aumenta	Disminuye
3. Educación	Porcentaje de nacimientos de madres adolescentes	Disminuye	
	Alumnas embarazadas en el sistema educativo	Aumenta	
4. Violencia	Mujeres asesinadas por femicidio o condición de género	Aumenta	Aumenta
	Tasa de homicidios por violencia doméstica	Aumenta	Aumenta
5. Participación política	Porcentaje de personas electas en diputaciones	Se mantiene	Se mantiene
	Porcentaje de personas en juntas directivas de instituciones públicas	Aumenta	Mejora
	Porcentaje de personas en el Poder Ejecutivo	Aumenta	Mejora
	Porcentaje de personas en la Corte Suprema de Justicia	Mejora	Aumenta

Fuente: Román y Morales, 2011, con datos de las EHPM y registros administrativos de las instituciones.



Noticias Económicas **NE**

Valoración general

En el 2010, el crecimiento moderado del PIB, de los ingresos de las personas y del empleo con la consiguiente reducción del desempleo y el subempleo- no fue suficiente para lanzar las campanas al vuelo y anunciar que la economía nacional, pese a ser calificada como lenta y dependiente del crecimiento global, logró recuperarse de la crisis.

Economía se recupera pero a un ritmo menor

• Ritmo de recuperación fue menor que el mundial (5%) y que el del grupo de países en desarrollo y emergentes (3% y 7,3%, respectivamente)

En 2010 el PIB costarricense retomó una tasa de crecimiento positiva (4,2%), luego de la contracción de 1,3% experimentada en 2009. La recuperación inició hacia el segundo trimestre de ese año y

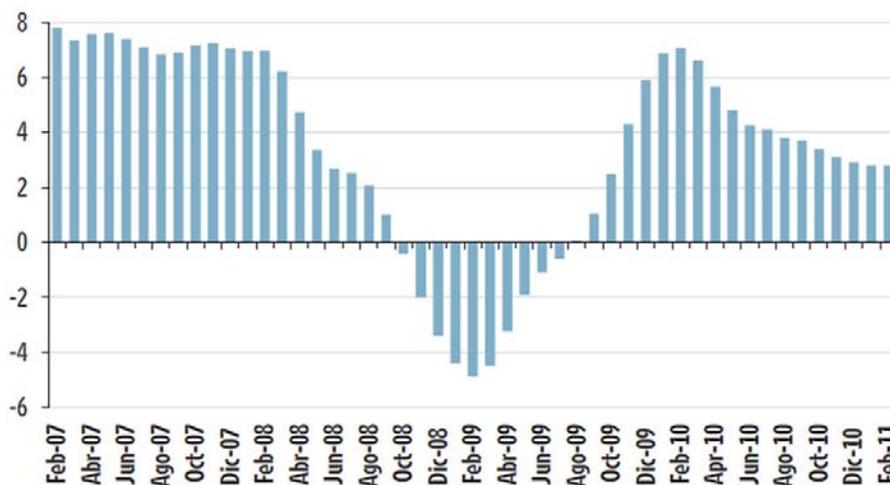
se afianzó a un ritmo creciente durante los doce meses posteriores (gráfico 3.1).

Sin embargo, la expansión alcanzada por la economía estuvo lejos del promedio registrado en el período de auge previo a la crisis (6,7%) e incluso fue inferior al comportamiento observado en América Latina y el Caribe,

donde el crecimiento alcanzó un 6,1% en el 2010, sobre todo por el dinamismo que mostraron Argentina (9,2%), Brasil (7,5%), Perú (8,8%) y Uruguay (8,5%). También contribuyó la expansión que se dio en República Dominicana (7,8%) y Panamá (7,5%).

Gráfico 3.1

Índice mensual de actividad económica (IMAE)
(variación mensual)



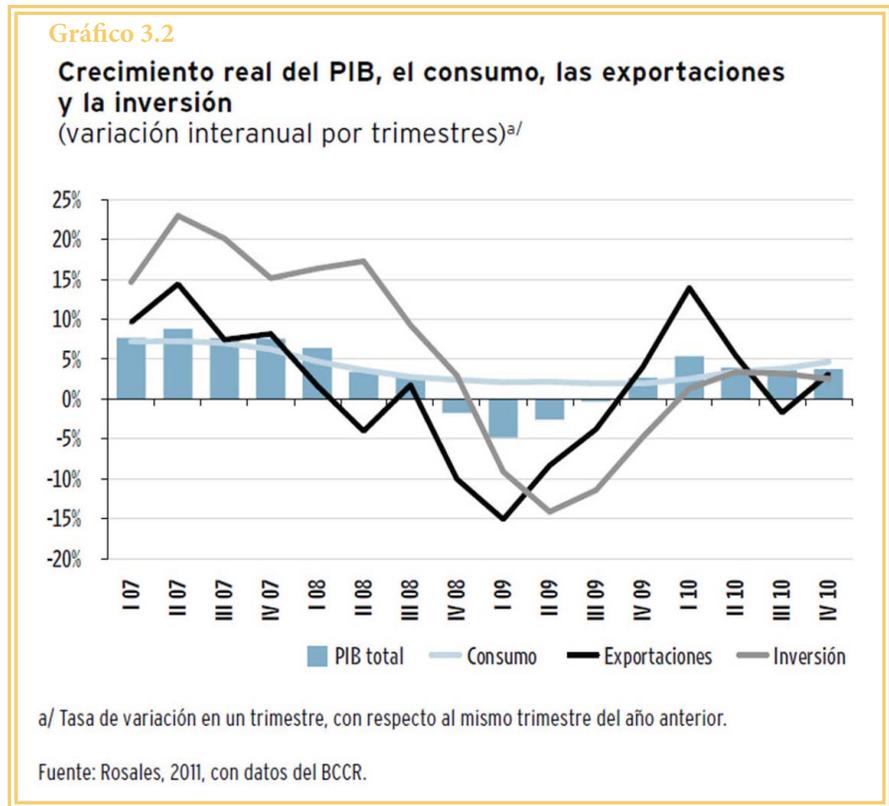
Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

Exportaciones e inversión pierden impulso, pero consumo privado se acelera

La producción mostró una recuperación sostenida, impulsada principalmente por las exportaciones y la inversión. A partir del segundo trimestre del 2010 ambas actividades perdieron dinamismo, lo que determinó una desaceleración del crecimiento. En contraposición, el consumo se mantuvo estable a lo largo de todo el período analizado.

La desaceleración de las exportaciones de bienes se debió principalmente al comportamiento de los regímenes especiales, cuyas ventas registraron crecimientos negativos hacia el final del 2010. Por su parte, las exportaciones de servicios, en particular las empresariales, continuaron con el dinamismo que vienen mostrando desde hace varios años.

Por el lado del consumo, uno de los factores que explica su desempeño es la mejora del poder adquisitivo. Por dos años consecutivos (2009 y 2010) los salarios ajustados por la inflación han tenido un comportamiento



positivo en comparación con años previos. Los salarios mínimos reales crecieron en promedio un 3,2% en estos años. Por su parte, los salarios promedio reportados a la CCSS aumentaron un 6,8% en el mismo período.

Más información en
www.estadonacion.or.cr

Crece mayoría de sectores productivos

- *El repunte es mayor en los servicios privados.*
- *Entre los años 2000 y 2010 la agricultura, la industria y el comercio perdieron importancia relativa, en contraposición con actividades como transporte, comunicaciones y servicios financieros y empresariales.*

La recuperación económica fue favorable para todos los sectores que se contrajeron con la crisis, salvo para la construcción, que en el 2010 experimentó una segunda contracción, incluso mayor que la de 2009.

El sistema financiero creció un 2,2%, mucho menos que el año anterior (5,1%). El estancamiento

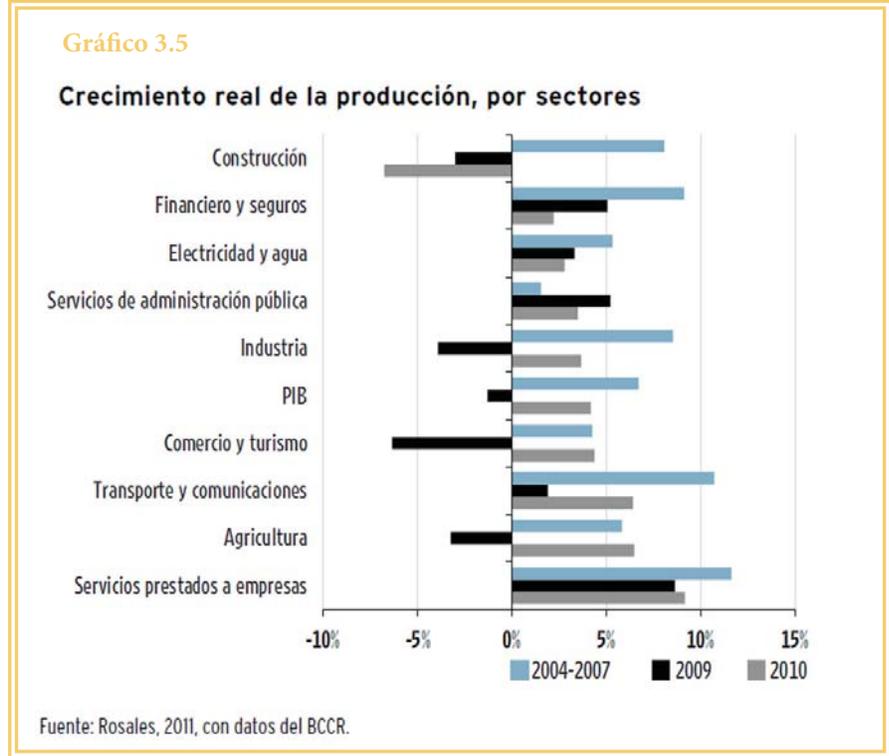
que registró el crédito al sector privado en el 2010 es uno de los factores que explican este resultado. También se observó un menor ritmo de expansión en el crédito al sector público, que pasó de crecer un 5,5% en 2009 a un 3,5% en 2010, reflejando así el deterioro progresivo que muestran las finanzas públicas desde el 2009 (gráfico 3.5).

Como se dijo, la mayoría de los sectores se recuperó en el 2010, pero con tendencias y ritmos distintos. Además, su crecimiento estuvo muy lejos del observado antes de la crisis reciente. Los servicios privados, en especial los internacionales (tales como call center y back office), mantuvieron el dinamismo de años previos y, de esta forma, continuaron modificando la estructura productiva del país.

Cambios repercuten en empleo

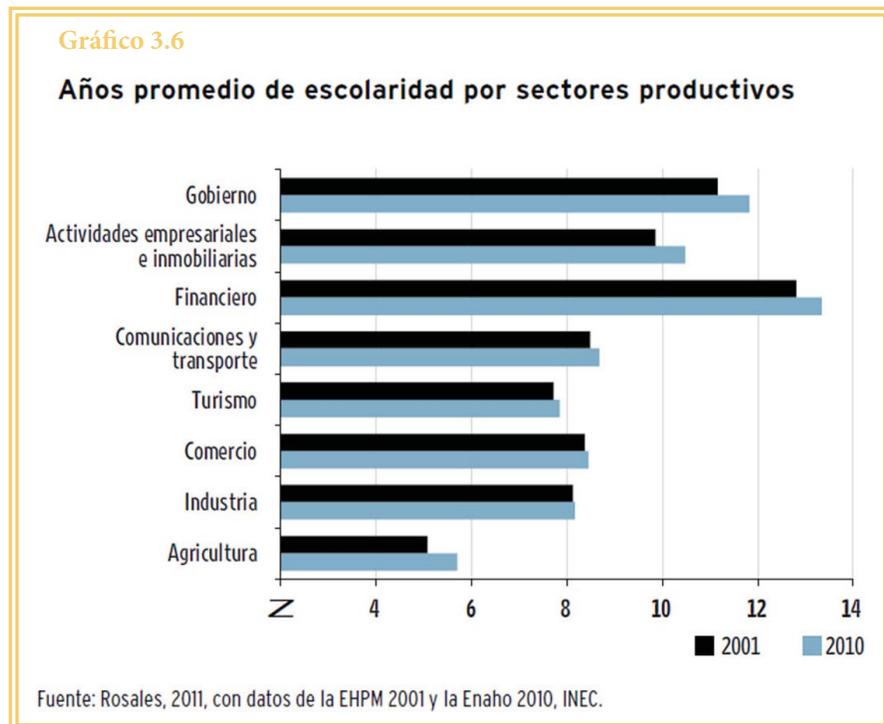
Los sectores que en la última década incrementaron su participación dentro de la economía, excepto la construcción, también lo hicieron en la generación de puestos de trabajo.

El dinamismo que muestran los servicios privados, principalmente los internacionales, así como las contrataciones del sector público, ha beneficiado a la mano de obra



más calificada, dado que los ocupados en estas actividades son los que en promedio registran los mayores niveles de educación, aunque, como en otras ocasiones

ha señalado el Informe Estado de la Nación, no con estándares óptimos (gráfico 3.6). Esta tendencia se mantuvo en el 2010.



Si se compara la recuperación del 2010 con los resultados obtenidos en el período expansivo 2004-2007, es claro que la tasa de crecimiento en el año bajo análisis fue muy inferior a las observadas en los años previos a la crisis, con excepción de la administración pública y la agricultura, cuya expansión en 2010 fue superior.

Más información en
www.estadonacion.or.cr

Recuperación no alcanza para dar más empleo a afectados por crisis

Un aumento de 23.106 nuevos ocupados no fue suficiente para compensar el crecimiento de la población en edad de trabajar (personas de 15 años y más) debido a que la creación de puestos de trabajo puede estar siendo afectada por las menores tasas de expansión económica de los últimos dos años, la apreciación cambiaria, el entorno internacional de lenta recuperación -que afectan especialmente al sector exportador- y la depresión del sector construcción.

Incluso es de esperar que las empresas de estos sectores se concentren en la búsqueda de una mayor eficiencia, es decir, de aumentos en su producción sin incrementar el empleo.

Por sector institucional, de los 23.106 nuevos empleos que se generaron, 16.400 (siete de cada diez) correspondieron al sector público. El empleo público favoreció la contratación masculina (10.075 hombres versus 6.325 mujeres), mientras que la población femenina fue la más beneficiada por el crecimiento del empleo privado.

En el sector privado el crecimiento fue de apenas un 0,4% (equivalente a 5.611 empleos), una cifra muy inferior al promedio registrado durante el período de expansión 2004-2007 (4,1%) y al promedio de la última década (3,3%). Esta débil recuperación fue especialmente para los grupos más afectados por la crisis (los trabajadores informales y los obreros no calificados). El empleo formal se expandió en las actividades de la “nueva economía”, no así en las de la “vieja economía”, donde se ubica la mano de obra con menores niveles de escolaridad e ingresos.

Para los obreros industriales, el grupo más afectado por la reciente crisis, la reactivación económica del 2010 no generó oportunidades de empleo. En 2009 estos habían sido notablemente perjudicados por la caída de la construcción, donde se perdieron 24.059 puestos de trabajo. En el 2010 esta actividad se volvió a contraer, y como resultado hubo una pérdida adicional de 11.556 empleos. Como se sabe, estos obreros se caracterizan por sus bajos niveles de escolaridad e ingreso. Por el contrario, el sector de intermediación financiera (que pertenece a la “nueva economía”) registró el mayor aumento del empleo en 2010.

La educación, los idiomas y el uso de computadoras e Internet son elementos clave en un contexto de mayor integración al comercio internacional, en el que la competitividad está basada cada vez más en el conocimiento.

En el período 1990-2009 el empleo calificado, es decir, de personas con once años o más de educación formal (secundaria completa o más), aumentó sostenidamente, lo cual se refleja en el porcentaje de ocupados calificados con respecto al total de ocupados, que pasó de 26,3% en 1990 a 40,6% en 2009.

Cuadro 3.2

Ocupados de 15 años y más, por rama de actividad. 2009 y 2010

	EE ^{a/} 2009	Enaho 2010
Total ocupados	1.879.058	1.902.164
Agricultura, ganadería y pesca	281.070	285.076
Industria manufacturera ^{b/}	221.050	229.865
Electricidad, gas y agua	27.852	35.675
Construcción	116.140	104.584
Comercio y reparación	358.436	347.768
Hoteles y restaurantes	95.958	96.328
Transporte, almacen. y comunicaciones	122.636	119.346
Intermediación financiera	37.531	48.979
Actividades inmobiliarias y empresariales	127.887	127.421
Administración pública	90.907	92.823
Enseñanza	119.846	126.942
Salud y atención social	71.866	63.953
Servicios comunitarios y personales	66.523	69.604
Hogares con servicio doméstico	131.371	135.512
Organizaciones extraterritoriales	1.950	2.150
Actividades no bien especificadas	8.035	16.138

a/ Encuesta experimental de la Enaho 2009.

b/ Incluye minas y canteras.

Fuente: Sauma, 2011, con datos del INEC.

Características de “vieja economía” limitan competitividad y progreso social del país

- Solo un 4% de los ocupados en la “vieja economía” domina el idioma inglés, un acíframuy inferior a la media nacional, de 11,6%.
- El uso de computadoras e Internet constituye otro importante reto, toda vez que las cifras alcanzan un 30% y un 14%, respectivamente. En cambio, en la “nueva economía” se registra un 51% en el primer caso y un 31% en el segundo

Los rezagos en la economía tienen implicaciones relevantes en la distribución del ingreso y en la productividad del país, dado que la “vieja economía” brinda trabajo a una cuarta parte de los ocupados, unas 460.000 personas.

Esta situación repercute fuertemente en los niveles

de pobreza, puesto que una proporción significativa de la mano de obra menos calificada se ubica en este tipo de economía, que se caracteriza por sus bajos niveles de productividad.

Esto ayuda a explicar el bajo crecimiento relativo que ha registrado la productividad total de los factores de la economía costarricense en la última década, a pesar de que en la “nueva economía” existen actividades muy dinámicas, favorecidas por las políticas de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones directas, que han tenido resultados macroeconómicos positivos. Queda claro, entonces, que la capacidad de estas políticas para generar encadenamientos productivos con los sectores que constituyen la “vieja economía”, sigue siendo limitada.

La mayoría de las ventajas derivadas de la “nueva economía” se concentra en la mano de obra más calificada, que por lo general se ubica en las zonas urbanas. Los trabajadores que dependen de la “vieja economía” no poseen las competencias laborales necesarias para aspirar a los beneficios de la “nueva economía” y esto explica las dificultades del país para reducir la pobreza e incrementar la productividad total de los factores.

Ante este panorama se requieren políticas de desarrollo productivo que mejoren el capital humano, la infraestructura, el “emprendedurismo”, el acceso a financiamiento y otros aspectos que son claves para la competitividad, y que además promuevan encadenamientos productivos que amplíen las oportunidades de la población.

Aumentan Mipyme exportadoras, pero su desempeño se deteriora

- Ampliar la educación y las destrezas de la fuerza laboral es esencial para aumentar la productividad del país y generar un crecimiento económico que brinde mayores oportunidades a la población.
- Los esfuerzos de innovación, la transferencia de tecnología y la efectividad de las políticas públicas de fomento exportador, aumentan la probabilidad de que una Mipyme se convierta en exportadora

La tendencia a la baja en el número de empresas exportadoras grandes siguió en el 2010 y aumentó el de las micro, pequeñas y medianas

empresas (Mipyme), las cuales registraron una cantidad superior a la de años previos a la crisis.

Dentro de este grupo, las pequeñas y medianas empresas (PYME) tuvieron una mayor participación en el valor exportado: mientras en el 2007 representaban el 9%, en el 2010 la cifra alcanzó el 14%. Por su parte, el aporte de las microempresas no varió entre estos años, más bien en el 2010 se redujo al 1%, luego de haber alcanzado un 2% en 2008 y 2009 (cuadro 3.4).

A pesar de estos resultados, el índice de desempeño exportador que calcula Procomer muestra

un deterioro para las Mipyme. Entre 2007 y 2010 se registró una reducción significativa en las empresas de este sector calificadas como altamente exitosas y un aumento en las poco exitosas (de 32% a 9% y de 3% a 12%). Las medianamente exitosas mantuvieron su posición, mientras que el porcentaje de empresas clasificadas como regularmente exitosas se incrementó (de 28% a 42%).

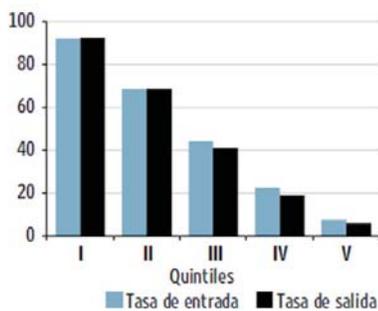
Las PYME son más inestables en los mercados internacionales, su probabilidad de exportar por períodos prolongados es mucho menor. Además, la tasa de reincidencia de las PYME

exportadoras (porcentaje de las empresas que dejan de exportar y vuelven a hacerlo posteriormente) es baja, en promedio un 6,1%.

