

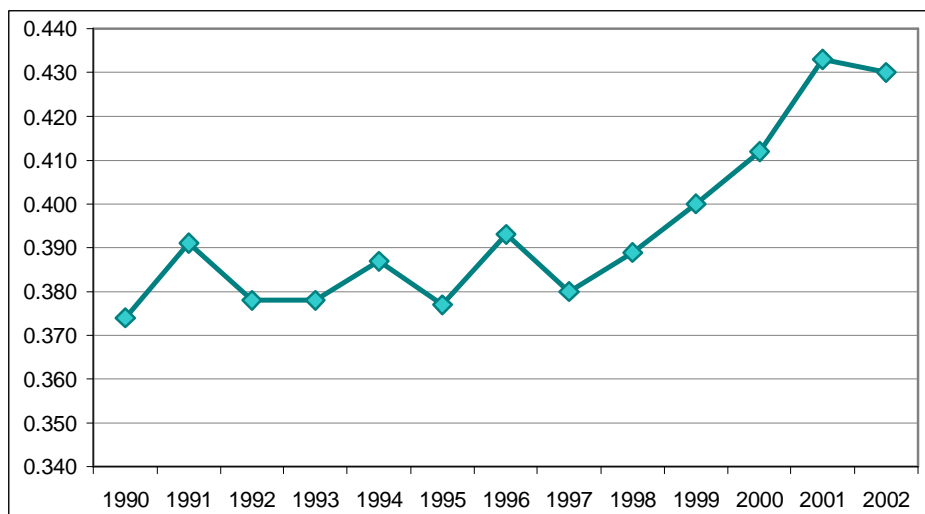
SIN AVANCES SUSTANCIALES EN MATERIA DE EQUIDAD BALANCE DEL 2002

El capítulo 2 del *Informe Estado de la Nación* procura determinar si, en el año bajo análisis, Costa Rica logró avances en la búsqueda de un entorno de mayor equidad y mejores oportunidades de integración social. El balance del año muestra que en aquellas áreas en las que el país ha alcanzado altos niveles de desarrollo humano los logros se mantienen, pero no se reducen los déficit en las de mayor rezago. El 2002 fue un año de escasas oportunidades.

EQUIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

Por primera vez en cinco años, la desigualdad en la distribución del ingreso deja de aumentar. En el 2002, por primera vez desde 1997, la desigualdad en la distribución de los ingresos dejó de aumentar, tanto medida por el coeficiente de Gini como por la razón de los ingresos promedio de los deciles extremos de la distribución. No hay aún elementos de juicio suficientes para saber si esto representa un cambio en la tendencia a aumentar la concentración que mostró el país en los últimos cinco años. Lo que sí se puede afirmar es que los indicadores del 2002, junto con los del 2001, representan los mayores niveles desde 1990. En el 2002, el 20% más rico de la población tuvo un ingreso promedio 11 veces mayor que el 20% más pobre.

Costa Rica: Coeficiente de Gini. 1990-2002



Fuente: Sauma, 2003

Una medición alternativa explica la tendencia. La desigualdad salarial, o índice de Theil, permite complementar la valoración antes comentada. Aunque con altibajos, durante el período 1990-2002 se observa una tendencia al incremento de la desigualdad salarial entre los trabajadores costarricenses. Medida por este índice, la desigualdad aumentó en 7%, siendo este crecimiento bastante constante a lo largo de los doce años del período. El nivel educativo es la variable que más se relaciona con la desigualdad total; en el 2002 las diferencias salariales entre los trabajadores con distintos niveles educativos explicaban un tercio del índice de Theil.

Cae 3% el ingreso familiar promedio en términos reales. Esta disminución es consistente con la caída en los ingresos laborales promedio de los ocupados (1,4%), la cual se explica principalmente por la fuerte disminución en los ingresos promedio de los trabajadores independientes (-6,3%), no así de los asalariados, cuyo ingreso promedio tuvo un pequeño aumento (0,6%), a pesar de la reducción de los salarios mínimos.

INTEGRACION DE AREAS, SECTORES O GRUPOS EXCLUIDOS

▪ Estancamiento de la pobreza y deterioro del ingreso familiar y el salario mínimo real

De 1994 al 2002 la pobreza se mantiene estable. La magnitud de la pobreza según el método de línea de pobreza, que la define como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes, se ubica en un 20,6% de los hogares (5,7% en pobreza extrema). Luego de la fuerte reducción en la incidencia de este fenómeno entre 1990 y 1994, que también se reflejó en una reducción en el número de hogares y personas pobres, el estancamiento a partir de 1994 se ha traducido en aumentos anuales en el número de pobres. En términos absolutos el número de personas en esta situación pasó de 734.600 en 1994 a 916.000 en el 2002 (23,5% de la población).

La pobreza, en especial la extrema, sigue siendo mayor en áreas rurales. En el caso de la pobreza total, casi el 50% de los hogares pobres es urbano y el otro 50% rural. En la pobreza extrema la relación es de 60% hogares rurales y 40% urbanos. Por regiones, la Brunca y la Chorotega continúan mostrando las mayores incidencias de pobreza (41,7% y 37,2% de la población, respectivamente).

▪ Escasa capacidad de la economía para generar empleos formales

Integración desigual al mercado de trabajo. De los poco más de 1,6 millones de ocupados en el 2002, un 49,9% lo estaba en el sector formal no agropecuario, un 34,6% en el informal y el 15,5% restante en el agropecuario. Aunque la pobreza se determina a nivel del hogar, considerando todos los ingresos laborales y no laborales, así como el número de miembros, hay una elevada correspondencia entre el sector de ocupación y la pobreza. Así, la incidencia de la pobreza es mayor entre los ocupados del sector agropecuario (31,3%), seguidos por los del sector informal (17,4%). En los ocupados del sector formal la incidencia es muy baja (5,2%).

Población ocupada por problemas de calidad del empleo y condición de pobreza, según sector, 2002
(En miles de personas y porcentajes)

Problemas de calidad del empleo

Ocupados ¹	Ocupados ¹		Problemas de calidad del empleo		Problemas de calidad del empleo		Porcentaje en condición de pobreza ²
	Personas	Porcentaje	Porcentaje de ocupados con problemas de calidad ³	Porcentaje con problemas de calidad ³	Porcentaje con empleos ocasionales o temporales ⁴	Porcentaje con empleos temporales ⁵	
Total ocupados	1 627 000	100,0	68,6	113,0	74,9	71,7	59,8
Formales y agropecuario	870 070	53,5	60,5	7,0	7,6	6,7	7,1
Sector privado	581 338	35,8	74,0	3,0	6,2	4,0	6,5
Sector público	288 732	17,7	87,8	3,0	1,7	1,8	7,9
Informales ⁶	756 930	46,5	38,6	105,0	67,3	65,0	52,7
Comercio y servicios	220 886	13,5	25,0	22,7	16,9	17,1	18,7
Industria ⁷	228 024	14,0	29,7	13,6	16,1	16,6	16,1
Agricultura agropecuaria	308 020	19,0	4,8	69,0	33,3	-	27,9
Sector doméstico	69 000	4,2	20,0	20,0	17,9	-	21,1
Agropecuario	252 000	15,5	49,7	29,4	29,4	24,7	25,8
Comercio minorista y familiar	88 000	5,4	30,0	21,0	24,2	16,1	16,2
Industria y construcción	71 000	4,3	43,0	25,0	22,7	26,7	32,9
El sector agropecuario ⁸	88 000	5,4	76,0	13,0	19,0	29,2	17,1

¹ Los datos son excluidos de la fuerza de ocupados de la encuesta de hogares. Los ocupados en el sector público incluyen a los empleados de las entidades de las unidades del sector público.

² La pobreza se refiere a la condición de pobreza extrema, determinada por el consumo mínimo de alimentos.

³ La calidad de los empleos se refiere a los trabajos informales, temporales o ocasionales, y a los empleos en sectores de bajos salarios, que no son trabajos de fuerza de trabajo formal, como el sector público, el sector privado formal, el sector informal y los trabajos ocasionales.

⁴ El término "empleos ocasionales" se refiere a los trabajos informales, temporales o ocasionales, y a los empleos en sectores de bajos salarios, que no son trabajos de fuerza de trabajo formal, como el sector público, el sector privado formal, el sector informal y los trabajos ocasionales.

⁵ El término "empleos temporales" se refiere a los trabajos informales, temporales o ocasionales, y a los empleos en sectores de bajos salarios, que no son trabajos de fuerza de trabajo formal, como el sector público, el sector privado formal, el sector informal y los trabajos ocasionales.

⁶ El término "informales" se refiere a los trabajos informales, temporales o ocasionales, y a los empleos en sectores de bajos salarios, que no son trabajos de fuerza de trabajo formal, como el sector público, el sector privado formal, el sector informal y los trabajos ocasionales.

⁷ El término "industria" se refiere a los trabajos informales, temporales o ocasionales, y a los empleos en sectores de bajos salarios, que no son trabajos de fuerza de trabajo formal, como el sector público, el sector privado formal, el sector informal y los trabajos ocasionales.

⁸ El término "sector agropecuario" se refiere a los trabajos informales, temporales o ocasionales, y a los empleos en sectores de bajos salarios, que no son trabajos de fuerza de trabajo formal, como el sector público, el sector privado formal, el sector informal y los trabajos ocasionales.

Fuente: Encuesta 2002.

Uno de cada tres ocupados es mujer y su participación es más dinámica en el sector informal. El sector informal es el segundo en importancia después del formal, pero hay notables diferencias entre hombres y mujeres. Mientras un 44,5% de las mujeres ocupadas está en él (solamente un 4% en el agropecuario), en el caso de los hombres un 29,3% está en el sector informal y un 21,7% en el agropecuario. A pesar de la gran diferencia en las tasas de participación por sexo, la elevada inserción femenina en el sector informal se traduce en un número también muy elevado de mujeres informales (251.000, respecto a 311.000 hombres).

El empleo formal aumenta lentamente. La reducción en la pobreza corresponde con el período en que creció la formalidad en la economía nacional (1990-1994), y luego el fenómeno se mantiene estable en el período en que la razón de formalidad aumenta muy poco (a partir de 1994). Por tanto, se puede presumir que, entre otros factores, la pobreza no se ha reducido en los últimos años porque no se han incrementado de modo relevante los empleos formales.

Cuatro de cada cinco trabajadores formales residen en la región Central. Las opciones que brinda el mercado laboral para reducir la pobreza reflejan grandes brechas regionales. Tanto en 1990 como en 2002, poco más del 65% de los ocupados (2 de cada 3 ocupados a nivel nacional) residía, y se supone que laboraba, en la región Central. En ambos años, el 80% de los trabajadores formales (4 de cada 5) residía/laboraba en esa región.

Adolescentes trabajadores, un grupo especialmente vulnerable. La inserción temprana en el mercado laboral de las y los menores de edad no sólo se da en condiciones de desventaja (menores salarios, mayor desempleo, mayor precariedad laboral), sino que limita las posibilidades de este grupo de acceder a la educación, condicionando su futuro laboral a expectativas de bajos ingresos. Según datos del Censo de Población del 2000, el 20,2% de la población de 15 a 17 años (48.740 personas) está en la fuerza de trabajo (31,6% de los hombres y 8,4% de las mujeres, sin considerar aquellas que se dedican a labores domésticas). La magnitud del trabajo adolescente varía considerablemente entre cantones: Montes de Oca (9,8%), Santa Cruz (11,2%) y Tibás (12,1%) muestran las tasas de participación más bajas, en tanto Buenos Aires (38,0%), León Cortés (43,6%) y Tarrazú (45,0%) tienen las más altas. Del total de personas de 15 a 17 años que trabajan, un 42% está afectado en su derecho al estudio, ya sea porque trabaja y estudia con rezago escolar (2,1%), porque sólo trabaja (16,8%), o porque no estudia ni trabaja (23,1%).

A mayor clima educacional en el hogar, mayor porcentaje de niñez y adolescencia que sólo estudia. En los hogares cuyos adultos tienen 12 años o más de escolaridad, el 95,2% de los niños, niñas y adolescentes "solo estudian". Este porcentaje baja a 47,2% para los menores que residen en hogares cuyos mayores no superaron los 3 años de escolaridad.

ACCESO A LA SALUD

2002: la mayor esperanza de vida y la menor fecundidad de la historia. El año 2002 marca un hito histórico, en tanto se registraron la mayor esperanza de vida y la menor fecundidad que alguna vez haya tenido el país. Estos hechos son el resultado de una reducción sostenida de la mortalidad y de la fecundidad, y tienen importantes implicaciones debido a sus efectos sobre la estructura por edad de la población. La esperanza de vida continúa mejorando: 78,6 años (81,0 mujeres, 76,3 hombres) y la tasa de mortalidad infantil permanece baja, a pesar de un leve crecimiento en el 2002: de 10,8 a 11,2. La tasa global de fecundidad fue de 2,09 hijos por mujer. Este nivel por debajo de 2,1 se denomina "nivel de reemplazo" e implica, de corroborarse con los datos del 2003, que Costa Rica se encuentra en una transición demográfica avanzada, que obliga a replantear una serie de asuntos relacionados con el acceso y la calidad de los servicios para la población.

Entre los factores más recientes que pueden haber contribuido a la reducción de la fecundidad cabe citar el llamado "decreto de las esterilizaciones" (1998) y la Ley de Paternidad Responsable (2001). Sobre esta última, aunque no se conocen sus efectos directos sobre la fecundidad, se sabe que ha tenido un impacto considerable en la drástica reducción del número de nacimientos inscritos sin padre conocido: de 30% del total de nacimientos en el 2000, a 8% en el 2002.



Pocas novedades en el proceso de reforma del sector salud. La organización del sector salud para atender las necesidades de la población no mostró mayores novedades, excepto por un énfasis en la elaboración de propuestas, propio de un año de cambio de gobierno. En el marco de las funciones rectoras del Ministerio de Salud sobresalió la preparación de la Política Nacional de Salud 2002-2006 y el Análisis del Sector Salud.

▪ **Resultados del modelo de prestación de servicios**

Asignación de recursos. En este ámbito destaca la tendencia de aumento que viene registrando la participación del primer nivel en el gasto, que en el 2002 alcanzó el 27% del presupuesto total en efectivo de la CCSS, en programas curativos y preventivos. Aunque esta cifra ha venido incrementándose desde que se iniciaron los compromisos de gestión, sigue siendo baja en comparación con el gasto en hospitales.

Cobertura de los programas de atención integral. Se registró una reducción de las brechas entre las coberturas totales y las coberturas con calidad. Sin embargo las brechas persisten en magnitudes preocupantes: en promedio, al corregir la cobertura por el cumplimiento de estándares de calidad, las cifras se reducen en un 50% en perjuicio de la calidad. En el primer nivel de atención mejoraron las coberturas totales de los programas de atención de niños menores de 1 año y de 1 a 6 años, así como las de pacientes crónicos (hipertensos y diabéticos). En el primer caso las coberturas son de las más altas entre todos los programas (87%), pero en pacientes crónicos la base es modesta (64% para diabéticos y 72% para hipertensos). Por ejemplo, para atención de adultos con diabetes la cobertura con calidad es del 30% (11 puntos porcentuales más que en el 2001), y para hipertensos es de 43% (16 puntos porcentuales más que en el 2001).

Gestión de los hospitales. Si bien el índice operatorio promedio es alto (73,3%), preocupa que, del total de pacientes que ingresan para ser operados por la vía de la consulta externa, sólo el 75,6% se somete a la cirugía, lo que puede indicar problemas en la programación de las intervenciones, deficiencias en los diagnósticos de referencia, fallas en los suministros de materiales o en la calidad de los equipos, entre otros.

