

CAPÍTULO 1

Sinopsis del estado de la nación en el 2000

Por ser fin y principio a la vez, el año 2000 es una ocasión privilegiada para observar el estado de la nación costarricense. Situado entre dos siglos, el pasado y el futuro se anudan en ese año con especial fuerza simbólica, tanto al examinar las cosas más evidentes, como al aguzar los sentidos para penetrar en las menos obvias. Para empezar con las primeras, es claro que Costa Rica transitó a lo largo del siglo XX mejor que la mayoría de las naciones. Los *Informes de Desarrollo Humano* del PNUD la incluyeron en la última década del siglo entre los países de alto desarrollo humano. Una observación más atenta de los principales indicadores revela que a mediados del siglo, entre 1940 y 1975, se produjeron en el país cambios institucionales, económicos y sociales de gran alcance. Puede afirmarse incluso que en las décadas siguientes Costa Rica cosechó, en términos de desarrollo humano, los frutos de aquella época. La nación siguió avanzando por una especie de inercia histórica y los nuevos movimientos institucionales, económicos o sociales no tuvieron el vigor para iniciar una nueva época de rápido y sostenido progreso social. Si bien es cierto que los indicadores primarios tendieron a recuperarse y estabilizarse o a crecer moderadamente, después del punto de inflexión que representó la crisis de principios de la década de los ochenta, no se ha recuperado el rápido ritmo de progreso de la época anterior.

Al abrirse el siglo XXI, tal parece que aquella inercia histórica da señales de agotamiento. El país no logra traspasar umbrales críticos en

cuanto al crecimiento del producto nacional, el ahorro interno, la reducción de la pobreza, la escolaridad promedio o la subutilización de la fuerza de trabajo. Acompañando esta inercia, debido al empate de fuerzas políticas y sociales, el país muestra un estancamiento en su capacidad para adoptar las decisiones políticas e institucionales sobre el rumbo futuro de la sociedad, tal como se indicó en el *VI Informe Estado de la Nación*.

Hay fuerzas importantes que actúan para romper ese estancamiento, para bien o para mal. Por una parte están las condiciones internacionales asociadas al proceso de globalización. Algunas de ellas son de carácter institucional, como los convenios internacionales que ha suscrito el país. Otras son estrictamente económicas, y responden a los mecanismos de oferta y demanda de las finanzas y el comercio internacional. Por otro lado existen condiciones internas: una cierta impaciencia ciudadana ante los resultados, o la falta de ellos, del sistema estatal; una presencia creciente de la violencia en esta sociedad tradicionalmente civilista, y la existencia de un numeroso contingente demográfico que se encuentra hoy entre los 5 y los 20 años de edad. Como señala el Censo de Población de 2000, esta es la generación de relevo de los próximos veinte años, que constituye un “bono demográfico” que la sociedad costarricense debe aprovechar (recuadro 1.1).

La información censal permite reexaminar la importancia de esta situación demográfica, cuyo potencial puede ser bien o mal empleado por la

RECUADRO 1.1

Cambios favorables en la estructura por edad de la población

La estructura por sexo y edad registrada por el Censo de Población del 2000 muestra los efectos de las migraciones y el descenso de la fecundidad y la mortalidad experimentados por el país en las últimas décadas. Por un lado, tal como se aprecia en el gráfico 1.1, en el cual se han superpuesto las estructuras de los años 1984 y 2000, ha disminuido la importancia relativa de los menores de 30 años y ha aumentado el peso de los grupos por encima de esa edad.

Este cambio relativo en los distintos grupos de edad modifica la relación de dependencia, es decir, la relación entre las personas menores de 15 años y de 65 y más años con respecto a la población de edades entre 15 y 64 años. La importancia de este indicador radica en que trata de medir la relación entre las personas en edades no productivas y las que pertenecen a edades productivas, realizando una aproximación sobre cuántas personas dependen de cada persona que trabaja. En Costa Rica la relación de dependencia pasó de 70 a 60 entre 1984 y 2000. En otras palabras, en 1984, por cada 100 personas en edades productivas había 70 dependientes, y en el 2000 tan sólo 60.

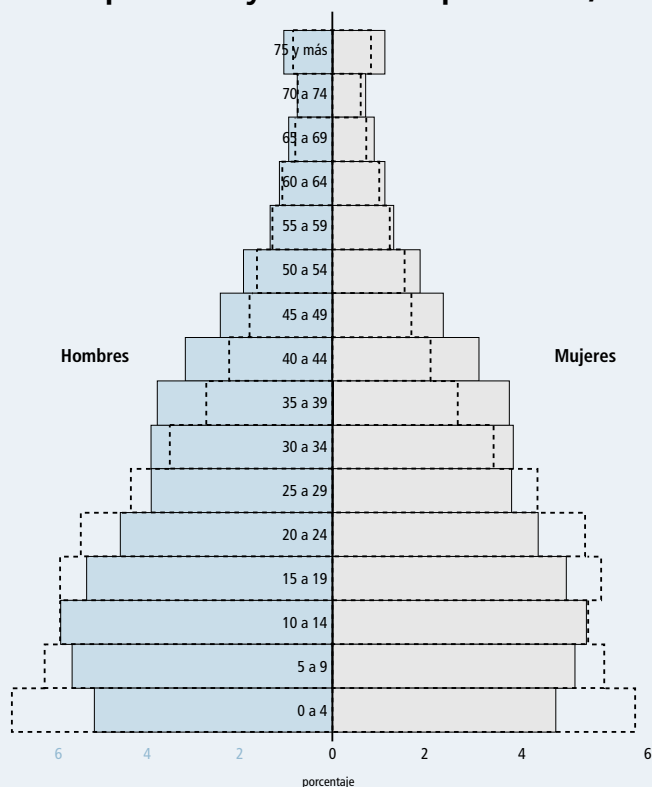
La pirámide del gráfico permite ver que en los próximos años se incorporará a la fuerza de trabajo un contingente muy grande de población y, en consecuencia, la relación de dependencia será aún más favorable. Esto es lo que se ha llamado el "bono demográfico", un período en que las personas en edades productivas son considerablemente más que las personas económicamente dependientes. A medida que la población envejezca, esta relación favorable tenderá a revertirse.

Esta característica del crecimiento de la población constituye una ventana de oportunidad única para Costa Rica. La posibilidad de aprovecharla depende, sin embargo, de las características educativas y de salud de la población, de la inversión en estos rubros que haya hecho el país y de la capacidad de generar empleos.

Fuente: Elaborado por Arodys Robles.

GRAFICO 1.1

Costa Rica: distribución por sexo y edad de la población, 1984 y 2000



Nota: La línea discontinua corresponde a los resultados del Censo de 1984.
Fuente: INEC, 2001.

sociedad costarricense. Es decir, puede aprovechar el tiempo de maduración de esta generación para capacitarla y crearle nuevas oportunidades y, con ello, impulsar decisivamente el desarrollo del país, o bien puede abstenerse de hacerlo. En esta perspectiva, lo más relevante del año 2000 no son los eventos de alto perfil como el movimiento contra el “Combo del ICE”, o la caída de las exportaciones de Intel; es lo que significa el estancamiento, dada la situación demográfica, para el futuro de la nación. Simbólicamente se puede situar en el 2000 el inicio de la cuenta regresiva para transformar las capacidades y oportunidades de la primera generación productiva que cosechará el país en el siglo XXI. De lo que se logre hacer en los próximos cinco o diez años, para ofrecer educación y empleos de calidad a estos jóvenes, puede depender lo que se consiga en términos de desarrollo humano en los próximos cuarenta o cincuenta años. Vale la pena recordar que el despegue económico y social de Costa Rica, en torno a la década de 1950, se vio acompañado de un significativo crecimiento demográfico. El país consiguió nutrir, abrigar y educar, a una generación que a su vez dio un impulso al progreso del cual, como se señaló anteriormente, aún hoy se derivan beneficios. De haberse conformado en esa ocasión con darle a la generación emergente las mismas oportunidades de empleo, educación e ingresos de que gozaba el país en los años treinta y cuarenta, ciertamente hoy existiría una sociedad con menor desarrollo y oportunidades.