En la última década la tasa neta promedio de entrada en el sector exportador fue de 2,4%, es decir, existe una tendencia creciente en el parque de empresas exportadoras. Sin embargo, cuando los resultados se ajustan por el tamaño de las empresas, la tasa neta de entrada de las más pequeñas es negativa, en particular en los quintiles primero y segundo, donde alcanza -0,4% y -0,2%, respectivamente (gráfico 3.7).

Gráfico 3.7

Tasas de entrada y salida de las empresas exportadoras, según quintiles del monto exportado. 2000-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Umaña, 2011.

Clima de negocios es clave para Mipyme

La mejora en el clima de negocios de un país favorece a todas las empresas, pero el efecto es aun más importante para las Mipyme. Enfrentar los obstáculos que se presentan en sus actividades implica para ellas la inversión de una proporción considerable de sus recursos, en comparación con las empresas grandes, y puede ser la diferencia entre ser o no más productivas y tener la capacidad para exportar o no.

El marco institucional juega un

Cuadro 3.4

Numero de empresas y volumen de exportaciones, según tamaño. 2007 y 2010

Empresas	2007		2010	
	Número	Exportaciones (millones de dólares)	Número	Exportaciones (millones de dólares)
Grandes	497	8.409	404	7.965
Pyme	1.243	841	1.296	1.312
Microempresas	331	93	425	94

Fuente: Rivera, 2011, con datos de Procomer.

papel crucial en el mejoramiento del clima de negocios. El exceso de regulaciones, leyes, requisitos y controles para invertir y realizar actividades productivas, así como la calidad de los servicios que proveen las entidades públicas, inciden directamente en el desempeño empresarial y el crecimiento económico del país.

En este contexto, son particularmente relevantes los procesos de registro y formalización de las empresas. En la medida en que los trámites y requerimientos son más complicados y costosos, se desincentiva el establecimiento de nuevos negocios y se promueve la informalidad.

Aunque existen numerosos estudios sobre el desempeño competitivo del país, son poco frecuentes los que se enfocan en el nivel empresarial, para profundizar en los determinantes internos y externos de la productividad y en la capacidad de exportar, especialmente de las Mipyme.

Con el fin de aproximar el análisis de este tema, Unimer aplicó una encuesta de campo a doscientas Mipyme, en un estudio que cubrió el período 2007-2010 y consideró empresas exportadoras y empresas que dejaron de exportar pero que aún operan en el mercado nacional.

Los resultados indican que un

15% de las empresas nació como firma exportadora, mientras que más de la mitad realizó su primera exportación cinco años después de haber iniciado operaciones. Dado que el 73% de las empresas entrevistadas señaló que su principal mercado es el nacional, se vuelve aun más relevante analizar los determinantes de su desempeño productivo y exportador en particular.

Se consultó sobre los factores internos de la empresa que influyen la capacidad de exportar. Entre los catorce temas señalados en este sentido, cinco fueron destacados como los principales: i) uso de tecnologías de información y comunicación, ii) gestión empresarial, iii) proceso productivo, iv) innovación, y v) capacitación y asistencia técnica.

En relación con los factores externos que dificultan la gestión exportadora, los entrevistados destacaron las variaciones del tipo de cambio, el bajo nivel de éste y la infraestructura vial.

Promoción de emprendimientos

Este es un mecanismo valioso para generar inclusión social, oportunidades laborales, innovación y desarrollo económico y social, local y regional. Pero las condiciones del entorno costarricense, así como los riesgos

económicos y culturales de “ser empresario”, dificultan el proceso emprendedor. Por su parte, el sector público cuenta con políticas limitadas de fomento de iniciativas empresariales. A esta realidad se deben sumar las brechas de desarrollo que existen entre las diferentes regiones del país.

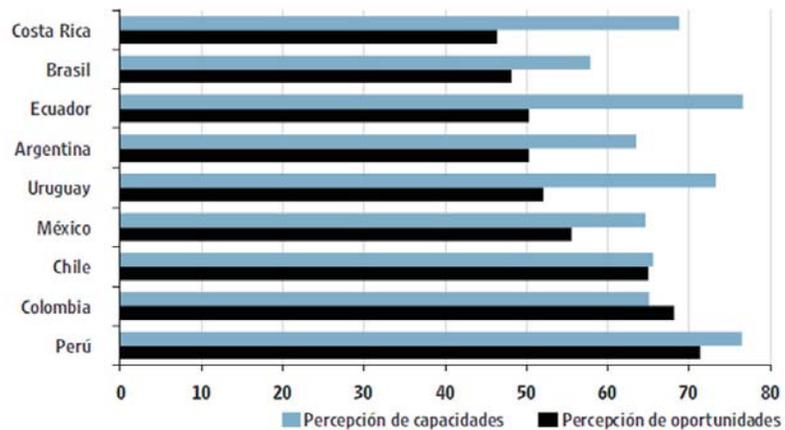
Una encuesta realizada en 2010 por la Asociación Incubadora Parque Tec entrevistó a 2.000 personas en edades de entre 18 y 64 años, y encontró que en Costa Rica prevalece un entorno poco favorable para los emprendedores, toda vez que más de la mitad de la población entrevistada considera que el país no ofrece oportunidades para iniciar emprendimientos. Si se compara esta cifra con la de naciones latinoamericanas de similar desarrollo, Costa Rica aparece en la última posición.

La escasez de financiamiento es uno de los principales factores que frenan el “emprededurismo” en Costa Rica. La creación de empresas depende en mucho de la capacidad financiera de sus dueños y, al ser ésta limitada, se genera un nivel subóptimo de nuevas iniciativas y, por ende, se inhibe la movilidad social que se logra por esa vía. En una encuesta reciente, el BID entrevistó a los representantes de doscientas Mipyme costarricenses; encontró que el 57% de ellas se autofinancia y que en la fase de inicio de operaciones más de dos tercios utilizan recursos propios.

Costa Rica ha realizado esfuerzos para mejorar la inclusión financiera de las Mipyme. Entre ellos destaca el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), creado en 2008 mediante la Ley 8634, como un “mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el

Gráfico 3.10

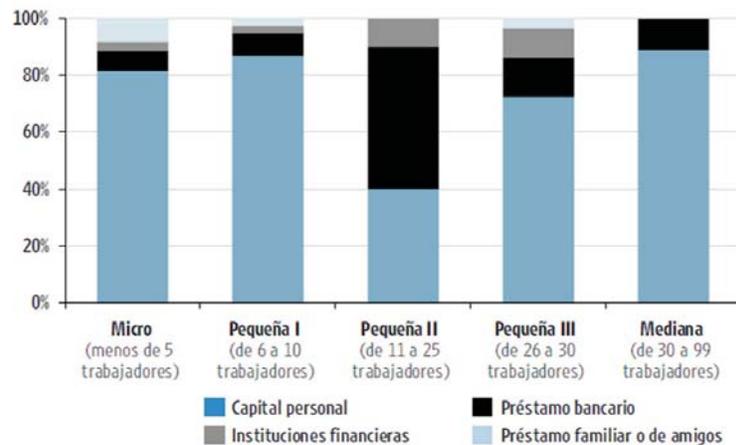
Percepciones de los emprendedores en países latinoamericanos de similar desarrollo. 2010
(porcentaje de la población, economías basadas en la eficiencia)



Fuente: Elaboración propia con base en Petry y Lebendiker, 2011.

Gráfico 3.11

Fuente de financiamiento del capital inicial de las Mipyme



Fuente: Titelman, 2011.

modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social”.

Sin embargo, la creación del SBD no ha tenido los resultados esperados, ya que la falta de funcionalidad en su diseño le ha impedido “despegar”.

En este sentido, la Comisión Evaluadora (establecida por la misma Ley 8634) dio a conocer un informe en el cual señala, entre otras, las siguientes limitaciones: i) falta de definición y articulación entre los actores, recursos, roles

y nuevas piezas agregadas al Sistema, ii) poblaciones objetivo heterogéneas, sin instrumentos ni seguimiento adecuados para cada una de ellas, iii) atracción de recursos públicos ya comprometidos, iv) falta de planificación estratégica, v) fallas de coordinación entre las partes del Sistema y estructura administrativa débil para proponer y especializarse, lo que se traduce en una compleja institucionalidad de los órganos constitutivos del SBD, y vi) falta de complementariedad entre actores.

Inflación se mantiene baja, pero vulnerable a factores exógenos y transitorios

• La inflación aumentó 1,8 puntos porcentuales en comparación con el 2009 (5,8% versus 4,0%), una variación muy inferior al promedio de la última década (10,6%).

La inflación en Costa Rica se mantuvo en niveles históricamente bajos en el 2010, dentro del rango de 4% a 6% proyectado por el Banco Central.

El comportamiento de los precios internacionales de los combustibles y los alimentos ha repercutido de manera notable en la inflación que ha registrado el país en los últimos años. Estos bienes, en conjunto, determinan alrededor del 40% del índice de precios al consumidor (IPC).

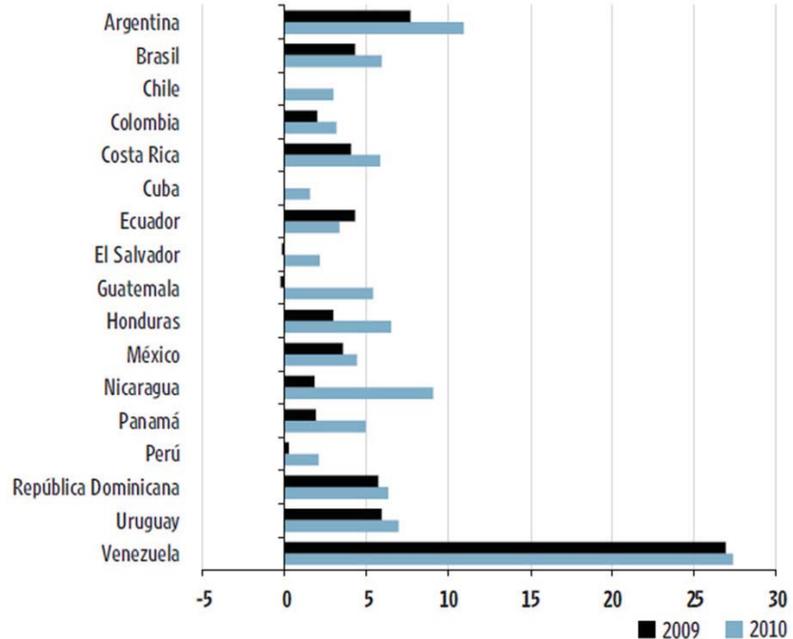
La apreciación del tipo de cambio y el estancamiento del crédito al sector privado contribuyeron a la baja inflación del 2010. Además, el Banco Central mantuvo una política monetaria restrictiva, es decir, un mayor control sobre el crecimiento de la liquidez.

La menor inflación de los últimos años no es exclusiva de Costa Rica; otras naciones de Latinoamérica obtuvieron resultados similares, e incluso mayores. De hecho, aun cuando la inflación del país se redujo de manera apreciable en el 2009, se mantuvo entre las más altas de la región. Las cifras del 2010 muestran que esta situación prevalece (gráfico 3.10).

Si la comparación se realiza en un plazo más extenso (2007-2010), Costa Rica registra una mayor inflación acumulada. Es decir, su nivel general de precios ha crecido más, en relación con el de un grupo de economías que presentan como

Gráfico 3.10

Tasa de inflación en países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cepal.

característica común una amplia exposición al comercio y a los flujos de capitales internacionales. En consecuencia, estos resultados indican que el país se ha tornado más caro en términos relativos.

Causas. Varios factores se asocian a esta realidad. Al descomponer el IPC en bienes regulados y no regulados, se observa que en los dos últimos años los precios de los primeros crecieron mucho más que los de los segundos (gráfico 3.14). En efecto, en 2009 los precios de los bienes regulados se incrementaron un 7,2%, en tanto los de los no regulados lo hicieron en menos de la mitad (3,3%); en 2010 los aumentos fueron de 8,6% y 5,1%, respectivamente. Estas diferencias provienen en buena parte de metodologías de fijación de precios que provocan rezagos e

Bienes transables:

Sus condiciones se determinan por el mercado externo.

Bienes no transables:

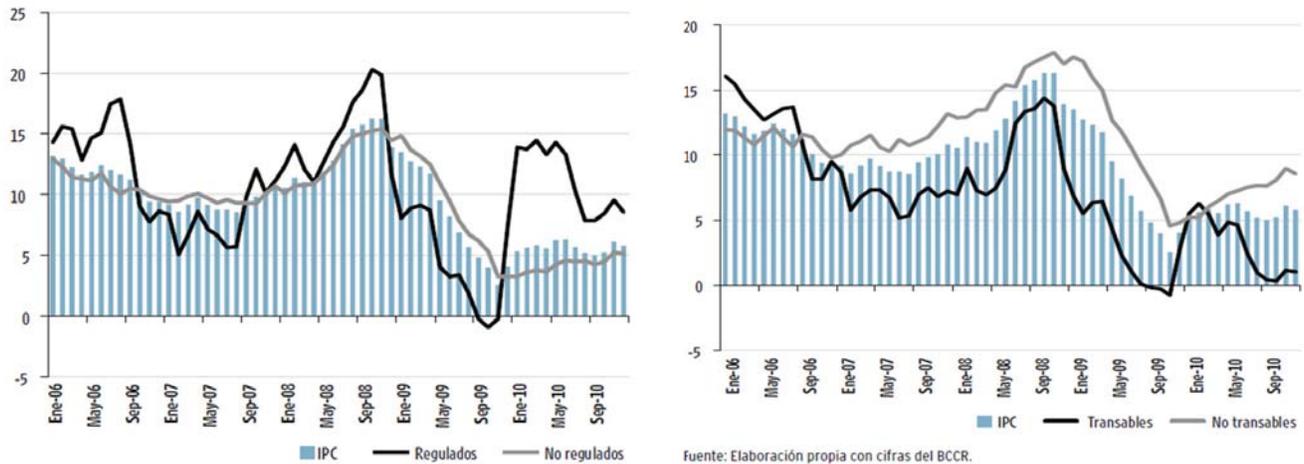
Sus condiciones se determinan por la oferta local.

inercia inflacionaria.

También se observan diferencias importantes entre los bienes transables y los no transables. Los precios de los primeros se determinan en los mercados externos y, por tanto, no pueden ser influenciados por un país pequeño como Costa Rica, en tanto los de los segundos están limitados por la oferta local. En el 2010 los precios de los bienes no transables aumentaron un 8,6%, en contraste con un 1,0% de los bienes transables.

Gráfico 3.14

Variación del índice de precios al consumidor, por categorías.
Enero de 2006 a diciembre de 2010



Política monetaria con instrumentos limitados para incidir en tipo de cambio

• *Continuó la tendencia de apreciación del tipo de cambio que inició alrededor de septiembre del 2009. Al final de 2010 ese indicador se ubicó cerca del límite inferior de la banda; como resultado, el colón registró una apreciación promedio anual de 8,3%.*

Las autoridades monetarias aplicaron algunas medidas para mitigar las presiones a la baja que experimentó el tipo de cambio nominal en el 2010, pero sin resultados muy claros.

En la última parte del año se anunció un programa de compra de reservas por 600 millones de dólares, a razón de 50 millones por mes, lo cual le permitió al Banco Central intervenir el tipo de cambio por encima del “piso” de la banda, pero sin lograr cambiar su tendencia de apreciación.

También se anunció la imposición del encaje mínimo legal a los empréstitos externos de los

bancos, pero la efectividad de esta medida es parcial, debido a que las empresas locales han recibido créditos de entidades no domiciliadas en el país (“banca de maletín”), las cuales se encuentran fuera del alcance de este encaje y, en general, del control del ente emisor.

Recientemente se ha discutido la posibilidad de usar los controles de capital como una vía alternativa para mitigar la incidencia de los crecientes flujos financieros en el tipo de cambio, utilizando instrumentos como retenciones parciales no remuneradas, la exigencia de períodos mínimos de permanencia, o bien la aplicación de impuestos en el momento de ingreso de las inversiones. Varias economías de la región han hecho uso de estos mecanismos, pero sus tipos de cambio no han dejado de apreciarse, aunque en algunos casos se ha logrado atenuar la tendencia.

La evidencia muestra que estas

medidas tienen efectividad cuando se implementan, pero ésta se va perdiendo en forma gradual. Además, resulta difícil distinguir entre flujos de capitales deseados y no deseados, y su aplicación se torna compleja por el alto diferencial existente en las tasas de interés, que implicaría un impuesto elevado.

Se debe tomar en cuenta que la economía costarricense, al igual que la de Perú, está altamente dolarizada, y esto hace que su tipo de cambio no solo sea afectado por los flujos externos de capitales, sino también por el cambio de moneda de los residentes. Las cifras arrojan importante evidencia sobre este particular.

En 2010, la liquidez en colones del sistema bancario nacional creció más que la liquidez en dólares, reflejando así un proceso de “colonización”.

La “colonización” de los depósitos en el 2010 respondió no solo a los

mejores rendimientos en colones, sino también al “efecto imitación”. Cuando el tipo de cambio tiene poca volatilidad y una tendencia fuerte, no solo los agentes que requieren comprar o vender dólares lo hacen. Esto provoca que el tipo de cambio sea muy sensible a las expectativas de los agentes económicos y sobredimensiona con mucha facilidad el efecto de éstas.

La apreciación del tipo de cambio nominal no es un fenómeno particular de Costa Rica; otras naciones están viviendo esta situación, asociada en buena parte a una política monetaria expansiva de los Estados Unidos y a las bajas tasas de interés prevalecientes en los países desarrollados.

Esto ha movilizado los flujos de

capitales hacia las economías emergentes, que registran mayores rentabilidades financieras y un mejor desempeño en términos de crecimiento. El resultado ha sido una apreciación generalizada de las monedas con respecto al dólar o, más propiamente, una pérdida de valor de dólar, con la consiguiente aplicación de medidas para contrarrestar su impacto.

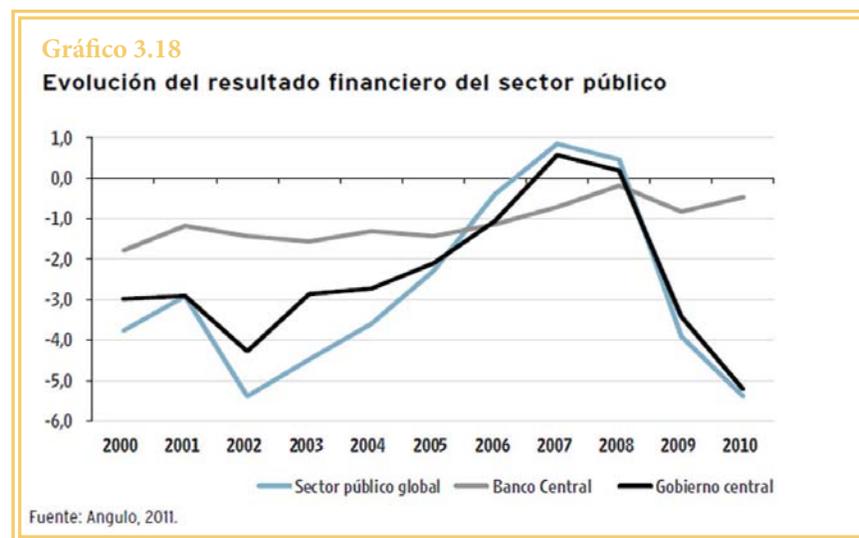
Presiones fiscales por inercia de gastos y recaudación estancada

• En 2010 los ingresos tributarios crecieron un 3,7%, en contraste con la contracción de 9,7% que experimentaron en 2009.

El déficit financiero del sector público global alcanzó un 5,4% del PIB en 2010, una cifra similar a la registrada a comienzos de la década (2002) y que en ese momento generó gran preocupación, por coincidir con un nivel de deuda pública total de casi un 60% del PIB.

En el 2009 la deuda fue inferior: 42,3% del PIB, debido a la notable reducción lograda en los años previos a la crisis, derivada a su vez de la generación de superávits primarios, disminución de las tasas de interés y el fuerte crecimiento del PIB. Sin embargo, la situación actual plantea sus propias preocupaciones, ya que buena parte del elevado déficit se explica por la expansión de gastos que son rígidos a la baja (gráfico 3.18). Además, por segundo año consecutivo el resultado primario, determinante en la dinámica de la deuda, fue negativo, y alcanzó la cifra histórica de -3,1% del PIB.