Desconcentración de los centros de salud. Este componente del proceso de modernización no avanzó en el 2002, pues se mantuvieron los 34 centros que funcionaban bajo esta modalidad en el 2001. No obstante, los centros desconcentrados, en conjunto, consumieron el 62% del gasto total de hospitales y áreas de salud. Esta cifra asciende al 77% en el caso de los hospitales. En general, los establecimientos desconcentrados tienen, desde antes de efectuarse este proceso, las mejores coberturas totales y con calidad que estima la evaluación de los compromisos de gestión. El informe de evaluación del 2002 señala que, al analizar los resultados de las áreas desconcentradas en cuanto a presupuesto, materiales y suministros y recursos humanos, estos son "bastantes pobres, con calificaciones promedio ligeramente por encima del 60%, tanto para áreas de salud como para hospitales". Una encuesta realizada por la SUGESS en el 2002 arrojó resultados semejantes. Los cuadros directivos de los establecimientos desconcentrados consideran que los avances son modestos, y sólo un 60% de los entrevistados piensa que la desconcentración ha facilitado su gestión.

Compra de servicios a terceros. Esta actividad se incrementó a una tasa promedio real de 13,9% entre 2000 y 2002, aunque en proporción al presupuesto total representa un monto bajo (2,9% del presupuesto total del seguro de salud en 2002). El gasto en este rubro ascendió a 10.050 millones de colones. En este ámbito estudios de la Contraloría General de la República han detectado debilidades en tres aspectos: poca claridad en la normativa legal que sustenta las contrataciones y discrecionalidad administrativa en su interpretación; escasez de sistemas de información que apoyen la toma de decisiones y la rendición de cuentas, e insuficiencias en los sistemas de control interno. Cabe aclarar que el *Informe Estado de la Nación* no pretende argumentar a favor o en contra de la compra de servicios, sino documentar la insuficiencia de mecanismos de control que garanticen la correcta utilización de los fondos públicos y la seguridad de los pacientes.

ACCESO AL CONOCIMIENTO

Continúan avances en la cobertura, pero ésta tiende a disminuir conforme se avanza en los ciclos educativos. La educación primaria sigue mostrando una cobertura alta, mayor al 100%. En el primer ciclo las tasas son de 110,3% (bruta) y 100,3% (neta). No obstante, conforme se avanza en los ciclos educativos la cobertura disminuye. Para el segundo ciclo, la cobertura fue del 88,8% (tasa neta de escolaridad). Particularmente crítica es la disminución de la cobertura al pasar del segundo al tercer ciclo, y entre el tercero y cuarto ciclos. En secundaria, la tasa neta de escolaridad fue de 58,7%: 64,9% para el tercer ciclo y 36,0% para el cuarto. Pese a su valor, estas cifras denotan un esfuerzo por aumentar la cobertura en secundaria, especialmente a partir de 1995, cuando las tasas eran de 56,7% en el tercer ciclo y 30,5% en el cuarto. Dado que las mayores deficiencias del sistema educativo se observan en secundaria, no se ha logrado una cobertura universal de la educación general básica (hasta tercer año de colegio), pues en el 2002 la tasa neta alcanzó a cerca del 90% de la población correspondiente.

Deserción, bajo rendimiento y alta repitencia. En primaria, el porcentaje de deserción intra-anual en los últimos ocho años ha sufrido oscilaciones de entre 4% y 5%. Estos valores son significativamente inferiores a los observados en secundaria, donde el porcentaje de deserción intra-anual en la mayoría de los años considerados ha sido tres veces mayor. No obstante, debe resaltarse la disminución del indicador entre 1995 y el 2002, en secundaria en general. Los centros académicos diurnos, los de mayor peso en este nivel, también muestran una tendencia hacia valores más bajos y aunque este es un logro importante, el porcentaje del 2002 (10,5%) es similar a la cifra de deserción de 1990 (10,3%).

En cuanto a la repitencia, en el 2002 se logró una reducción del 0,8% respecto al año anterior en primaria, para ubicarse en 7,6%. Este valor es relevante si se considera el costo de esa repitencia, que representa cerca de un 6,8% del presupuesto total de primaria para el 2002. El porcentaje de repitentes en secundaria fue de 10,2%, superior al del año 2001 (9,2%) y con una distancia importante respecto al obtenido en primaria. Los mayores porcentajes se observan en séptimo y décimo año, lo que evidencia la vulnerabilidad

del sistema en el paso de un ciclo educativo a otro. Entre las direcciones regionales del MEP, Desamparados, Limón y Puntarenas son las que muestran mayores problemas asociados a repitencia y deserción en secundaria.

Problemas de eficiencia del sistema educativo. De acuerdo con las estadísticas del MEP correspondientes a las cohortes de 1987, 1990 y 1999, menos de un 40% de los niños y niñas que iniciaron el primer año de primaria logran o lograrán completar la secundaria. En la cohorte de 1987, sólo un 23% de las y los alumnos que ingresaron a primer año consiguió terminar la secundaria, y se estima que lo mismo hará un 29% de la cohorte de 1990, y un 38% de la de 1999. Al considerar la finalización del noveno año (conclusión de la educación general básica), se tiene que, en la cohorte de 1987, sólo un 39% de los estudiantes que ingresaron a primer año de primaria logró finalizar el noveno año de secundaria, así como el 38% en la cohorte de 1990, y se estima que el 50% de la cohorte de 1999 lo conseguirá.

Rezago en el perfil de escolaridad de la población de 15 a 49 años. Los efectos de los rezagos en la cobertura educativa se reflejan de manera especial en el perfil de escolaridad de las poblaciones juveniles y adultas. En Costa Rica, cerca de un 30% de la población de entre 25 y 49 años muestra al menos algún nivel de educación diversificada de secundaria, en tanto que en los países de la OCDE poco más de dos terceras partes de esas poblaciones ha completado la secundaria superior. Estados Unidos, Suecia, Noruega, República Checa, República Eslovaca, Canadá, Alemania y Japón se encuentran en el límite superior, pues en ellas más del 80% de la población adulta cuenta al menos con la secundaria superior. En los límites inferiores se ubican España, Turquía, México y Portugal, con un perfil muy similar al costarricense.

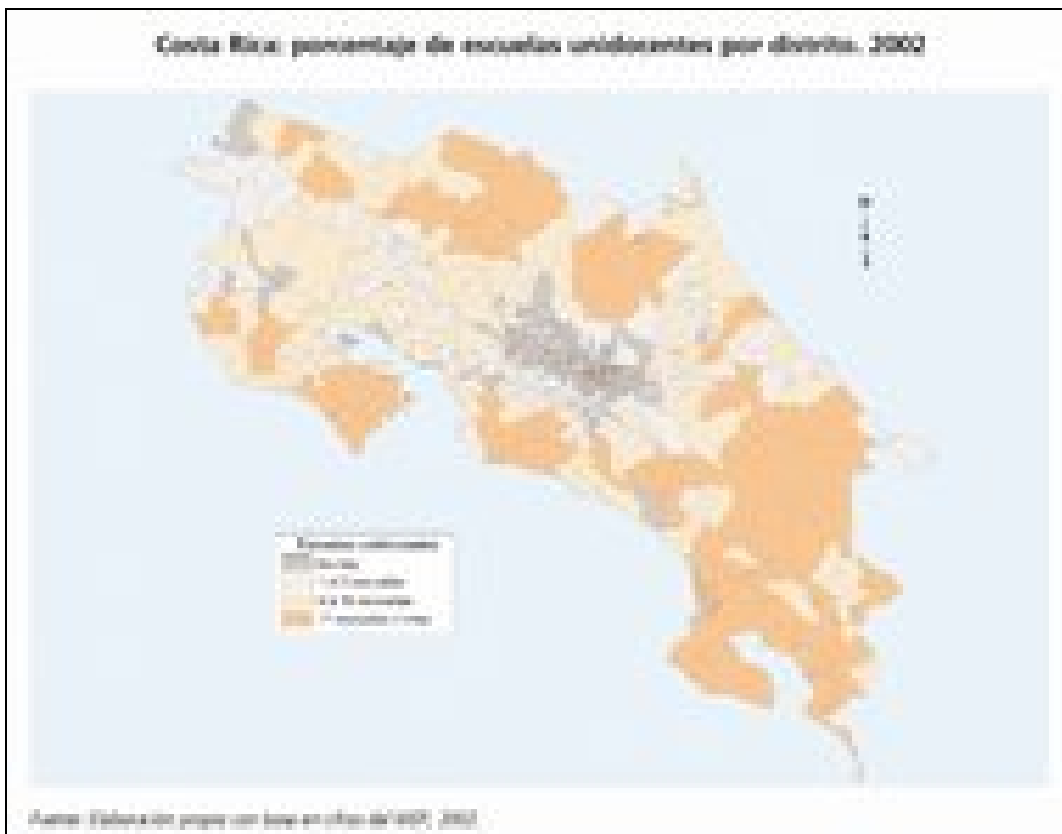
Además las diferencias urbano-rurales son importantes. De la población de entre 25 y 49 años que habita en la zona rural, más de dos terceras partes apenas cuentan con 6 o menos años de escolaridad, en tanto que en la zona urbana menos de un tercio muestra estos bajos niveles. Si se considera al menos algún grado de educación diversificada, cerca de un 20% de los residentes urbanos lo ha logrado, mientras que en la zona rural tan sólo un 10% de la población adulta lo ha alcanzado.

Los rezagos educativos inciden en las posibilidades de movilidad social futura y en el bienestar económico presente. Al considerar el período 1997-2002 se nota un vínculo directo entre el tipo de trabajo realizado y el nivel de escolaridad. Entre los jóvenes que no alcanzaron algún grado de educación y alguno de educación general básica, la mayoría (más del 95%) se ubicaba en las categorías ocupacionales de más baja calificación o semicalificadas. Entre los que lograron algún grado de educación diversificada, un 15% desempeñaba ocupaciones profesionales, y en el caso de aquellos que contaban con algún nivel de estudios superiores, más del 66% logró ubicarse en ocupaciones de carácter profesional. Estos datos indican que contar sólo con la educación general básica no garantiza mejores opciones de inserción laboral.

Persisten brechas entre escuelas públicas y privadas. En el 2002 el porcentaje de repitencia en escuelas públicas fue 7,3 veces más alto que el observado en las escuelas privadas (incluidas las subvencionadas). En términos de la desescolarización, los centros primarios públicos presentaron un porcentaje de deserción intra-anual cuatro veces mayor que el de los privados, pero la relación en secundaria es bastante más alta: 7 veces más en colegios públicos que en los privados. Menos marcadas son las brechas en los porcentajes de aprobación de las pruebas nacionales: en el 2002 la relación en la aprobación privada-pública fue de 1,03 en las pruebas de sexto grado y de 1,42 en las de bachillerato.

Escuelas unidocentes. Al evaluar las brechas urbano-rurales en el sistema educativo destaca la situación de las escuelas unidocentes, que representan el 44,9% del total de escuelas y el 8% de la matrícula, y que se ubican sobre todo en las zonas rurales. La mayoría del alumnado de estos establecimientos proviene de hogares en los que los padres y madres se dedican a actividades relacionadas con agricultura, pesca y

ganadería, entre otras. Según el Informe Anual del MEP, estas escuelas presentan los mayores porcentajes de repitencia (11,7%) y reprobación (10,8%). Además, en ellos la jornada escolar es más corta (aunque con el mismo programa de estudios); en un año de 200 días lectivos, un alumno de escuela unidocente recibe 240 lecciones menos que los demás estudiantes del país en Español, Matemáticas y Ciencias (80 de cada materia, entre el 20% y el 50% menos con respecto a las escuelas urbanas), 400 menos en asignaturas complementarias (100% menos) y 80 menos en Lengua Extranjera (100% menos). Impulsar acciones y esfuerzos sostenidos para el cierre de brechas entre las escuelas unidocentes y el resto de los centros educativos es un desafío nacional.



Inversión pública en educación. En los últimos doce años el Estado logró aumentar su aporte a la educación formal, al pasar de un 3,6% del PIB en 1990, a un 4,8% en 2001. Entre 1990 y 2002 se modificó la estructura de la inversión pública en este rubro; la enseñanza primaria es la que tiene un mayor peso relativo. A principios de los años noventa la inversión en la educación preescolar, primaria, secundaria y educación especial representaba cerca de dos terceras partes de la inversión total en educación pública, mientras que en el cuatrienio 1997-2001 llegó a representar el 76%. Lo contrario, entonces, ha sucedido con la inversión en educación superior: su importancia se redujo en 12,8 puntos porcentuales entre 1990 y 2001.

ACCESO A VIVIENDA DIGNA

En el 2002 los avances en materia de acceso se dieron más bien en el área normativa, pues se aplicaron medidas orientadas a eliminar los abusos, favoritismos y actos de corrupción que venían afectando las políticas públicas destinadas a la vivienda de interés social y, por ende, disminuyendo la igualdad de oportunidades de acceso a los programas.



Disminución en la construcción de viviendas. Los indicadores sobre construcción de viviendas en el 2002 apuntan a un descenso en relación con el año anterior. El número de permisos de construcción para edificios y viviendas pasó de 30.580 a 27.453 (10,2% menos) y el área de construcción, de 1,80 millones de m² a 1,63 millones de m² (9,4% menos).

Disminuyó el financiamiento para vivienda social. El número de bonos familiares de vivienda pagados por el BANHVI experimentó una significativa reducción en el 2002. Sin embargo, esta contracción no fue sorpresiva, pues en las administraciones Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría el primer año de gobierno fue recesivo. En contraste, el comportamiento de la vivienda para sectores medios y altos fue expansivo, aunque no tanto como en el 2001. El saldo en la cartera de crédito para vivienda en el sistema bancario pasó de 263.500 millones en diciembre de 2001 a 351.600 millones en diciembre de 2002 (un crecimiento de 33,4%).

Vulnerable ampliación en el acceso para la población de ingresos medios. La ampliación en el acceso a vivienda para la población de ingresos medios obedeció, principalmente, a un hecho coyuntural. En los últimos dos años en Costa Rica resultó más barato endeudarse en dólares que en colones, lo que incrementó la capacidad de compra de una vivienda por parte de las familias de este sector. En consecuencia, los créditos en dólares pasaron de representar un 16,7% de la cartera de créditos bancarios para vivienda en enero de 2000, a 53,9% en diciembre de 2002. Sin embargo, esta ampliación es vulnerable. Por una parte, los ingresos de un segmento importante de los deudores no están dolarizados, por lo que un alza en las tasas de interés -junto con la devaluación de la moneda- los afectaría significativamente. Por otra parte, la mayor capacidad de compra de los hogares de sectores medios no está sustentada en una oferta permanente de recursos más baratos, sino en el comportamiento del mercado internacional, cuyas condiciones pueden variar en cualquier momento.

ACCESO A REGÍMENES DE PENSIONES

La cobertura no alcanza a la mitad de la fuerza de trabajo. A pesar de los nuevos instrumentos creados por la Ley de Protección al Trabajador, la afiliación en los regímenes básicos no ha mejorado. Según datos de la SUPEN, 721.270 personas (42,6% de la fuerza de trabajo) estaban afiliadas al régimen IVM a finales del 2002. El total de afiliados a los regímenes básicos y los fondos creados por leyes especiales es de 814.213 personas, que representan un 48% de la fuerza de trabajo y un 51,3% de los ocupados.

El régimen de IVM. En el 2002, el número de afiliados por cada pensionado (ratio de soporte) en este régimen fue de 5,9, lo cual indica que casi seis personas están contribuyendo por cada pensión que se paga. Esta relación es de 6,8 para los fondos de pensiones complementarias especiales y baja a 3,8 si se consideran todos los regímenes básicos y fondos creados por leyes especiales; esta disminución es causada principalmente por el régimen no contributivo.