Pero no parece que Costa Rica esté preparada para esa tarea. Se mantiene una situación relativamente estática de distribución del ingreso, que coloca a cerca de un tercio de la población en la pobreza o muy cerca de ella. En las últimas dos décadas se ha avanzado poco en los dos factores que podrían potenciar a esa numerosa población y contribuir a la movilidad social: la educación y la creación de empleos de alta calidad. Se ha fallado en la creación de capacidades en la gente. La tasa de escolaridad en la educación secundaria en el 2000 fue muy similar a la de 1980, pues en los últimos años los esfuerzos se concentraron en recuperar lo perdido. Tal como se ha indicado en informes anteriores, Costa Rica es una nación muy alfabetizada, pero poco educada, y ningún país sale del subdesarrollo con una escolaridad promedio apenas superior a primaria completa, cuando los requerimientos del desarrollo demandan niveles superiores.

También ha fallado la economía en la creación de empleos de alta calidad, salvo en sectores es-

pecíficos. La tasa de subutilización de la fuerza de trabajo se ha mantenido prácticamente estática en el largo plazo. Los dos factores -educación y empleo de calidad- están evidentemente relacionados. Si el país tuviera una población mejor capacitada, sería más fácil crear los encadenamientos necesarios entre las industrias de alta tecnología y el resto de la producción; sería más fácil incrementar el valor agregado de la producción nacional y mejorar las condiciones de acceso a los mercados internacionales; sería más fácil cultivar formas de producción y consumo sanas para el ambiente y para las personas. En otro orden de cosas, sería también más fácil incrementar la participación ciudadana en la gestión pública, mejorar las normas de convivencia y elevar la calidad de la democracia.

La pérdida de impulso hacia el desarrollo experimentada en las últimas dos décadas del siglo XX se refleja, además, en otras dos áreas críticas: el déficit de infraestructura de transportes y la elevada deuda pública. Pero la atención de las demandas en estos campos -y en otros como educación y salud, por ejemplo- reclama recursos económicos de los que el Estado carece. Tal parece, entonces, que la madeja debe comenzar a deshilvanarse con una reforma tributaria que, en lo fundamental, incorpore a más personas y actividades en el pago de impuestos directos e indirectos.

Naturalmente, Costa Rica no podría siquiera plantearse estos desafíos si no contara con un mínimo de estabilidad. Esto lleva al análisis de la situación actual, tal como la reflejan los indicadores correspondientes al 2000. Ciertamente, la estabilidad del país fue puesta a prueba en varios campos en ese año. En lo económico, por un grave y súbito deterioro de los términos de intercambio, originado en la reducción del valor de las exportaciones, el aumento en el precio de los hidrocarburos y la disminución de la inversión extranjera. En lo social y lo político, por los movimientos de protesta que confluyeron en torno a la aprobación del “Combo del ICE”. Sin embargo, la estabilidad no se perdió. La diversificación de la base productiva lograda en las últimas décadas hace que el país sea menos vulnerable que antes a los embates externos. Aunque una secular tradición democrática sigue permitiendo canalizar el conflicto hacia las negociaciones y los acuerdos, el problema principal es la ejecución de esos acuerdos, que sigue entabada por los intereses en contradicción surgidos del empate.

Existe una cierta estabilidad, pero ello no es suficiente para avanzar en la dirección del desa-

rollo humano sostenible. Además de estabilidad se requiere una visión clara del camino a seguir, y la determinación necesaria para transitarlo. El *Informe Estado de la Nación* procura contribuir a esa claridad, al menos en cuanto al diagnóstico de los problemas y el señalamiento de desafíos nacionales. No está demás reproducir aquí un párrafo del VI Informe:

“Costa Rica es en este momento de su historia un país desarticulado, o, para usar un término más fuerte que nos ofrece el idioma, un país descoyuntado. Ya en el informe anterior se tomó nota del desfase, por falta de encadenamientos productivos, entre las nuevas industrias de exportación y el resto de la economía. Pero ese no es el único. Existen otros, no menos importantes: el desfase tributario entre esas mismas industrias y el resto de los contribuyentes; el desfase cívico entre la ciudadanía y las instituciones políticas; el desfase entre el Gobierno Central y las municipalidades; entre el sistema educativo y las demandas del mercado laboral; entre la prosperidad del sector financiero y la escasez de crédito para vivienda; entre el empeño conservacionista y el descuido ante la contaminación ambiental (...) La lista podría ser muy larga. Sugiere, en todo caso, la necesidad de desarrollar mejor el capital social de Costa Rica, entendido como la capacidad de personas, organizaciones y sectores para apoyarse recíprocamente, compartiendo información y visiones prospectivas, con miras al logro de propósitos comunes” (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Es iluso esperar que los vínculos necesarios para cerrar esos desfases se den por generación espontánea. Se requiere para ello una visión compartida, una determinación general de **crear sociedad**, y posiblemente un papel más activo del Estado como generador de esos vínculos. No obstante, el Estado costarricense está gravemente debilitado, al punto que le resulta difícil desempeñar incluso sus funciones meramente administrativas, tanto más el conducir al país hacia “la otra orilla” del desarrollo. Ese debilitamiento es producto de diversos factores y conviene no caer en la tentación de explicaciones reduccionistas. Por una parte, en él influyeron las determinaciones ideológicas derivadas del Consenso de Washington, para el cual era necesario “remover” al Estado del camino, aunque es preciso reconocer que en Costa Rica estas políticas se aplicaron muy parcialmente, a diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos. Por otra parte, debe considerarse también una ten-

dencia de los costarricenses a pedirle mucho al Estado, y a darle poco. En todo caso, se pretende que ese y otros planteamientos encuentren sustento en los capítulos de este Informe. A continuación, como es habitual, se resumen los principales hallazgos que contienen.

Equidad e integración social

En las últimas dos décadas del siglo XX, Costa Rica estuvo lejos de lograr transformaciones en el tejido social como las que logró entre 1950 y 1970. Desde el punto de vista de la equidad, es importante señalar que el coeficiente de Gini, que mide la distancia de ingresos entre los distintos estratos de la población, se mantuvo relativamente constante desde 1980. Esto se explica porque los instrumentos principales de la movilidad social -educación y empleo- no experimentaron cambios significativos en los extremos del período (1980 y 2000). La tasa de escolaridad bruta de la educación del tercer ciclo y del diversificado se recuperó hace un par de años, después de haber caído en cerca de 20 puntos porcentuales a principios de los ochenta. En el caso de la educación diversificada, esa tasa fue de 46,2% en el 2000, contra 49,3% en 1980, sin que se haya logrado aún recuperar el máximo histórico. La tasa de subutilización de la fuerza de trabajo se mantuvo estable. La persistencia de esos indicadores en el tiempo refleja su condición estructural, en el sentido de que forman parte de un entramado relativamente constante de relaciones sociales y económicas.