En 2010 los gastos del Gobierno Central crecieron un 26,8%, en tanto que los ingresos lo hicieron en un 15,5%, impulsados por un fuerte aumento en las transferencias



corrientes, que se incrementaron en 451,2% entre 2009 y 2010.

Esto último se debió a la reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en la cual se dispuso un cambio en el esquema de transferencias entre el Gobierno Central y el Fodesaf. Si se consideran solo los ingresos tributarios, la tasa de crecimiento asciende a 9,7%.

Lo anterior significa que, por segundo año consecutivo, los gastos sin considerar los intereses superaron los ingresos (resultado primario) y, por lo tanto, se acrecienta la necesidad de mayor endeudamiento, a menos que se aplique un ajuste significativo en los egresos, o bien se produzcan

nuevos ingresos, aunque la experiencia recuerda que las reformas tributarias aprobadas en el pasado debieron enfrentar procesos legislativos complejos que, a la postre, generaron mucho menos recursos de lo esperado.

Recursos frescos

Un estudio de la Contraloría General de la República señala que el ajuste fiscal es un elemento necesario de la estrategia de desarrollo de mediano plazo, pero la ejecución de importantes proyectos de inversión agravaría el déficit si no se realizan acciones correctivas de las finanzas públicas. Se proponen entonces, como acciones decisivas, el control del gasto primario y el aumento de la recaudación tributaria.

Inconsistencia entre Estado social de derecho y carga tributaria

• La preservación del Estado social de derecho costarricense se encuentra en buena medida vinculada a su capacidad fiscal.

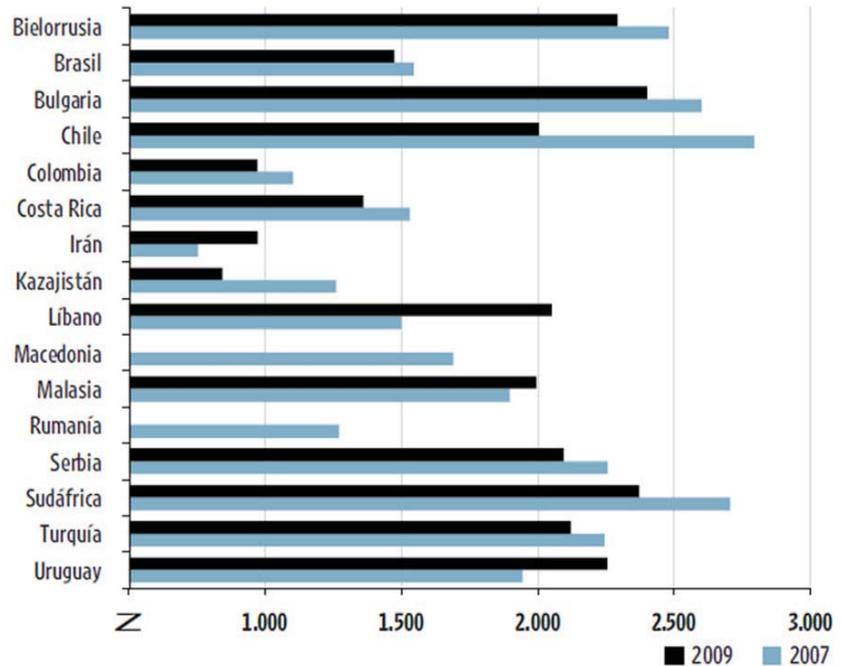
Poco se ha discutido sobre la naturaleza estructural del problema fiscal. El debate ha girado alrededor de temas como la evasión, la necesidad de gravar a sectores exentos y el control del gasto.

En tiempos recientes, se observa un mayor interés por analizar el nivel de la carga tributaria y su correspondencia con las aspiraciones de la sociedad costarricense en relación con la cobertura y la calidad de los servicios públicos. Se reconoce incluso que, en la coyuntura actual, la reforma planteada inicialmente por el Gobierno (con la expectativa de generar recursos equivalentes a un 2,5% del PIB), resulta insuficiente para mantener el nivel de gasto social y atender los rezagos en materia de inversión pública.

Un ejercicio realizado para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación comparó la carga tributaria de Costa Rica con la de naciones cuyo poder adquisitivo es parecido, es decir, que registran un PIB per cápita similar. Una vez que

Gráfico 3.20

Recaudación tributaria por persona en países seleccionados (países con un PIB per cápita PPP^{a/} similar)



a/ PPP: paridad de poder de compra.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Mundial.

el cálculo se ajustó por la paridad de poder de compra (PPP), se obtuvo una cifra inferior en 3,3% del PIB, tomando como base datos previos a la crisis, específicamente los del 2007. Mientras en los países considerados la recaudación promedio por ciudadano, ajustada por la PPP, ascendió en ese año

a 1.868 dólares, en Costa Rica la misma fue de 1.529 dólares (gráfico 3.20).

Para ser consistente con estos resultados, el país requeriría elevar su recaudación al 18,2% del PIB.



Mas información en
www.estadonacion.or.cr

Tema Especial

TE

Debilidades en negociación afectan aprobación de reforma tributaria

- Deficiencias en la forma en que se dio a conocer el proyecto fiscal a los distintos sectores.
- Entrevistados señalan que existe una diferencia entre “informar” y “consultar”.

Los procesos de debate y aprobación de las reformas fiscales en el país se han caracterizado por ser complejos y terminar, en la mayoría de los casos, con el rechazo. El denominado “Plan Fiscal” que el Gobierno presentó al Congreso en 2010 no ha sido la excepción, al menos en la etapa inicial de su tramitación.

Si bien pueden ser varias las razones que ayudan a entender la dificultad que tiene el país para aprobar reformas fiscales, hay

un amplio consenso en cuanto a las deficiencias en el proceso de diálogo y en el diseño de las propuestas, a lo que se agrega la presencia de intereses políticos y económicos irreconciliables en el Poder Legislativo.

La mayoría de los actores afirma que rechazó la reforma original, pero también expresa su anuencia a negociar. Por el contrario, son pocos los actores que se oponen rotundamente y escasos los que hubieran aprobado la propuesta sin exigir algún cambio.

Estas afirmaciones se desprenden de una ronda de entrevistas con actores clave involucrados en la discusión del proyecto (diputados, expertos, empresarios y representantes de sindicatos y del Poder Ejecutivo) con el fin de

explorar las causas de la oposición a esta iniciativa y los márgenes de negociación para hacerla viable.

Los aspectos en que hay mayor consenso son: i) el cobro del impuesto de ventas a los profesionales liberales, ii) la unificación de la tasa del impuesto sobre la renta y iii) el gravamen sobre las ganancias de capital.

El gravamen a la educación enfrenta una fuerte oposición, en tanto que hay factibilidad de negociación en los siguientes temas: i) incrementar la tasa del impuesto de ventas, ii) redefinir las exenciones de la canasta básica y iii) aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital, aunque este último tema comparte igual número de posiciones negativas y positivas (cuadro 3.13).

Cuadro 3.13

Posición de los actores, según tema incluido en la propuesta original de la Ley de Solidaridad Tributaria (expediente 17959)

Tema	Se oponen rotundamente	Negociables	Apoyan la propuesta	Total de actores ^{a/}
Impuesto de ventas				
Aumento en la tasa del impuesto de ventas	5	7	2	14
Aplicación de un impuesto de ventas a los profesionales liberales, alquileres y otros	3	4	8	15
Impuesto a la educación	6	3	4	13
Redefinición de la canasta básica	2	7	3	12
Impuesto sobre la renta				
Tasa uniforme	3	2	8	13
Aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital	3	6	6	15
Gravar las ganancias de capital	3	3	7	13

a/ Los casos en que se registran menos de quince actores se explican porque los entrevistados no hicieron referencia al tema.

Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

Noticias Ambientales

NA

Valoración General

Costa Rica vive una paradoja: tiene protegida la cuarta parte de su superficie y la mitad bajo cobertura forestal, pero mantiene a la vez una huella ecológica negativa y una alta conflictividad ambiental. Esta contradicción solo puede indicar la gravedad del uso insostenible que hace del resto del territorio, la persistencia de prácticas irresponsables y la débil gestión ambiental que realiza.

Los resultados del 2010 evidencian la tensión entre la realidad y la acción de las autoridades políticas. Se trató de un año récord en temas preocupantes:

* La mayor brecha negativa de la huella ecológica desde 2002.

* La cifra histórica más alta en importación de plaguicidas.

* El tercer registro más alto de muertes por desastres en cuarenta años.

* El registro más alto de protesta social sobre asuntos ambientales en los últimos trece años.

Dos elementos han configurado la deuda ecológica costarricense: por una parte, su insostenible matriz energética y su huella de carbono (derivadas ante todo del ineficiente sistema de transporte) y por otra, la ausencia de ordenamiento territorial, que resulta en esquemas de uso del suelo permisivos y de alto impacto.

Paralelamente, el proceso desordenado de urbanización y un desarrollo productivo con poca regulación y control ambiental, han vulnerado la calidad del agua y los suelos, en un contexto en el que no se perciben acciones generalizadas de protección y monitoreo.

En este contexto, en sus primeros meses de gestión el nuevo Gobierno pareció bajar aun más la prioridad política del tema ambiental, al plantear metas limitadas y mostrar pocas acciones. El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 aborda esta materia solo tangencialmente.

Ante este panorama, el país enfrenta cuatro desafíos principales:

1. Ordenar la base sobre la cual se asienta toda la actividad humana posible (el territorio), pues de otro modo se mina el sustento material del desarrollo sostenible.

2. Crear capacidades y mostrar voluntad política para la efectiva aplicación de la normativa ambiental.

3. Superar el enfoque centrado en la conservación, para evolucionar hacia una gestión ambiental de la totalidad del territorio, estrechamente integrada con las agendas en los demás ámbitos del quehacer nacional.

4. Proveer un marco sistemático, claro y articulado, de incentivos y acompañamiento a las iniciativas de buenas prácticas ambientales (amplias en gran parte del país), para que sus efectos, por pequeños o grandes que sean, se transformen en un conjunto de avances nacionales, y no en logros aislados y fragmentados.

Deterioro y contaminación evidencian débil compromiso con sostenibilidad

- Un inventario realizado en 31 cantones de la GAM determinó que el 56% de las emisiones contaminantes proviene del transporte, el 21% de la industria y el 23% de establecimientos comerciales.

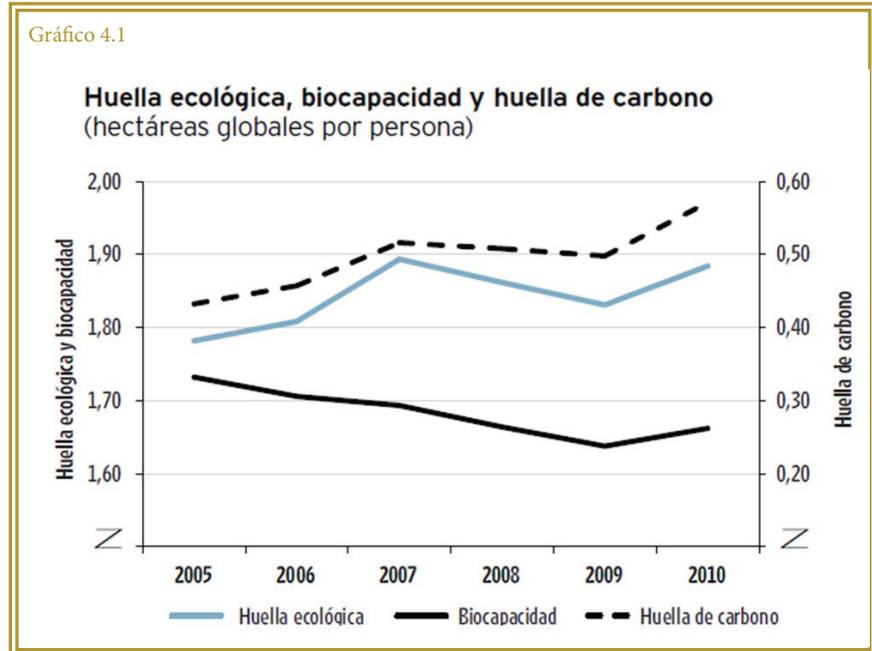
- Si Costa Rica quiere alcanzar la meta de ser “carbono neutral”, necesita avanzar significativamente hacia una generación eléctrica más limpia, la reducción del consumo de leña y, sobre todo, la intervención del sector transporte.

Pese a los logros ambientales que le han valido un significativo posicionamiento internacional, Costa Rica tiene más de una década de mostrar un comportamiento contradictorio e irresponsable en sus patrones de uso de los recursos naturales, una ocupación desordenada e inadecuada del territorio, y una permisiva y débil gestión estatal para controlar, regular y minimizar los impactos de las actividades productivas.

Paralelamente, la ciudadanía no parece estar dispuesta a comprometerse con el cambio cultural necesario para reducir su presión sobre los recursos o generar menos contaminación.

En el 2010 la huella de carbono mostró la diferencia más alta del período: para satisfacer su demanda de recursos, cada habitante requiere un 13,4% más del territorio disponible, o biocapacidad (gráfico 4.1).

Al deterioro de la calidad del aire por la combustión de hidrocarburos



y emisiones de la industria, se suma la degradación de las aguas superficiales por la descarga a los ríos de efluentes urbanos sin tratar y por el escurrimiento de plaguicidas.

Hidrocarburos e industria sustentan huella de carbono. Los patrones energéticos del país tienen serias consecuencias sobre la generación de contaminantes y la calidad ambiental. El principal motivo del aumento en la deuda ecológica registrado en la década de 2000 fue la tendencia creciente en la huella de carbono, es decir, el incremento de las emisiones contaminantes, que requieren una mayor porción del territorio disponible para absorberlas.

Entre 2007 y 2009, la contaminación del aire por material particulado (PM10) se redujo entre un 6% y un 14% anual en varias estaciones de monitoreo de la GAM (Catedral Metropolitana, Junta de Educación

de San José, la Rectoría de la UNA en Heredia, La Ribera y La Asunción en Belén), gracias a la mejora en la calidad del diésel; sin embargo, aumentaron los niveles de dióxido de nitrógeno y metales como plomo, cobre y cromo.



Mejora cobertura de agua potable, pero hay poca cultura de ahorro

Costa Rica alcanzó en el 2010 el primer lugar de América Latina en población con acceso a agua de calidad potable (89,5%).

De especial relevancia son los aumentos en la calidad del agua suministrada por los municipios (en diez puntos porcentuales) y en los ya altos índices de potabilidad del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia. (ESPH). Del total de la población cubierta, el 98,7% recibe agua intradomiciliar de acueductos y el restante 1,3% la obtiene de pozos, nacientes propias o acueductos privados. El ICAA cubre a la mitad de la población y administra 180 acueductos, de los cuales 22 son abastecidos con agua no potable.

En el sector municipal existen

236 acueductos, 55 de ellos con suministro no potable. La ESPH cubre el 3,5% del territorio nacional con agua 100% potable. El 3,9% de la población de San José recibe agua no potable, el valor más bajo entre las provincias.

Cabe mencionar que las Asada, que administran la mayoría de los acueductos del país, tienen aún muy pocas plantas de tratamiento, apenas poseen tecnología básica para la potabilización y en muchas de ellas la desinfección es esporádica o inexistente. En 2010 se evaluaron 1.067 Asada y se determinó que 465 (un 43,6%) suministran agua no potable.

Consumo con poca cultura de ahorro

El país necesita incentivar entre la población el uso de tecnologías

más eficientes para el consumo de agua, estrategia que ha resultado exitosa en otros países; en algunas ciudades de México, por ejemplo, se redujo el consumo en cerca de un 40%. Un estudio de caso realizado con una muestra de 232 hogares de Cartago detectó que solo el 66% de ellos posee medidor; entre los hogares restantes (en los cuales no es posible registrar sistemáticamente el uso), el promedio utilizado es de 422 litros por persona por día. En contraste, en la ciudad española de Zaragoza, reconocida “ahorradora de agua”, el consumo es de 96 litros por persona por día.

Cuadro 4.4

Población abastecida con agua potable, según ente operador, y con agua sometida a control de calidad. 2006-2010
(porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010
Total población con agua de calidad potable	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5
ICAA	98,6	97,8	98,2	98,9	98,8
Asada	59,1	59,8	58,7	69,7	71,6
Municipalidades	70,1	76,3	78,8	79,4	91,5
ESPH	99,7	100,0	99,6	100,0	100,0
Población con agua sometida a control de calidad	73,4	76,0	76,0	77,3	78,2

Fuente: ICAA, 2011.

Inadecuado uso agrícola y urbano del suelo pone en riesgo acuíferos y ríos

• Según mediciones de calidad del agua en ríos, realizadas entre 2006 y 2009, la contaminación en la mayor parte de la subcuenca del Virilla es de moderada a severa.

Las tendencias de un uso del suelo poco planificado y débilmente regulado, en especial en las actividades agrícolas y el desarrollo urbano, han generado una creciente vulnerabilidad y contaminación de los cuerpos de agua.

Esto lo han demostrado diversas investigaciones sobre ríos y acuíferos realizadas en diferentes zonas del país (la mayoría de ellas utilizando la cuenca hidrográfica como unidad de estudio), que aportan evidencia del impacto directo e indirecto del uso inapropiado de agroquímicos y otras sustancias contaminantes, así como de los residuos líquidos domésticos, entre otros. Por ejemplo, según mediciones de calidad del agua realizadas entre 2006 y 2009, la contaminación en la mayor parte de la subcuenca del Virilla es de moderada a severa, principalmente por el vertido de aguas residuales. Los ríos Torres, Pacagua y Uruca concentran los sitios de contaminación grave.

Por otra parte, se llevó a cabo un estudio que define por primera vez el sistema acuífero Río Frío en Sarapiquí, conformado por dos acuíferos en la zona plano-ondulada de la cuenca y otro en la zona montañosa (uno de ellos transfronterizo). Las zonas de riesgo de contaminación se determinaron con base en información sobre vulnerabilidad hidrogeológica y las fuentes potenciales de contaminación, entre las que predominan los monocultivos de

piña, frijol y naranja, todos fuentes potenciales de contaminación difusa. Las áreas de vulnerabilidad media y alta corresponden a los sectores donde aflora el acuífero Paluste, y están relacionadas con las prácticas agrícolas que ahí se desarrollan. Se han recomendado medidas para el aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, incluyendo su protección y la de los ecosistemas asociados, con la participación de los pobladores, grupos organizados y los gobiernos locales.

En el caso de la contaminación del acuífero Moín, reportada ya hace varios años, un estudio reciente informa que el derrame está confinado en un área de 7.000 m² y a un metro de profundidad. Es una mezcla de hidrocarburos parecida al bunker, en una capa de cinco a cuarenta centímetros de espesor, que contiene un total de 411.000 litros. En 1999 se extrajo una parte de la mezcla y, cuando se creía resuelto el problema, en 2008 volvió aparecer la descarga visible de combustibles. Se considera que un derrame acumulado en una zona de antiguos cargaderos de cisternas es la probable causa de esta situación.



Más información en
www.estadonacion.or.cr

Agroquímicos siguen impactando la calidad ambiental

Las actividades agrícolas y pecuarias son una de las dimensiones más preocupantes de la huella ecológica y los patrones de uso del territorio. Esto se debe a la lentitud y complejidad de las transformaciones que se requieren para potenciar alternativas amigables con el ambiente.

En 2010 Costa Rica contaba con 486.602 hectáreas de cultivos, un 3% más que en 2009. El café sigue siendo el cultivo dominante, con una extensión de 98.681 hectáreas, mientras que el banano siguió encabezando la lista de los principales productos agrícolas de exportación (739 millones de dólares), seguido por la piña (666 millones) y el café oro (259 millones).

Pese a la necesidad de impulsar una agricultura más sostenible, la dependencia de agroquímicos sigue teniendo fuertes impactos sobre el ambiente. Según el Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET), de la UNA, en 2010 la importación de estas sustancias fue la más alta en la historia, lo mismo que el uso por habitante. Un ranking del World Resources Institute difundido internacionalmente cataloga a Costa Rica como el principal consumidor de plaguicidas del mundo en relación con su superficie: 51 kilogramos por hectárea. No obstante, cabe mencionar que los datos utilizados tienen diez años de antigüedad y no coinciden con las estimaciones

actualizadas del IRET.

En los últimos tres años, la cantidad de plaguicidas importados por el país osciló entre 12.000 y 14.000 toneladas métricas anuales. (cuadro 4.5). Sesenta productos dan cuenta del 96,5% de las importaciones en este rubro. La lista es encabezada por el fungicida mancozeb, que representa el 36% del volumen total importado y cuyo uso se duplicó en los últimos diez años.