Entre 1999 y el 2001 el total de pensiones del régimen de IVM aumentó a una tasa promedio del 4,4% anual. Además, en los últimos cuatro años el número de pensiones nuevas por invalidez ha superado a las pensiones nuevas por vejez, y desde el 2000 hay un incremento notable en el número de pensiones nuevas por muerte. De continuar este comportamiento, en los próximos años las pensiones por invalidez estaría superando el total de pensionados por vejez, con el consecuente impacto financiero. Si la situación se mantiene como está ahora, con una prima constante del 7,5% sobre los salarios, en el 2005 se presentaría un déficit de contribuciones, en el 2017 un déficit de operación y las reservas se agotarían en el 2023.

LA INVERSIÓN SOCIAL

En el 2002 la inversión social anual por habitante alcanzó los 292.159,5 colones. Esto significa que el país invirtió en programas sociales financiados a través del gasto público, cada mes, cerca de 24.347 colones por persona. Esta inversión representa casi el 19,7% de la producción nacional y equivale al 74,9% del gasto del Gobierno General. Comparada con la inversión social de inicios de los años noventa, esta resulta superior en un 61,8% vista globalmente, o en un 20,7% en términos per cápita.

La estructura por funciones o sectores no refleja mayores cambios: tres sectores dominantes (educación, salud y seguridad social) que muestran tamaños similares y absorben cerca del 90% de la inversión social, un sector vivienda que ronda el 10% y un sector cultura y recreación que tiene un peso marginal, sin captar siquiera el 1%. Si bien la inversión social ha venido aumentando, la magnitud de los rezagos en el acceso a servicios sociales deja claro que el esfuerzo público por ampliar las oportunidades de la población es aún insuficiente.

Características de la inversión social. Globalmente, el 44,6% de la inversión social se compone de pago de sueldos y salarios (incluyendo las cargas sociales), seguido por las transferencias corrientes (34,3%), que también comprenden el pago de intereses, aunque estos son marginales dentro del gasto social. La compra de bienes y servicios aporta un 13,6%, de modo de que los gastos corrientes, la suma de los rubros anteriores, representa el 92,5%. Esto significa que el gasto en desarrollo, o gasto de capital, representa sólo cerca del 7% de la inversión social. Globalmente, los ya limitados gastos de desarrollo o de capital se contrajeron en un 7,9% entre el año 2000 y el 2001, especialmente en educación y vivienda. Los salarios, por su parte, sólo crecieron un 1,1%, contra el 4,3% del gasto global, acompañados de una contracción en el sector salud.

El hecho de que las compras de bienes y servicios y las transferencias corrientes sean las que más se expanden, sugiere una tendencia hacia la compra de servicios a proveedores privados y también a un aumento de los gastos asistenciales o las simples transferencias de dinero, en lugar de la prestación de los servicios.

Inversión social según criterio de acceso. Una forma alternativa de analizar la capacidad distributiva de la inversión social es estudiar su comportamiento según el criterio de acceso de la población a los distintos programas. Los programas más progresivos (la población de menores ingresos recibe una proporción del gasto mayor a su peso poblacional) son, como era de esperar, los selectivos, que se fundan en la necesidad como criterio de acceso. Pese a su progresividad, los deciles superiores aún aparecen disfrutando de una parte de los beneficios de la inversión social, lo que sugiere la presencia de filtraciones que demandan corrección. Los programas universales siguen a los anteriores en progresividad, lo cual significa que los grupos más pobres acceden en una mayor proporción a sus beneficios. Aunque parte de esta progresividad se fundamenta en una mayor necesidad (mayor morbilidad o más niños en edad escolar), no deja de reflejar una potencial segmentación de los servicios, con consecuencias negativas en la integración social y la construcción de ciudadanía.

La inversión social per cápita tiene un sesgo regresivo. Un análisis de la inversión social per cápita por decil de ingreso familiar muestra que, en los primeros siete deciles, sus miembros reciben una inversión por debajo de la media nacional, en tanto que las personas ubicadas en los tres deciles más ricos la reciben, en forma creciente, por encima de la media nacional. Esto hace que una persona perteneciente al 10% más rico de las familias reciba un gasto social de 450.000 colones al año, esto es, el doble de lo que percibe por la acción estatal una persona perteneciente al 10% más pobre de las familias, que corresponde al grupo que se considera en situación de pobreza extrema.



PDF Complete

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Vista por función del gasto, esta mayor porción de la inversión social captada por los estratos de mayor ingreso, particularmente el 10% más rico, es explicada por los gastos en seguridad social (pensiones), que representan el 62% del gasto social del último decil (284.000 colones), gasto que también se incrementa en los dos deciles previos. Asimismo, los gastos en educación aumentan ligeramente en los últimos tres deciles, situación opuesta a los gastos en salud, que tienden a ser más importantes en los deciles inferiores. Los gastos en vivienda y territorio muestran un monto muy similar por deciles, y los del sector recreación y cultura, si bien aumentan al pasar a estratos de mayores ingresos, tienen un peso marginal que no genera cambios perceptibles.

SEGURIDAD HUMANA Y DESARROLLO DE CAPACIDADES CREATIVAS

Violencia contra las mujeres. En el 2002 fueron asesinadas 11 mujeres en situaciones en las que medió una relación de pareja. Si se consideran las muertes ocurridas por violencia sexual, por violencia doméstica a manos de otros familiares y los crímenes pasionales (4, 5 y 4 mujeres, respectivamente) se obtienen los casos de femicidio, que suman 24 para ese año. Esta es la manifestación más extrema de las agresiones que viven las mujeres de todas las edades, por su condición social de género. Para el 2002, un total de 46.012 demandas por violencia doméstica, 78.424 llamadas al servicio 911 solicitando apoyo por situaciones de agresión doméstica, 65.411 procesos de pensiones alimentarias activos al finalizar el año y más de 4.000 denuncias por delitos sexuales intra y extrafamiliares, dan una idea de la magnitud del problema, considerando además que sólo una parte de las mujeres maltratadas acude a estos espacios. En cuanto a las estadísticas del Poder Judicial, preocupa que en el 2002 aumentara la proporción de casos terminados por levantamiento de la medida de protección (43%, frente a 36% del año anterior). La cifra del 2002 se vuelve a colocar en el nivel que alcanzó en el 2000.

Progresos desiguales en el acceso de los habitantes a la oferta artística. En las artes plásticas y en las artes escénicas (teatro y danza), el patrón territorial observado es una oferta concentrada y relativamente abundante en San José, y una notable ausencia de opciones fuera de la capital, lo cual constituye un importante obstáculo a la equidad en el acceso a las artes. En los últimos años, el gasto público en cultura se ha mantenido en niveles muy bajos. En el período 1990-2002 osciló entre 0,6% y 1,0% del gasto público total y, en términos reales, tiende, con oscilaciones, a decrecer. El gasto per cápita en cultura en el 2002 fue un 34% menor que en 1987. La fuerza de trabajo que tiene como su principal ocupación alguna actividad artística representa un 0,4% del total de ocupados. Casi la mitad de ellos, un 44,8%, se ubica en el sector independiente. Hay 2,5 hombres por cada mujer y se trata de un grupo profesionalizado: más de un 40% de los trabajadores del arte posee educación superior, mucho más que el promedio general, que es de un 18,5%. En este aspecto juegan un papel fundamental las oportunidades de formación artística que ofrece el país.

LA ECONOMÍA EN EL 2002: RECUPERACION SOBRE BASES FRAGILES

El capítulo 3 del *Informe Estado la Nación* se centra en la dimensión económica del desarrollo humano. Así, al evaluar el desempeño de la economía costarricense en el 2002 encuentra que, desde la perspectiva del crecimiento, los resultados fueron mejores que en el 2001 y que los que presagiaban los actos terroristas del 11 de setiembre, la evolución adversa de la economía mundial y la incertidumbre de un año electoral prolongado; desde la óptica de las oportunidades hubo estancamiento en vez de avance, y desde el punto de vista de la sostenibilidad hubo un deterioro con respecto a la situación del año previo. Pese a la recuperación en el ritmo de crecimiento económico, tanto la política fiscal como la monetaria fueron insuficientes para eliminar la fragilidad que mostró la economía en el 2001, y que se mantuvo en el 2002.

EL COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN

▪ La economía se recupera, pero sobre bases frágiles

En el 2002 el desempeño de la economía mejoró, tanto en comparación con el 2001 como con respecto a los demás países de Centro y Latinoamérica. El PIB en términos reales creció un 3% (más que duplicando la tasa del año anterior). En el 2001, en cambio, Costa Rica había sido la economía con menos crecimiento en el istmo y la séptima en la región. Ahora bien, al analizar los factores que empujaron la demanda agregada es claro que en todos los casos hay problemas de sostenibilidad. En primer lugar, el crecimiento del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones obedeció, sobre todo, al aumento de las inversiones del ICE en telefonía celular y comunicaciones por Internet; estas inversiones, dada la forma actual de medición del déficit público global, fueron un catalizador del deterioro en la situación fiscal, aunque no el único, dado el estrujamiento del gasto público y la insuficiencia de ingresos del Estado. En segundo lugar, la expansión del sector manufacturero se debió fundamentalmente al crecimiento de las exportaciones de empresas de alta tecnología ubicadas en zonas francas, un régimen que está por desaparecer. Por último, la expansión del sector comercio tiene como principal componente el aumento en la venta de bienes de consumo duradero, que se asocia directamente con el deterioro de la balanza comercial hasta niveles preocupantes, y cuyo incremento al ritmo observado en el 2002 es insostenible.

▪ El desarrollo de la actividad turística tiene retos por enfrentar

En el 2002 el turismo generó cerca de 1.100 millones de dólares y representó el 20,5% del valor total de las exportaciones, superando las de microcomponentes electrónicos (899 millones de dólares), café (165 millones) y banano (478 millones). Además, según cifras del Banco Central, después de la industria, esta actividad es la que más inversiones extranjeras genera en el país.

El éxito de este sector se relaciona con tres factores: se logró establecer una marca a nivel internacional (la imagen de país de tradición democrática y preocupado por el desarrollo sostenible); el valor agregado local (un 40% del dinero que gastan los turistas se queda en Costa Rica) es casi 4 veces mayor que la cifra para los principales destinos del Caribe y México y, finalmente, en un mundo en el que todos venden productos turísticos genéricos, Costa Rica ofrece un producto único, auténtico y diferenciado. Así, Costa Rica está posicionada como un país donde se puede practicar el "turismo sostenible" y el "turismo responsable". A nivel mundial, mientras la demanda del turismo masivo está relativamente estancada, la demanda del turismo con orientación ambiental y cultural está creciendo entre 20% y 30% al año. No obstante, la industria turística nacional enfrenta tres amenazas:

- La degradación de los recursos naturales. Costa Rica no ha invertido lo suficiente en la solución de sus problemas ambientales, en contraste con los muchos esfuerzos que se han realizado para consolidar la marca del país. Preocupa en especial la escasa inversión en el mantenimiento de los Parques Nacionales, la principal atracción del país.

- La imagen del país comienza a volverse confusa. Se corre el riesgo de convertir el sector de turismo gourmet en un sector de turismo "genérico", como resultado de tratar de ofrecer ~~de~~ todo para todos+ (turismo masivo "todo incluido", de naturaleza, de golf, de casinos).
 - La reputación de Costa Rica como destino familiar podría verse perjudicada por la creciente e indeseable imagen del país como destino de turismo sexual y de apuestas.
- **Debilidad en las políticas de apoyo a los sectores productivos**

La ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva ha sido señalada como una severa deficiencia de las políticas económicas aplicadas en el país. De ahí la importancia de iniciativas desarrolladas en años recientes en materia normativa, entre las cuales destacan la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) y la Ley del Sistema Nacional para la Calidad, en mayo y abril del 2002, respectivamente.

Predominan las acciones de tipo horizontal. En el país se han venido desarrollando actividades de apoyo a los sectores productivos, en respuesta a la apertura económica y su profundización con los tratados de libre comercio. Dichas actividades se ubican más dentro del contexto de políticas de corte horizontal que de tipo vertical. No es fácil identificar orientaciones generales y comunes, ni sus acciones han sido sometidas a coordinación o evaluación general. De hecho, la falta de evaluación es una debilidad que debe subsanarse y que refleja la dispersión de esfuerzos y la ausencia de mecanismos de coordinación. El renovado interés por definir políticas para el desarrollo productivo es reciente, y no se ha llegado a constituir una red institucional público-privada que atienda de modo articulado las necesidades existentes. Además, hay una creciente frustración con respecto al logro de los objetivos de algunas iniciativas, como el Programa de Reconversión Productiva Agrícola y el Programa de Competitividad. En relación con las PYME, parece haber consenso sobre la conveniencia de emprender acciones para su desarrollo; sin embargo, el poco avance en la reglamentación y puesta en marcha de los mecanismos definidos en la ley parecen evidenciar que se requiere mayor compromiso de las instituciones responsables y del sector de las PYME.

FINANCIAMIENTO INTERNO DE LA PRODUCCIÓN

- **El crédito crece, y se concentra en consumo y vivienda**

El saldo de la cartera de crédito no sólo crece más rápidamente que el producto, sino que incluso en algunos sectores que se contrajeron en el 2002, ese saldo creció a tasas elevadas. Esto parece sugerir que el acceso y el costo del crédito no son factores que limitan la expansión de la producción en la economía costarricense. El saldo del crédito interno neto del Sistema Bancario Nacional (que incluye al Banco Central) se incrementó en términos reales en un 16,2%, mientras el año anterior se había contraído en 5,2%. El 66,2% de este incremento corresponde a crecimiento del crédito al sector público (Gobierno Central e instituciones autónomas), cuyo saldo representó un 5,6% del PIB al finalizar el 2002. No obstante, el crédito al sector privado representó el 81,5% del crédito interno neto total, con una fuerte concentración en consumo (26,4%), desarrollo habitacional (22,8%) y comercio (16,8%). El sector vivienda aumentó su participación relativa en cerca de dos puntos porcentuales respecto al 2001, en detrimento de las actividades agrícola e industrial. Además, la participación relativa del crédito en moneda extranjera alcanzó el 53,8% en el año estudiado.

Persisten diferencias en los márgenes de intermediación. El margen de intermediación financiera se incrementó tanto en la banca pública (de 10,21% a 11,76%), como en la privada (de 5,47% a 6,42%). Estos niveles están muy por encima de países como Chile (7,5), Singapur (3,9) y Estados Unidos (3,0).

▪ Una paradoja en el mercado de valores

La falta de un nivel adecuado de ahorro ha sido señalada como un factor que limita el crecimiento de los países en desarrollo, que por este motivo tienen dificultades para financiar la inversión que requiere un crecimiento económico acelerado. En este sentido el mercado de valores costarricense experimenta una situación paradójica: como resultado de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y la Ley de Protección al Trabajador, los fondos de inversión y de pensiones han tenido un comportamiento muy dinámico; sin embargo, los administradores de estos recursos enfrentan una casi total ausencia de papel del sector privado, en un mercado en que los bonos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central tienen un predominio casi completo. Pareciera entonces que, en Costa Rica, la principal restricción no es tanto la falta de ahorro, sino las debilidades en la formulación de instrumentos de inversión y el marco institucional para el financiamiento de proyectos por medio del mercado bursátil.