Por considerar que la pobreza de las familias es un obstáculo para el logro de la equidad y la integración social, los informes sobre el estado de la nación le han dedicado especial atención a ese fenómeno a lo largo de los años. Se ha utilizado primordialmente el indicador de pobreza de ingresos, medido según el método de líneas de pobreza. Ese indicador señala que, en el 2000, poco más del 21% de los hogares estuvo por debajo de la línea de pobreza, porcentaje similar (aunque levemente superior) al de los años anteriores. Gracias al aporte de los equipos académicos que nutren el Informe, se ha logrado refinar y profundizar el análisis, dentro de los límites que impone la información estadística disponible. Así, al análisis de **pobreza de ingresos** y **pobreza o privación humana** que introdujeron los informes de desarrollo humano del PNUD, se han agregado mediciones sobre la **intensidad** y la **severidad** de ese fenómeno, las **brechas de pobreza** por región, la **vulnerabili-**

dad de las familias que se encuentran apenas por encima del umbral de pobreza, y ahora, en este VII Informe, se suma una medición de la pobreza según el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el cual, al combinarse con el de las líneas de pobreza, da lugar a una medición integrada de la pobreza (MIP). De acuerdo con esta nueva medición, el 38,7% de los hogares costarricenses muestra algún tipo de pobreza, ya sea por insuficiencia de ingresos o por incapacidad de satisfacer alguna de las necesidades básicas: educación, salud, vivienda o acceso a servicios como agua potable y alumbrado. En la zona rural, el 46,1% de los hogares se encuentra en esa condición.

Uno de los factores clave para romper el círculo vicioso de la reproducción de la pobreza,

en el mediano y largo plazo, es la educación. En este ámbito el principal desafío sigue siendo la universalización de la matrícula de la educación secundaria, cuya tasa neta en el año 2000 apenas alcanzó el 64,7%, incluyendo todas las modalidades. Este indicador ha venido creciendo establemente a lo largo de la década, pero el porcentaje de deserción en la educación secundaria diurna prácticamente no se modificó durante ese período. En otras palabras, si bien se ha incrementado el número de estudiantes que ingresan en ese ciclo educativo, el porcentaje de los que luego abandonan los estudios se mantiene constante. Los momentos más críticos son el paso de la primaria a la secundaria, y los últimos dos años de ésta. Entre las causas de deserción reportadas, la falta de interés en el estudio y el

RECUADRO 1.2

Censo 2000: un instrumento para identificar y rectificar las brechas en materia de equidad

En el mes de junio del año 2000 se realizó el IX Censo de Población y V de Vivienda. Por primera vez, después de dieciséis años, la información sobre volumen, distribución y características de la población puede ser analizada con un instrumento de carácter universal, que en lugar de estimar, enumera de manera exhaustiva la población y permite su examen por áreas geográficas, grupos sociales y etarios. Desde las primeras ediciones del *Informe Estado de la Nación* se viene señalando la importancia de la realización del Censo para avanzar en el conocimiento de los logros alcanzados por el país, así como para identificar las desigualdades y retrasos que aún persisten.

Con la información disponible al momento de publicarse el *VII Informe*, se confirman importantes transformaciones ocurridas en la sociedad costarricense durante el período intercensal, 1984-2000. Entre ellas vale la pena destacar:

- La población creció casi 1,6 veces, lo cual se explica por las tasas de fecundidad imperantes - sobre todo en los ochenta- el descenso de la mortalidad y la inmigración, sin que se pueda responsabilizar completamente a esta última del crecimiento¹.
- La población urbana aumentó de un 50% a un 59%.
- En los cantones predominantemente urbanos del área metropolitana la densidad de población tuvo un aumento considerable.
- La importancia relativa de las provincias varió lo suficiente como para cambiar la representación política. Alajuela, Heredia y Limón aumentaron su importancia, mientras que San José, Puntarenas y Guanacaste la disminuyeron, y Cartago prácticamente no varió.

- Casi se duplicó el número de viviendas, pero persiste un porcentaje de éstas que carece de servicios básicos, la gran mayoría de ellas en el área rural.

- El analfabetismo, que ya era relativamente bajo en 1984, muestra una disminución significativa en los niveles, pero aún no en las diferencias entre cantones.

- La estructura por edad de la población ha variado: disminuye el peso de los menores de 15 años y aumenta el de la población mayor de 60. Sin embargo, este cambio tiene un panorama desigual si se examina a nivel de cantones.

- Al año 2000 casi un 8% de la población correspondía a personas nacidas en el extranjero, la mayoría de ellas en Nicaragua¹.

Los primeros análisis de la información disponible, que serán ampliados en el próximo Informe, muestran importantes logros, como el aumento en la cobertura de la población servida con abastecimiento de agua intradomiciliar y electricidad, la disminución en la tasa de analfabetismo y el aumento en el porcentaje de población de 12 años y más con algún grado de instrucción. De igual manera, los resultados del Censo permiten precisar desafíos pendientes, como atender los problemas de calidad de la vivienda y de los servicios que se les proveen, reducir las brechas de analfabetismo entre cantones, asegurar las oportunidades de asistencia a la secundaria a las personas que están hoy en la primaria, y enfrentar los retos que plantean los cambios en la estructura por edades de la población (un importante contingente de población va a demandar educación y empleo por primera vez en los próximos años).

desaliento ante el fracaso escolar parecen ser tan importantes como las limitaciones económicas. Esto plantea interrogantes sobre la calidad y la pertinencia del currículum de secundaria, así como la necesidad de salidas intermedias, como ya se indicó en el VI Informe. Al respecto, en el capítulo 2 se señala la necesidad de una investigación profunda, de carácter cualitativo, sobre la educación secundaria, a fin de detectar mejor las razones de la dificultad para retener a los estudiantes en este ciclo. Una buena noticia en este orden es que el porcentaje de aprobación de quienes se mantienen en secundaria ha venido mejorando en los últimos años: pasó de 75,4% en 1995 a 83% en el 2000.

El país sigue mostrando avances en el sistema institucional de atención a la salud, ámbito en el cual presenta condiciones similares a las de las naciones desarrolladas. Un logro de especial valor, tanto real como simbólico, es la reducción de la tasa de mortalidad infantil a un mínimo histórico de 10,2 por mil nacidos vivos, aunque siguen existiendo disparidades regionales en este indicador. En ese orden de cosas, llama la atención el aumento en el porcentaje de madres que amamantaron a su último hijo por al menos tres meses, y la reducción del tabaquismo entre las mujeres en edad fértil. Esas tendencias pueden contribuir a mejorar todavía más el indicador, lo cual vendría a mostrar el potencial de los cambios culturales y de estilo de vida en la promoción de la salud. Esto tiene particular relevancia porque los problemas más graves de salud de Costa Rica, hoy en día, no se pueden resolver sólo en los consultorios o en los quirófanos: entre las principales causas de mortalidad están las enfermedades cardiovasculares y el cáncer, los accidentes, homicidios y suicidios, todos ellos relacionados en algún grado con hábitos de conducta y de consumo.

Como continuación de investigaciones anteriores realizadas en el marco del Proyecto Estado de la Nación, el VII Informe contiene un estudio sobre muertes violentas (accidentes, homicidios, suicidios) en el trienio 1998-2000. La comparación con trienios anteriores muestra que el problema sigue agravándose. La principal causa de muerte violenta son los accidentes, y entre estos los de tránsito (61% del total), con presencia de alcohol en el 30% de los fallecidos. El segundo grupo de accidentes mortales corresponde a personas ahogadas en el mar o en ríos, turistas extranjeros en muchos casos. El suicidio (7,5 hombres por cada mujer) produjo más víctimas que el homicidio (6 hombres por cada mujer). Llamen la

atención las altas tasas de homicidios en Limón, y de accidentes de tránsito en Limón, Puntarenas y Guanacaste.

Una evaluación de las funciones esenciales de salud pública (FESP) realizada por la OMS y el Ministerio de Salud, con la participación de expertos provenientes de una amplia gama de instituciones nacionales, revela entre otras cosas que las debilidades del sistema tienen que ver con el desarrollo de recursos humanos y la capacidad de investigación, así como con el control institucional y la capacidad de mejorar los servicios, factores que parecen estar muy relacionados entre sí.

Respecto al tema de los recursos humanos, se ve con preocupación la formación de nuevos médicos: numerosas instituciones privadas, sin mayor inspección en cuanto al número de alumnos y el desarrollo curricular, atienden a un contingente de futuros profesionales bastante superior a las plazas disponibles en los hospitales de la CCSS para realizar las prácticas clínicas, así como para cumplir con el servicio social. En el caso de las prácticas clínicas, la situación se traduce en una saturación de la capacidad hospitalaria, en detrimento de los derechos y bienestar de los pacientes.