Los plaguicidas pueden llegar al agua superficial por deriva aérea, escorrentía o descarga de aguas residuales en sitios donde se preparan las mezclas de aplicación

o se lavan los equipos. A nivel nacional no existe un programa de monitoreo sistemático de la calidad del agua enfocado en la presencia de plaguicidas; la mayoría de los datos disponibles y accesibles han sido generados por las universidades estatales.

Además del impacto de los agroquímicos, diversos estudios han alertado sobre los efectos negativos de otras sustancias sobre la biodiversidad. Por ejemplo, los detergentes utilizados en los sectores industrial y doméstico pueden contener sustancias orgánicas persistentes, las cuales, sin tratamiento adecuado, son liberadas a los cuerpos de agua.

Asimismo, en el área asociada al distrito de riego Arrenal-Tempisque y la parte interna del golfo de Nicoya se utilizan antibióticos en la porcicultura, el cultivo de arroz y la acuicultura de peces y camarones, para tratar y prevenir enfermedades. Los diferentes grupos de antibióticos que se usan en la producción agropecuaria se transfieren a los ecosistemas acuáticos circundantes, aunque su uso varía en intensidad y según las distintas actividades. Su empleo en la acuicultura, así como su posterior emisión al ambiente acuático, ponen en riesgo la salud humana y animal, debido a la selección de bacterias resistentes.

Cuadro 4.5

Importación de plaguicidas agrícolas. 2008-2010

Plaguicidas	2008		2009		2010	
	Por 100 kg de ingrediente activo	Porcentaje	Por 100 kg de ingrediente activo	Porcentaje	Por 100 kg de ingrediente activo	Porcentaje
Fungicidas	6.020,5	45,2	6.549,2	53,3	7.084,2	51,1
Insecticidas	2.094,3	15,7	1.681,6	13,7	1.772,6	12,8
Herbicidas	4.347,7	32,7	3.357,8	27,3	4.438,8	32,0
Fumigantes	798,3	6,0	664,1	5,4	362,3	2,6
Otros	49,1	0,4	45,4	0,4	213,0	1,5
Total	13.309,9	100,0	12.298,2	100,0	13.871,0	100,00

Fuente: Ruepert, 2011, con datos de Ramírez et al., 2011.

Pocos incentivos para alternativas de producción agropecuaria y forestal

El país debe mejorar el aprovechamiento de alternativas más amigables con el ambiente en la producción agrícola, pecuaria y forestal. En 2010, el área sembrada de productos orgánicos certificados creció en más de 3.000 hectáreas con respecto al 2009. Es su mayor extensión de los últimos cinco años, aunque sigue representando un porcentaje muy pequeño del área agrícola total (2,3%).

No solo se requiere ampliar la producción orgánica, sino también otras alternativas como los sistemas agroforestales, algunos de los cuales permiten la combinación de una plantación forestal en su fase de establecimiento, con la producción de cultivos anuales (asociaciones de árboles de poró y laurel con cultivos perennes de café o cacao, por ejemplo). Otras opciones son el uso de cercas

vivas o cortinas rompevientos y el desarrollo de cafetales con sombra. Con todas estas prácticas, la diversidad y abundancia de aves es significativamente mayor que en plantaciones a pleno sol.

Un censo del INEC (2007) encontró que el 63,4% de las fincas de café en el Valle Central y el 74,8% en Turrialba cultivan en sistemas agroforestales con al menos una

especie de árbol de sombra; además, un 27,4% aplica abono orgánico y el 68,2% implementa alguna práctica de conservación de suelos. La mayor parte del carbono de un cafetal está en los árboles (45%) y en el suelo (40%), lo que indica que una plantación con poca sombra tiene muy bajo potencial de captación de carbono.

Es necesario aprovechar más los beneficios de la agroecología y los sistemas agrosilvopastoriles, con incentivos productivos similares a los que se han desarrollado con el pago de servicios ambientales (PSA) para la protección de

Cuadro 4.7
Protección de bosque mediante pago de servicios ambientales. 2006-2010
(hectáreas)

Categorías de protección	2006	2007	2008	2009	2010
Bosque	19.493	59.568	47.638	28.258	35.883
Recurso hídrico	156	853	1.082	4.809	4.654
Vacios de conservación				15.808	1.108
Áreas silvestres protegidas				843	22.521
Total	19.649	60.421	48.721	49.718	64.166

Fuente: Fonafifo.

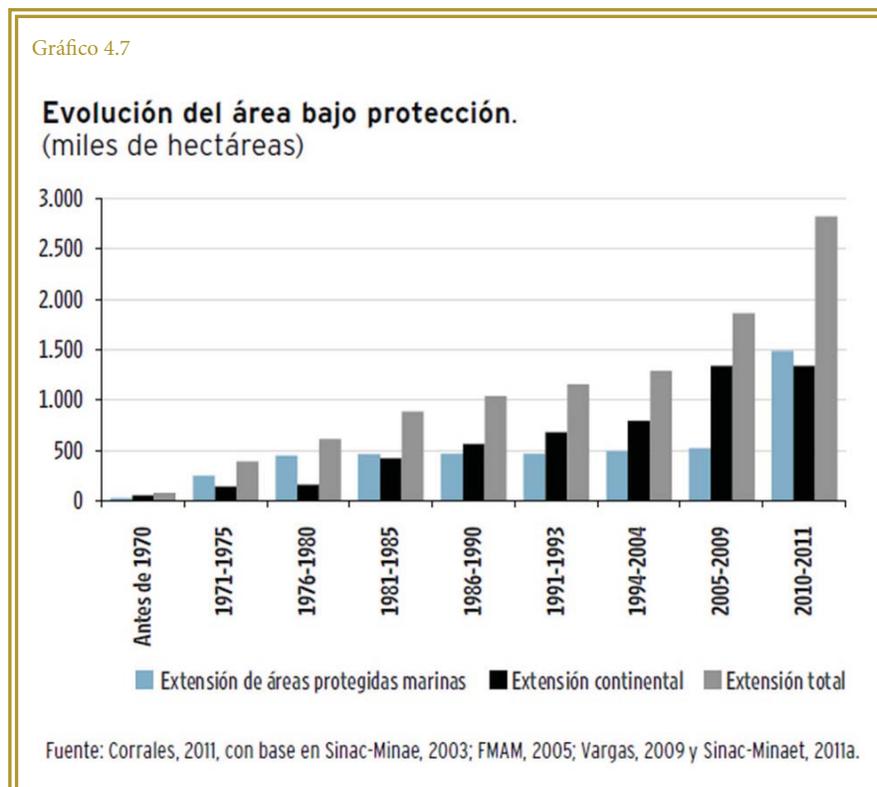
bosque y otras modalidades que suscribieron 1.030 contratos de han tenido impactos significativos PSA (cuadro 4.7). y sostenidos. En 2010 se

Conservación ambiental pública y privada se expande

El país avanzó en sus esfuerzos de conservación al crear nuevas áreas de protección marina, las cuales por primera vez superan en términos absolutos la superficie protegida de la zona continental. Pese a ello, se mantienen desafíos y se suman nuevas amenazas en esta materia.

A inicios del 2011 se creó la primera área marina de manejo de montes submarinos (decreto 36452-Minaet), con una extensión de 9.640 kilómetros cuadrados y cercana al Parque Nacional Isla del Coco. De esta forma, el área de conservación marina sobrepasa en términos absolutos la superficie continental dedicada a la protección de ecosistemas (gráfico 4.7). Se promueve así el resguardo del ecosistema característico de la cordillera submarina de Cocos en la zona económica exclusiva, un área más allá 22,2 kilómetros del mar territorial.

En el 2010 también se declaró el humedal Maquenque, de 59.692



hectáreas, como nuevo sitio Ramsar, con lo cual se incrementó a doce el número de humedales de importancia internacional, para un total de 569.742 hectáreas (11,2% del territorio). Otras

áreas silvestres con categorías de declaratoria internacional al año 2010 son tres reservas de la biosfera y trece sitios patrimonios de la humanidad, que representan el 40,7% y el 8,8% de la superficie

del país, respectivamente.

Además se reporta que la conectividad entre las áreas protegidas mejoró en 1,5% con respecto al 2009: 37 corredores en proceso de consolidación cubren 1.815.827 hectáreas, que equivalen al 35,5% del territorio nacional. Los corredores fueron definidos por el sistema nacional de áreas prioritarias para el programa de pago de servicios ambientales y los proyectos “Removiendo Barreras” y “Canje de Deuda Costa Rica-Estados Unidos”. También existe una agenda de trabajo en corredores biológicos ubicados en territorios indígenas.

Por su parte, la conservación voluntaria de la sociedad civil complementa los esfuerzos del Estado en estos espacios, y genera a la vez otros beneficios ambientales relevantes en diversos lugares del país.

Amenazas siguen. Las áreas silvestres protegidas proveen una gran cantidad de bienes y servicios, y realizan aportes importantes a la economía, pero enfrentan serias amenazas. Una de ellas es la presión por el uso de la tierra, otra es la afectación por las actividades aledañas. También son vulnerables a la recurrencia de incendios; en 2010 se incendiaron 3.873 hectáreas dentro de áreas protegidas, un 76% más que en 2009.

Humedales, un desafío para ampliar el alcance de la conservación. Entre los ecosistemas que requieren un esfuerzo de protección mucho mayor sobresalen los humedales, los cuales se encuentran amenazados por la expansión agrícola, el crecimiento de la población, el desarrollo de proyectos de infraestructura, la sedimentación y los cambios en el uso del suelo.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Ambiente, estas son áreas protegidas por imperio de ley, sin necesidad de declaratoria expresa. No obstante, existen contradicciones. Según el decreto 35803-Minaet, de 2010, solo serán protegidos por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) aquellos humedales que cuenten con declaratoria de área silvestre protegida; esto excluye zonas como el golfo Dulce y atenta contra la conservación efectiva de los ecosistemas allí presentes.

Los humedales centroamericanos en general son altamente productivos, poseen gran biodiversidad y prestan múltiples servicios ambientales de reposición de aguas subterráneas, estabilización de costas, depuración de aguas, recreación y turismo. Asimismo, este ecosistema es el que realiza la mayor fijación de carbono.

Durante el 2010 se presentaron varios conflictos relacionados con estos ecosistemas. Hubo diecinueve denuncias por la expansión agrícola, en especial de cultivos de piña, en las zonas aledañas al Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro.

Asimismo, el Gobierno acudió a la Secretaría de la Convención Ramsar para denunciar cambios ambientales en un sector del humedal Caribe Norte, ocasionados por Nicaragua en la zona fronteriza. La misión oficial enviada por Ramsar para evaluar los impactos informó de cambios en la ecología de 225 hectáreas (0,3% del área total), con efectos negativos sobre la calidad del agua, la flora, la fauna acuática y en aves residentes y migratorias; la laguna Los Portillos es la más afectada, por la conexión hidráulica con el río San Juan. La misión recomendó

hacer rigurosos estudios de impacto ambiental para cualquier proyecto o actividad que afecte la hidrología y la hidrodinámica de las áreas protegidas, así como la instalación de un sistema de monitoreo de las características ecológicas de los humedales y el intercambio de datos físicos, químicos y biológicos.

Por último, se dispuso incluir el sitio en el Registro de Montreux, una lista de humedales de importancia internacional con cambios ecológicos actuales o potenciales producidos por el ser humano.

Cabe mencionar que en 2010 Costa Rica recibió el llamado “Globo Gris” que otorga la Red Global de Humedales, por la deficiente protección del humedal Playa Caletas, en Nandayure de Guanacaste, el cual está siendo degradado por drenajes agrícolas y es necesario para la vida silvestre y la anidación de tortugas marinas.

Recientemente se han dado esfuerzos de conservación comunitaria a través de proyectos como “Eco-ticos”, en el humedal Térraba-Sierpe y Mangle Benín, en el golfo Dulce. De igual forma se requiere trabajar en el humedal Caribe Norte, donde el conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua ha demostrado la necesidad de involucrar a las comunidades locales en la conservación.

Enfocado en este mismo esfuerzo, el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea financia un proyecto en Brasil y Costa Rica, para promover una mayor descentralización del manejo de los recursos naturales y un empoderamiento local para aprovechar las oportunidades económicas en armonía con la conservación de estos ecosistemas.

Mayor conocimiento de la biodiversidad y sus amenazas

En 2010 Costa Rica reportó un total de 88.711 especies identificadas, 366 de ellas nuevas para la ciencia: dos de arácnidos, 343 de insectos, tres de tardígrados, diez de hongos y ocho de plantas. No obstante, se mantiene un importante grupo de especies en situación de vulnerabilidad.

En el mismo año, la Lista Roja de la UICN, que registra a nivel internacional las especies amenazadas, reportó para Costa Rica 2.292 especies de fauna y 194 especies de plantas con algún grado de riesgo. Esta cifra incluye 169 especies de fauna y 116 de flora que están bajo las categorías de peligro crítico, peligro y vulnerable. Las plantas, los anfibios y los peces sobresalen como los grupos taxonómicos con mayor número de especies amenazadas. También se han incorporado a la Lista 63 especies endémicas, de las cuales la mitad está en las categorías de peligro crítico, peligro o vulnerable.

Otro estudio que contribuye a un mayor conocimiento fue el realizado por la Cepal, sobre el posible impacto del cambio climático sobre la biodiversidad. Para distinguir entre este fenómeno y otros factores que habitualmente afectan los ecosistemas y la biodiversidad, se preparó un escenario base sin cambio climático al año 2100 y dos escenarios con cambio climático basados en modelos y simulaciones. Para el escenario base se estimó una pérdida de 5% de la biodiversidad potencial al 2100, y de 25% a 43% para los escenarios con cambio climático.

En términos económicos, el estudio determinó para el 2100 un costo acumulado por pérdida

de biodiversidad equivalente a 15,8% y 9,6% del PIB de 2008 en los dos escenarios con cambio climático, demostrando así que se debe actuar con prontitud en la adaptación a ese fenómeno.

Por otra parte, se reportan avances en el conocimiento de la biodiversidad y los ecosistemas marinos. Los arrecifes coralinos han sufrido impactos severos en los últimos treinta años, principalmente por depósitos de sedimentos en el Caribe y por el calentamiento de las aguas durante la ocurrencia del fenómeno de El Niño en el Pacífico.

Se estudiaron por primera vez los ambientes coralinos de punta Cacique y bahía Guacamaya, en el golfo de Papagayo, donde se identificaron dieciséis especies coralinas.

Además hay informes de nuevas especies marinas, como un coral negro antipatario, un pez espátula (*Peristedion nesium*) capturado en la isla del Coco y varias especies de gusanos también de la isla. Otro estudio reciente documenta la distribución de las langostas galateas de interés comercial en aguas profundas del Pacífico hasta 1.280 metros de profundidad, entre otros.



Más información en
www.estadonacion.or.cr

No se logra reducir impacto de desastres

• En el 2010, 41 personas murieron en desastres: 36 en deslizamientos, cuatro en tormentas eléctricas y una en una inundación. Es el tercer mayor número registrado en los últimos cuarenta años.

Costa Rica muestra débiles resultados en la gestión del riesgo de desastres. Si bien en teoría hay avances conceptuales e institucionales, en la práctica el impacto recurrente de los eventos naturales sobre la población sigue generando desastres, como resultado de la persistente construcción social del riesgo, derivada a su vez de la pobreza y la falta de ordenamiento territorial.

En 2010 esta situación nuevamente generó una importante cantidad de víctimas mortales, la tercera más grande en cuarenta años, y destrucción de infraestructura. Los eventos hidrometeorológicos siguen predominando en este escenario: solo las inundaciones y los deslizamientos representaron el 91% del total de eventos en ese año (cuadro 4.8), un 20% más que lo reportado en 2009.

Escazú y Bagaces fueron los cantones más afectados. Puntarenas y Golfito presentaron la mayor recurrencia de eventos por lluvias, inundaciones y deslizamientos. Dentro del Área Metropolitana de San José destacaron Desamparados, Alajuelita, Aserrí y Goicoechea.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 menciona, entre los problemas del país, el aumento de la vulnerabilidad ante el cambio climático, las

metas allí establecidas no hacen expresa referencia a índices de vulnerabilidad ante el riesgo de desastres, ni ante los efectos del fenómeno. Esto dificulta que las recomendaciones incluidas en el Plan para la Gestión del Riesgo, elaborado por la Comisión Nacional de Emergencia, se incorporen en el diseño de las políticas públicas y en la planificación del desarrollo nacional.

Cuadro 4.8

Número de eventos registrados en Desinventar. 2010

Evento	Cantidad	Porcentaje
Inundación, lluvias	789	72,4
Deslizamiento	207	19,0
Vendaval	78	7,2
Actividad volcánica	6	0,6
Tecnológico	9	0,8
Accidente	1	0,1
Total	1.090	100,0

Fuente: Desinventar, con datos de la CNE.

Ordenamiento del territorio: principal deuda ambiental del país

- *La variable ambiental no es todavía un componente básico de los instrumentos de planificación territorial. El ejemplo más claro de ellos es el crecimiento desordenado de la Gran Área Metropolitana (GAM) y de algunas zonas costeras.*
- *El área construida fuera del anillo de contención de la GAM alcanza un área similar a la del cantón de Desamparados.*

Desde hace varios años, el Informe Estado de la Nación ha señalado el tema del ordenamiento territorial como la principal deuda y el mayor desafío ambiental que enfrenta el país. Esto porque en él se conjugan las posibilidades de elaborar, de manera informada y participativa, instrumentos que mitigarían o quizás evitarían la mayoría de los impactos negativos sobre los suelos, los recursos hídricos, los ecosistemas y la biodiversidad, que generan las decisiones productivas, económicas y sociales relativas al uso del territorio.

Costa Rica no tiene un marco legal suficientemente claro para el ordenamiento territorial, que determine, con precisión y sin contradicciones, las competencias

y responsabilidades más importantes en esta materia.

Existen dos leyes básicas: la Ley de Planificación Urbana, que creó los planes reguladores, y la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre. Ambas proveen instrumentos para la gestión del territorio a nivel municipal. Sin embargo, las competencias que tienen diferentes actores superan lo establecido en esas dos normas. Similar situación se da con el entramado de entidades públicas relacionadas con el tema; todos los municipios y unos treinta órganos estatales tienen competencias (en gran medida fragmentadas, duplicadas y traslapadas) en esta materia, y prevén espacios, poco efectivos y de limitado alcance (aunque estén formalizados), de participación de los actores no institucionales.

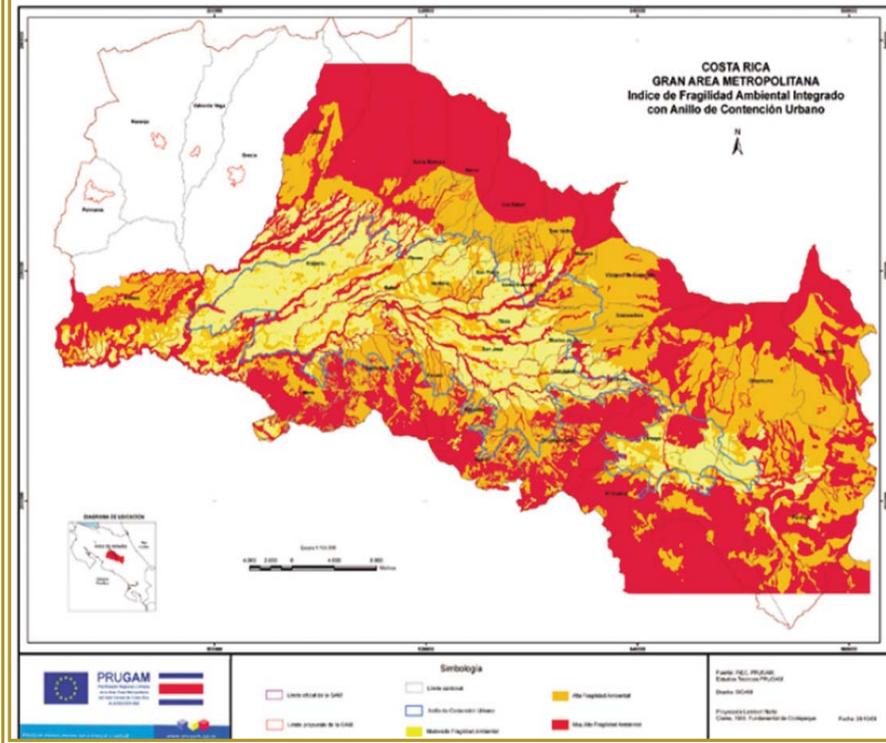
En 1982, cuando entró a regir el Plan de la Gran Área Metropolitana (Plan GAM), las zonas urbanizadas se ubicaban dentro del llamado anillo de contención y fuera de él solo se podía dar desarrollo urbano en las cabeceras cantonales; el resto del territorio debía dejarse libre para efectos de protección. Sin embargo, para el año 2004 las áreas urbanas desbordaban

el anillo de contención sin orden ni planificación. Se estima que las zonas urbanizadas fuera de los límites establecidos abarcan una superficie de 102 kilómetros cuadrados, una extensión similar a la del cantón de Desamparados. La expansión fuera del anillo ocupó muchos terrenos no aptos e incluso altamente vulnerables a amenazas naturales (deslizamientos, inundaciones y fallas geológicas activas, entre otros).