Entre 2001 y 2002, el monto de los títulos colocados en el mercado primario pasó del 55,8% al 61% del PIB. Las captaciones del Ministerio de Hacienda y el Banco Central fueron equivalentes a un 39,8% del PIB, las del sector público financiero a un 12,5%, las del sector privado financiero a un 6,7% y las del sector privado no financiero, es decir, todas las empresas privadas menos los bancos, a un 1,3% del PIB. En pocas palabras, los empresarios nacionales prácticamente no están usando el mercado bursátil para financiarse.

Gran dinamismo de los fondos de pensiones e inversión. Los activos administrados por las carteras de fondos de inversión crecieron un 32% y llegaron a representar un 12% del PIB en el 2002. Los de los fondos de pensiones se incrementaron aún más, hasta alcanzar una tasa del 50%, que los llevó a representar un 5,3% del PIB. Expresadas como porcentaje del total de pasivos bancarios, las carteras de los fondos de inversión pasaron de 25% en 2001 a 27% en 2002, y las de los fondos de pensiones de 9,8% a 12%. Sin embargo, este dinamismo aún no se ha traducido en flujos de recursos hacia las empresas nacionales y se abre la perspectiva de que, ante la poca oferta de títulos valores en el mercado nacional, los administradores de fondos mancomunados deban colocar una parte creciente de su cartera en terceros mercados.

Control y supervisión de fondos colectivos. Con la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y la creación de la SUGEVAL se corrigieron vacíos legales, se ordenó la oferta pública de títulos valores y se crearon figuras que no existían en el mercado regulado. No obstante, y pese a los esfuerzos de la SUPEN para ejercer una supervisión prudencial, casi dos terceras partes de los fondos administrados por los sistemas de pensiones -que a diciembre de 2002 ascendieron a 886.600 millones de colones- corresponden a los regímenes del Estado, contexto en que las potestades de la SUPEN son más restringidas que en el caso de las operadoras de pensiones complementarias.

EMPLEO, SALARIOS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

▪ El crecimiento de la producción generó pocas oportunidades de bienestar

No se generaron suficientes empleos. La recuperación de la producción en el 2002 no se tradujo en un incremento del empleo. La tasa de ocupación y la tasa neta de participación se mantuvieron prácticamente estancadas, en 51,8% y 55,4% respectivamente. La tasa de desempleo abierto pasó de 6,1% en el 2001 a 6,4% en el 2002 (la más alta desde 1985) y la de subempleo visible de 4,3% a 4,9% (la más alta desde 1986), en tanto el subempleo invisible permaneció estable en 3,3%. La magnitud del reto de crear nuevos empleos bien remunerados queda patente al analizar el comportamiento de la industria manufacturera, que mostró una notable recuperación (creció un 2,3%, frente a una disminución de 8,4% en el 2001); pese a ello, el porcentaje de la población ocupada en esta industria disminuyó en 0,7 puntos porcentuales. En contraste, el valor de la producción en agricultura se contrajo en 2%, pero ese sector absorbió un mayor

porcentaje la población ocupada en 2002 que en 2001 (el empleo creció un 3,6%).

El desempleo afecta más a las mujeres y a los jóvenes. En el 2002, el desempleo entre las mujeres (7,9%) continuó superando con creces el de los hombres (5,6%). Por su parte, la población ocupada con edades entre 12 y 24 años registró una tasa de desempleo (13,8%) dos veces mayor que el promedio nacional y más de tres veces mayor que la del grupo de 25 a 49 años (4,1%). Por zonas, y contrario a lo ocurrido en el 2001, cuando el incremento en el desempleo se dio principalmente en el área rural, en el 2002 la tasa de desempleo en esa zona más bien descendió (de 6,5% a 5,6%), en tanto que el incremento en el desempleo urbano (de 5,8% a 6,8%) más que compensó esa disminución. El aumento del desempleo en el área urbana obedeció en buena medida al descenso relativo en el empleo generado por la industria manufacturera, mientras que la reducción en el desempleo rural coincidió con el incremento del empleo en la agricultura y la ganadería.

El salario mínimo real no crece desde 1999. Los incrementos semestrales en el salario mínimo fueron insuficientes para compensar el aumento en la inflación, de modo que, en términos reales, el promedio anual de este índice se mantuvo casi invariable (cayó 0,65% con respecto al 2001). Esta tendencia se inició en 1999, año a partir del cual se nota un cambio en la política de salarios, que ha pasado de una tendencia sostenida a aumentar el poder adquisitivo de los salarios mínimos en la década de los noventa, a apenas asegurar el mantenimiento de ese valor en los últimos tres años.



Crece el ingreso nacional disponible. En el 2002 creció el ingreso nacional disponible (3,3% en términos reales y 1,2% per cápita) y se detuvo el aumento en la concentración del ingreso que se venía presentando desde 1997. Pese a esta evolución relativamente favorable, según la Encuesta de Hogares el ingreso mensual per cápita reportado por las familias a mediados del 2002 se redujo un 1,46% en términos reales. Si bien el quintil de ingresos más altos aumentó una vez más su participación, también se produjo una recuperación en la participación de los dos quintiles de menor ingreso, un fenómeno que no se observaba desde hacía varios años.

BALANZA DE PAGOS, COMERCIO EXTERIOR E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

▪ Importante cambio en las cuentas externas

Los resultados de las cuentas externas en el 2002 se modificaron respecto al año previo, y mostraron un importante deterioro en la cuenta corriente. Por otro lado, el ingreso de capital de corto plazo y el crecimiento en la inversión externa directa, junto con la política cambiaria, compensaron el déficit originado en la balanza de bienes y permitieron cerrar el año con un aumento neto de 164,7 millones de dólares en las reservas monetarias internacionales. No obstante, seguir financiando un déficit de cuenta corriente (la cual registra los movimientos de mercancías y servicios, así como los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales), de la magnitud observada en el 2002 planteará crecientes dificultades, y creará una vulnerabilidad adicional desde el punto de vista de la estabilidad de la economía.

El déficit de la cuenta corriente llegó el 5,6% del PIB. En contraste con la relativa estabilidad inflacionaria, el déficit de la subcuenta de bienes de la cuenta corriente, pasó de 820,1 millones de dólares en el 2001 (5% del PIB) a 1.263,2 millones de dólares en el 2002 (7,5% del PIB), por efecto del crecimiento en las importaciones, que aumentaron un 13,6% en dólares. Las exportaciones también crecieron rápidamente, aunque a un ritmo menor: 6,8% en dólares. Pese a la disminución en el déficit la subcuenta de renta, las subcuentas de bienes y de servicios llevaron el déficit en cuenta corriente a un 5,6% del PIB, el segundo más alto de la década.



El superávit de la cuenta de capital frenó el deterioro de los indicadores de solvencia. El superávit de la cuenta de capital y financiera, que registra las entradas netas de capital a la economía, ascendió a 5,8% del PIB, el más alto de la década, lo que impidió que el deterioro en las cifras del déficit en cuenta corriente se reflejase en otros indicadores, como las reservas monetarias internacionales, que más bien se incrementaron para cubrir 3,6 meses de importaciones en el 2002 (3,5 meses en el 2001). Las entradas netas de capital del sector público se mantuvieron relativamente estables; por lo tanto, el nivel de endeudamiento público externo también permaneció constante en términos del PIB: 19,4%. Sin embargo, la composición relativa cambió, ya que la deuda externa del Gobierno Central subió de 10,5% a 11,6% del PIB entre 2001 y 2002, en tanto que la del Banco Central bajó de 4,6% a 3,7% del PIB y la del resto del sector público no financiero, de 4,1% a 4,0% del PIB.

Dado que las tasas de interés internacionales bajaron a niveles históricamente bajos en el 2002, y en virtud del alza en las tasas de interés en colones (que al menos compensó el alza en el ritmo de depreciación del tipo de cambio), el premio por invertir en colones aumentó a lo largo del año y fue un elemento importante en la atracción de estos flujos de capital. Adicionalmente, aun cuando en el 2002 la deuda pública externa no reflejó una tendencia creciente, la evolución general de la balanza de pagos no fue sostenible, por el endeudamiento de corto plazo que para la economía en su conjunto representó la entrada de capital en las cuentas de inversiones en títulos de deuda, crédito comercial e inversiones en moneda y depósito.

▪ **Crecen las exportaciones, en un contexto de desaceleración de la economía mundial**

En el desempeño del 2002 destaca el aumento del valor FOB de las exportaciones, en medio de signos de desaceleración en la economía mundial. Esta evolución favorable se debió al aumento de 6,5% en las exportaciones no tradicionales, que representaron el 87% del total exportado. Este repunte se atribuye a las empresas de zonas francas, que aportaron el 50,5% de las exportaciones totales y crecieron un 11,8%. Los productos tradicionales (café, banano, carne y azúcar) representaron el 13% de las exportaciones y mostraron un descenso del 5,5%.

Aunque en los últimos doce años se han diversificado los productos y destinos de exportación, aún se evidencian fuertes concentraciones en algunos de ellos. Los datos del 2002 muestran que 5 empresas aportan el 37% de las exportaciones industriales, y en el sector agrícola el aporte del mismo número de empresas es de 24,7%. Además, entre las empresas que más exportan, 14 pertenecen al sector industrial y contribuyen con el 50% de las exportaciones totales. El 53,2% de las exportaciones totales tiene a Estados Unidos como destino.

▪ **Costa Rica es el mayor receptor de IED per cápita en América Latina**

La inversión extranjera directa (IED) no sólo mostró una fuerte recuperación en el 2002, sino que registró el monto más alto en su historia (661,9 millones de dólares) y colocó a Costa Rica como el mayor receptor per cápita de inversión extranjera directa neta de América Latina (149,6 millones de dólares). El avance en términos de inversión en la última década es importante en términos del financiamiento del déficit comercial: se estima que desde 1995 la IED ha financiado alrededor del 75% del déficit de la cuenta corriente.

Por sectores de destino, la IED muestra dos tendencias: el aumento de la inversión dirigida a la industria y los servicios, y la disminución de la destinada al sector agricultura y agroindustria. En el 2002, el 72,9% de la inversión se dirigió a la industria, 11,5% al turismo, 7,9% a los servicios y 3% al sistema financiero, con el remanente distribuido entre las demás actividades. Resalta la participación de la IED originaria de Europa, que pasó de representar un 7% del total en 1997 a 37% en el 2002, lo que la convirtió en el segundo inversionista más importante. De esta forma, la distribución por grupos de empresas tuvo un notable cambio: las empresas en régimen regular pasaron de recibir un 24,7% de la inversión, a 53% en el 2002, en tanto que la inversión en zona franca, que había alcanzado el 61% en 1998 y un 40% en 2001, llegó a 34% en 2002.

SOLVENCIA DE LAS CUENTAS FISCALES

▪ **Retorna el ciclo político de las finanzas públicas**

En 1998, aunque fue un año electoral, el déficit fiscal se redujo y el tradicional paquete tributario de inicios de gobierno no fue necesario. Sin embargo, entre 2001 y 2002 el déficit volvió a crecer, por lo que no sorprende que la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal se convirtiera en prioridad para las nuevas

autoridades. Este retorno del ciclo político-electoral en las finanzas públicas es una mala noticia para el país: la responsabilidad fiscal es compatible con todo tipo de modelo de desarrollo económico; el desequilibrio fiscal recurrente con ninguno.

▪ **Se incrementó considerablemente el déficit financiero del Gobierno Central**

De acuerdo con cifras del Banco Central, en el 2002 el déficit financiero del Gobierno Central, medido como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos reconocidos, representó un 4,3% del PIB, frente a 2,9% en el 2001. Este resultado refleja tanto una disminución en los ingresos (0,12 puntos porcentuales del PIB) como un incremento en los gastos totales (1,25 puntos porcentuales del PIB). Desde el punto de vista de la política fiscal este no fue un resultado fortuito; por el contrario, fue un hecho no sólo predecible, sino efectivamente predicho, dado el manejo de las finanzas públicas en el 2001. En la edición anterior del *Informe Estado de la Nación* se indicó que la reducción en el déficit del sector público global, de 3,8% a 2,9% del PIB entre 2000 y 2001, no era sostenible. Por un lado, se señaló que el Gobierno Central había recibido ingresos que se darían una sola vez, producto de posposiciones de recaudación de impuestos en el 2000 y adelantos en las fechas de pago de impuestos en el 2001, mientras que los incrementos en la planilla del Gobierno representarían aumentos permanentes en los gastos. Por otra parte, se hizo ver una amenaza que no se concretó, pero que se mantiene: el gasto en intereses del Gobierno Central (aunque también el del Banco Central) se había beneficiado de una reducción en las tasas de interés en 2001, pero que, dado el nivel de éstas, era probable que volvieran a aumentar en 2002, con el consecuente impacto sobre el gasto.



El sector público global. El sector público global reducido (Gobierno Central, Banco Central y las principales instituciones y empresas públicas), mostró el déficit más elevado desde 1994, 5,4%, debido sobre todo al incremento en el déficit del Gobierno Central, que pasó de 2,9% del PIB en 2001 a 4,3% en 2002. También incidió la disminución en el superávit de las instituciones y empresas públicas, el cual, tras alcanzar un 1,2% del PIB en el 2001, se redujo a 0,3% en el 2002. Además se incrementaron las pérdidas del Banco Central, de 1,2% a 1,4% del PIB.

La deuda de todo el sector público, tanto interna como externa, creció como porcentaje del PIB de 56,7% en 2001 a 59,3% en 2002, como resultado, principalmente, del crecimiento de la deuda interna. En el 2002, el servicio de la deuda pública (amortización e intereses) representó un 9,4% del PIB y un 42,8% del gasto

del Gobierno Central. De esos porcentajes, un 8% y un 36,6%, respectivamente, correspondieron a la deuda interna. Desde inicios de los años noventa, la proporción de recursos que el Gobierno debe destinar cada año al servicio de la deuda se torna en un elemento de rigidez del gasto. En su conjunto (interna y externa) y en relación con el PIB, la deuda pública ha decrecido a lo largo de dos décadas, pero su servicio, por las tasas de interés internas y su rápida renovación, genera presiones crecientes. Esto indica que el nivel de endeudamiento no es el problema, pero sí su servicio. De continuar esta tendencia, el servicio de la deuda podría incrementar la calificación del riesgo país.

▪ **Se eleva el gasto del Gobierno Central, dentro de una estructura rígida**

El aumento en los gastos del Gobierno Central fue generalizado. El mayor incremento se dio en transferencias corrientes (0,47 puntos porcentuales del PIB), tanto al sector público como al privado. El segundo rubro fue el de intereses, principalmente de la deuda interna (0,31 puntos porcentuales del PIB), debido al aumento en las tasas de interés y en el *stock* de deuda interna producto del mismo déficit fiscal. El gasto en salarios también creció significativamente (17,9%), lo que contribuyó en 0,24% del PIB al incremento en el déficit. Esta es una categoría de gasto con una gran rigidez hacia la baja, pero es posible contener su crecimiento congelando las contrataciones de personal y limitando las alzas salariales. Sin embargo, el aumento salarial para el sector público en el primer semestre fue de 4%, y en el segundo semestre de 4,38%, en tanto el número de plazas ocupadas por cargos fijos, servicios especiales y jornales del Gobierno Central pasó de 90.847 a 94.641, un crecimiento de 4,2%. Finalmente, los gastos de capital crecieron 0,13 puntos porcentuales del PIB, al igual que las compras de bienes y servicios. A diferencia de otros rubros del gasto, sobre estos existe una mayor discrecionalidad, por lo que su incremento, aunado a los aumentos en los demás rubros, apunta hacia una falta de contención del gasto en general.