En relación con otras políticas sociales, se recuperó notoriamente el ritmo de entrega de bonos de vivienda (que el año anterior había bajado al mínimo desde 1990); el Triángulo de Solidaridad y los EBAS continuaron ampliando su cobertura, y el IMAS elaboró el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), que le permite orientar sus recursos con más eficacia.

La inversión social consolidada del Estado² continuó con el ritmo de crecimiento, lento pero estable, que mostró a lo largo de la década, para ubicarse en un 17,4% del PIB, siempre por debajo del 20% que se estimaba antes del nuevo sistema de cálculo de las cuentas nacionales.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Los resultados de la economía costarricense en el año 2000 ponen de manifiesto, una vez más, la desarticulación entre las exportaciones de alta tecnología y el resto de la producción, tal como se ha señalado en las dos últimas ediciones de este Informe. En el 2000 esa desarticulación se expresó de manera inversa a la de años anteriores. En 1998 y 1999 las exportaciones de Intel se reflejaron en un alto crecimiento del PIB, sin que ello comportara mejoras sensibles en el em-

pleo, el ingreso nacional disponible y otros indicadores internos de la economía (véase el capítulo 3 para un análisis más detallado sobre Intel y otras actividades de alta tecnología). En el año 2000 esas exportaciones se redujeron un 30%, y con ellas disminuyó ostensiblemente el crecimiento del PIB, de 8,4% a 1,7%, sin que por ello aumentara la tasa de desempleo -que más bien se contrajo levemente- ni hubiera un descenso drástico en el ingreso nacional disponible por habitante.

En el año en estudio la economía costarricense fue sometida a duras pruebas en el frente externo, de las cuales salió relativamente airosa. No sólo se redujeron las exportaciones de Intel, sino que además bajaron las de banano y café, y el precio de los hidrocarburos aumentó cerca de un 60%. Globalmente, el deterioro en los términos de intercambio fue de 11,8%, el más alto en una década. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue del 5,5% del PIB, el mayor en los últimos siete años. La entrada neta de capitales decreció en 387,6 millones de dólares respecto de 1999. Sin embargo, la economía no se desestabilizó: las reservas monetarias internacionales se mantuvieron dentro de un margen razonable, no hubo presión sobre el tipo de cambio, la inflación fue apenas superior al 10%, la deuda pública total prácticamente no aumentó, y de hecho existió un crecimiento del PIB, aunque modesto. A esa capacidad de asimilar los golpes externos contribuyeron varios factores: una administración prudente de la política monetaria, ingresos fiscales extraordinarios por el aumento en los hidrocarburos y, sobre todo, el hecho de que la base productiva del país se ha diversificado considerablemente en las últimas décadas, en especial en la producción exportable.

La pregunta es si esa economía, que muestra cierta capacidad de resistencia ante circunstancias externas adversas, está creando cimientos para un crecimiento sostenido en el futuro, que le permita entre otras cosas reducir en forma significativa la pobreza. En este orden hay señales negativas y positivas. Del lado negativo hay que apuntar la reducción, por segundo año consecutivo, en la formación bruta de capital como porcentaje del PIB, lo que compromete, al menos en lo inmediato, las posibilidades de crecimiento. Además, como resultado de las dificultades fiscales, la inversión pública en infraestructura mantiene un rezago, a pesar de los incrementos en la inversión de años recientes. La falta de vínculos del sector de pequeñas y medianas empresas con compañías de zonas francas continúa siendo una

debilidad. Del lado positivo se puede señalar ciertas ventajas en cuanto a competitividad, asociadas a seguridad jurídica y a inversión en el recurso humano, el dinamismo de otras actividades como la exportación de *software* y el inicio de esfuerzos para articular mejor la producción nacional con las nuevas exportaciones.

La acumulación de déficit fiscales y su resultado, la deuda pública, han sido reconocidos desde hace varios años como un serio obstáculo al desarrollo costarricense. A este respecto, distinguidos grupos de especialistas han hecho análisis y recomendaciones -incluyendo privatizaciones y operaciones de reingeniería financiera- sin que hasta hoy se haya logrado adoptar medidas que en definitiva reduzcan los déficit y la carga de la deuda. La corrección en las cuentas nacionales que realizó el Banco Central en 1999 puso en evidencia un factor que había sido relativamente ignorado en las discusiones anteriores: la carga tributaria representa menos del 13% del PIB, debido en gran parte a que las bases gravables son, además de inequitativas, considerablemente estrechas. En efecto, en Costa Rica hay una gran cantidad de empresas y personas que no pagan impuestos directos, sea porque están amparados por regímenes especiales (zonas francas, cooperativas, fundaciones), o bien porque simplemente no los pagan. Además, con sólo algunas excepciones, los servicios están exentos del impuesto de ventas. En particular, la contribución fiscal del sector financiero parece ser muy baja.

En este sentido, podría pensarse que el Estado costarricense, con el afán de generar un efecto redistributivo en la recaudación de los impuestos, o de impulsar el desarrollo de determinados sectores, se ve imposibilitado para ejercer su acción redistributiva por la vía del gasto público, o de promover el desarrollo nacional por la vía de la inversión. Tal como se señala en el capítulo 3, "...no es posible destinar un 6% del PIB a la educación, atender la deuda pública, mantener regímenes de pensiones relativamente generosos con cargo al presupuesto público, elevar los salarios de los funcionarios públicos, incrementar el número y mejorar las condiciones de trabajo de maestros y policías, cerrar las brechas de inversión pública en infraestructura y, simultáneamente, mantener una carga tributaria de menos del 13% del PIB." Más allá de los números, lo que existe es un desfase dramático entre las expectativas que tienen las y los costarricenses sobre el desempeño del Estado, y la medida en que, en conjunto, contribuyen a mantenerlo.

Las condiciones de la competitividad, la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos motivaron el interés de que el *Informe Estado de la Nación*, en sus sucesivas entregas, continúe dando seguimiento sistemático al grado de preparación de Costa Rica en materia comercial, en el contexto del proceso de integración hemisférica, análisis que luego fue retomado para los demás países centroamericanos, en el *I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Los vínculos entre el desarrollo humano y estos aspectos muestran que no todos los esfuerzos conducen inexorablemente a los mejores resultados, y que tampoco lo hacen en la misma intensidad ni se obtiene el mismo impacto en términos de progreso o desarrollo humano.

Bajo estas apreciaciones, el *VII informe Estado de la Nación* incorpora dos vertientes de análisis complementarias a lo presentado en informes anteriores, y del mayor interés: la consideración sobre el adelanto tecnológico y sobre la competitividad.

El Foro Económico Mundial incluyó a Costa Rica en su *Informe Mundial de Competitividad*, que para el año 2000 comprendió a 59 naciones. Ese informe elabora un conjunto de índices en los que se ubica a cada país en una posición determinada respecto a los demás, donde 1 representa el mejor calificado y 59 el peor, según sus logros en una serie de campos. En el subíndice de “expectativa de crecimiento a mediano

RECUADRO 1.3

El tema del adelanto tecnológico en el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2001

Todos los años el *Informe de Desarrollo Humano* presenta un tema especial, en el que se concentran los esfuerzos de análisis de la edición respectiva. Para el 2001 el tema seleccionado fue “Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano”, e introdujo un nuevo índice de desarrollo humano, el índice de adelanto tecnológico (IAT)³. El énfasis del tema no es identificar cuáles países están a la cabeza del desarrollo tecnológico, sino precisar en qué medida las personas pueden crear y utilizar la tecnología para mejorar su calidad de vida. Además procura formular nuevas políticas públicas que orienten las revoluciones tecnológicas en comunicación, información y tecnología biológica, hacia el desarrollo humano. El Informe plantea que la tecnología es un instrumento, y no sólo un beneficio, del crecimiento y el desarrollo, y que mediante ella las personas pueden lograr mayor participación, más conocimientos, nuevos medicamentos, nuevas variedades de cultivos, entre otros.