Durante el proceso de elaboración del proyecto de Planificación Rural y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), se realizó el ejercicio de sobreponer el mapa de desarrollo urbano de 2004 sobre las “zonas de fragilidad ambiental” identificadas (mapa 4.3), y se encontró que zonas de alta y muy alta fragilidad ambiental fueron urbanizadas con poco criterio técnico, pese a la existencia de zonas con mejor potencial de desarrollo urbano dentro del anillo de contención. Resulta paradójico que, precisamente allí donde está la mayor concentración de población, no haya una efectiva planificación territorial y los problemas, lejos de resolverse, parecen estar agravándose.

Mapa 4.3

GAM: área urbana en 2004, sobrepuesta a zonas de fragilidad ambiental



2010: año récord en protesta ambiental

El 2010 se caracterizó por una débil acción de las autoridades en el tema ambiental. Se emitieron pocas políticas en este ámbito. Sobresale, eso sí, una acción decidida en materia de prohibición de la minería metálica, iniciada con un decreto ejecutivo y luego concretada mediante una reforma legal. El 24 de noviembre de 2010, el Tribunal Contencioso Administrativo falló en contra de los permisos para la explotación de oro en Las Crucitas de San Carlos y anuló la concesión minera. Estas resoluciones han generado un amplio debate, por las debilidades en el proceso de aprobación de ese proyecto y el papel que jugaron las instancias de control.

Las normas jurídicas promulgadas durante el 2010 motivaron cuestionamientos, por la ausencia de sustento técnico y por su posible impacto negativo en el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. También hubo deficiencias estatales para fiscalizar el cumplimiento de la legislación ambiental y se mantuvo la omisión de los diferentes poderes de la República en cuanto al impulso de cambios normativos clave. Todo esto dio pie a una serie importante de conflictos, que en muchos casos fueron canalizados por la vía judicial.

Según el registro de protestas sociales que realizan el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR y el Programa Estado de la Nación, en el año bajo análisis se presentaron 34 acciones colectivas sobre asuntos ambientales, el mayor número de los últimos trece años.

Deficiente fiscalización del cumplimiento de normativa ambiental

- La Contraloría General de la República reprendió a la Setena por autorizar desarrollos inmobiliarios sin considerar sus efectos en el Parque Nacional Las Baulas, el Refugio Gandoca Manzanillo y el humedal Cariari.

La ausencia de diálogo ambiental en el país, la baja prioridad del tema entre las autoridades políticas y el debilitamiento de la capacidad del Estado para ejercer sus potestades regulatorias, han derivado en serios impactos ambientales que comprometen la sostenibilidad del desarrollo nacional.

Además han evidenciado

comportamientos contradictorios de las entidades públicas, algunas de las cuales han sido impulsoras de conflictos, por sus acciones u omisiones, mientras otras han intentado -con recursos limitados- denunciar y actuar en contra de las tendencias actuales, o a favor de mejores prácticas.

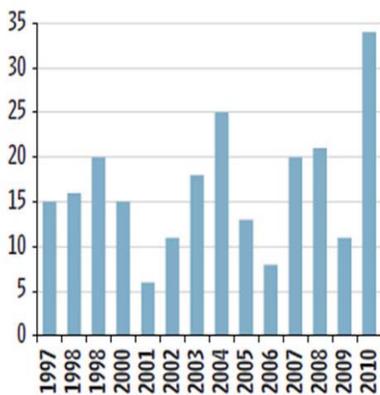
En este marco, los canales para el control ambiental han sido cada vez más las instancias judiciales y la confrontación, en ausencia del diálogo participativo e informado. A esto se agrega que las resoluciones en esta materia no siempre son objeto de un adecuado seguimiento.

El Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las municipalidades y la empresa privada son los principales destinatarios de los reclamos a favor del ambiente. Esa tendencia hace resaltar la conflictividad del tema y refuerza la idea de que el Estado—por acción u omisión—actúa como generador del problema.

Al analizar el contenido de los principales conflictos ambientales de alcance nacional vigentes durante el 2010, nuevamente sobresalen las reacciones ante el incumplimiento de la legislación, la afectación y distribución de recursos naturales, y las presiones por el uso de la tierra (en especial por los usos de áreas protegidas y del patrimonio natural).

Gráfico 4.9

Número de acciones colectivas sobre temas ambientales



Fuente: Ramírez-Alfaro, 2011.

Nueva ley de residuos sólidos genera acciones positivas

Durante el 2010 hubo cambios relevantes en las estructuras, políticas, reglamentos y acciones de municipios y Gobierno, en relación con el manejo de los residuos sólidos. El impacto de estos cambios es incipiente, pero de realizarse un buen seguimiento, es de esperar la consolidación de las tareas de recuperación de materiales en la fuente, la valorización de esos productos y el tratamiento apropiado.

En el marco de la nueva Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos se reportan algunos avances a nivel local: un 23% de los municipios ya hace recolección separada de residuos, el 50% está elaborando su plan de manejo y el 44% cuenta con oficinas de gestión ambiental.

El nuevo modelo de gestión además está basado en la protección de la salud humana y de los ecosistemas, así como en la creación de vínculos entre empresa privada, asociaciones comunales, municipalidades y Gobierno Central.

El Ministerio de Salud es el órgano rector del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos y el encargado de generar indicadores de gestión, entre otros aspectos. Una disposición relevante de la nueva normativa es la autorización expresa para adaptar las tasas de cobro del servicio de recolección según los tipos de residuos y realizar convenios entre entes privados y grupos comunales, para lograr efectividad en este campo.

Al sector privado se le abren posibilidades de incursionar en negocios productivos con el manejo de residuos; sin embargo, falta definir con precisión la labor de los grupos comunales, pues estos han sido los que han impulsado con mayor fuerza la construcción de centros de acopio de materiales, han participado en campañas y han sensibilizado a la población; sus acciones no pueden quedar en el olvido.

Si bien es pronto para valorar el impacto de Ley, ya existen algunos indicadores muy positivos, como el surgimiento de más centros de recuperación, reciclaje y tratamiento de residuos sólidos. En el último año se han consolidado en el país empresas dedicadas al reciclaje de baterías, el tratamiento de lámparas fluorescentes e incluso el reciclaje del plástico PET (polietileno tereftalato) para producir botellas.

Para divulgar la nueva Ley, el Ministerio de Salud y otras entidades han impartido numerosos talleres de capacitación al sector municipal y a grupos comunales.



Más información en
www.estadonacion.or.cr

Esfuerzos de conservación: avances y carencias

En materia de conservación del patrimonio natural, en 2010 el país mostró avances en la adquisición de tierras, la recuperación en el número de visitantes a las áreas protegidas y esfuerzos notables en la formulación de planes de manejo. Sin embargo, hay carencias, entre ellas la falta de un sistema de vigilancia ambiental en las marinas.

En el período fiscal 2010 ingresaron al Estado alrededor de 3.838 millones de colones, provenientes casi en su totalidad del Fondo de Parques Nacionales, y egresaron 6.726,5 millones de colones, los cuales fueron cubiertos en un 78% por el Fondo y el 20% por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac).

Entre otros rubros, los recursos se utilizaron para hacer la segunda adquisición de tierras más importante de los últimos cinco años, de 1.295 hectáreas, el 91% de ellas en las áreas Guanacaste y Arenal-Tempisque.

Las áreas protegidas son generadoras de ingresos. Entre 1990 y 2008 la visitación mostró un incremento sostenido, pero en 2009 disminuyó un 7%, o cerca de 100.000 visitantes (80% no residentes). En 2010 se observó una recuperación de 33.500 visitantes no residentes, para un total de 1.264.300.

Asimismo se realizaron esfuerzos notables en la formulación de planes de manejo: se reporta una cobertura del 100% de los parques nacionales y las reservas biológicas, y avances en reservas forestales y zonas protectoras. El 66% de las áreas protegidas posee planes de manejo, un 21% más

que en 2009.

Como parte del proyecto “Costa Rica por Siempre”, una iniciativa del Gobierno con socios externos, se recaudaron fondos para la elaboración de planes de manejo en áreas protegidas marino-costeras.

Sin embargo, en el mismo año la Contraloría General de la República aplicó por primera vez un índice de gestión institucional, con el propósito de establecer una línea base sobre la planificación, la gestión financiera y presupuestaria, la contratación administrativa, el control interno y el servicio al usuario de las instituciones públicas. De 102 entidades evaluadas, solo cinco no respondieron, entre ellas el Minaet y el Sinac, los cuales fueron calificados con el menor puntaje.

En materia de recursos marinos, se mantuvo la seria debilidad que por más de cinco años ha mostrado el Incopesca para generar estadísticas sobre la captura anual, lo que impide conocer la presión a la que están sometidas las especies aprovechables. Sí se percibe un avance en la elaboración del Plan Nacional de Acción para la Conservación y Ordenación de los Tiburones y el establecimiento de un sistema de seguimiento satelital de las embarcaciones atuneras de red de cerco, en coordinación con el Servicio Nacional de Guardacostas y la Dirección Nacional de Drogas, como herramienta de control y supervisión de las actividades pesqueras, seguridad, atención de emergencias y lucha contra el narcotráfico. Por otro lado, se construyó el Centro Nacional de Capacitación para la Pesca y la Acuicultura en El Cocal

de Puntarenas, para brindar capacitación a los pescadores y acuicultores.

En cuanto al personal de las áreas de conservación, su número parece estar asociado a dinámicas propias de cada una de ellas, no al tamaño o esfuerzo requerido para su gestión. Aunque no hay datos de todas las áreas, se estima que hay un funcionario por cada 2.140 hectáreas. Cerca del 31% del personal tiene formación profesional y el resto educación primaria o secundaria (cuadro 4.15).

En lo que concierne a las marinas, no existe un sistema de vigilancia ambiental de su funcionamiento y nuevas instalaciones siguen entrando en operación. En la actualidad trabajan las marinas de Papagayo, Los Sueños y Pez Vela; una más se encuentra en construcción en Bahía Escondida, en Golfito, y otras cinco están en trámite de concesión: El Coco en Guanacaste, Bahía Cocodrilo en Puerto Jiménez, Bahía Banana y Gaviotas en Golfito, y Moín en el Caribe. En la zona de Golfito las marinas están proliferando sin planificación gubernamental.

En 2010 la Sala Cuarta nuevamente declaró inconstitucional el proyecto de reforma a la Ley de Concesión de Marinas. Por su parte, la fundación MarViva publicó una guía de buenas prácticas para la construcción y operación de marinas turísticas en Costa Rica, ante la necesidad de proteger los recursos marino-costeros y trabajar con estándares más responsables en este ámbito.

Cuadro 4.15

Funcionarios del Sinac, según área de conservación^{a/}. 2010

Área de conservación	Número de funcionarios	Hectáreas por funcionario	Distribución porcentual por tipo de formación		
			Profesional	Técnica	Otra ^{b/}
Cordillera Volcánica Central	189	793	37,2	5,1	57,6
Pacífico Central	120	956	34,2	3,3	62,5
La Amistad-Caribe	57	4.022	45,6	12,3	42,1
Guanacaste	121	1.017	25,6	3,3	71,1
Marina Isla del Coco	33	6.122	36,4		63,6
Osa	164	971	20,1		79,9
Tempisque	83	1.115	27,7	3,6	68,7
Total	767		30,9	3,6	65,5

a/ La información no estaba disponible para las siguientes áreas de conservación: La Amistad-Pacífico, Tortuguero, Huetar Norte y Arenal-Tempisque.

b/ Primaria y secundaria.

Fuente: Corrales, 2011, con base en Sinac-Minaet, 2011a.

Noticias Políticas

Np

Valoración general

El año 2010 estuvo marcado por acontecimientos que reflejaron una profunda erosión en las bases políticas del sistema de partidos y en la gestión del Estado, tanto en el plano nacional como en el local.

En el sistema de partidos esta erosión se manifestó en el ámbito electoral, esto es, en los bajos niveles de participación en los dos comicios organizados en 2010. Pero también se hizo evidente en las señales de resquebrajamiento a lo interno del Partido Liberación Nacional, ganador de los comicios presidenciales. Cuando apenas iniciaba la Administración se dieron divisiones dentro de las filas liberacionistas que debilitaron al Poder Ejecutivo, tanto en su relación con el Legislativo como en su capacidad para conducir el aparato institucional.

La erosión en la gestión del Estado fue notable en al menos tres áreas. Por una parte, el Congreso estuvo entrabado durante su primer año de labores, a pesar del “Pacto de Gobernabilidad” suscrito por los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario. Por otra parte, en el sistema judicial se mantuvo la tendencia de mayor congestión de casos y menor productividad de los operadores de justicia. Y finalmente, los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2010 dejaron, en la mayoría de los cantones, una conformación de gobiernos de minoría o fragmentados, lo que dificulta la gobernabilidad y podría reducir la capacidad de gestión política de las autoridades locales.

Tres hechos complicaron más el año político. El primero fue el contexto internacional de incertidumbre por los problemas económicos en Estados Unidos y la Unión Europea. El segundo fue el deterioro de la situación fiscal del país, y el tercero, el conflicto con Nicaragua, que dominó la agenda de política exterior durante el año en estudio.

Aunque la erosión política aún no pone en riesgo los fundamentos de la democracia costarricense, deben tomarse las previsiones del caso para no acumular fragilidades en los fundamentos democráticos del país.

En perspectiva, el panorama político para el segundo año de la administración Chinchilla Miranda se muestra complicado. El Poder Ejecutivo debe tomar la iniciativa e impulsar sus prioridades en un Congreso controlado por una alianza de partidos de oposición. En el plano económico se ha incrementado la probabilidad de una nueva recesión en Estados Unidos y la Unión Europea. En el plano regional, la inseguridad y el crimen organizado siguen amenazando la estabilidad política de Centroamérica.



Mas información en
www.estadonacion.or.cr

Ciudadanía se aleja de los partidos y, con ello, aumenta abstencionismo

- 42% del electorado dice no tener simpatía por ningún partido.
- Abstencionismo alcanzó el 31% en 2010.

Las simpatías de los votantes hacia los partidos políticos muestran un claro distanciamiento con respecto a esas agrupaciones. Esta desalineación partidaria tiene un efecto directo sobre el comportamiento electoral: más gente se abstiene de votar.

Al observar las simpatías del electorado es evidente la ruptura del bipartidismo del PLN y el PUSC, característico de buena parte de las décadas de los ochenta y los noventa. Según datos de Unimer, en febrero de 1993 estos dos partidos captaban el 99% de las preferencias electorales. Tan solo ocho años después, en noviembre de 2001, sumaban un 62% de esas simpatías, y ya el PAC aparecía con un importante 13% de apoyo ciudadano.

Datos más recientes indican que ninguna agrupación cuenta con un respaldo lo suficientemente amplio como para asegurarse un triunfo electoral. El grupo más grande de electores (42%) dice no sentir simpatía por ningún partido político. El PLN, que posee la mayor base electoral del país, tiene el apoyo de tan solo el 30% de la ciudadanía.

La Costa Rica actual es una sociedad que muestra descontento con la política y débiles grados de adhesión a los partidos. Hoy el mercado electoral por conquistar es más amplio, pero también más

volátil que hace veinte años. En los comicios presidenciales de 2010, uno de cada tres ciudadanos decidió su voto en la última semana o el mismo día de las elecciones. Eso hace que las campañas electorales sean cada vez más importantes, y por ende, también más costosas. Hace poco más de dos décadas, en cambio, la gran mayoría del electorado simpatizaba con alguna agrupación política incluso desde antes de que iniciara la campaña.

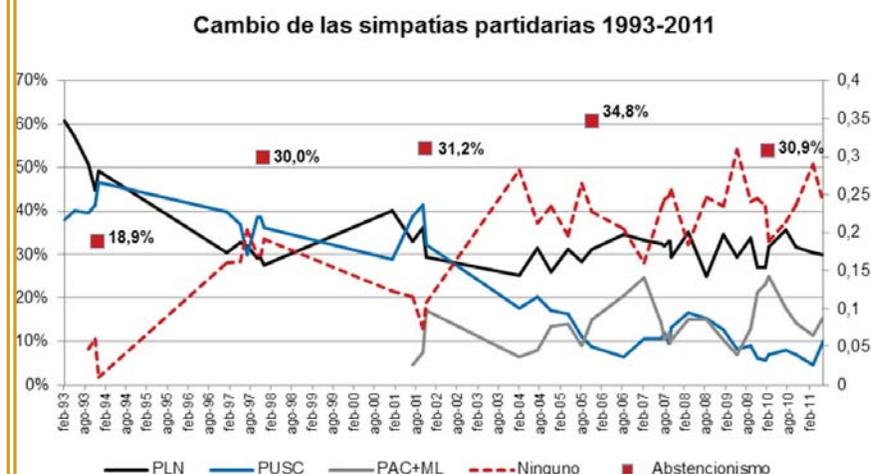
Crece abstencionismo. Los niveles de abstencionismo han crecido conforme las simpatías hacia los principales partidos se han reducido.

En los comicios locales de 2010, de los 2.866.217 electores habilitados para sufragar, solo un 28% ejerció

este derecho (cuatro puntos porcentuales más que en la última contienda). El absentismo en las urnas fue alto en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable con respecto a lo acontecido en diciembre de 2002 y 2006 (77% y 76%, respectivamente).

Los cantones cabecera de provincia (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas, Liberia y Limón) fueron los lugares con mayor absentismo en las urnas en las respectivas provincias. En este grupo también se incluyen centros densamente poblados, como Desamparados, Goicoechea, Alajuelita y Tibás. En estos cantones el abstencionismo superó el 80%.

Gráfico 5.1



Sistema de partidos muestra una agrupación dominante y una oposición debilitada

Los resultados electorales -presidenciales y municipales- de 2010 configuraron un sistema de partidos con una agrupación política dominante, frente a un grupo de partidos de oposición con apoyos electorales reducidos.

Para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación se realizó un análisis de los “mercados electorales”, el cual tuvo como base la distribución de votos de los 81 cantones del país en seis estratos sociales, definidos de acuerdo con sus niveles de desarrollo humano y de urbanismo. Se constató así que el comportamiento de los votantes varía considerablemente según esos parámetros, y que la participación también es diferenciada: en los segmentos sociales más desarrollados hay mayor participación electoral.

En las presidenciales de 2010, el PLN tuvo un mejor desempeño en los seis estratos sociales con respecto al 2006. Su repunte más notable fue entre los tres grupos con mejor nivel de desarrollo humano y mayor urbanismo, pues pasó de 41%, 39% y 39% de los votos en esos tres estratos en 2006, a 48%, 46% y 48%, respectivamente, en el 2010.

El PAC, en cambio, tuvo una disminución sustancial de su caudal electoral en esos grupos. Más aun, si se comparan los seis estratos sociales analizados, se observa que en todos los casos ese partido tuvo un menor apoyo electoral. Ello explica que no pudiera consolidarse como la segunda fuerza electoral del país en el 2010, a pesar de su buen desempeño en el 2006.

El partido que se apropió de buena parte del apoyo del PAC fue el Movimiento Libertario (ML). En las presidenciales de 2010 logró un aumento significativo, sobre todo en los sectores más pobres y rurales del país, donde desplazó al PAC y se estableció como la segunda fuerza política más votada. Su campaña de “mano dura contra la inseguridad” caló mucho más en estos estratos, aunque también mejoró sustancialmente entre los grupos más urbanos y con mejor nivel de desarrollo (gráfico 5.2).