En el 2002, del total de gastos del Gobierno Central, un 33,8% correspondió a salarios y contribuciones a la seguridad social, un 24,29% a intereses sobre las deudas interna y externa, y un 19,64% a transferencias al sector privado, en especial pensiones. Esto arroja un resultado de 77,73% del gasto con una gran rigidez. El componente de salarios no se logra reducir, en forma duradera, sino a través de disminuciones permanentes en la planilla del sector público, medida que conlleva dificultades políticas obvias. El pago de pensiones tenderá a aumentar y, salvo reducciones importantes en la magnitud de la deuda -otro tema en el que se puede avanzar, pero no sin decisiones de alta dificultad y conflicto político- también crecerá el rubro de intereses. En otras palabras, la rigidez en el gasto público tenderá a crecer en el futuro, a menos que se adopten medidas de fondo, sea en el gasto o en el ingreso. El problema no se solucionará apelando a una ejecución austera de los presupuestos públicos.

▪ **La gestión de la red vial en el 2002**

Es frecuente que, en condiciones de restricción del gasto público, los gobiernos reduzcan la inversión en infraestructura, particularmente en la red vial, lo que se constituye en un factor limitante del desarrollo. Dada la relación de este tema con la calidad de vida de las personas, y a la luz de las grandes esperanzas que fueron cifradas en la concesión de obra pública y la operación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), en esta edición del Informe se valoran los avances y limitaciones de las acciones nacionales en esta materia.

La red vial costarricense la constituyen 7.270 kilómetros de carreteras nacionales y 28.032 kilómetros de carreteras municipales. La construcción y mantenimiento de estas últimas depende de los municipios, aunque es usual el desarrollo de proyectos con apoyo técnico y financiero de las autoridades nacionales; el 81,2% de estas carreteras es de lastre, grava o tierra. Las nacionales, por su parte, están pavimentadas en el 62,1% de los casos y es a estas a las que se refiere la presente valoración, que es, por lo tanto, parcial.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Nuevos instrumentos para valorar la red vial. En el 2002 se puso en marcha el Programa de fiscalización para garantizar la calidad de la red vial nacional LANAMME/UCR 2002+ de conformidad con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que designa al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME/UCR) como ente de fiscalización independiente en materia de infraestructura vial. Esta responsabilidad comprende la realización de auditorías técnicas de obras viales en ejecución y concluidas, y la evaluación de la red vial. De esta forma, por primera vez se efectuó una evaluación moderna del estado de la red vial nacional, que comprendió el uso de parámetros internacionales, como el índice de regularidad superficial (IRI). El IRI se relaciona con la comodidad que el usuario siente al conducir, lo cual es indicativo del nivel de servicio que proporciona la vía y tiene una altísima incidencia en el costo de operación de la flota vehicular.

La evaluación del IRI en el 99% de la red vial nacional pavimentada (4.514,67 km) reveló que sólo el 25% se encuentra en buena condición de rodamiento, un 38% en estado regular y un 37% en mal estado. Las provincias del Valle Central presentan los mayores problemas: San José y Cartago tienen solo un 11% de la red en buen estado, Alajuela 23,3% y Heredia 22,2%. En Limón, Puntarenas y Guanacaste la situación es menos alarmante, pero en todos los casos más del 50% de la red evaluada se encuentra en estado regular o malo. La información por regiones confirma que el principal problema está en la región Central, con 12,1% en buen estado, seguida por la Chorotega, con 22,5%. Las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica son las que muestran relativamente las mejores condiciones.



Your complimentary use period has ended.
Thank you for using PDF Complete.

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)



NOVENO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE
RESUMEN DEL CAPITULO 4: ARMONÍA CON LA NATURALEZA

LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL 2002: AVANCES PUNTUALES EN UN MARCO INSTITUCIONAL QUE REQUIERE CONSOLIDACION

Al valorar el avance del país hacia un desarrollo en armonía con la naturaleza, el Informe parte de tres premisas: primero, que la inversión en el ambiente es necesaria para mantener disponibles insumos y condiciones para el desarrollo; segundo, que la inversión en el ambiente es una inversión en la salud de la ciudadanía y, tercero, que en este ámbito existe una responsabilidad compartida entre el Gobierno, la empresa privada, el sector productivo, las organizaciones sociales y las personas. Como en años anteriores, el concepto medular del capítulo es la gestión ambiental, vista en tres dimensiones -gestión del patrimonio, gestión del cambio y gestión del riesgo- que aluden a las políticas, programas y actividades, públicas y privadas, relacionadas con la conservación y uso de los recursos naturales.

En la **gestión del patrimonio** se registró un aumento en la red de áreas protegidas y se avanzó en el conocimiento de la biodiversidad. Sin embargo, persisten grandes debilidades. El hecho más preocupante fue el aumento de la vulnerabilidad de la gestión ambiental pública, por la disminución en los ingresos reales del MINAE. En el SINAC, la mayoría de los ingresos se destina a gastos administrativos, con el agravante de que los fondos que recibe por visitas turísticas a las áreas protegidas son captados inicialmente por la caja única del Estado.

En la **gestión del cambio** el balance es negativo, y crítico en algunas áreas. Las peores situaciones se relacionan con los recursos marítimos, la disposición de los desechos y la contaminación de los suelos agrícolas por el uso desmedido de plaguicidas. En materia de recursos hídricos, pese a un aumento en la cobertura de agua potable, una cuarta parte de la población sigue sin acceso a este tipo de agua y no se han dado cambios significativos en las presiones sobre este recurso. El 26% de los suelos está sobreutilizado y el 10% del territorio nacional da muestras de degradación. En el uso de los bosques una buena noticia es que las plantaciones forestales abastecieron buena parte de la demanda de madera, pero la tala ilegal y los incendios forestales siguen siendo problemas crónicos. La presión de los contaminantes sobre la calidad del aire crece a medida que aumenta el uso de hidrocarburos, mientras el incremento en la producción de desechos sólidos presiona la calidad del ambiente urbano.

Es preocupante que no se dieran avances en la **gestión del riesgo**. El valor anual promedio de los daños por eventos hidrometeorológicos equivale al 1,5% del PIB. Los costos directos de atender víctimas y daños representan un promedio anual cercano a los 47 millones de dólares y se estima que esta es solo una quinta parte del costo del daño reportado. Los 445 eventos ocurridos en el 2002, 52 más que en el 2001, sugieren que aumentó el costo económico y social de desatender la vulnerabilidad. En el 2002 las poblaciones que año con año enfrentan desastres por inundación y deslizamiento volvieron a ser escenarios de riesgos mal manejados.

Con la llegada del nuevo gobierno se generaron nuevos planes de gestión ambiental, cuyos resultados están por verse. Sin embargo, el Informe expresa preocupación en lo que concierne a las políticas públicas en esta materia: la constante formulación de planes y estrategias, con pocos resultados. Un intenso activismo en el plano normativo-formal coexiste con un menor



PDF Complete
Your complimentary use period has ended.
Thank you for using PDF Complete.

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

desarrollo, un relativo estancamiento y hasta deterioro de los mecanismos de carácter técnico y financiero para incidir, en la práctica, sobre el uso sostenible del patrimonio ambiental.

GESTIÓN DEL PATRIMONIO: LOS LOGROS HISTORICOS NECESITAN CONSOLIDARSE

Costa Rica mantiene una activa participación en los principales foros ambientales del mundo. En el 2002 el país ocupó la presidencia *pro tempore* de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y la secretaría *pro tempore* de la Convención Interamericana para la Conservación y Protección de las Tortugas Marinas.

Áreas protegidas. El sistema nacional de áreas protegidas se fortaleció con la creación de dos nuevos refugios nacionales de vida silvestre: Isla Chora (5 hectáreas), bajo administración estatal, y Boracayán (307 hectáreas), que está en manos privadas. También se amplió en 35 hectáreas el Refugio Nacional de Vida Silvestre Playa Hermosa-Punta Mala, para un total de 385 hectáreas, y se declaró parque nacional la Zona Protectora La Cangreja (1.861,31 hectáreas). En el 2002, 1.428 hectáreas de propiedad privada ubicadas dentro de áreas protegidas fueron compradas e incorporadas a la propiedad estatal. Un 15% de los parques nacionales y un 46% de las reservas biológicas aún están en terrenos pendientes de compra. La protección privada es un componente importante para la conservación del patrimonio natural: el 38,7% (505.359,6 hectáreas) de las áreas protegidas por el Estado es de propiedad privada. Este aporte incluye además las 54.480 hectáreas (1,1% del territorio nacional) que abarcan las 77 reservas de la Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas

SINAC: insuficientes recursos financieros amenazan el patrimonio natural. La baja asignación de recursos sigue impidiendo una mejor gestión del Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC). En el 2002, el presupuesto ejecutado por esta entidad fue de 5.166,03 millones de colones, de los cuales el 70% se destinó a gastos de personal y un 15% a gastos operativos, dejando un escaso margen para inversión. La Contraloría General de la República estima que los recursos de inversión del SINAC vienen disminuyendo desde 1996 y algunas áreas protegidas se encuentran en mal estado por falta de mantenimiento. Asimismo, una evaluación realizada por el ente contralor acerca del sistema de recaudación, asignación y control de los recursos que administra el SINAC encontró dispersa la información financiera y una débil coordinación entre las unidades administrativas involucradas, tanto del MINAE como del SINAC. Según la misma institución, en el 2002 el presupuesto del MINAE decreció en 3,9% con respecto al 2001. El Ministerio no logra obtener la recaudación de tasas e impuestos establecidos en la normativa, lo cual ha dado lugar a la disminución sostenida en sus ingresos. A esto se suma que el Gobierno Central no transfiere al Ministerio la totalidad de los recursos provenientes de la recaudación y depositados en la **caja única** del Estado. Los recursos humanos y la infraestructura del SINAC son insuficientes para cumplir con la atención a visitantes y las labores de protección y vigilancia.

Avances en el conocimiento de la biodiversidad. El Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) y otras instituciones de investigación lograron describir 801 especies nuevas para la ciencia, 764 de ellas endémicas para Costa Rica. Esto representa una multiplicación de más de 8 veces en comparación con el 2001.

Valores ambientales. Estudios nacionales y locales realizados en el 2002 permitieron avanzar en el conocimiento de los valores ambientales en Costa Rica. Entre sus hallazgos destacan:

- El deterioro ambiental ocupa el quinto lugar en importancia para los costarricenses .
- Se requiere continuar la educación ambiental de las personas mayores de 15 años, en secundaria y en programas de educación no formal.
- Factores económicos que afectan la capacidad de subsistencia rebasan las intenciones de las personas por mejorar el ambiente.
- Distintas encuestas ubican en primer lugar la participación ciudadana como mecanismo para liderar los esfuerzos de conservación, antes que el gobierno y las empresas.

Aumento de turistas en las ASP no es una tendencia sostenida. Las visitas de extranjeros a las áreas silvestres protegidas (ASP) aumentaron en 27,6% (90.620 personas) con respecto al 2001. El 58,9% se concentró en los parques nacionales Volcán Poás, Manuel Antonio y Volcán Irazú. Sin embargo, desde 1995 el país tiene dificultades para atraer este tipo de turistas a las ASP, ya que a partir de ese año es sistemáticamente mayor la cantidad de visitantes nacionales. La llegada de turistas internacionales al país muestra un crecimiento sostenido en la última década, pero no ocurre lo mismo con las visitas de extranjeros a las ASP.

Llegada de turistas internacionales a territorio nacional y visitas nacionales a las áreas silvestres protegidas. 1993-2002

Años	Turistas internacionales	Visitas a las áreas silvestres protegidas		
		Total	Extranjeros	Nacionales
1993	184.075	1.733.224	494.000	1.239.224
1994	201.288	2.000.428	578.288	1.422.140
1995	204.416	2.000.428	578.288	1.422.140
1996	207.127	2.000.428	578.288	1.422.140
1997	211.428	2.000.428	578.288	1.422.140
1998	242.270	2.000.428	578.288	1.422.140
1999	249.745	2.000.428	578.288	1.422.140
2000	250.075	2.000.428	578.288	1.422.140
2001	259.656	2.000.428	578.288	1.422.140
2002	330.276	2.000.428	578.288	1.422.140

Fuente: MTC, SINAC, MIDEPLAN.

GESTIÓN DEL CAMBIO

▪ Bosques

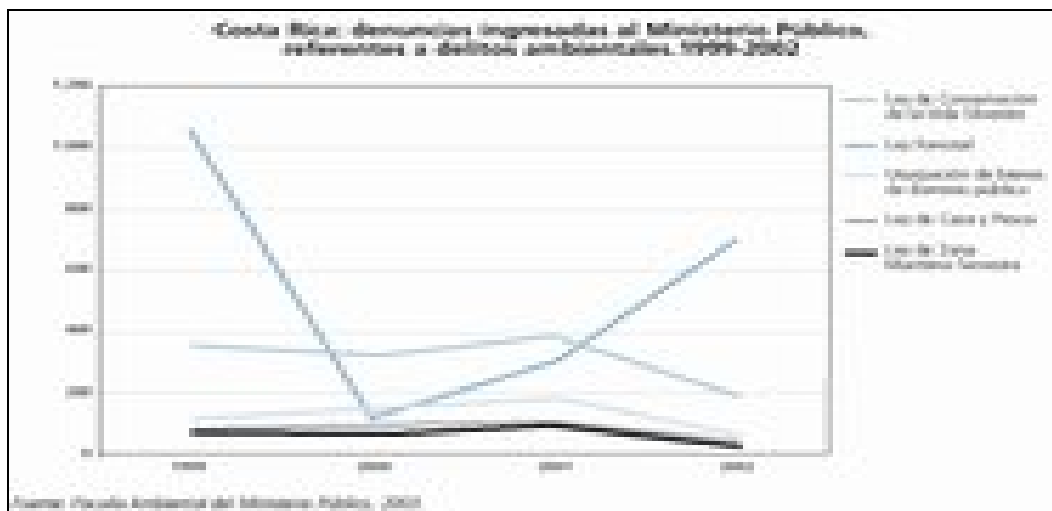
Preocupa la técnica de socolar terrenos. Un estudio de MINAE, SINAC y FUNDECOR señala que los bosques naturales están siendo socolados para convertirlos en sistemas agroforestales, a fin de acceder más fácilmente a los recursos forestales, a través de permisos para inventarios forestales. Según otro estudio, la extracción ilegal, antes vista como causa de deforestación, ahora se concentra en áreas agrícolas, específicamente en árboles remanentes en potreros.

Costa Rica consume un millón de metros cúbicos de madera anualmente. Por largo tiempo se ha estimado que el consumo aproximado de madera en el país oscila entre 1 y 1,2 millones de m³. En el período 1998-2001 este consumo fue abastecido por árboles fuera de bosques (43,5%), bosques naturales (23,5%), plantaciones forestales y sistemas agroforestales (33%). Un estudio del 2002 estima el consumo de madera en troza en 1.023.591 m³/año, abastecidos

por plantaciones forestales (31,9%), bosques y áreas abiertas (55,8%), más los 125.714 m³/año (12,3%) que procesan los aserraderos portátiles. Se calcula que la madera proveniente tanto de bosques naturales como de potreros arbolados sólo podrá abastecer el mercado nacional durante los próximos cinco años, luego de lo cual serán la madera de plantaciones y la importada las que satisfagan la demanda interna.

La madera cosechada en plantaciones crece desde 1998. En promedio, esta materia prima aporta el 30% del volumen de madera autorizado en el país. En el 2002 ese volumen ascendió a 196.727 m³, un 43,4% del total autorizado para corta por el SINAC. El 82% del crédito brindado por FONAFIFO se destinó a la industria que procesa madera en plantaciones.