Este Informe postula la existencia de un círculo virtuoso entre adelantos tecnológicos y desarrollo humano. Las innovaciones tecnológicas afectan doblemente al desarrollo humano, primero porque inciden de manera directa en las capacidades humanas, y segundo por sus repercusiones sobre la productividad y, por lo tanto, el crecimiento. Por su lado, el desarrollo humano impacta el avance tecnológico, porque las innovaciones no son más que una expresión de la potencialidad humana.

El Informe plantea que las nuevas transformaciones tecnológicas se entrelazan con la principal transformación

de las economías, la globalización, y juntas van creando un nuevo paradigma, la era de las redes. La mundialización de la economía refuerza el progreso tecnológico, que es hoy más rápido, más fundamental, y tiene la característica de abaratar rápidamente los costos. Los países en desarrollo que logren acumular la infraestructura física y humana requerida, y logren además ampliar la base de usuarios y adaptar las tecnologías a las necesidades locales, sólo verán limitadas las posibilidades de adelanto tecnológico por la imaginación humana y la voluntad política.

Las oportunidades de la era de las redes se dan en un mundo con históricas disparidades de capacidad tecnológica y difusión de ésta. La brecha digital es un indicador de que los países (y la población al interior de ellos) enfrentan esta era partiendo de puntos muy diferentes. El mercado, impulsor del progreso tecnológico, no es suficientemente poderoso para crear y difundir la tecnología necesaria para erradicar la pobreza. La tecnología al servicio del desarrollo humano requiere importantes esfuerzos locales (políticas e inversiones públicas) e internacionales (incentivos a la creación y nuevas alianzas, recursos para la investigación y el desarrollo, incluyendo los temas de mayor interés para los países pobres). El desarrollo de una institucionalidad que promueva la creación y garantice una apropiada difusión de las innovaciones, es un reto fundamental en la nueva era de las redes.

Fuente: PNUD, 2001a.

plazo”, Costa Rica se encuentra en la posición 38, y en el de “competitividad actual” en la posición 43. En el capítulo 3 de este Informe se puede ver el detalle de la ubicación de Costa Rica en los distintos subíndices. Aquí interesa ejemplificar algunos en que el país se encuentra en condición más crítica. Por ejemplo, el análisis señala como factores de desventaja la falta de fuentes de capital de riesgo, y la dificultad de obtener crédito sin tener garantías reales o de iniciar un nuevo negocio. Estas dificultades están asociadas a la baja competitividad del sistema financiero. En efecto, por más esfuerzos que hagan los gobiernos para bajar las tasas de interés -como se ha hecho en Costa Rica en los últimos tres años- poco adelanto se logra mientras persistan márgenes de intermediación bancaria de 8% y 10%. Estos a su vez se explican por los aprovisionamientos a que se ven obligados los bancos estatales. Por su parte, los bancos privados aprovechan la oportunidad de tener elevadas utilidades sin perder competitividad en el sistema.

En el índice de “estrategia y eficiencia operativa de las empresas”, el país muestra mejor posición si se considera factores relacionados con el clima de negocios, excepto los de infraestructura, que cuando se valora los factores relativos a áreas operativas de las empresas.

Siguiendo la metodología del Foro Económico Mundial, el INCAE preparó en 1999 un Índice Global de Competitividad para Centroamérica. Este estudio confirma los hallazgos del anterior: las áreas más débiles de Costa Rica son el sistema financiero y la infraestructura. En cuanto a esta última, un repaso de las principales obras pendientes de ejecución en puertos y carreteras pone de manifiesto la asombrosa incapacidad del país para ejecutar obras que ya se encuentran financiadas, así como la alta dependencia de la República de China en Taiwán para ese propósito.

El *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD para el año 2000 presta atención especial al factor de incorporación de las nuevas tecnologías al servicio del desarrollo, y clasifica a los países en cuatro categorías: líderes, líderes potenciales, seguidores dinámicos y marginados. Costa Rica se ubica entre los líderes potenciales, como país 36 de los 72 analizados, entre Argentina (34) y Chile (37), en gran medida gracias a sus exportaciones vinculadas a la media y alta tecnología. El informe señala que Chile supera a Costa Rica por amplio margen en los demás indicadores, incluyendo una escolaridad de 7,6 años contra 6,1, pero el peso de las exportaciones de tecnología es suficiente para catapultar a Costa Rica por encima de esa nación sudamericana.

Armonía con la naturaleza

A partir del *VI Informe Estado de la Nación*, el tema de armonía con la naturaleza se aborda desde la perspectiva de la gestión del patrimonio, del cambio y del riesgo. En este Informe se enfatiza en los temas del agua, la energía y el desarrollo urbano.

El patrimonio natural de Costa Rica está constituido principalmente por los bosques, los suelos y el agua, y por la biota que habita en ellos. De esos tres componentes, el bosque es el que más ha captado la atención de la sociedad costarricense en las últimas tres décadas. Era, además, el recurso más amenazado al inicio de ese período, lo cual dio lugar a una sucesión de diagnósticos y políticas que han producido resultados positivos a lo largo de los años. En efecto, se logró revertir el proceso de pérdida de la cobertura boscosa, en parte mediante la demarcación de áreas bajo protección estatal y el otorgamiento de incentivos y pagos al sector privado, y en parte también debido al abandono de potreros y áreas de cultivo, que gradualmente se van convirtiendo en bosque secundario. Los datos más recientes estiman que entre el 41,0% y el 43,5% del territorio nacional está bajo algún tipo de cobertura arbórea. De medidas destinadas simplemente a proteger bosques primarios, detener la deforestación y otorgar incentivos más o menos indiscriminados a la reforestación, se ha pasado al diseño de corredores biológicos, al manejo conjunto de áreas silvestres y zonas de amortiguación entre el Estado y los propietarios privados, y al pago de servicios ambientales, incluida (si bien todavía en muy pequeña escala) la fijación de carbono. Aunque sigue existiendo tala ilegal, ha disminuido la extracción de madera de los bosques, y se ha incrementado la explotación de áreas agroforestales y plantaciones madereras. Estas últimas son hoy el cultivo con más extensión territorial en Costa Rica. Continúan pendientes, sin embargo, grandes tareas. Una de ellas es la consolidación de la propiedad del Estado sobre los parques nacionales, mediante la indemnización a los anteriores propietarios de las tierras. En este sentido hubo un modesto avance en el año 2000, al cancelarse la deuda de la Hacienda Santa Elena en el Área de Conservación de Guanacaste, erogación que representó más de la mitad del presupuesto anual del SINAC. Otras tareas tienen que ver con el establecimiento de indicadores de salud de los ecosistemas -incluso aquéllos bajo protección-, con el fortalecimiento institucional del SINAC, y con una mejor vincu-

lación del pago por servicios ambientales con el sistema de cuencas hidrográficas y la necesidad de recarga y protección de los acuíferos.