Con respecto a las elecciones municipales de 2010, vale anotar que el PLN, aunque es el partido dominante, también muestra una erosión de sus bases políticas a nivel local. Ello por cuanto “ganó perdiendo” en las municipales. Es decir, ganó la mayoría de alcaldías del país, pero lo hizo con una base electoral menor que la de 2006. En el 64% de los cantones obtuvo menor cantidad de votos que cuatro años antes. Como ya se indicó, en las elecciones presidenciales el ML

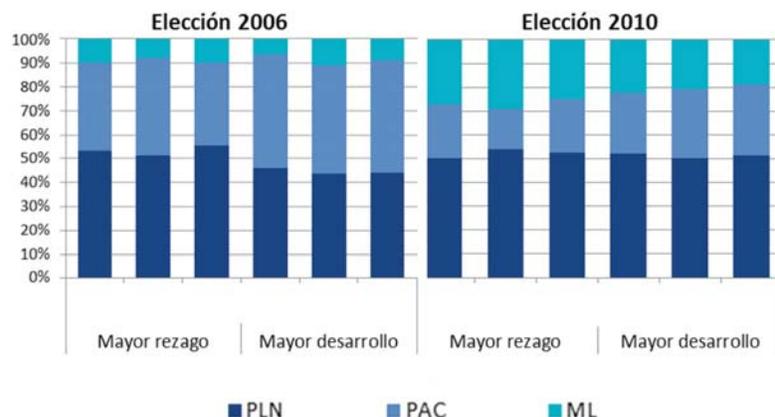
amplió su base electoral (cantidad de votos recibidos) en todos los cantones, y a nivel local mejoró en el 55% de ellos.

En este ámbito, de nuevo, el PAC mostró una reducción considerable de su base electoral. En los comicios presidenciales la disminución fue en los 81 cantones, y en los municipales se presentó en el 59% de ellos (48).

En síntesis, el PLN se fortaleció como el partido más votado en todos los segmentos analizados, y el PAC, por el contrario, perdió apoyo en todos ellos. Aunque en términos generales este último partido sigue siendo la segunda fuerza política por cantidad de votos, el ML muestra un incremento notable en todos los estratos, e incluso desplazó al PAC como el segundo partido más votado en los tres sectores más pobres y rurales. Habrá que esperar la ronda electoral de 2014, para determinar si este resultado se confirma y se amplía a los demás segmentos del mercado electoral.

Gráfico 5.2

Apoyo partidario y participación electoral, según segmento del mercado electoral



PLN predomina en alcaldías, en un contexto de concejos municipales divididos

Las elecciones municipales del 2010 ratificaron la hegemonía del PLN en las alcaldías y la ausencia de un claro control partidario en los concejos municipales, debido a la pluralidad de agrupaciones que los conforman.

El predominio del PLN es evidente, pues ganó 59 de las 81 alcaldías en disputa, que representan el 73% de los gobiernos locales.

La distribución de votos muestra que el cambio más evidente se dio en los partidos de base cantonal (categoría "Otros partidos" en el cuadro 5.6), los cuales obtuvieron una mayor representación en estas elecciones. Este grupo pasó de recibir un 16,2% de los votos totales en 2006, a un 21,2% en 2010.

Con el fin de profundizar en el conocimiento de esa pluralidad, para este Decimoséptimo Informe se creó un indicador que clasifica a los cantones de acuerdo con dos criterios: la conformación partidaria de los concejos municipales y la agrupación que controla la alcaldía. Cinco son las categorías resultantes:

- Gobierno unido: cantones en los que un mismo partido ganó la alcaldía y cuenta con la mayoría de los regidores en el concejo municipal (50+1).
- Gobierno dividido con primera minoría: cantones sin mayoría de regidores de uno de los partidos en el concejo. No obstante, un mismo partido logró la alcaldía y además la primera minoría.
- Gobierno dividido moderado:

Cuadro 5.6

Resultados de las elecciones de alcaldes municipales, según partido político. 2006 y 2010

Partido político	2006			2010		
	Votos	Porcentaje	Alcaldes	Votos	Porcentaje	Alcaldes
PLN	277.589	45,9	59	342.563	42,9	59
PUSC	107.007	17,7	11	113.394	14,2	9
PAC	88.630	14,6	4	98.719	12,4	6
ML	34.073	5,6	1	75.441	9,4	2
Otros partidos ^{a/}	97.896	16,2	6	169.054	21,2	5
Total	605.195	100,0	81	799.171	100,0	81

a/ La categoría "Otros partidos" incluye 39 agrupaciones en 2006 y 42 en 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

cantones en los que el alcalde pertenece a un partido, y la primera minoría de regidores a otro. En esos casos ningún partido tiene mayoría (50+1).

- Gobierno altamente dividido: cantones en los que el alcalde representa a un partido, y la mayoría en el concejo pertenece a otro (50+1 en la oposición).

- Gobierno fragmentado: cantones en los que el alcalde pertenece un partido, y todas las agrupaciones tienen igual cantidad de representantes en el concejo.

Con base en los resultados de las elecciones de 2010, se observa que solo en diez cantones (12%) una misma agrupación controla la alcaldía y posee mayoría en el concejo municipal. Cabe mencionar que prácticamente todos los casos en esta categoría están ubicados fuera del Valle Central y/o son cantones rurales.

En el otro extremo están los

cantones que tienen alcaldes de una agrupación y concejos municipales integrados por partidos que cuentan con la misma cantidad de regidores. Entre estos destacan San Mateo y Montes de Oro, cuyas alcaldías quedaron en manos del PLN y donde los concejos municipales resultaron conformados por cinco partidos políticos, cada uno con un regidor. El escenario más complicado, en términos de gestión política, es el de los cantones guanacastecos de Hojanca y Nandayure, cuyos gobiernos locales se encuentran altamente divididos, con alcaldías dirigidas por el PAC, en el primero, y por el ML, en el segundo.

Los 67 cantones restantes resultaron en gobiernos divididos con distintos niveles de intensidad: 54 presentan gobiernos divididos con primera minoría y 13 tienen gobiernos divididos moderados.

Esta es una situación que puede dificultar, de manera significativa, la gestión de los alcaldes durante

los poco más de cinco años que estarán en sus puestos. En los gobiernos divididos, estos jefes de gobierno estarán obligados a realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos.

Ahora bien, la existencia de gobiernos divididos no puede considerarse negativa para la democracia. La división partidaria y la necesidad de construir acuerdos también pueden generar

dinámicas políticas más abiertas y transparentes, con concejos de oposición que piden cuentas y vigilan la labor del alcalde más de cerca que en los casos en que un mismo partido controla ambos órganos.

Gestión política responsable

Legislación importante toma más de dos años para aprobarse

La mayor parte de la legislación promulgada en este primer año corresponde a expedientes abiertos en gobiernos anteriores: el 78% inició su trámite en la administración Arias Sánchez (2006-2010), un 6% en el gobierno Pacheco de la Espriella (2002-2006) y un 1% en la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Este dato es indicativo del largo

proceso que siguen las leyes desde su ingreso al Congreso como proyectos, hasta su aprobación final en el Plenario, una situación que trasciende al actual Gobierno.

Esta realidad plantea un tema de fondo, relacionado con la capacidad efectiva que tiene una administración para cumplir sus metas. Considerando el tiempo que se requiere para legislar, ¿cuáles son las posibilidades reales, para

un gobierno, de aprobar leyes importantes en función de sus metas cuatrienales?

La evidencia apunta a que esas posibilidades son muy reducidas, toda vez que la legislación sustantiva ordinaria, es decir, la legislación significativa para el desarrollo del país, toma poco más de dos años y medio en ser promulgada (Cuadro 5.12).

Cuadro 5.12

Duración promedio del proceso de aprobación de leyes^{a/}. Legislatura 2010-2011 (días promedio)

Leyes aprobadas	Total	Meses
Autorizaciones locales	800,6	26,7
Convenios y tratados internacionales	914,1	30,5
Declaraciones y benemeritazgos	618,6	20,6
Legislación sustantiva ordinaria	962,4	32,1
Presupuestos	62,7	2,1
Total	851,2	28,4

a/ La duración promedio es entendida como el tiempo transcurrido desde el ingreso del expediente al Congreso, hasta la fecha de su aprobación como ley.

Fuente: Feoli, 2011.

Legislación coincide poco con necesidades identificadas por expertos, formadores de opinión y ciudadanía

• *Alta proporción de iniciativas sobre las que el país debería legislar, para mejorar las condiciones de desarrollo humano, finalmente no son aprobadas por la Asamblea Legislativa*

En anteriores ediciones del Informe Estado de la Nación se ha reportado que gran parte de la agenda legislativa está dedicada a discutir asuntos de relevancia secundaria para el país, como autorizaciones locales, declaraciones o benemeritazgos. Aunque los asuntos locales pueden tener un efecto positivo para las comunidades, su predominio muestra una tendencia hacia la “municipalización” del Congreso.

El panorama en la legislatura 2010-2011 no fue muy distinto. En el primer año de la administración Chinchilla se aprobaron 113 leyes en total. De ellas, 32 fueron piezas de legislación sustantiva ordinaria y 11 correspondieron a convenios y tratados internacionales

que, por su naturaleza, trascienden aspectos meramente simbólicos o diplomáticos, y tienen implicaciones legales o económicas. Considerando estos dos rubros, se obtiene que solo un 38% de las leyes promulgadas en esa legislatura tiene un grado significativo de importancia para el desarrollo del país.

Para una mejor comprensión de este punto, se realizó un análisis a fondo de esa legislación, como parte del seguimiento de la oferta y la demanda legislativas que se hace desde el Decimocuarto Informe Estado de la Nación (2008). Para ello, se toma la “agenda de legislación potencial”, y se compara con las leyes finalmente aprobadas.

La comparación permitió determinar que, de 60 proyectos definidos en la agenda de legislación potencial, solamente 14 fueron aprobados. Los 46 restantes representan un 77% de iniciativas prioritarias que no fue posible implementar.

Ciertamente, la Asamblea Legislativa no tiene como función aprobar todo lo que expertos y formadores de opinión solicitan. Pero sí parece un problema que la diferencia entre lo que se aprueba y lo que diversos sectores visualizan como prioritario para el país alcance el 77%. Ello indicaría que los partidos políticos representados en el Congreso no están canalizando y resolviendo de manera adecuada la mayoría de demandas de la ciudadanía en términos de desarrollo humano sostenible.

La agenda de legislación potencial corresponde a los asuntos y proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo humano del país, de acuerdo con las opiniones editoriales de los principales medios escritos de circulación nacional, complementadas con el criterio de líderes, expertos, académicos y la ciudadanía en general.

Cuadro 5.13

Comparación de la legislación aprobada y la legislación potencial. 2010-2011

	Aprobada	No aprobada	Total	Agenda no implementada
Demandada	14	46	60	76,7
No demandada	29			
Total ^{a/}	43			
Implementación fuera de agenda	67,4			

a/ El total corresponde a 32 leyes sustantivas y 11 tratados y convenios reclasificados por reunir condiciones similares a leyes sustantivas (préstamos, materia aduanera, fiscal y libre comercio).

Fuente: Feoli, 2011.

Deficiencias en diálogo y diseño dificultan aprobación de reforma fiscal

El proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, conocido como “Plan Fiscal”, es una de las iniciativas de la agenda potencial que el Congreso no logró aprobar en la legislatura 2010-2011. A este hecho subyace la falta de consenso sobre el estilo de desarrollo que debe tener el país, y sobre quién debe asumir parte de los costos de ese desarrollo. Pero además se señala que la razón primordial de la no aprobación de este proyecto refiere a los defectos de diseño y trámite de la propuesta inicial presentada por el Ejecutivo. Así se desprende de una ronda de entrevistas realizada con los actores vinculados a su discusión.

El resultado de ese ejercicio permitió constatar que, pese a la división política y social que podría generar un paquete de nuevos impuestos o la modificación de exenciones fiscales, lo que sucede con el trámite del Plan Fiscal es un buen indicio de que el entramamiento legislativo podría

deberse más a la calidad de los liderazgos políticos y la forma de gestionar los asuntos de gobierno, y no a posiciones irreconciliables en las visiones de país de los principales actores políticos.

Este mapeo político muestra, en primer lugar, que para la mayoría de los actores involucrados no existen intereses irreconciliables. Aunque hay posiciones antagónicas, con negociación y diálogo esas diferencias pueden ser superadas.

En segundo lugar, se considera que el Ejecutivo no ha realizado una adecuada gestión política del proyecto para garantizar su aprobación: falta diálogo y mejorar los canales de negociación que utiliza el Ejecutivo. Y por último, de cara a la segunda legislatura (2011-2012) el sondeo efectuado revela que todavía hay espacio para articular esfuerzos y llegar a acuerdos en torno a la reforma fiscal, si se discuten por el fondo los temas sobre los que hay diferencias.

Protesta social varía de acuerdo a calendario escolar y estaciones del año

La cantidad de protestas a lo largo del 2010 no fue constante; hubo meses más activos que otros, situación consistente con lo observado en años anteriores. El promedio general de acciones colectivas en el período 1997-2010 fue de 31 por mes, es decir, o es al menos una acción colectiva diaria, durante los últimos catorce años.

Al analizar el comportamiento de las protestas en cada uno de los meses del año, se nota que el primer bimestre es particularmente calmo; entre marzo y agosto se registra un incremento de la movilización social, que empieza a decaer hacia finales del año y muestra una drástica reducción en diciembre. Esta dinámica se presentó tanto en el 2010 como en el período 1997-2009 (gráfico XX).

Nótese que el ciclo de protesta social tiene un comportamiento estacional, marcado por dos factores: el calendario escolar y las estaciones del año. En el período de vacaciones se observan menos movilizaciones, y en marzo, cuando está iniciando el ciclo lectivo, se presenta la mayor cantidad de acciones colectivas en promedio. Lo mismo sucede durante los meses en que se acentúan las estaciones del año: la protesta social aumenta en la primera parte del año, durante la estación seca, y decrece a partir de septiembre, coincidiendo con la entrada del invierno.

En los catorce años de registros disponibles sobre este tema se observa que los principales protagonistas de la movilización

Gráfico 5.5

Razones que explican el fracaso de la aprobación de reformas fiscales en la Asamblea Legislativa



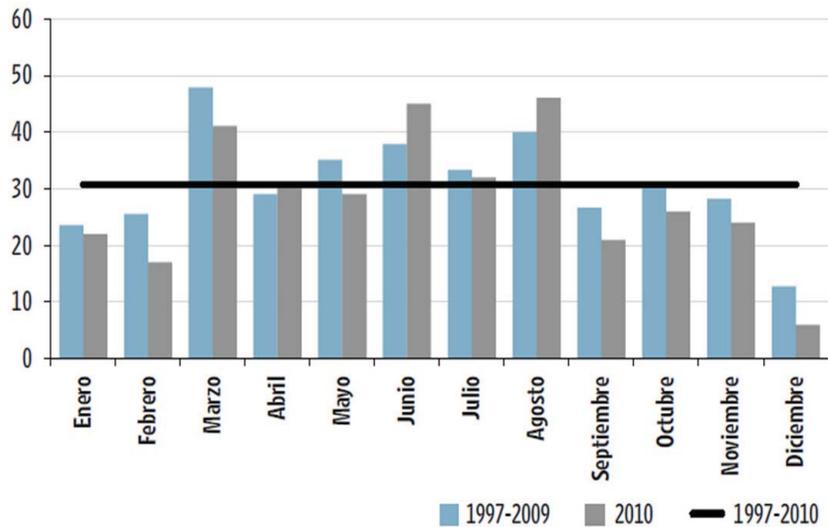
Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

social han sido los trabajadores; ellos representan el 41% de las protestas. Les siguen, muy por debajo, los vecinos de comunidades, con un 10% del total de acciones colectivas.

En términos de organizaciones sociales, hay una marcada participación de los sindicatos, que son responsables de casi una tercera parte de todas las protestas (30%), seguidos de lejos por las cámaras patronales, con solo un 6%. Y según el tipo de demanda planteada en las más de 5.000 acciones colectivas registradas entre 1997 y 2010, los asuntos laborales son los que más movilizan a la ciudadanía costarricense (30% de las protestas). La legislación aprobada o en trámite en el Congreso es el segundo tema más importante, y representa el 24% de las acciones del período.

Gráfico 5.7

Acciones colectivas registradas por mes. 1997-2010
(promedio mensual)



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2011.

Administración de la justicia

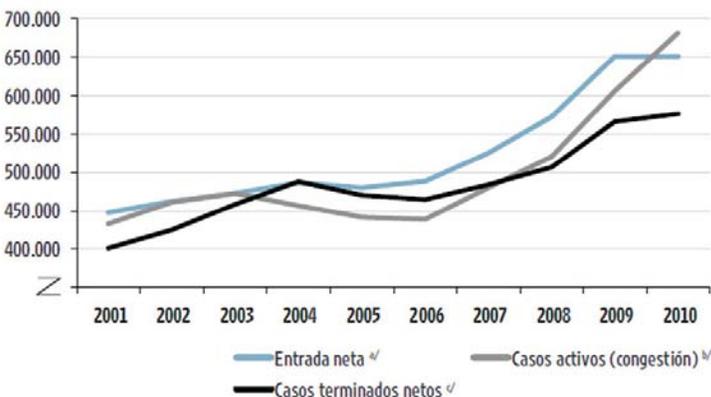
Síntomas de agotamiento en proceso de modernización judicial

Como se ha reportado en anteriores Informes (2010 y 2009), el sistema de administración de la justicia muestra avances en áreas como mayor transparencia, nueva legislación y procedimientos internos, mayor inversión en recursos humanos y físicos, y un significativo esfuerzo por incluir la tecnología en su quehacer. Pero también hay retrocesos palpables, sobre todo en algunos de los indicadores de evaluación del desempeño disponibles.

El análisis general indica que el proceso de modernización del sistema de administración de justicia presenta síntomas de agotamiento. Hay desafíos de tipo funcional, e incluso estructural, que deben ser examinados con mayor detalle.

Gráfico 5.9

Congestión de casos en el Poder Judicial y brechas entre casos entrados y terminados por año



a/ La entrada neta se calcula restando a entrada total, las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias de Tránsito.
b/ Son los casos que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.
c/ Casos salidos o terminados, menos incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2011.

Cinco situaciones demuestran una pérdida de dinamismo en el Poder Judicial. Un primer tema es la relación de casos entrados netos por juez, que no registró mejoras en los últimos tres años, debido al incremento de los asuntos que ingresan al sistema.

Un segundo aspecto refiere a la cantidad de casos activos o pendientes -también llamado mora judicial o congestión- que se deterioró en el último trienio (gráfico 5.9).

En tercer lugar destaca el hecho de que, a partir del 2008, el

problema de congestión desborda las capacidades del Poder Judicial y hace más difícil acercarse al principio de justicia pronta. Se requieren cada vez más recursos físicos y humanos (jueces y fiscales), para hacerle frente a la creciente presión de casos sobre el sistema judicial.

Un cuarto aspecto, muy relacionado con el anterior es el presupuestario. Si bien el presupuesto del Poder Judicial creció en forma sostenida en la última década -aunque a un ritmo menor en el 2010- la expansión del gasto en este ámbito resulta insuficiente. Esto es

mucho más evidente al considerar el aumento de casos entrados al sistema judicial y la presión que esto ello genera.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos para impulsar procesos abreviados y métodos como la resolución alternativa de conflictos y la conciliación, el uso de estos instrumentos sigue representando una baja proporción del total de casos terminados. De manera que se requiere una mayor promoción impulso de los mismos, y seguir avanzando en los procesos de modernización y agilización en la resolución de los casos.

Bajo perfil de la política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

Con el inicio de labores de la administración Chinchilla y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2011-2014, se hizo evidente que la política exterior, al menos en el papel, no será un eje fundamental de la actual administración. Ello a pesar de que, durante la campaña electoral, este tema sí ocupó un espacio importante en el plan de gobierno liberacionista.

En ese plan de gobierno incluso se plantearon siete grandes áreas de desarrollo de las relaciones exteriores: i) promoción de la paz y la seguridad internacional, ii) promoción de la democracia, iii) promoción de los derechos y la seguridad humana, iv) protección del medioambiente y promoción de la sostenibilidad, v) promoción de una relación privilegiada con el hemisferio americano, vi) una política exterior con proyección global y vii) cooperación internacional y servicio exterior.

No obstante, pocas de esas propuestas se reflejan en el actual PND. A lo largo de las 256 páginas del documento, solo en

dos ocasiones se menciona la política exterior, cuando se indica que el Plan contempla dos ejes transversales: política exterior y modernización del Estado. Sin embargo, no se explican sus alcances. El tema es retomado en los anexos del PND 2011-2014, con tres metas sectoriales.

En suma, mientras la administración Arias Sánchez (2006-2010) se caracterizó por una activa política exterior, estructurada como uno de los cinco ejes fundamentales de su PND, y ampliamente desarrollada en un capítulo independiente de ese documento, en el PND de la administración Chinchilla Miranda hay una escueta mención del tema en el texto principal, con un leve desarrollo en la sección de anexos.