Fuerte incremento de denuncias por violaciones a la Ley Forestal. De 1999 a 2002 la Fiscalía Ambiental recibió 4.847 denuncias; la mayoría relacionadas con la Ley Forestal (44,8%) y la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (25,7%). En proporciones similares, las denuncias presentadas ante los tribunales por el SINAC en el 2002 se refieren a infracciones a esas leyes. Del 2001 al 2002 las denuncias ante la Fiscalía Ambiental por violaciones a la Ley Forestal aumentaron en más del doble. En el 2002 el SINAC atendió 2.201 denuncias, 51% más que en el 2001, el 20% de ellas por delitos cometidos en las ASP. Del total de denuncias, el 62% fue interpuesto ante los tribunales. Se realizaron 5.832 operativos de control y protección, 28% más que en el 2001; una tercera parte de ellos correspondió a actividades dentro de las ASP.



La tala ilegal no cede. El problema de la tala ilegal se relaciona con la existencia de 709 aserraderos móviles registrados en el país y que, precisamente por su movilidad, son difíciles de controlar en el campo. Se estima que estos aserraderos procesan cerca de 125.714 m³/año, un 12,3% del total de madera procesada por la industria. Además existen 156 aserraderos estacionarios, que procesan alrededor de 571.520 m³ anuales, el 56% del volumen total consumido. El MINAE ha identificado limitaciones de la legislación en materia de control; la Ley Forestal no establece claramente las sanciones cuando se viola o no se cumple con cada uno de los procedimientos requeridos para utilizar el recurso forestal. Esta situación genera el fracaso del 95% de las denuncias, por deficiencias y errores procesales. Además, la Ley presenta vacíos que promueven la impunidad de los transgresores y provocan frustración en los funcionarios que realizan el control. Para hacer frente a este problema, en el 2002 el MINAE diseñó y puso en marcha la **estrategia para el control de la tala ilegal 2002-2007+**

Monto girado al pago de servicios ambientales fue menor que el aprobado. La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria asigna un 3,5% del impuesto único a los combustibles al pago de servicios ambientales (PSA). Para el 2002 el monto destinado al programa era de 4.309,9 millones de colones, pero el Estado solamente giró 3.067 millones. El 78% de esta erogación se aplicó a la modalidad de conservación de bosques (88,3% del área total).

Incendios forestales destruyeron casi un 1% del territorio. En el 2002 fueron destruidas 50.337 hectáreas (cerca del 1% del territorio nacional) por incendios que en su mayoría (93,7%) afectaron tierras fuera de las ASP. El 68,3% de las áreas afectadas fueron pastizales y charrales y un 17,3% bosques y tacotales. Sólo 3.150 hectáreas fueron víctimas de las llamas dentro de las ASP. Tradicionalmente, las áreas de conservación más afectadas han sido las de la región pacífica, por su época seca pronunciada: Tempisque, Guanacaste y Pacífico Central.

▪ **Suelos agrícolas**

Uso de plaguicidas sigue en aumento. En años recientes se ha registrado un fuerte notable incremento en el uso de plaguicidas, a pesar de que el área cultivada no ha aumentado. Entre 1996 y 2000, la importación media anual de plaguicidas sintéticos (como ingrediente activo) superó las 8.000 toneladas métricas, destinadas a un área agrícola que ronda las 450.000 hectáreas. Esto equivale a un promedio de 18 kg de ingrediente activo por hectárea cultivada, por año. A los altos volúmenes de uso y toxicidad se suman los problemas de uso inadecuado, incluyendo aplicaciones innecesarias, sobredosis, falta de equipo de protección, equipos de aplicación defectuosos y un mal manejo que resulta en la contaminación de fuentes de agua. Todos estos elementos contribuyen a aumentar el riesgo para las personas que aplican estas sustancias, la población general y el ambiente, así como a hacer insostenible el sistema de producción agrícola. La incidencia de intoxicaciones causadas por plaguicidas es alta, tanto en las personas laboralmente expuestas como en la población en general.

10% del territorio nacional sufre degradación. Junto a la sobreutilización de un 26% de los suelos del país, existe un serio proceso de degradación de la tierra en al menos un 10% de la superficie, sobre todo en Guanacaste y el Pacífico Central. Las causas principales e inmediatas son la deforestación, el sobrepastoreo, la sobreexplotación agrícola y el mal manejo de las aguas de riego. En el 2002 la Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras (CADETI) elaboró el Programa de acción nacional de lucha contra la degradación de tierras+.

▪ **Recursos marino-costeros: contaminación y explotación con débiles controles.** Un proyecto del Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR), de la UCR, evalúa desde el 2000 la contaminación en cuatro ecosistemas costeros de alta prioridad en la economía del país: bahía Culebra, en el golfo de Papagayo (turismo de playa), la región media del golfo de Nicoya (pesca e impacto de los puertos de Puntarenas y Caldera), bahía Golfito, en el golfo Dulce (turismo naturalista e impacto del puerto de Golfito y de aguas servidas) y bahía Moín, en el Caribe (actividad portuaria y turística en los canales del río Moín); además se examinan varios parámetros en aguas alrededor de la Isla del Coco. Bahía Culebra e Isla del Coco son los sitios con menor contaminación. La mayor concentración de desechos sólidos de origen antropogénico, muestreados en playas, se da en el golfo de Nicoya. En el Caribe, ligadas a la actividad portuaria, se dan las mayores concentraciones de hidrocarburos aromáticos disueltos o dispersos en agua de mar. La contaminación industrial y la basura arrojada a los ríos y al mar, y en algunos sitios la pesca con dinamita o productos químicos, tienen un efecto muy negativo en la vida marina en general y pueden afectar la incidencia de las mareas rojas.

La actividad pesquera sigue esperando una nueva ley. En el 2002, las capturas pesqueras nacionales totalizaron 25.979 toneladas métricas, que representan una disminución de 359 toneladas métricas (1,4%) con respecto al 2001. No obstante esta reducción, el país ha venido experimentando un incremento sustancial en las capturas totales, hasta casi duplicar los volúmenes de 1992. Esto se debe al aumento de las capturas de especies pelágicas (de alta mar), sobre todo dorado y tiburón, que además ha enmascarado la tendencia hacia la reducción de las capturas de especies costeras, sobre las cuales hay evidencia de sobreexplotación.

Sin embargo, en el 2002 se registró un leve aumento en la captura de especies costeras de crustáceos y una disminución cada vez menor de la captura de especies costeras de escama, comparado con las reducciones experimentadas a partir de 1999. Esto puede estar asociado al hecho de que en el 2002 no se hizo efectiva la veda anual en el golfo de Nicoya, fundamentalmente por el rechazo de las comunidades de pescadores, al no existir los recursos financieros estatales para compensar sus ingresos, como se venía haciendo en el pasado. En consecuencia, el golfo de Nicoya fue sometido a una presión de pesca adicional, que podría tener impactos negativos en la disponibilidad del recurso en los próximos años, si no se logra implementar una veda en el 2003. No obstante, con respecto a los esfuerzos para llenar el vacío legal en pesca, el 2002 no fue un año exitoso; la Ley de Pesca sigue esperando el apoyo político y sectorial necesario para su aprobación en la Asamblea Legislativa.

Desembarques de aleta de tiburón: incremento de 1.537% en la última década. Las capturas de tiburón constituyen el segundo rubro de importancia en la pesca de alta mar, después del dorado. En el 2002 ascendieron a 4.041 toneladas métricas, equivalentes a un 20% de los desembarques de pelágicos y un 15,5% de los desembarques totales nacionales. Los volúmenes de aleta de tiburón alcanzaron 265 toneladas métricas. Esto representa un incremento de 77% en los desembarques de carne de tiburón y de un alarmante 1.537% para la aleta, respecto a 1992. A fin de controlar los desembarques, desestimulando el desaleteo en el mar, en el 2002 el INCOPECA y el Colegio de Biólogos de Costa Rica firmaron un convenio para implementar un sistema de regencias en pesca responsable, con el objetivo de reforzar al Instituto en el control de los desembarques de tiburón y aleta de tiburón. Se espera que este esquema, único en Centroamérica y uno de los pocos existentes en el mundo, inicie en el 2003.

- **Energía: la demanda sigue en aumento.** La demanda se centró en hidrocarburos (66%), electricidad (20%) y biomasa (14%). El sector transporte representó el 50,7% del consumo, seguido por el industrial (17,8%) y el residencial (12,3%). El consumo del sector transporte sigue creciendo, en relación con el aumento del parque automotor; la cifra reportada por el MOPT para el 2002 es de 689.763 vehículos. La facturación petrolera alcanzó 423,5 millones de dólares, valor similar al de 2001 (420,5 millones); no obstante, el consumo total de hidrocarburos creció un 3,2% entre ambos años. En el sector electricidad, las ventas totales crecieron 5,4% con respecto al 2001, la cantidad de clientes 4,1% y el consumo por cliente (kWh/cliente/año) 1,3%. El consumo se incrementó en 7% en el sector general, seguido por los sectores industrial (6,4%) y residencial (4,2%). Estos aumentos obedecen al crecimiento en el comercio y la venta de servicios (centros comerciales, proyectos turísticos, zonas francas, etc.).

- **Agua: la vulnerabilidad no disminuye.** En el 2002 la persistente vulnerabilidad de las aguas superficiales fue ilustrada por una quema a la orilla del río Purral, que contaminó con ceniza y hollín las aguas que abastecen Goicoechea y Coronado. La situación obligó al ICAA a cerrar la fuente por 18 horas, dejando sin servicio a unas 20.000 personas; se perdieron 8.000 m³ de agua y 1,2 millones de colones. También en el 2002 el ICAA fue afectado por la ruptura de un tubo, durante el movimiento de tierras efectuado por una empresa en Curridabat. Esto implicó la suspensión del servicio durante 28 horas, afectando a cerca de 300.000 personas en

Cartago, Tres Ríos y Curridabat; se perdieron 92.457 m³ de agua y 21 millones de colones. En la zona sur del país se reportó un incidente de contaminación de la fuente de agua comunal de Palmar Sur, asociado con sobrantes de plaguicidas y solventes enterrados clandestinamente años atrás en los terrenos donde se ubican las fuentes.

Aumenta la cobertura de agua potable, pero un 21,6% de la población aún no la recibe. Al analizar el acceso de la población al agua deben tenerse presentes los conceptos de %agua para consumo humano+(empleada para la preparación de alimentos, higiene personal y otros usos domésticos, que puede ser potable o no potable) y %agua de calidad potable+(la que al ser consumida no causa daño a la salud, y debe cumplir requisitos garantizados por un proceso tecnológico). En el 2002 el 97,5% de la población (3.987.369 habitantes) recibió agua para consumo humano a través de los siguientes medios: 90% por cañería y 7,5% por pozos o fácil acceso; se desconoce cómo se abasteció el 2,5% restante. La cobertura de agua potable fue de 78,4% (3.207.204 habitantes), que representa un aumento de 2,6 puntos porcentuales con respecto al 2001 (75%). San José y Guanacaste tienen las mayores coberturas, mientras Alajuela y Puntarenas tienen el mayor porcentaje de población con agua de calidad no potable. Sin embargo, preocupa que un 21,6% de la población (882.408 habitantes) continúe abasteciéndose con agua de calidad no potable. Si bien el país cuenta con fuentes de agua de muy buena calidad físico-química, se presentan problemas severos en unos 200 acueductos que se abastecen de fuentes superficiales (ríos y quebradas) sin tratamiento, las cuales son vulnerables a turbiedad y a contaminaciones causadas por la erosión y por desechos líquidos industriales y domésticos. Entre los ejemplos más preocupantes figuran el río Virilla, en la zona de Guadalupe y el río Bananito, en Limón.

Otro problema acumulativo en las aguas subterráneas es la tendencia de varios acuíferos a sobrepasar, en los próximos años, el valor máximo permisible de 50 mg/L de nitratos; entre ellos se encuentran el Barva y el Colima Superior, además de algunos pozos privados en Moravia, Tibás y San José, y los acueductos de Paraíso, San Isidro de Atenas y Bolsón-Ortega, en Nicoya. La contaminación por nitratos es causada por la degradación y posterior infiltración de materia fecal en los tanques sépticos, y por el uso de fertilizantes nitrogenados. Los nitratos pueden causar metahemoglobinemia en niños lactantes menores a seis meses; sin embargo, el mayor problema de las fuentes de agua es la falta de protección, que conlleva riesgos de contaminación con pesticidas, por la presencia de monocultivos en sus alrededores. Un estudio del 2002 revela que el 73,8% del territorio nacional muestra una vulnerabilidad alta o muy alta a contaminación de aguas subterráneas.

Estado de los ríos de San José, según grados de contaminación

Cuerpo receptor	Porcentaje promedio	Clasificación	Observaciones
Río Abasco	11,1	I	Excesiva contaminación
Río Turro	10,0	I	Excesiva contaminación
Río Turro	10,0	I	Excesiva contaminación
Río Turro	11,1	I	Excesiva contaminación
Quebrada de los Ríos	10,0	I	Excesiva contaminación
Quebrada de los Ríos	11,1	I	Excesiva contaminación

Fuente: C-44 y subprograma de Hidrología de la Municipalidad de San José, 2002

96% de las aguas residuales sin tratamiento. Uno de los mayores desafíos señalados en una evaluación de OPS/OMS sobre el sector de agua potable y saneamiento es la falta de tratamiento de aguas residuales. Un 34% de la población tiene acceso a alcantarillado simple (sin planta de tratamiento), mientras en los hogares rurales el 97% usa tanque séptico o letrina. El estudio señala que si Costa Rica pretende nivelar las coberturas de acceso a agua potable y saneamiento, elevando estas últimas a la categoría de alcantarillado sanitario con plantas de tratamiento de aguas negras, tendrá que hacer fuertes inversiones. Hoy en día, el 96% de las aguas residuales del país no recibe tratamiento antes de ser vertido a cuerpos receptores y se concentra sobre todo en la GAM, en las cuencas de los ríos Grande de Tárcoles y Reventazón.

- **Aire: persiste la contaminación, pero aumentan los controles.** Las causas de la contaminación del aire señaladas en el Octavo Informe se mantienen, aunadas a una flota vehicular que sigue creciendo. En el 2002 se dieron pasos importantes para el control y reducción de las emisiones, entre los cuales figuran la entrada en operación del consorcio Riteve S y C -mediante el cual se busca un mayor control del cumplimiento de las regulaciones sobre emisión de gases- y la promulgación, por primera vez en Costa Rica, de reglamentos sobre inmisión de contaminantes atmosféricos y emisión de contaminantes provenientes de calderas. En la revisión técnica realizada en el segundo semestre del 2002 solo el 48% de los 430.962 vehículos superó la prueba y el 32,2% de falló por excesivas emisiones contaminantes.

- **Generación y manejo de desechos: un problema persistente.** En los últimos 25 años la generación de desechos sólidos ordinarios creció un 542% kg/persona/día, lo que evidencia un cambio en el tipo y cantidad de productos que consume el costarricense. Aunque desde 1991 se declaró emergencia nacional la inadecuada gestión de los desechos sólidos, en el 2002 la producción de los mismos alcanzó la cifra récord de 1,1 kg/persona/día, que representa un aumento de 6,13% con respecto al 2001. El transporte de estos desechos le significó a las 12 municipalidades que los depositan en el vertedero de Río Azul una inversión cercana a 63 millones de colones en combustible. Unido a esto, solo en el 2002 la CNFL invirtió 63 millones de colones para retirar los desechos sólidos de ríos utilizados para la generación hidroeléctrica; este costo ha ido en ascenso, al igual que la cantidad de residuos recolectados en los ríos, que en promedio asciende a 5.728 toneladas por año. Además se observa un cambio en la composición de los desechos ordinarios; en el 2002 la cantidad de orgánicos disminuyó un 10% con respecto al año anterior, y aumentó la cantidad de papel, plástico y otros desechos provenientes de embalajes y empaques de alimentos.