El agua, tanto dulce como salada, ha recibido mucho menos atención que los bosques. El resultado es que, pese a tratarse de un recurso relativamente abundante, se encuentra en la actualidad bajo serias amenazas. El proceso de urbanización, especialmente en la GAM, se ha dado sin orden ni concierto, y sobre todo sin la provisión de la infraestructura necesaria para el buen manejo del agua. La contaminación de fuentes superficiales y el mal estado de los acueductos atentan contra la salud de la población. Solamente el 75,7% de los costarricenses recibe agua potable, en gran medida por el mal estado o el mal manejo de los acueductos, en especial los rurales y municipales. Se estima que el 81% del agua para consumo doméstico y el 91% del agua de uso industrial provienen de cauces subterráneos. Aunque no se conoce a ciencia cierta la condición actual y el potencial de los principales acuíferos de la GAM -Colima Inferior y Superior y Barva- existe el riesgo de que estén siendo sobreexplotados por un total de 5.711 pozos que funcionan legalmente, más un número indeterminado de pozos ilegales. Lo más grave, sin embargo, son los efectos de la total insuficiencia de alcantarillado sanitario. Por una parte, en la GAM hay unos 200.000 tanques sépticos, muchos de ellos defectuosos, y se está empezando a sentir los efectos de la infiltración de aguas negras hacia los mantos acuíferos. A ello hay que agregar la contaminación por agroquímicos, en especial por la presencia de nitratos, que en algunas áreas ya duplica el máximo recomendado por la OMS. Por otra parte, el agua usada que se recolecta mediante el sistema de alcantarillado de la GAM va sin ningún tratamiento al río Grande de Tácoles, y de allí al golfo de Nicoya. Los niveles de contaminación en esos dos cuerpos de agua son extremadamente graves. La pesca artesanal está en franca decadencia, mientras la pesca industrial ejerce presiones crecientes sobre las poblaciones pelágicas del mar territorial en el Pacífico. Por otro lado, el mar territorial en el Caribe es actualmente objeto de exploraciones petroleras autorizadas por el MINAE al amparo de la Ley de Hidrocarburos. Grupos ambientalistas han manifestado serias reservas sobre la calidad de los estudios de impacto ambiental presentados para esas exploraciones. Definitivamente el agua, en todas sus formas, deberá ser objeto de la atención privilegiada del país en los años por venir.

Los procesos de urbanización e industrialización de las últimas décadas han creado también nuevas demandas en el campo energético y nuevas presiones ambientales. El consumo de hidrocarburos crece a la par del parque automotor, y ambos contribuyen a la contaminación del aire y al congestionamiento urbano. En la ciudad de San José se efectúan diariamente 1,1 millones de viajes en vehículos de motor, a una velocidad promedio de 10 kilómetros por hora. Además, en el año 2000 una proporción creciente de esos viajes utilizó gasolina regular por razones de precio, lo que aumentó la contaminación por monóxido de carbono y dióxido de azufre.

La dependencia del petróleo para generar electricidad ha disminuido en años recientes; la generación térmica pasó de ser el 22,0% del total en 1996 al 17,3% en el 2000. Esa reducción se compensa por un aumento en la generación geotérmica y en la hidroeléctrica de origen privado (13,5%). No obstante, enfrentan barreras legales para su futuro desarrollo: la generación geotérmica, por cuanto los principales sitios con potencial de explotación se encuentran dentro de parques nacionales; la hidroeléctrica privada porque está por alcanzarse el límite de 15% de la oferta que le impone la ley que la autorizó, y además por una resolución de la Sala Constitucional, que obliga a todo nuevo solicitante de una concesión de agua para generación eléctrica a obtenerla en la Asamblea Legislativa. En este campo se han presentado además controversias y litigios sobre las tarifas contratadas entre el ICE y algunos generadores privados.

El país avanza en el conocimiento de su rico patrimonio natural. El INBio duplicó en el 2000 el promedio anual de nuevas especies descritas, y la comunidad científica nacional como un todo reportó la cifra récord de 331 especies nuevas. El Ministerio de Educación Pública, por su parte, introdujo la educación ambiental como un eje transversal en los programas de estudio de primaria y secundaria, y el CONARE efectuó el II Congreso Nacional de Desarrollo Sostenible.

En cuanto al aprovechamiento de ese patrimonio, el INBio inició en el 2000 un programa de financiamiento a empresas para el uso productivo de la biodiversidad, con fondos del BID. El número de visitantes a los parques nacionales se redujo respecto de años anteriores. Empero, se realizaron inversiones por más de 400 millones de colones en senderos y otras instalaciones, con miras a ofrecer mejores condiciones a los visitantes en el futuro.

Fortalecimiento de la democracia

Si en 1998 la ciudadanía había emitido un mensaje de desconfianza hacia la clase política, con una abstención electoral muy por encima del promedio histórico, en el 2000 afloró en varios planos una crisis de representatividad. La expresión más dramática de esa crisis fue sin duda el movimiento social que condujo al rechazo de las reformas al mercado de las telecomunicaciones y el ICE, que sin embargo habían sido aprobadas en primer debate por 45 diputados. En la misma bitácora deben anotarse el rechazo legislativo a la reelección presidencial -pese a que, según las encuestas, una mayoría ciudadana la favorecía- y al proyecto de ley de creación del referendo; las acciones de protesta de los agricultores y la remoción de veinte alcaldes municipales. Mientras la oposición al “Combo del ICE”, las protestas de los agricultores y la remoción de alcaldes muestran desconfianza de la ciudadanía frente a sus autoridades, el rechazo a la reelección y el referendo parecen indicar desconfianza de los legisladores con respecto al juicio de la ciudadanía.

El movimiento de oposición a las reformas al ICE reveló, por su magnitud e imprevisibilidad, rasgos básicos de la convivencia democrática costarricense. Puso de manifiesto, por una parte, las deficiencias en los mecanismos de representación política -legislativa y partidaria- del sistema. Mostró que el país no cuenta con mecanismos adecuados para la resolución de conflictos que saltan el plano de lo sectorial y se convierten en nacionales. Además, subrayó la debilidad de los procesos de concertación paralelos al sistema político formal, como el que se intentó en 1998, en el cual se había llegado a acuerdos sobre algunos de los temas que luego se discutieron en el “Combo”. En temas complejos y delicados, la concertación tendría que ser mucho más perfecta -en cuanto a representatividad de los actores, mecanismos de diálogo, transparencia y firmeza de los compromisos- para lograr su cometido de remover obstáculos para la toma de grandes decisiones. También se puso en evidencia que, dado el alto grado de comunicación noticiosa que existe en Costa Rica, los temas sensibles pueden despertar movimientos de protesta ciudadana que no necesariamente responden a las dirigencias de organizaciones sociales consolidadas. Si bien los sindicatos del sector público y algunas otras organizaciones jugaron un papel importante en el desarrollo de los hechos, lo cierto es que buena parte de las expresiones callejeras de protesta se produjo en forma espontánea y sin un li-

derazgo orgánico. Finalmente, el modo en que se resolvió el conflicto sacó a la luz una vez más el espíritu cívico tradicional del costarricense (en otras sociedades un conflicto de esa escala hubiera ocasionado daños mucho más graves), y la confianza ciudadana en instituciones a las que se percibe por encima del entramado político: la Defensoría de los Habitantes y las autoridades académicas. En relación con las reformas a la ley del ICE, pasado el conflicto, la solución política aplicada para poner fin al movimiento “anti-Combo” encalló dentro de la estructura del Poder Legislativo, que no está preparada para una participación activa de la ciudadanía en la formulación de leyes, o en el veto de sus decisiones.

En términos generales, el vacío de confianza entre gobernantes y gobernados no da lugar a formas alternativas de participación, ni al mejor aprovechamiento de las que existen. Los partidos políticos, llamados en un régimen democrático a ser el principal mecanismo de intermediación entre la ciudadanía y el Estado, son vistos más bien como engranajes cerrados, ocupados por personas que quieren obtener cargos públicos, y tienen la estimación más baja entre todas las instituciones sociales. Los sindicatos prácticamente sólo existen en el sector público, y tienen un grado muy bajo de confianza ciudadana según las encuestas de UNIMER, al igual que las cámaras empresariales. Las organizaciones más beligerantes en el año 2000, además de los sindicatos del ICE y la CCSS, fueron las de campesinos, y otras dedicadas a intereses específicos como los derechos de las mujeres y los asuntos ambientales.