Mas información en
www.estadonacion.or.cr

Conflicto con Nicaragua acapara la agenda del país en el primer año de la administración Chinchilla

El conflicto fronterizo con Nicaragua acaparó la agenda del país y desplazó otras iniciativas en materia de política exterior. Se entorpecieron, por ejemplo, los planes de acercamiento a Centroamérica que la presidenta Chinchilla definió como una de las prioridades de su campaña.

El Gobierno costarricense acudió a la OEA y luego a la Corte Internacional de Justicia, en La Haya como parte de la ruta diplomática seguida para buscar una salida al conflicto. No obstante, durante ese proceso surgió una intensa discusión en torno a la estrategia utilizada por la Cancillería, la cual tuvo como detractores a algunos de los principales jefes de la administración anterior.

En este tema una primera etapa concluyó, a lo externo, con la demanda contra Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia y, a lo interno, con un cambio en la jerarquía del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sistema de seguimiento muestra mejoría en cumplimiento de sentencias de Sala Cuarta

El acatamiento de los fallos de la Sala Constitucional ha mejorado de modo sustancial, con niveles de cumplimiento promedio del 79%, a diferencia de lo reportado por el Decimosexto Informe Estado de la Nación en 2010, cuando la proporción rondaba el 40% en sentencias con plazos ya vencidos. En el Informe anterior se reportó que el 50% de las sentencias se cumplía solo después de seis meses o más desde que había

expirado el plazo de la orden. Los nuevos datos reflejan una clara mejoría: más del 80% se cumple en los primeros tres meses posteriores al plazo establecido, y conforme avanza el tiempo los niveles de acatamiento en todos los casos siguen siendo superiores al 50%.

Asimismo, se observa que nueve de las diez instituciones más recurridas tienen niveles de cumplimiento superiores al 50%. Solo el Ministerio de Salud cumple

menos de la mitad de las órdenes que le ha impuesto la Sala.

En este sentido destacan dos instituciones, la CCSS y el MEP, que siendo las dos más recurridas ante la Sala Cuarta, acatan en promedio más del 90% y el 80% de las órdenes, respectivamente. El MEP además muestra una notable mejoría con respecto al año anterior, cuando los primeros resultados del sistema de seguimiento indicaban que solo cumplía una de cada cinco sentencias.

Cuadro 5.18

Cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta con plazo vencido, según institución. Octubre de 2009 a julio de 2011

Institución ^{a/}	Total de sentencias	Grado de cumplimiento			Porcentaje de cumplimiento
		Cumplidas	Incumplidas	Otros ^{b/}	
Ministerio de Justicia y Paz	23	23	0	0	100,0
Dirección de Servicio Civil	39	38	0	1	97,4
Poder Judicial	52	50	1	1	96,2
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	23	21	0	2	91,3
Caja Costarricense del Seguro Social	563	511	9	43	90,8
Ministerio de Educación Pública	504	411	34	59	81,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	35	28	4	3	80,0
Otras instituciones	336	257	22	729	76,5
Sujeto de Derecho Privado	26	19	0	7	73,1
Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones	22	14	0	8	63,6
Ministerio de Salud	39	18	1	20	46,2

a/ Se reportan las diez instituciones con más sentencias.

b/ Incluye casos pendientes, en trámite, cumplimientos por probar, sin movimiento alguno y cumplimientos parciales.

Fuente: Segura, 2011b.



Nuevos socios comerciales y diplomáticos reconfiguran ejes de acción de la política exterior

En las dos últimas décadas, la expansión económica de las naciones asiáticas ha generado un cambio en el eje de las relaciones internacionales. Se ha dado un mayor equilibrio entre las agendas e intereses de Occidente y los de países emergentes orientales, en especial China e India.

El estrechamiento de lazos de Costa Rica con estas naciones, principalmente con China, ha significado una moderación del discurso nacional en los lineamientos fundamentales de política exterior del país, como lo son la democracia y los derechos humanos.

El caso más representativo durante la presente Administración fue el del ciudadano chino Liu Xiaobo, ganador del premio Nobel de la Paz en el 2010, quien fue condenado a once años de prisión por redactar un manifiesto democrático. Costa Rica se abstuvo de solicitar a China, como sí lo hicieron Estados Unidos y varios países de la Unión Europea, la liberación de Xiaobo y el otorgamiento de un permiso a sus familiares para asistir a la ceremonia de entrega del premio. El escueto comunicado de la Cancillería costarricense ejemplifica la autorrestricción a la que se ha sometido el país en aras de no afectar los flujos de cooperación e inversiones que está recibiendo de China y que han sido

significativos en los últimos años.

De hecho, en la agenda bilateral con China no existen las palabras “democracia” y “derechos humanos”, tal como lo demuestran los distintos comunicados de la Cancillería sobre las visitas de funcionarios costarricenses a ese país y viceversa. Con ello parece claro que en la agenda de prioridades nacionales son más importantes los flujos de cooperación e inversiones provenientes de China, que la defensa abierta de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, como tradicionalmente ha hecho Costa Rica en los principales foros internacionales.

Cuadro 5.19

Cooperación e inversión de China en Costa Rica. 2007-2010

Fecha	Rubros de cooperación e inversión
Inicio de relaciones en 2007	Donación del Estadio Nacional, valorado en 72 millones de dólares e inaugurado el 26 de mayo del 2011.
Agosto de 2007	Facilitación de veinte becas gubernamentales para estudiar en universidades de Beijing.
Octubre de 2007	Asistencia no reembolsable por 20 millones de dólares.
Enero de 2008	Compra de títulos de deuda interna por 150 millones de dólares.
Mayo de 2008	Asistencia no reembolsable por 10 millones de dólares, junto con la asistencia ofrecida en octubre del año anterior. Se destinó a los damnificados de las inundaciones de septiembre de 2007. Cooperación económica y técnica por 100 millones de dólares. Otorgamiento de cuarenta becas más para estudiar en Beijing. Donación de doscientos vehículos para utilizarlos como radiopatrullas.
Julio de 2008	Otorgamiento de crédito por 40 millones de dólares para PYME.
Septiembre de 2008	Nueva compra de títulos de deuda interna, por 150 millones de dólares. Se completa la compra de bonos, para un total de 300 millones de dólares.
Diciembre de 2009	Inscripción en el Registro Nacional de la Sociedad Reconstructora Sino-Costarricense (Soresco S.A.), conformada con capital de Recope y de la petrolera china Corporación Nacional Petrolera de China (CNPC, por su sigla en inglés). Esta empresa será la encargada de la modernización de la refinería de Recope en Moín.
Abril de 2010	Finalización de las negociaciones con China para la suscripción de un tratado de libre comercio.
Julio de 2010	El Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Desarrollo de la República Popular China analizan un posible financiamiento por parte de este último, para la ampliación a 100 millones de dólares, de la línea de crédito ofrecida en julio de 2008, para beneficio de las PYM
Noviembre de 2010	Firma de convenio de cooperación económica y técnica por 29,9 millones de dólares, destinados a las obras finales de construcción del Estadio Nacional.

Capítulo Especial

Para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación, que se publicará en el año 2012, se elaborará un capítulo especial que se denominará “Informe del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Costa Rica”.

Valoración general

En las últimas décadas, Costa Rica ha vivido un proceso caracterizado por la diversificación de su base productiva, la expansión de las industrias de alta tecnología y la profundización de su apertura al comercio internacional. Como resultado de ello, han cobrado relevancia las actividades de la denominada “nueva economía” y los “servicios de apoyo”, que si bien han ofrecido más empleo a la población joven, demandan altos niveles de educación y destrezas.

En este contexto, la educación en Ciencia y Tecnología en el país muestra logros relativos, pues ha generado un reducido contingente de egresados “bien calificados”, que han suplido la demanda de los sectores de mayor productividad, pero a la vez exhibe un limitado desempeño general en las disciplinas científicas, un estancamiento en la cobertura de la educación técnica -a pesar de los innegables avances logrados- y deficiencias en la calidad de la formación docente, así como en la pertinencia de la educación para el estudiantado en general. Para asegurar un crecimiento sostenido en la productividad y en el tipo de desarrollo humano que desea Costa Rica, es clave lograr la universalidad de la enseñanza secundaria y aumentar, con equidad de género, la cantidad y las destrezas de científicos, ingenieros y técnicos medios y superiores.

Elevar la calidad de la educación científica costarricense implica atender varios retos: mejorar la formación docente, solventar la insuficiente dotación de infraestructura, fortalecer iniciativas que han sido exitosas e incrementar la calidad general de la enseñanza de las Ciencias. Entre los desafíos fundamentales por asumir está la renovación y acreditación de los programas de formación inicial de los educadores; los estudiantes que se preparan para la docencia en primero y segundo ciclos tienen poco contacto con el quehacer científico, lo cual les dificulta incorporar dinámicas apropiadas para su enseñanza en las aulas.

En lo que concierne al profesorado para el tercer ciclo y el ciclo diversificado, se requieren estudios para identificar las áreas en que se debe profundizar, así como las necesidades de infraestructura y posibles ajustes en cuanto al tiempo dedicado a talleres, trabajo en laboratorios y visitas al campo, para favorecer la formación integral en las disciplinas científicas.

Aunque los datos evidencian un significativo aumento en la titulación de los docentes en esta área, ello no necesariamente implica una mejora en la calidad de la preparación, debido a que las carreras no están acreditadas y a que el Ministerio de Educación Pública (MEP) no cuenta con un perfil de contratación que lo garantice.

En lo que concierne a la formación de educadores en servicio, la oferta actual es dispersa, no siempre responde a las necesidades de los docentes y los centros educativos y carece de controles de calidad. Los expertos insisten en que hace falta un registro oficial que sistematice esa oferta, así como una estrategia definida que la dirija.

Capítulo Especial

Para mejorar la calidad de la educación científica el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación propone afianzar los programas exitosos, como los colegios científicos y las iniciativas relacionadas con la metodología de enseñanza de las Ciencias basada en la indagación. Ese enfoque pedagógico, que ya ha cosechado buenas experiencias a nivel internacional, apenas se empieza a implementar en el país, en el marco del programa “Aprende Ciencia haciendo Ciencia”.

También se plantea la necesidad de contar con una política nacional que establezca lineamientos para el desarrollo y seguimiento de la formación científica en todo el sistema educativo. Esa política ha de plantear programas que reviertan la fuerte fragmentación entre las disciplinas científicas y su actual énfasis en el desarrollo de contenidos conceptuales de fácil evaluación, y en su lugar promuevan la comprensión de los procesos de la Ciencia y los valores y destrezas asociados al pensamiento científico, desde las etapas tempranas del proceso educativo.

Por otra parte, los desafíos del país en relación con el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la formación técnico-vocacional en secundaria (colegios técnicos del MEP) y postsecundaria (INA) se sintetizan en los siguientes puntos: i) aumentar la cobertura, ii) garantizar la pertinencia de la oferta, iii) fortalecer los nexos con el sector empresarial, iv) reorientar la oferta de manera que se vincule más estrechamente con las áreas estratégicas para el desarrollo nacional y v) fomentar los programas de “emprendedurismo”. Proveer técnicos medios y superiores en la cantidad y con las competencias y destrezas que demanda el sector productivo, es uno de los requerimientos más urgentes de la educación técnico-vocacional en el corto y mediano plazos.

Educación en Ciencia y Tecnología es estratégica para Costa Rica

• Insuficiencia de educación en Ciencia y Tecnología se observa tanto entre los jóvenes como en la población femenina y en determinados grupos etarios de importancia estratégica.

Costa Rica ha apostado por un modelo de desarrollo intensivo en conocimiento, que implica la diversificación de su base productiva, la expansión de las industrias de alta tecnología y la profundización de su apertura al comercio internacional. Este modelo reclama un recurso humano altamente calificado.

La escasez de este recurso implica que los sectores de alta productividad podrían experimentar una carencia de las destrezas

requeridas en el futuro, lo que pondría en riesgo la posibilidad de un desarrollo económico y social sostenido. Tal debilidad ya se asoma en el presente, según lo demuestran el insuficiente desempeño de los estudiantes en la educación científica secundaria, el estancamiento en la formación de técnicos medios y superiores, y el hecho de que solo un 7% de los profesionales que se graduaron de universidades costarricenses en 2009 estudió carreras en las áreas de Ingeniería y Tecnología, mientras que, según datos de la Unesco, en el mismo año América Latina y el Caribe mostraron un promedio cercano al 14%.

En Costa Rica se está

desperdiando el talento joven. A manera de ejemplo, cabe mencionar que en 2009 el 58,1% de los jóvenes de 19 a 21 años no culminó la secundaria, y el 73,4% de los desempleados eran personas de 15 a 35 años; estas circunstancias, sin duda, los alejan de la posibilidad de acceder a un nivel de vida digno y contribuir al desarrollo nacional.

El problema es particularmente grave entre las mujeres, que son las más afectadas por el desempleo. Su incorporación ha sido menor en las disciplinas de las Ciencias Exactas y Naturales y en las ingenierías, y mayor en los sectores de más baja productividad y remuneración.

La educación de calidad en las áreas científico-tecnológicas tiene un rol clave para el desarrollo y sostenibilidad de una sociedad equitativa e inclusiva, basada en el conocimiento. No obstante, Costa Rica no está aprovechando todo su potencial en este ámbito y está

perdiendo competitividad.

La situación descrita demanda un cambio de dirección, que implica atender los desafíos existentes y fortalecer las acciones que han dado buenos resultados. La educación técnica y la formación profesional,

como palanca de movilidad social, resultan de gran importancia: para los jóvenes porque les brindan una opción de estudio que amplía sus posibilidades de formación integral y de acceso a empleo e ingreso dignos.

Diez desafíos de corto plazo para la educación científico-tecnológica Desafíos en la educación científica

Desafío 1

D

Mejorar y acreditar los programas de formación inicial de docentes de primaria y secundaria

Entre 2002 y 2010 se evidenció un franco crecimiento en el nivel académico de los docentes de Ciencias según su titulación, tanto en primaria como en secundaria. Para el final de ese período, el 60,2% de los profesores de la educación general básica y de centros unidocentes pertenecía al grupo profesional más alto definido por el MEP (PT6), que fue el que mostró el mayor aumento (141,8%). El porcentaje de profesionales no titulados, por su parte, disminuyó de un 9,9% en 2001 a un 4,9% en 2010.

En el ciclo diversificado el perfil de los profesores de Ciencias muestra que, al final del período 2002-2010, un 17,4% del personal no alcanzaba el mínimo idóneo. La evolución profesional de las y los docentes que imparten Biología, Física y Química es bastante homogénea; en cada disciplina, el porcentaje de personas ubicadas en la categoría MT5 (es decir, que cuentan con una licenciatura) creció más de un 200%.

Pese a ser un tema que requiere más estudio, hay indicios que apuntan a la existencia de debilidades en la calidad de los programas de formación inicial de los educadores, por lo que el aumento de la titulación no necesariamente es sinónimo de calidad. Esta situación se agrava

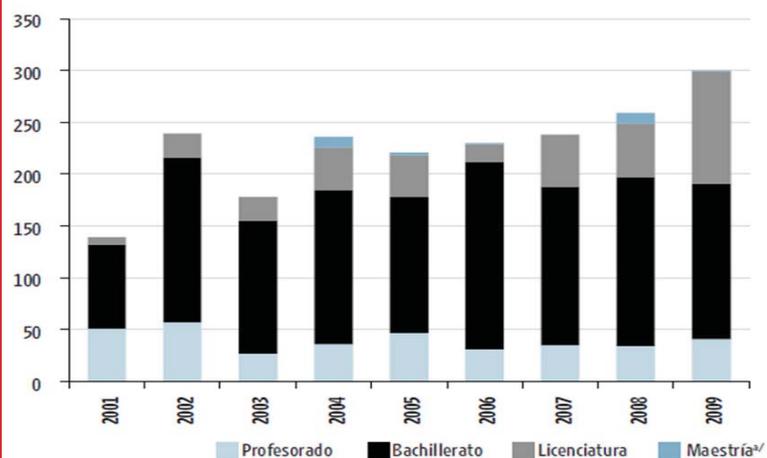
por el hecho de que el MEP no cuenta con un perfil de contratación que garantice la calidad de los docentes, a partir de criterios como la acreditación de las carreras respectivas. Este último tema resulta esencial pues, a la fecha, solo la carrera de Profesorado y Bachillerato en la Enseñanza de las Ciencias Naturales de la UNED está acreditada por el Sinaes.

La formación de profesores de primero y segundo ciclos no cuenta

con el sustento científico necesario. A nivel internacional, los resultados de las pruebas PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) identifican la calidad de los docentes como uno de los factores asociados al desempeño de los estudiantes. En Costa Rica los programas de estudio no incluyen cursos específicos impartidos en facultades o escuelas de Ciencias, que les permitan a los futuros maestros y maestras de primaria trabajar en el laboratorio y aprender

Gráfico 6.3

Diplomas otorgados en Enseñanza de las Ciencias, según grado académico



a/ En el grado de maestría, la información del año 2008 incluye siete doctorados.

Fuente: Elaboración propia con datos de OPES-Conare.

mediante la práctica los procesos de construcción del conocimiento científico.

Para los ciclos tercero y cuarto, los programas de formación docente ofrecen especializaciones en las disciplinas de Física, Química y Biología, y en sus postulados teóricos se hace alusión a las tendencias actuales de la educación inclusiva y la formación para la vida. Sin embargo, no se conoce con certeza el nivel de profundización científica

de estos planes en la práctica.

La carrera de Enseñanza de las Ciencias es impartida tanto por instituciones estatales como privadas. En 2009 participaron en la oferta tres universidades públicas y siete privadas, que en conjunto graduaron a trescientos docentes. El 63% de ellos correspondió al sector privado. Si bien la graduación de las universidades públicas ha sido fluctuante, en los últimos años ha tendido a nivelarse.

El número de graduados con licenciatura aumentó durante el período 2001-2009, pero predominan los docentes con una titulación intermedia de bachillerato universitario (gráfico 6.3). La falta de homologación en la oferta para la formación de educadores en Ciencias generales y en las áreas de especialidad, impide extraer conclusiones sobre la calidad de los programas.

Desafío 2

D

Articular la oferta de formación para los docentes en servicio

No se cuenta con un registro oficial que permita conocer la totalidad y los tipos de instituciones que ofrecen programas de formación profesional para docentes en servicio. Sin embargo, diversos estudios indican que esta oferta es amplia y dispersa. Existen actividades de capacitación gestionadas por el MEP y opciones

que identifican los mismos educadores, entre ellas algunas impulsadas por universidades, colegios profesionales, entidades nacionales e internacionales, fundaciones (Omar Dengo y Cientec, entre otras) y empresas privadas. Para la actualización de los docentes de secundaria a nivel regional, las universidades realizan proyectos

de extensión y acción social con la participación de asesores regionales.

A pesar del trabajo que realiza el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP-UGS), y de tratarse de una actividad de importancia estratégica, aún no se cuenta un programa específico en este campo.

Desafío 3

D

Aumentar y mejorar la distribución de infraestructura para la enseñanza de las Ciencias

La educación pública, que atiende al 90,5% de la población estudiantil, muestra un notable rezago en la dotación de laboratorios de Ciencias. Según datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP, la proporción de colegios públicos que poseen al menos un laboratorio se ha mantenido en alrededor del 17%,

mientras que en los centros privados y privados subvencionados la cifra promedio fue de 38,6 en 2003 y de 43,1% en 2008

La situación es más promisoriosa en el caso de los colegios científicos, dado que el 66,7% cuenta al menos con un laboratorio de Ciencias. De ellos, el 100% se reporta en buenas

condiciones.

En adición a la brecha social descrita, se observa una desigualdad significativa en cuanto a la distribución espacial de los laboratorios de Ciencias, los cuales se concentran en la provincia de San José (mapa 6.1).