En materia de desechos industriales únicamente la municipalidad de Cartago, en coordinación con el ITCR, da un tratamiento integral a los desechos producidos por las empresas de zona franca ubicadas en la provincia. En cuanto a desechos peligrosos, no existe en el país una gestión integral y es difícil obtener información del sector empresarial acerca de la cantidad de disolventes, ácidos y bases agotadas, resinas, tintas, baterías y metales que desechan en sus procesos. Muchos de estos residuos son depositados en botaderos clandestinos, márgenes de ríos, vertederos indiscriminados y lotes baldíos. En materia de desechos hospitalarios, en el 2002 la CCSS se aprobó una normativa para el manejo de desechos sólidos peligrosos, cuya producción pasó de 12,9% en 1999 a 28,6% en el 2002.

GESTIÓN DEL RIESGO

Los desastres en el 2002: más recurrentes en cantones de alta vulnerabilidad social. En el 2002 se registraron 445 eventos: inundaciones (62%), deslizamientos (27%), vendavales (5%), accidentes tecnológicos (3%) y otros (2%). De este total, 147 eventos (33%) fueron reportados en la provincia de Limón. La intensidad de los daños por eventos hidrometeorológicos extremos



PDF Complete
Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ocurridos en enero, mayo, setiembre y diciembre llevaron al Poder Ejecutivo a emitir cuatro declaratorias de emergencia por inundación. Las áreas afectadas fueron la provincia de Limón, Upala, la Zona Norte, los cantones de Paraíso, Turrialba, Jiménez, Alvarado, Oreamuno y Cartago, así como Sarapiquí y San Isidro de Heredia. En estos casos la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) estimó un total de 243.750 personas afectadas.

La CNE ha identificado 28 localidades en alto riesgo de inundación, que a su vez puede ligarse a la ocurrencia de deslizamientos, flujos de lodo y otros eventos. Entre ellas están Turrialba, los seis cantones de la provincia de Limón y todos los de Guanacaste, además de Corredores, Golfito, Osa, Aguirre, Parrita, Esparza y el cantón central de Puntarenas. El riesgo de estos lugares, definidos como de atención prioritaria por la CNE, se crea por la interacción de una amenaza con condiciones de vulnerabilidad: ubicación de la población, inseguridad estructural de las edificaciones, no cobertura de los servicios públicos básicos y falta de recursos económicos, de autonomía, de capacidad de decisión y de organización de la población, entre otros. De acuerdo con el índice de rezago social, cantones como Osa, Golfito, Talamanca, Sixaola y La Cruz se caracterizan por un menor desarrollo social frente a otros lugares del país, condición que contribuye a su vulnerabilidad ante los desastres.

En el 2002, las poblaciones de 51 cantones sufrieron algún grado de daño por inundación sobre sus bienes, infraestructura pública o sistemas productivos. El impacto por deslizamientos afectó a 47 cantones. En 36 hubo desastres extremos y de menor intensidad por la multiamenaza a inundación y deslizamientos. En San José, los cantones al sur (Desamparados, Alajuelita, Aserrí), al norte y al este (Coronado, Curridabat) tienen una alta recurrencia de esas amenazas. Lo mismo sucede en Cartago, específicamente en Oreamuno, Alvarado, Turrialba, Jiménez y Paraíso. El cantón primero de Puntarenas, además de Esparza, Buenos Aires y Corredores, así como Santo Domingo, Santa Bárbara, San Isidro y el cantón central de Heredia, muestran también este comportamiento. Lo mismo sucede en Alajuela, en San Ramón, Grecia, Valverde Vega y el cantón central. El deslizamiento en el cerro Loaiza de Orosí fue un claro ejemplo de un riesgo anunciado que culminó en desastre

El costo de los desastres asociados con lluvias representa un 1,15% del PIB. La Comisión Regional de Recursos Hidráulicos estudió los impactos económicos de los desastres asociados con lluvias en el período 1996-2001. Se estimó el valor monetario de las inundaciones, las avenidas por lluvias, las olas de calor, los accidentes por lluvias y los deslizamientos, que representan el 84% de los desastres asociados a fenómenos naturales. El valor promedio anual de los daños es de 57.498.036.184 colones (1,15% del PIB). Los costos directos (atender heridos y damnificados, reparar o reemplazar infraestructura, compensar pérdidas a agricultores, etc.) ascienden a un promedio anual de 18.778.124.609 colones, que equivalen a un 3% de los ingresos totales del Gobierno. Estos valores son adecuados indicadores de aquello a lo que renuncia el país en nueva inversión, por reponer la infraestructura que se destruyó o dañó con el evento hidrometeorológico. Es el costo del riesgo mal manejado.

Los desastres ocurridos en el 2002 ratifican la necesidad de consolidar el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, a fin de articular, por medio del quehacer del Estado, la sociedad civil y el sector privado, políticas tendientes a prevenir y reducir el riesgo desde su gestación, antes que desde el desastre mismo. No obstante, las acciones desplegadas por las diferentes instituciones no sólo están desarticuladas intersectorialmente, sino desvinculadas de una propuesta de desarrollo nacional. La ausencia de un Plan Nacional de Emergencia es señalada por las instancias que conforman el Sistema como uno de los elementos que han dificultado su efectiva articulación.



PDF Complete
Your complimentary use period has ended.
Thank you for using PDF Complete.

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)



NOVENO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE
RESUMEN DEL CAPÍTULO 5: FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO EN EL 2002: AVANCES EN EL CORTO PLAZO, PERO NO NECESARIAMENTE DURADEROS

¿Cómo contribuye el desempeño de la democracia al desarrollo humano de Costa Rica? Dar respuesta a esta interrogante es el objetivo del capítulo 5 del *Informe Estado de la Nación* y, para ello, el análisis se basa en una serie de aspiraciones -que se consignan al inicio del capítulo- a partir de las cuales se evalúa la contribución efectiva de la democracia a ese desarrollo. Cada sección del capítulo corresponde a una aspiración específica.

El 2002 fue un año esperanzador en el corto plazo, pues en la mayoría de los asuntos analizados la evolución fue positiva. Con una perspectiva de más largo plazo, varias de las mejorías estuvieron asociadas al clima político favorable de un primer año de gobierno y, por tanto, no necesariamente son duraderas. Así, el desempeño de la democracia fue positivo en las áreas de gestión y representación política responsable, rendición de cuentas y participación ciudadana. En el ámbito del sistema electoral y los partidos políticos y, en cierta medida, en el de convivencia ciudadana, la situación empeoró, pues se dieron hechos, o evidencias, de retroceso. En política exterior el dinamismo observado en el 2001 perdió fuerza y, aunque el balance no es negativo, hay señales preocupantes. En la administración de justicia la valoración es positiva, pero los progresos en la independencia y acceso a la justicia coexistieron con situaciones contradictorias en materia de justicia pronta y cumplida.

SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

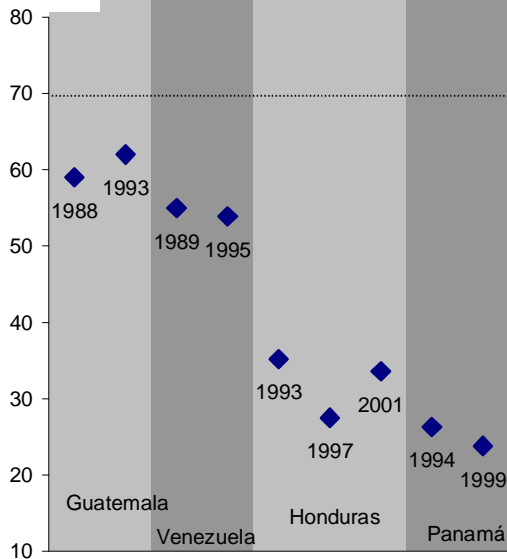
El Informe valora el ámbito del sistema electoral y los partidos políticos como el de peor desempeño en el 2002, por la conjunción de dos factores: la creciente ausencia ciudadana en las urnas y las graves violaciones a la legislación electoral en materia de financiamiento político.

Las elecciones municipales

El sistema político ha ampliado las oportunidades para que los ciudadanos ejerzan su derecho a elegir y ser electos. La reforma del Código Municipal, aprobada en 1998, extendió la base de funcionarios de elección directa y, por primera vez, separó la realización de las elecciones locales de los procesos nacionales, dando mayor independencia y visibilidad a la conformación de los gobiernos locales. En consecuencia, a los aproximadamente 1.062 cargos públicos que se elegían hasta febrero de 2002 se agregaron 4.900 nuevos cargos de elección.

Ausencia en las urnas. Las y los costarricenses no respondieron a la expansión de las oportunidades democráticas. De los 2.331.459 ciudadanos mayores de 18 años que estaban habilitados para votar, en promedio sólo un 29,7% decidió ejercer ese derecho en las elecciones municipales. Si bien la experiencia internacional demuestra que la participación en los comicios locales suele ser menor que en los nacionales, considerando los datos de un grupo de democracias iberoamericanas, Costa Rica presenta el más alto nivel de abstencionismo en este tipo de elección en un período de quince años, lo cual es una señal de alerta para su evolución política. En el contexto centroamericano, el país se acerca a las dos naciones con mayor tradición abstencionista, El Salvador y Guatemala. Además la falta de participación no

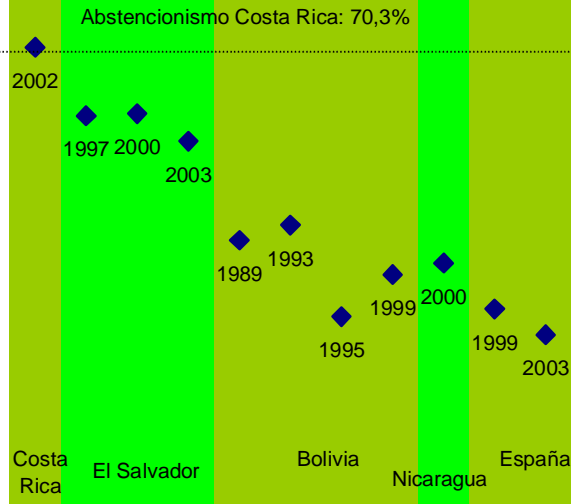
sólo se vi
ausentism
juntas rec



Países con elecciones concurrentes:
elecciones para alcaldes coinciden con
elecciones generales (Ejecutivo,
Congreso)

mayore
la ju
er en

en e
, se
s ge



Países con elecciones no concurrentes:
elecciones para alcalde no coinciden con
elecciones generales (Ejecutivo, Congreso)

Fuente: Alfaro, 2003.

Frágil recuperación de los partidos tradicionales. En la elección de diciembre 2002-enero 2003, el PLN y el PUSC ganaron 75 de las 81 alcaldías (92,6%). Es prematuro afirmar que esta recuperación revierte la tendencia al abandono del bipartidismo que desde 1994 se venía observando en el ámbito local. La recuperación fue frágil, no sólo por el alto abstencionismo, sino porque el margen de victoria entre el partido ganador y el partido emergente que tuvo la mayor votación (generalmente un tercer lugar), fue estrecho en la mayoría de los cantones.

Escaso margen de maniobra de los alcaldes. Los primeros alcaldes electos en forma directa obtuvieron, en general, un débil mandato. La mayoría ganó por un margen estrecho: en 60 cantones (74,1%) el nuevo alcalde consiguió el triunfo con un margen menor al 5% del padrón electoral sobre el segundo lugar. Además, han llegado a concejos municipales fraccionados, con representación de varios partidos, en los cuales los alcaldes, en teoría, tienen como aliados a 2 regidores en promedio, lo que genera mayores exigencias en materia de negociación. A esto se suma una difícil situación financiera. En el 2002 la mayoría de las municipalidades tuvo un ingreso per cápita inferior a 30.000 colones anuales. Aunque la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria dispuso una redistribución de los ingresos que se recaudan por el impuesto a los combustibles, destinando a las municipalidades una cuarta parte del 30% asignado al CONAVI, estos recursos tampoco han podido ser utilizados. En 2002 sólo se giraron 3.122,9 millones de colones del total de 8.000 millones esperados; de esta suma se

ejecutaron 472,7 millones de colones, pues las municipalidades recibieron los recursos en el último cuatrimestre del año.

Participación femenina: más candidatas, pero menor elegibilidad. La participación en la contienda municipal revela que las mujeres tienden a presentarse con más frecuencia como candidatas a puestos deliberativos que a puestos ejecutivos, y que, además, tienen menor elegibilidad que los hombres. Cuando la asignación de escaños se resuelve por el criterio de representación mayoritaria, generalmente resulta ganador un mayor número de hombres. En cambio, en la asignación por representación proporcional las mujeres obtienen una cantidad de plazas que supera el 40% previsto por ley.

▪ **Financiamiento político**

En materia de financiamiento político Costa Rica cuenta con un marco regulatorio longevo y consolidado en algunos aspectos, e incipiente y frágil en otros. La regulación del financiamiento privado fue introducida apenas a finales de 1996. En este último aspecto, los partidos sólo están obligados a presentar reportes periódicos de sus ingresos al TSE, sin que su contenido sea verificado por el Tribunal, pues éste ha interpretado que carece de potestades legales expresas para hacerlo. En cuanto al subsidio estatal, la intervención de la Contraloría General de la República ha fortalecido significativamente los controles en los últimos años. Otros aspectos, como los niveles de gasto electoral, permanecen casi desprovistos de regulación.

El subsidio público cubre una proporción cada vez menor de los gastos electorales reportados por los partidos, que además son sólo una parte del gasto electoral total. Así, el subsidio pasó de representar el 86,9% del gasto reportado en el proceso de 1990, al 56,7% en el del 2002 (nivel similar al existente a finales de la década de los setenta). Resulta claro, entonces, que ante la disminución del subsidio estatal y el incremento del gasto, el sistema político está generando más dependencia del financiamiento privado para las campañas electorales.

Irregularidades en varios partidos. En el 2002 se detectaron serias irregularidades en el financiamiento de la campaña del actual Presidente de la República y en el PLN, como resultado del intenso escrutinio público ejercido por organizaciones ciudadanas, medios de comunicación e instituciones públicas. Aunque la detección de transgresiones en la liquidación de gastos electorales no es novedad, una denuncia interpuesta por la Contraloría General de la República ante el Ministerio Público, contra siete dirigentes del PUSC, el PLN y el PRC, por presuntas irregularidades en las liquidaciones de gastos de los partidos, es, muy probablemente, el primer intento por sentar responsabilidades penales en los casi cincuenta años de existencia del proceso de liquidación.

ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

En el 2002 hubo progresos en la independencia, transparencia y apertura del Poder Judicial al escrutinio público, mediante iniciativas como la puesta en operación de la Contraloría de Servicios, el nombramiento en propiedad de casi una cuarta parte de los jueces, la oferta de información y servicios por medios electrónicos y la continuación del proceso de modernización institucional. En cambio, no se registraron avances semejantes en el tema de justicia pronta; ciertamente hubo mejoras en materia penal, pues la mayoría de los tribunales aumentó el volumen de juicios con sentencia. Sin embargo, hubo un retroceso en el ámbito laboral y no se observaron claras mejoras en el desempeño de las salas de la Corte.

- **Mejoras en el acceso al sistema de justicia**

Un importante avance en el acceso ciudadano al sistema de administración de justicia es la página web del Poder Judicial (www.poder-judicial.go.cr), en la cual se ha puesto en línea información de interés público, como legislación y jurisprudencia, calendarios de juicios, el presupuesto del Poder Judicial, licitaciones y actas de la Corte Plena y del Consejo Superior.

- **Justicia pronta: avances y retrocesos**

Dado que la capacidad del sistema de administración de justicia para dispensar justicia pronta está fuertemente condicionada por su carga de trabajo, el análisis parte de la evolución del volumen de casos que entran cada año al Poder Judicial. No obstante, cabe aclarar que el 60% de los asuntos que ingresan al sistema son de tránsito, que en su mayoría se refieren a infracciones simples sin oposición y cuya tramitación se realiza mediante un proceso sencillo por medios informáticos. Por esta razón, el Informe utiliza el indicador de **entrada neta**, que registra el total de casos entrados, menos aquellos en que se dictaron incompetencias y las infracciones simples sin oposición en materia de tránsito. El examen de la entrada neta en el 2002 permite concluir, por una parte, que el volumen real de trabajo del sistema es bastante menor que el que podría inferirse al usar como medida la entrada bruta (la entrada neta, 459.665 casos, representa un 45,8% de la entrada bruta), y por otra, que la entrada neta crece más lentamente que la entrada bruta (3,7%, frente a 6,7%). No obstante, aún tomando la entrada neta como indicador, la carga de trabajo parece elevada. En el 2002, en promedio, cada juez recibió 706 casos nuevos, lo que equivale a 14 casos por semana.

Crecimiento anual de las entradas bruta y neta en las oficinas de primera instancia y entrada neta por juez, según año. 1998-2002

Año	Entrada bruta, primera instancia	Porcentaje de crecimiento anual	Entrada neta ^{a/}	Porcentaje de crecimiento anual	Plazas de juez ^{b/}	Entrada neta por juez ^{c/}
1998	629.376		352.213			
1999	726.757	15,5	392.793	11,5	556	707
2000	798.198	9,8	406.897	3,6	581	700
2001	933.614	17,0	443.341	9,0	611	726
2002 ^{d/}	995.822	6,7	459.665	3,7	651	706

a/ Entrada neta = entrada total - incompetencias + infracciones de tránsito sin oposición.

b/ Corresponde a las plazas de juez de todas las categorías.

c/ Este indicador se utiliza para medir la carga de trabajo ingresada por juez. La forma de cálculo varió en relación con el indicador presentado en el Octavo Informe. En esa ocasión se utilizó el número de jueces de primera instancia, un subconjunto del total. Por ello, la carga de trabajo promedio por juez reportada fue mayor. Al emplear la totalidad de los jueces en el cálculo, como se hace en esta ocasión, este año, se logra una medición más precisa de la carga de trabajo.

d/ Los resultados del 2002 son preliminares.

Fuente: Anuarios de Estadísticas Judiciales 1998-2000 y elaboración propia para los años 2001 y 2002.

No logró sostenerse la mejora en los juicios de trabajo. En el 2001 disminuyó la duración de los juicios ordinarios de mayor cuantía fallados con sentencia, como resultado de las acciones de contingencia emprendidas para reducir la gran cantidad de expedientes por demandas presentadas por empleados del sector público, que reclamaban un aumento salarial acordado años atrás. En el 2002, al regresar el movimiento de casos laborales a niveles **normales**, se

incrementó la duración promedio (casi 3 meses más) y se redujo notablemente el número de sentencias (5.971 menos).

▪ **Justicia cumplida**

Mejor desempeño de los defensores públicos y el Ministerio Público. En el año analizado aumentó la tasa de éxito (medida por el número de resoluciones favorables logradas en los recursos de casación) de los fiscales del Ministerio Público y los defensores públicos. Sin embargo, es preocupante la carga de trabajo de las fiscalías. Al finalizar el 2002, los casos activos en materia penal, sin considerar los que se encontraban con una resolución intermedia, sumaban aproximadamente 78.700 expedientes en trámite, de los cuales el 75% estaba concentrado en la fiscalías del Ministerio Público.

Aumentan las medidas alternativas y disminuyen las condenas. Una de las novedades que trajo el Código Procesal Penal (1998) fue la implementación de medidas alternativas a la prisión. Por esta vía, el número de personas condenadas en los tribunales se ha reducido en forma drástica a partir de 1998 (con excepción del 2001), en tanto que la aplicación de medidas alternativas aumentó fuertemente en 2000 y 2001. Para el 2002, si se suman las personas condenadas y las que fueron objeto de medidas alternativas, puede verse que la cantidad de personas que recibieron algún tipo de sanción (9.724) es sensiblemente mayor que la de quienes fueron sancionadas en 1997 (7.872). Esta evolución ha generado polémica en la opinión pública. Pese al aumento en el número de personas con algún tipo de sanción (condena o medida alternativa), en algunos sectores existe preocupación por el descenso de las condenas como proporción de la cantidad de denuncias penales ingresadas al Poder Judicial.

GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

El multipartidismo parlamentario generado por las elecciones del 2002 activó y fortaleció el ejercicio del control político por parte de la Asamblea Legislativa. Asimismo, la deliberación de leyes estratégicas se abrió a la participación organizada y hubo una mayor presencia de sectores tradicionalmente subrepresentados (mujeres y afrocostarricenses). Sin embargo, estos avances pueden ser frágiles, pues no se derivan de reformas institucionales a la organización y funcionamiento de la Asamblea, sino del clima político imperante en su momento.

Cambios en el perfil de la agenda parlamentaria. El cambio en la composición partidista impactó la agenda parlamentaria, aunque en sentido inverso al que cabría haber esperado (más partidos, más dispersión). En el 2002, las agendas de los partidos tendieron a acercarse y el interés por los temas políticos desplazó a los temas económicos.

Más complejidad en la toma de decisiones. El primer año de funciones de la Asamblea multipartidista confirmó que, a mayor número de actores con poder de veto y mayor cantidad de proyectos de ley, más dificultades existen para la formación de mayorías y, por ende, para la toma de decisiones. De hecho, aumentó la dificultad para que una iniciativa se convierta en ley; en las propuestas del Ejecutivo, por ejemplo, la tasa de éxito se redujo en 12 puntos porcentuales.

Se legislan derechos y obligaciones, pero sin asignar recursos. Un estudio de las leyes aprobadas en 1998 y 2002 indica que la legislación costarricense tiende a ser ~~garantista~~: 36 de los 46 instrumentos jurídicos aprobados en 1998 que fueron objeto de análisis (78,3%) amplían o conceden nuevos derechos, o bien crean obligaciones al Estado para protegerlos; en el 2002 la cifra fue de 32 de las 52 leyes examinadas (61,5%). No obstante, y aunque en general se puntualizan responsabilidades institucionales, las leyes no asignan recursos nuevos para el cumplimiento de las funciones encomendadas.

Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa por asignación o no asignación de recursos según tipo de ley. 1998 y 2002 ^{a/}

Tipo de ley	Año	Asigna recursos frescos		Asigna o reasigna recursos existentes		No crea recursos nuevos		Total	
		Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Amplia derechos ^{b/}	1998	2	14,3	5	35,7	7	50,0	14	100,0
	2002	1	25,0	1	25,0	2	50,0	4	100,0
Concede derechos ^{c/}	1998	3	42,9			4	57,1	7	100,0
	2002	1	33,3	1	33,3	1	33,3	3	100,0
Genera obligaciones ^{d/}	1998	5	35,7	1	7,1	8	57,1	14	100,0
	2002	6	24,0	4	16,0	15	60,0	25	100,0
Legislación neutral ^{e/}	1998					10	100,0	10	100,0
	2002	1	5,0	6	30,0	13	65,0	20	100,0
Total	1998	10	22,2	6	13,3	29	64,4	45	100,0
	2002	9	17,3	12	23,1	31	59,6	52	100,0

a/ La base de datos de legislación aprobada abarca el periodo comprendido entre mayo a diciembre de estos años. En 1998 el total consignado no incluye 9 leyes para las cuales no aplica el análisis, o que no estuvieron disponibles. Por eso el total (46) difiere de la producción de leyes generada en ese año (55). En el 2002 hubo 13 leyes en las que el análisis no aplica, debido a la naturaleza del texto; de ahí que el total (52) es menor al generado ese año (65).

b/ En el texto de la ley se consigna explícitamente que se reformula, desarrolla o facilita derechos jurídicamente reconocidos en leyes anteriores.

c/ En el texto de la ley se consigna explícitamente que se crea un derecho a favor de las personas que no existía antes.

d/ No concede nuevos derechos, pero crea nuevas obligaciones del Estado costarricense con respecto a la población.

e/ No crea derechos ni obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros legislativos de 1998.

Ejercicio del control político. El fortalecimiento del control político en el Plenario legislativo se reflejó en un aumento de las sesiones dedicadas a esta materia: de 30% (2001) a 42% (2002). Además, por primera vez en la historia reciente la fracción oficialista no tuvo el control de la Comisión de Asuntos Hacendarios, en la cual se conocen los proyectos de presupuestos de la República. A su vez, la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos dedicó la mayor parte de sus sesiones a labores de control.

Las consultas de constitucionalidad. Como un aporte al debate sobre el equilibrio de poderes entre el Judicial y el Legislativo, específicamente en lo que concierne a las relaciones entre este último y la Sala Cuarta, el Informe incluye un estudio sobre las consultas que la Asamblea Legislativa presenta a esa Sala, en el caso de las reformas constitucionales. Este trámite constituye una forma de control preventivo y es una de las innovaciones instauradas al crearse la Sala, en 1989. Sin embargo, este mecanismo coloca al Poder Legislativo en un dilema: una

vez advertido por la Sala, si se separa del criterio de esa instancia, luego puede producirse una acción de inconstitucionalidad basada en los mismos fundamentos del órgano constitucional. La Sala Constitucional es **activista** en sus observaciones sobre las iniciativas de reforma parcial a la Carta Magna. Entre 1989 y 2002, la Asamblea envió a consulta 37 expedientes, que contenían 97 reformas a diversos artículos constitucionales. Cuando la Sala se pronuncia en contra, por lo general argumenta razones de fondo. Además es disciplinada: 63 de las 97 resoluciones se adoptaron por unanimidad y sólo en una ocasión por mayoría simple. Por su parte, el Congreso es disciplinado en el acatamiento de las opiniones que la Sala realiza por el fondo. Si ésta se pronuncia a favor de la reforma y acompaña su criterio con razones de fondo, la tasa de aprobación posterior es de 81,3%; si apoya pero no puntualiza alguna objeción, la tasa disminuye a 59,1%.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Mejóro la participación ciudadana en la evaluación y control de las políticas y el manejo de los recursos públicos, pues se mantuvo la tendencia a una mayor intervención de las personas como origen de las investigaciones que realizan la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP.

Avance en los instrumentos de control de la Hacienda Pública. En los últimos años el marco legal de la rendición de cuentas ha experimentado cambios que han conducido a un fortalecimiento de controles, como la reforma al artículo 11 de la Constitución (2000), que permitió introducir los criterios de evaluación de resultados y rendición de cuentas como parte de las obligaciones de la administración pública. Estos principios fueron desarrollados en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (2001) y en la Ley General de Control Interno (2002). Así, la nueva legislación introduce un régimen de responsabilidad basado en la planificación institucional y el cumplimiento de proyectos, programas y presupuestos. Estos avances normativos requieren tiempo para surtir efecto en la práctica.

El control administrativo. Se ha mantenido la tendencia a asignar mayores responsabilidades a la Contraloría General de la República. Actualmente esa entidad realiza casi 700 funciones, clasificadas como de **control previo** y **control posterior**, dependiendo del momento en que se efectúan. La supervisión administrativa se concentra en el control previo (aprobaciones y modificaciones presupuestarias, autorizaciones de contratación directa, etc.) En el 2002 el total de fondos públicos fiscalizados previamente ascendió a poco más de 3.600 millones de colones, en tanto que el total de fondos públicos que tuvieron una fiscalización posterior fue cercano a 1.500 millones de colones, es decir, menos de la mitad.

Mayor cobertura de los servicios de la Defensoría. En el 2002 la Defensoría de los Habitantes fortaleció sus esfuerzos por acercar sus servicios a las y los ciudadanos, a través de la apertura de oficinas regionales en varios puntos de país.

▪ Participación ciudadana en políticas públicas

En el 2002 se registró una importante apertura de la Asamblea Legislativa a la participación ciudadana organizada en la deliberación de nuevas leyes, reflejada en la conformación comisiones especiales mixtas para el estudio de asuntos relacionados con la libertad de prensa, el **Acto Fiscal** y los proyectos de ley sobre telecomunicaciones. En cambio, no hubo avances visibles en las oportunidades para que las personas participen, a título individual, en la formación de leyes y políticas. La Oficina de Iniciativa Popular -único canal para que los

ciudadanos hagan llegar sus planteamientos a la Asamblea Legislativa- es cada vez más empleada como espacio de consulta, no así para la formulación de propuestas.

CONVIVENCIA CIUDADANA

Se detectaron indicadores preocupantes en la convivencia privada de las personas. Aumentó la criminalidad como causa de los homicidios, aunada a la problemática de una abundante oferta de armas pequeñas y livianas. En el ámbito de la convivencia organizada no hay evidencias de una ampliación en la participación en las organizaciones de la sociedad civil, pero sí una novedad: las alianzas multisectoriales para presentar propuestas sobre el desarrollo nacional.

La violencia social varía por zonas. La tasa de homicidios dolosos no se distribuye de modo uniforme a lo largo del territorio nacional. Hay lugares donde este tipo de violencia es más alto que el promedio nacional, mientras que extensas zonas del país tienen una incidencia bastante más baja. Esta situación puede relacionarse con el índice de rezago social, que mide la incidencia de carencias sociales en los cantones y distritos. Es cierto que entre los cantones con tasas de homicidios consistentemente superiores al promedio nacional hay cantones tanto de alto como de bajo rezago social. Sin embargo, pueden apreciarse algunas tendencias; de los 12 cantones con bajo rezago social, solo Heredia tiene una incidencia de homicidios dolosos superior al promedio nacional (pero no en la categoría más alta); en cambio, de los 18 cantones con alto rezago social -los de mayores carencias-, 8 tienen una tasa superior al promedio (Talamanca, Upala, Los Chiles, Sarapiquí, Garabito, Matina, Pococí y Corredores).

POLÍTICA EXTERIOR

En el 2002 la política exterior costarricense mantuvo el curso de acción que complementa las posiciones tradicionales de activismo a favor de la protección de los derechos humanos. En este ámbito destaca el éxito obtenido por el país en el impulso a un instrumento jurídico de alcance global para combatir la tortura alrededor del mundo.

Cumplimiento dispar en la defensa y promoción de los intereses nacionales. Costa Rica ha participado activamente en negociaciones comerciales, ha tratado de vincularse con un alto grado de protagonismo en el proceso de integración centroamericana y en el 2002 logró reducir las tensiones con Nicaragua, en el marco de una fuerte controversia pública.

En relación con la crisis en Irak y el conflicto palestino-israelí, Costa Rica no emitió en la Asamblea General de las Naciones Unidas criterios decididos a favor de la paz (la posición nacional sobre este tema será analizada en el Décimo Informe). Otro motivo de preocupación se presentó ante la negativa presidencial de presentar a una costarricense como candidata a jueza de la Corte Penal Internacional, para cuya creación el país había realizado importantes contribuciones.

Por otra parte, se mantienen rezagos en la tendencia, aún marcada, a que la representación en el exterior se haga a través de nombramientos políticos, no sometidos a los principios de idoneidad comprobada mediante concurso público. Además hay una escasa cultura de rendición de cuentas, que se materializa en la ausencia de un registro que permita a los costarricenses enterarse de la forma en que el país vota en las organizaciones multilaterales.