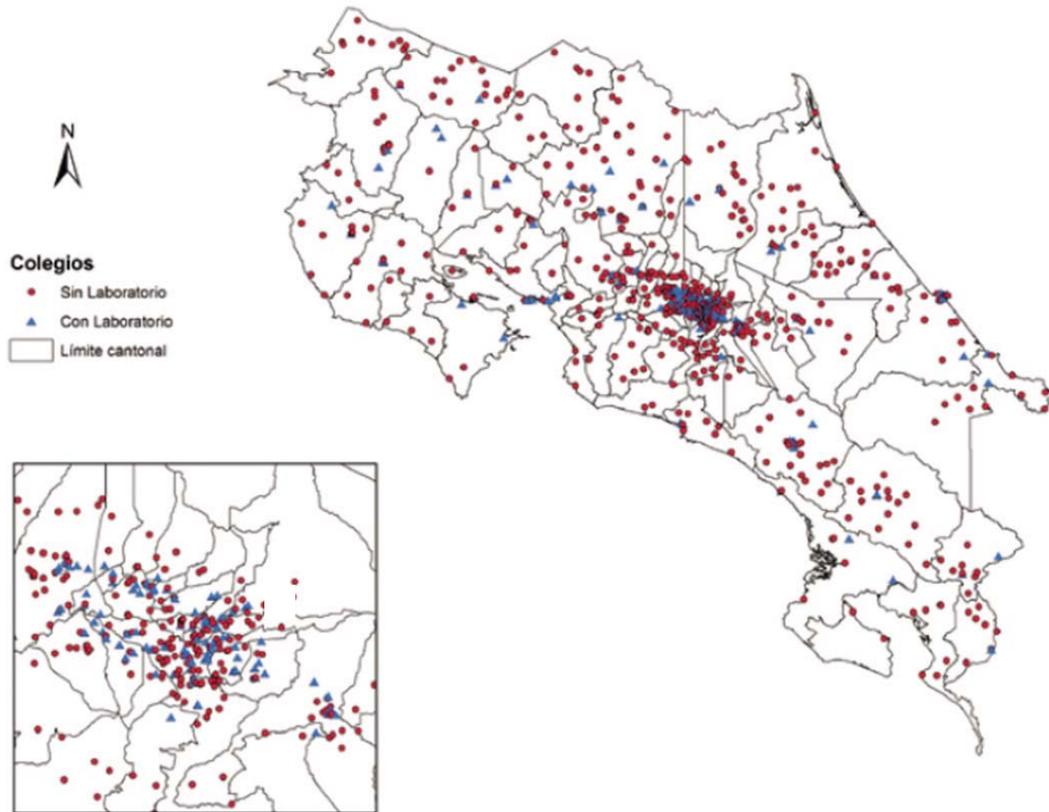
Más información

i

Más información en
www.estadonacion.or.cr

Mapa 6.1

Distribución espacial de los colegios con laboratorios de Ciencias



Fuente: Programa Estado de la Nación y ProDUS, con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

Desafío 4

D

Fortalecer los colegios científicos como opción para el mejoramiento de la enseñanza de las Ciencias

En opinión de expertos, el buen desempeño académico de los colegios científicos ha consolidado este modelo educativo como un ejemplo para otros países. En consecuencia, es oportuno reflexionar sobre cuál debe ser la siguiente fase de su evolución: fortalecer los existentes (ampliar su cobertura, introducir la opción del bachillerato internacional) o ampliar su número

Según el decreto que les dio origen, en 1989, los colegios científicos fueron creados con el propósito fundamental de brindar una opción eficaz para el mejoramiento de la

enseñanza de las Ciencias. Desde esa fecha y hasta el año 2009, estos centros habían graduado un total de 2.154 estudiantes. El 63% de ellos provenía de zonas rurales y un 40% eran mujeres. Además habían alcanzado el 100% de promoción en bachillerato y todos sus alumnos habían sido admitidos en las universidades estatales.

En la actualidad existen nueve colegios científicos; cuatro se ubican en diferentes sedes de la UCR (San Pedro de Montes de Oca, San Ramón de Alajuela, Liberia y Puntarenas), dos en el ITCR (Cartago y Santa Clara de San Carlos), dos en la

UNED (Limón y Alajuela) y uno en la UNA (Pérez Zeledón). Entre los años 2000 y 2010 la matrícula en esta modalidad aumentó en 55,5% y reflejó una menor proporción de mujeres. Esa desigualdad fluctúa entre 40% y 46%, y en 2010 se ubicó en 44%.

Estas instituciones conforman el Sistema Nacional de Colegios Científicos, y coordinan esfuerzos para que todos los centros ofrezcan servicios educativos de la misma calidad, pertinencia y equidad. El sistema recibe apoyo de otras organizaciones además del MEP, tales como el Micit, el Conicit, la

Fundación Omar Dengo e Intel, a través de programas como “Educar para el Futuro” y las ferias científicas nacionales e internacionales, entre otras iniciativas. Para garantizar la igualdad de acceso y la permanencia de sus alumnos, sin distinciones de género, condición socioeconómica o procedencia geográfica, el Sistema

cuenta con un fondo no reembolsable, para recibir a estudiantes de todos los cantones del país.

La participación de los colegios científicos en las ferias y olimpiadas (nacionales e internacionales) de Matemáticas, Física, Química y Biología ha sido fundamental para

elevar el nivel académico de sus alumnos y alumnas. Así por ejemplo, según datos del Departamento de Evaluación Académica y Certificación del MEP, en 2010 los primeros siete lugares en los resultados generales de las pruebas de bachillerato los ocuparon estudiantes de estas instituciones.

Desafío 5

D

Mejorar la enseñanza de las Ciencias como estrategia para fomentar las vocaciones científico-tecnológicas

La educación científica a nivel preuniversitario debe satisfacer dos demandas en aparente conflicto. La primera consiste en motivar el interés en ese campo, transmitir el conocimiento científico-tecnológico necesario y formar a los educandos en los valores y destrezas que acompañan al pensamiento científico, habilidades y saberes que deben constituir parte del haber de todos los ciudadanos. La segunda es proporcionar la formación que requieren los potenciales profesionales de las disciplinas científico-tecnológicas. Mientras la primera demanda supone un enfoque más participativo y se concentra en el interés, la segunda conlleva asegurar la comprensión de conceptos más profundos relacionados con los procesos de las Ciencias y estimular las vocaciones científicas.

Tal como lo documenta el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación, en Costa Rica no se logra ese balance. Persiste el enfoque centrado en el dominio de contenidos conceptuales que se pueden evaluar de manera tradicional, antes que en el desarrollo de habilidades o competencias para la vida. Los programas de estudio deben ser revisados y actualizados, teniendo en cuenta que lo más importante no es solo la amplitud del contenido, sino la selección de los principios

básicos que permitan profundizar en la comprensión de los procesos de las Ciencias, de forma que se desarrollen actitudes, valores, procedimientos y lenguajes propios del pensamiento científico.

Las deficiencias en la enseñanza de las Ciencias se reflejan en los resultados de las pruebas de bachillerato. Aunque el desempeño en las materias de Biología, Física y Química durante el período 1998-2009 fue bueno, estas disciplinas se aprueban con las notas mínimas: el promedio está por debajo de 80.

El sistema de evaluación que se aplique incide en la manera de desarrollar el currículo en el aula. Por ello es fundamental reconsiderar los métodos que se utilizan actualmente, para lograr que prive el interés por aprender sobre la presión por cubrir el temario y entrenarse para los exámenes. También es importante que Costa Rica participe con regularidad en las pruebas de Ciencias del Serce (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) aplicadas por la Unesco y, en especial, en las pruebas PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que más allá de la memorización de datos miden el desarrollo de competencias complejas.

Las ferias y las olimpiadas nacionales

e internacionales constituyen otra arena en la cual es posible medir el desempeño del país en las áreas de Ciencias. Estas actividades son positivas y estimulan a estudiantes particularmente talentosos, afianzando su vocación científica. Sin embargo, también conviene evaluar si propician mejoras en la calidad de la enseñanza de las Ciencias para la generalidad de los educandos.

El fomento de las vocaciones científicas desde etapas tempranas del proceso educativo adquiere una importancia estratégica para Costa Rica, dado que, en la actualidad, solo un 14% de los graduados de sus universidades proviene de las disciplinas de las Ciencias Exactas y Naturales, las ingenierías y las carreras relacionadas con la tecnología. En adición a lo anterior, el grado académico de esos egresados viene en descenso; de acuerdo con encuestas realizadas por el Micit, entre 2008 y 2009 la titulación a nivel de doctorado disminuyó en un 32%.

Al mismo tiempo, es necesario atender la desigualdad de género que se refleja en una menor graduación de mujeres en esas disciplinas, con excepción de las Ciencias Médicas.

Desafío 6

D

Aumentar la cobertura de los colegios técnicos del MEP, una opción que evidencia aciertos

Cuando se considera la situación de Costa Rica en términos de su perfil demográfico, su nivel de desarrollo humano y económico y la alta demanda por recursos humanos con formación técnica, es evidente que la educación en este ámbito se encuentra rezagada. A la misma conclusión se llega cuando se efectúan comparaciones con otros países.

Actualmente Costa Rica cuenta con 120 colegios técnicos profesionales (CTP), 115 públicos, uno privado y cuatro privados subvencionados. En los últimos años se han realizado esfuerzos por ampliar la cobertura de esta modalidad, que se reflejan tanto en la apertura de nuevos CTP como en la oferta de horarios nocturnos. Entre diciembre de 2010 y marzo de 2011, los CTP que operan con horario nocturno aumentaron de dos a veinticuatro. Pese a ello, en los últimos diez años la relación entre el número de CTP y el total de colegios no solo ha sido baja, sino que ha tendido a disminuir. En la década de los noventa la creación de nuevos colegios se concentró en los académicos, con lo cual la participación de los técnicos en el total de centros educativos pasó del 30,0% al 11,7% (gráfico 6.7).

De acuerdo con la Encuesta de Hogares, en el 2009 había en el país cerca de 97.000 personas mayores de 18 años con algún grado de formación técnica, lo que representa tan solo un 3,4% de la fuerza de trabajo. Esta proporción se ha mantenido prácticamente inalterada en los últimos veinte años.

La matrícula es otro aspecto que refleja la desigualdad entre la educación académica y la técnica. Pese al empeño puesto en diversificar la oferta de especialidades



técnicas y ampliar la cobertura, su crecimiento ha sido insuficiente. Si bien entre 1995 y 2010 la matrícula en educación secundaria técnica aumentó un 75,7%, desde 1990 representa apenas un 20% de la matrícula total del tercer ciclo y la educación diversificada. Este es un porcentaje muy reducido si se compara con otros sistemas educativos del mundo, donde los mínimos suelen acercarse al 40%. En Austria, Bélgica, Finlandia, Alemania y Noruega es igual o superior al 60%.

Atender este reto adquiere más urgencia cuando se considera que en 2009 la tasa de desempleo en jóvenes de 15 a 17 años alcanzó el 28,5%. La falta de capacitación y de experiencia laboral destacan entre las razones que explican su vulnerabilidad. Es necesario ofrecer opciones de acceso a una formación integral y a un ingreso digno a este grupo, que se caracteriza porque dos de cada tres de sus miembros tienen una escolaridad de primaria o menos.

Como se comentó, el desarrollo de la educación técnica, en términos

relativos, no fue una prioridad en los últimos veinte años. Sin embargo, su desempeño muestra buenos resultados. Con respecto a los colegios académicos, los CTP tienen un porcentaje más alto de aprobación en la educación diversificada (84% versus 82% en 2009, y entre dos y cinco puntos porcentuales superior desde 1997; gráfico XX). Su rendimiento promedio en las pruebas de bachillerato también es mayor (66,9% versus 65,5%), así como en las notas de algunas asignaturas, en especial Inglés.

En lo que concierne a la repitencia, las diferencias son más significativas en la educación diversificada, nivel en el que los CTP muestran los menores porcentajes (4,9%, frente a 8,1% de los académicos).

Una característica de los egresados de la educación técnica es que suelen tener ingresos mayores que el promedio de los ocupados sin formación universitaria superior.

Junto a los aciertos señalados, se observan algunas áreas aletargadas que limitan las posibilidades de ampliar la cobertura de los CTP en el corto plazo, a saber: i) la necesidad de mejorar la formación de los educadores, ii) el déficit de docentes y iii) la inversión que implica proveer el equipo requerido, sobre todo en especialidades con mayor recambio tecnológico. México, Australia, Chile y Colombia han solventado la carencia de docentes mediante la incorporación a la enseñanza técnica de profesionales que laboran en el sector privado en áreas relacionadas con las especialidades de interés, y que tienen jornadas parciales y horarios flexibles.

Con respecto a la infraestructura, el Departamento de Vinculación con la Empresa y la Comunidad del MEP

consultó a directores y directoras de cincuenta CTP sobre la cantidad y calidad del equipamiento de sus centros, y obtuvo como principal valoración que los equipos están

actualizados pero no son suficientes, sobre todo en las especialidades en las que la tecnología cambia más rápidamente, como Mecánica, Industria Textil, Agroindustria e

Informática. La situación varía por región educativa: la Brunca y la Huetar Atlántica son las que presentan mayores problemas en este ámbito.

Desafío 7

D

Garantizar la pertinencia de la educación técnica en secundaria

Datos del Departamento de Vinculación con la Empresa y la Comunidad del MEP revelan una inserción laboral muy variable de los graduados de los CTP, dependiendo del sector. En el período 2006-2008, en promedio, solo el 41,3% de ellos trabajaba en la especialidad para la que se preparó, y un 36,3% continuaba su formación en un área afín. Así, poco más del 40% de los egresados de Comercio y Servicios y el 50% de los de la modalidad Industrial trabajaban en la especialidad que estudiaron, pero la proporción descendía al 20% en

la categoría Agropecuaria. Entre quienes seguían estudiando en áreas afines, de nuevo los mayores porcentajes correspondieron a los graduados de Comercio y Servicios e Industria.

En los últimos años la oferta de educación técnica del MEP se ha caracterizado por la diversificación de las especialidades, sobre todo en las modalidades de Comercio y Servicios, que pasaron de representar un 46,2% del total en 2000, al 66,1% en 2009. Este comportamiento también se presenta

en el INA.

El monitoreo de graduados es uno de los mecanismos más útiles para dar seguimiento al mercado laboral y a la pertinencia de la oferta educativa. En el MEP esta tarea le corresponde a la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras, que en los últimos años ha venido realizando esfuerzos como la creación de las “Mesas Empresariales”, la firma de convenios con empresas para organizar ferias de empleo y otras iniciativas.

Desafío 8

D

Fortalecer los nexos entre la formación técnico-vocacional postsecundaria en el INA y el sector empresarial

Varios estudios realizados en los últimos años dan cuenta de la brecha que existe entre las necesidades de formación técnica y la oferta disponible. Así lo reflejan, por ejemplo, los inventarios de requerimientos específicos de los sectores empresariales, por áreas productivas. Uno de ellos es el Estudio integral de necesidades de capacitación y formación, efectuado por el INA durante el período 2006-2010. No obstante, y sin demeritar el valor de este tipo de esfuerzos como referencia para “tomarle el pulso” a la demanda, se requiere un sistema formalmente estructurado, permanente, que oriente las decisiones sobre la apertura o cierre de especialidades y dé seguimiento al tipo de personal técnico que necesita el sector productivo. La

falta de prospección sistemática en este campo dificulta ofrecer el personal calificado que requiere el sector productivo.

En una ronda de entrevistas sobre el tema, representantes empresariales subrayaron la importancia de empatar la propuesta programática del INA con las necesidades de los sectores productivos en el corto y el mediano plazo. Actualmente la oferta se construye con base en solicitudes particulares de esos sectores, o bien en atención a los resultados de estudios de demanda efectuados por técnicos de la institución u otros entes calificados.

Una de las áreas que deben fortalecerse es la relacionada con la práctica en las empresas, como componente formal de la instrucción

vocacional. En muchos países de la OCDE los gobiernos ofrecen subsidios directos e incentivos tributarios a los empleadores que disponen de plazas para practicantes. En Australia, Noruega y Suiza existen organizaciones que facilitan este tipo de vinculación. En Alemania, el principal lugar donde ocurre el aprendizaje es la empresa, la cual absorbe entre el 50% y el 75% del tiempo total dedicado a los estudios.

Desafío 9

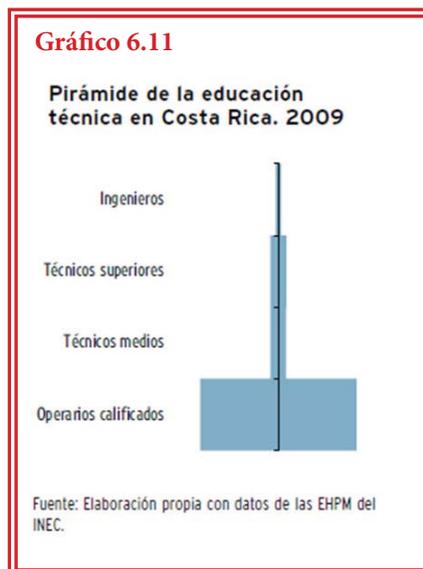
D

Reorientar la oferta de modo que la ETFP apoye las áreas estratégicas para aumentar la productividad del país

En Costa Rica, las actividades de la educación técnica y la formación profesional (ETFP) se han ido estructurando en diferentes niveles y modalidades, no siempre claramente articulados entre sí. La estructura de la pirámide ocupacional refleja una significativa escasez de los niveles intermedios de técnicos medios y superiores, y pone de manifiesto uno de los principales desafíos que tiene el país en el mediano plazo.

La base de la pirámide abarca a poco más del 80% de la población con algún nivel de formación técnica; ésta incluye a quienes tienen educación secundaria técnica incompleta o menos, o bien un título de operario calificado extendido por el INA u otro centro de capacitación. En el estrato siguiente se encuentran quienes completaron la educación secundaria técnica, que corresponden a los técnicos medios. Por encima de ellos están los técnicos superiores, que poseen un título de técnico o un profesorado. Por último, en la cúspide de la pirámide se ubican los profesionales, con título y especialidad en Ingeniería y áreas afines.

Esa “cintura” en la pirámide ocupacional se explica, entre otras razones, por la diversidad de ofertas desvinculadas entre sí y carentes de conexión entre los distintos niveles. Esa falta de integración curricular hace que se pierda el sentido de



continuidad en la formación. La experiencia internacional demuestra que los países que han puesto énfasis en generar una amplia capa de técnicos medios y especializados, como estrategia para apalancar tanto la movilidad social como la productividad de sus economías, han logrado altos niveles de desarrollo humano y bienestar socioeconómico. Para acercarse a ese objetivo, es oportuno evaluar si el INA efectivamente está formando los recursos humanos que se requieren para impulsar a los sectores que más pueden contribuir a la competitividad del país.

El hecho de que Comercio y Servicios es la especialidad que representa el mayor porcentaje de egresados del INA (64,3% en 2009,

según el Tercer Informe Estado de la Educación) y que más del 70% de los graduados de esa modalidad son trabajadores calificados, ayuda a explicar por qué el nivel de operario calificado domina la graduación de esa institución y, a la vez, contribuye a engrosar la base de la pirámide de la educación técnica antes presentada. Esta situación es crítica, pues en los últimos veinte años el país ha mostrado un estancamiento en la formación de técnicos medios: desde 1990 su participación en la fuerza de trabajo ha permanecido cerca del 3,3% (más o menos 0,5 puntos porcentuales).

Dada la transición demográfica que vive el país, la ETFP no tiene tiempo que perder. Urge impulsar estrategias dirigidas a atraer, formar y propiciar la incorporación al mercado laboral de grupos etarios de relevancia estratégica para el desarrollo económico y social, y crear mecanismos más eficientes de intermediación de empleo. En los próximos años, el grupo de 20 a 34 años -edades relacionadas con la inserción productiva- seguirá creciendo tanto en número como en peso relativo con respecto al total de la población. Su importancia estriba en que los miembros de este segmento representan el “bono demográfico”, consistente en una relación favorable entre las personas económicamente activas y las inactivas, que disminuye la dependencia asociada al proceso de envejecimiento de la sociedad.

Desafío 10

D

Fortalecer los programas de fomento del “emprendedurismo”, como mecanismo para contribuir a elevar la productividad

Una de las expectativas en torno a la educación técnica es que logre desarrollar en los jóvenes un conjunto de competencias, actitudes y destrezas que los habiliten para insertarse en el mundo laboral, ya sea como asalariados o como empresarios. Por esto, impulsar la formación en “emprendedurismo” es uno de los desafíos fundamentales en el corto plazo. Según un primer reporte sobre este tema en Costa Rica, presentado por el consorcio Global Entrepreneurship Monitor (GEM), los emprendimientos nacionales asociados a micro, pequeñas y

medianas empresas (Mipyme) son en su gran mayoría poco innovadores, poco competitivos, no exportan, generan escasos empleos y suelen basarse en el endeudamiento.

El estudio concluye que el país presenta un rezago en el apoyo financiero a la actividad emprendedora, en contraste con las naciones que han hecho de la innovación el motor de su desarrollo. Entre los países considerados a nivel mundial, Costa Rica se ubica entre los últimos siete, y en el contexto latinoamericano ocupa el penúltimo lugar (superando solo a Guatemala).

Se entiende por “emprendedurismo” el proceso mediante el cual las personas identifican oportunidades nuevas o modifican una existente en el mercado, para convertirla en una actividad rentable o que le genere beneficios en el largo plazo.

En opinión de los autores del informe, se espera que la reforma a la Ley de la Banca de Desarrollo -en trámite en la Asamblea Legislativa- mejore las condiciones de financiamiento dirigidas a los emprendedores