Los espacios creados por el Estado para favorecer la participación directa y personal de las y los ciudadanos en la gestión pública son poco aprovechados. Por ejemplo, el número de proyectos de ley presentados mediante el mecanismo de iniciativa popular es mínimo, y el de proyectos aprobados es prácticamente nulo; pocas personas comparecen en las audiencias de la ARESEP, y hay dificultades para reunir a los miembros de las Juntas de Salud. El único mecanismo de participación directa en la gestión pública que registra crecimiento es el Triángulo de Solidaridad, en el cual llama la atención la considerable presencia de personas de bajos ingresos. El costarricense parece en efecto más inclinado a “cuidar su jardín”, para usar la frase de Voltaire, dejando en manos de otros su representación, que a involucrarse personalmente en la gestión de los asuntos públicos.

El ámbito judicial ha tenido que seguir haciéndole frente al aumento general en el número

RECUADRO 1.4

Características generales y limitaciones del VII Informe

El *VII Informe Estado de la Nación* continuó con el marco conceptual definido por el Consejo Consultivo del Proyecto en 1994. Este marco ha sido enriquecido año con año, a la luz de la situación del país y la experiencia de investigación y análisis lograda en los diferentes temas. En el presente informe se trabajan cuatro temas contemplados en dicho marco: equidad e integración social; oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; armonía con la naturaleza y fortalecimiento de la democracia. También se incluye un capítulo especial, titulado "Desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros", con el cual se espera profundizar este enfoque en los diferentes capítulos de futuros informes. Este Informe se ve enriquecido también con un análisis de las principales variables del IX Censo de Población y V de Vivienda que se realizó en el año 2000. Aunque al momento de la edición del documento sólo estaban disponibles resultados generales, es importante destacar la realización de este Censo dado que, como se ha indicado en diversas oportunidades, para el país es fundamental contar con información demográfica y social básica, actualizada y a nivel de distritos y cantones, que proporcione una base comparable con otras series estadísticas que se producen en diversas áreas.

Al igual que en años anteriores, se ha realizado un esfuerzo por incorporar temas, variables e indicadores nuevos. El capítulo "Equidad e integración social" continuó mejorando los indicadores de pobreza e integración social, incorporando en esta ocasión un análisis del fenómeno de la pobreza a partir del método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Se indaga con mayor profundidad el tema de las causas de la deserción en secundaria, atendiendo una solicitud expresa del Consejo Consultivo del Proyecto.

En el análisis del capítulo "Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas" se introduce el enfoque de competitividad, con el cual se complementa el análisis que se venía realizando en cuanto al grado de preparación del país para participar en el ALCA. También se presenta un primer acercamiento al tema tributario, con miras a darle seguimiento en próximos informes y se incorporan temas nuevos, como mercado de valores y organización del sistema financiero.

En "Armonía con la naturaleza" se continuó avanzando hacia un análisis más integrado a partir del concepto de gestión ambiental. Se profundiza en particular el tema del crecimiento urbano, dando especial atención al problema del agua.

En "Fortalecimiento de la democracia" se aborda el tema de la "crisis del Combo" tratando de destacar las principales lecciones que dejó a la democracia costarricense esta movilización social. Se incorporan además indicadores sugeridos por el informe final de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicado en junio del 2001, a fin de darles seguimiento en futuras ediciones de este Informe.

La disponibilidad de datos y series comparables sigue imponiendo limitaciones significativas para el análisis de la realidad nacional. En el año 2000, en particular, se presentaron muchas dificultades para disponer de series actualizadas en muchas de las instituciones del Estado, ya sea porque algunas de ellas no habían actualizado sus bases, o bien porque la puesta en ejecución de nuevos sistemas y cambios de orden metodológico retrasaron o impidieron del todo el acceso. La valiosa información del Censo del 2000 no estuvo disponible sino hasta agosto del 2001, por lo que no se pudo explotar al máximo sus resultados; además, muchos de ellos aún eran generales. La posibilidad de profundizar en los resultados del Censo quedará para próximos informes.

CUADRO 1.1

VII Informe Estado de la Nación: avances y temas nuevos

Equidad e integración	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mejores indicadores de pobreza: método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y medición integrada de la pobreza (MIP). ■ Acercamiento a las principales causas de deserción en secundaria. ■ Segregación socio-espacial.
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Factores que afectan la competitividad del país. ■ Características del mercado financiero y el mercado de valores. ■ El tema tributario: elementos para su análisis. ■ Infraestructura.
Armonía con la naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> ■ El crecimiento urbano y la problemática del agua. ■ Patrones de consumo de energía en el país. ■ Municipios y gestión ambiental.
Fortalecimiento de la democracia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crisis del "Combo del ICE". ■ Indicadores derivados de la <i>Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia</i>.
Capítulo especial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Principales brechas en materia de equidad entre géneros. ■ Derechos y participación ciudadana de las mujeres. ■ Violencia contra las mujeres. ■ Mecanismos nacionales para el avance de las mujeres.

de litigios. Los casos ingresados a los tribunales en el año 2000 se incrementaron un 10,2% respecto de 1999, y han venido creciendo a una tasa promedio del 9,1% anual desde 1993. La eficiencia en la resolución de casos ha aumentado, pero no al ritmo necesario para disminuir la mora judicial. Cabe señalar que la larga duración de los litigios, y en consecuencia lo elevado de su costo, se cita como una de las causas de pérdida de competitividad de Costa Rica en materia de atracción de inversiones. La Corte Suprema de Justicia, con el apoyo del BID, ha emprendido iniciativas para hacer más eficiente la gestión de los despachos, que incluyen reformas procesales y medidas administrativas. Se ha avanzado también, aunque lentamente, en el establecimiento de mecanismos y sedes de resolución alterna de conflictos: en el año 2000 se abrieron Casas de Justicia en Montes de Oca, Mora y Puntarenas.

El crecimiento de la inseguridad ciudadana, tanto percibida como real, es uno de los fenómenos más llamativos de los tres últimos lustros. Basado en las denuncias presentadas ante el OIJ, un indicador parcial pero el único disponible para un análisis comparativo de largo plazo, muestra que las tasas de delitos contra la propiedad y contra la vida aumentaron sostenidamente entre 1987 y 1994. En el caso de los delitos contra la propiedad, en ese período se pasó de 595,6 a 1.061,02 por cada 100.000 habitantes, y en el de delitos contra la vida, de 87,3 a 128 por cada 100.000 habitantes. A partir de 1996 el número de denuncias bajó hasta ubicarse en tasas similares a las del inicio de esa década. Sin embargo, la tasa de robos con violencia sobre la persona no dejó de crecer, y en 1999 cuadruplicó la de 1987. También sigue aumentando el número de denuncias por violencia intrafamiliar, pero se presume que el país aún está en una fase de “desocultamiento” de un fenómeno preexistente, gracias a los nuevos mecanismos de protección a la mujer agredida.

En materia policial, los esfuerzos gubernamentales se han concentrado en la contratación y adiestramiento de nuevo personal (cerca de 1.000 plazas nuevas en el año en estudio) y en los programas de seguridad comunitaria, que atienden al 13,8% de la población. Alrededor del 24% de los costarricenses paga algún tipo de seguridad privada; las empresas dedicadas a esa labor contaban con 7.690 efectivos registrados en el 2000. En ese mismo año, la fuerza pública contó con un total de 9.340 efectivos.

Como respuesta al aumento en la delincuencia, y también al déficit acumulado en instalacio-

nes penitenciarias, los sucesivos gobiernos han hecho importantes inversiones en ese campo desde 1995, con lo cual ha disminuido sustancialmente la tasa de hacinamiento en las cárceles. En cinco años se logró disminuir la sobrepoblación carcelaria de más del 50% a un 9%, y se proyecta que puede desaparecer en el futuro próximo.

Desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros

El *Informe Estado de la Nación* contiene normalmente un capítulo especial, cuyo tema cambia año con año, y que se dedica al análisis de un aspecto relevante de la realidad nacional. Para este VII Informe, el Consejo Consultivo escogió el tema de la equidad de género, que se había venido abordando en los informes anteriores como enfoque en todos los capítulos, con mayor profundidad en aquellos temas sobre los cuales se disponía de información. Los *Informes de Desarrollo Humano* del PNUD han permitido observar que, en términos generales, el trato que las sociedades dan a sus mujeres marcha en forma paralela con su nivel de desarrollo humano en todos los órdenes.

En este Informe el tema de la equidad de género se enfoca primordialmente desde la perspectiva de la situación de la mujer, que es donde se encuentran los principales retos, en áreas como las condiciones educativas y laborales, la agresión sexual, la violencia doméstica y la participación política. Se estudia la evolución de las variables relevantes entre 1990 y el año 2000, período en el cual el país experimentó un notable dinamismo en este orden de cosas. Se suscribieron importantes convenios internacionales y se promulgó abundante legislación, entre la más reciente e importante: la Ley de Paternidad Responsable (2001) y la Ley Contra la Violencia Doméstica (1996). Asimismo, nacieron nuevas instituciones dedicadas a defender esos derechos, en especial la Defensoría de la Mujer, las oficinas ministeriales y sectoriales de la mujer, las comisiones y oficinas municipales, y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) a cuya titular se le dio el rango de Ministra en la Administración Rodríguez.

El Informe constata que la condición educativa de la mujer costarricense tuvo una evolución claramente favorable en el período, no sólo respecto de su situación anterior, sino también en contraste con los hombres. Hay más mujeres que hombres en todos los niveles del sistema de edu-

cación formal, desde la primaria hasta la universitaria, y su tasa de escolaridad promedio es superior. Subsisten, no obstante, preocupaciones sobre la existencia de un “currículum oculto” a lo largo del proceso educativo, que conduciría a fenómenos de segregación en la escogencia de carreras universitarias. En efecto, la participación de las mujeres es menor en las carreras científicas, que en aquellas que tienen que ver con las artes, las letras y la educación.

Estos fenómenos se reflejan en el mundo laboral. Desde 1995, la PEA femenina ha crecido más del doble que la masculina, ubicándose principalmente en los sectores de servicios y comercio, y ha acortado, aunque en forma muy lenta, su brecha salarial respecto de los hombres. Del total de personas que trabajan tiempo completo, el 28,0% de las mujeres son profesionales o directivas, frente al 15,7% de los hombres. Ellas representan casi la mitad de las personas ocupadas como profesionales o técnicas, especialmente en el sector público, aunque desempeñan menos de la tercera parte de los puestos directivos, tanto en el sector público como en el privado. También se registra un crecimiento en el número de mujeres propietarias de negocios, que pasó del 9,6% al 17,7% entre 1990 y 1999 para establecimientos con nueve ocupados o menos, con un notable incremento en el área rural.

Sin embargo, los espacios laborales que las mujeres han logrado abrirse, principalmente a base de estudio, no llegan todavía a contrarrestar la tendencia hacia la feminización de la pobreza, que se caracteriza básicamente por la presencia de jefatura femenina en un porcentaje creciente de los hogares pobres. Ese fenómeno es en realidad el núcleo de convergencia de una serie de problemas asociados que contribuyen a la vulnerabilidad de las mujeres. Tiene que ver con el alto porcentaje de hijos nacidos fuera del matrimonio (el 53% del total de nacimientos en el año 2000), de los cuales el 59% no tuvo padre declarado. Además, una proporción creciente de los nacimientos se da en madres menores de 20 años (21,2% en el 2000). Todo ello genera una cantidad considerable de mujeres jóvenes que se convierten en jefas de hogar, muchas de ellas sin ningún apoyo, lo cual limita sensiblemente no sólo sus oportunidades de desarrollo personal, sino también las de sus hijos. En efecto, las cifras muestran que es a las jefas de hogar jóvenes (34 años o menos) a quienes más afectan la pobreza y la pobreza extrema, en este último caso 8 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

Asimismo, las tasas de desempleo abierto y subempleo visible son más altas en las mujeres que en los hombres, y es mucho mayor el porcentaje de ellas que dice no poder trabajar del todo, o no poder hacerlo a tiempo completo, por tener que atender deberes familiares.

Varias acciones institucionales tienden a combatir, si bien de manera todavía puntual e insuficiente, la feminización de la pobreza. La Ley de Protección a la Madre Adolescente y el Programa “Construyendo Oportunidades” procuran crear capacidades en las mujeres para que puedan mejorar sus condiciones de vida. La suscripción, en el 2000, de un convenio entre el INAMU y el Banco Nacional, para destinar 350 millones de colones a crédito para pequeñas empresarias, es también un modesto paso en esa dirección.

La aprobación de la Ley contra la Violencia Doméstica y de la Ley contra la Explotación Sexual de Personas Menores de Edad, en 1999, ha sacado a la luz dos de los fenómenos que más gravemente atentan contra la seguridad personal y la salud de las mujeres. Desde 1997 las denuncias por violencia doméstica han aumentado en más de 5.000 al año. La línea telefónica establecida por el INAMU en 1997 para atender a mujeres agredidas recibió más de 37.000 llamadas en el año 2000. Una de cada cuatro mujeres dijo haber sido amenazada de muerte, y una de cada ocho dijo haber sido atacada con un arma. En el 2000, dieciséis mujeres murieron por violencia intrafamiliar y cinco por violencia sexual. Los instrumentos legales de protección a las mujeres han actuado como un factor de disuasión para prevenir más agresiones; no obstante, muchos procesos se truncan debido a que los juzgados erróneamente promueven conciliaciones entre las partes, o bien a causa de la no comparecencia de la víctima.

Las denuncias por delitos sexuales han aumentado en forma continua desde 1991. El delito más denunciado es el de abusos deshonestos, que comúnmente se produce contra menores de edad. La explotación comercial de niñas, niños y adolescentes ha sido objeto de atención creciente, en parte porque ha aumentado el número de denuncias desde la aprobación de la ley respectiva, y en parte por la atención que han dedicado al tema medios de comunicación internacionales, asociándolo al turismo. En enero de 1998 entró en funciones una fiscalía especializada en delitos sexuales y violencia doméstica, que ha debido apoyarse en organizaciones privadas por falta de recursos para trabajar.

Desde la perspectiva de la salud integral las mujeres se han abierto espacios, y así lo constatan los esfuerzos que realizan diversas instancias, como la Comisión de Derechos Sexuales y Reproductivos, la Comisión Nacional Integral del SIDA, la Defensoría de los Habitantes, el Programa Nacional de Prevención y Atención de Cáncer Cérvico-Uterino y la transformación de la clínica Maternidad Carit en Hospital de las Mujeres.

Las mujeres también han venido ganando espacios en los cargos públicos de elección popular. En la actualidad las dos Vicepresidencias de la República son ocupadas por mujeres, y hay once diputadas. El 34,2% de los regidores municipales titulares son mujeres. Ha quedado claramente establecido por el Tribunal Supremo de Elecciones, para los procesos electorales futuros, que el 40% de la cuota femenina mínima que exige la ley debe aplicarse a los puestos elegibles, lo cual garantiza una representación mucho mayor de las mujeres en futuras papeletas. Los problemas se ubican más bien al interior de los partidos políticos, en términos de las condiciones que se ofrecen a las mujeres para el ejercicio de su participación, que no siempre son favorables por razones culturales y económicas.

El capítulo concluye que, en materia de equidad de género, Costa Rica se encuentra “a mitad del río”. Ha logrado notables progresos institucionales, pero tiene significativas tareas pendientes.

Costa Rica en el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2001

Costa Rica ha mejorado su calificación en el IDH desde 1975, año de la primera observación disponible en las tendencias de largo plazo del desarrollo humano de los países, y se ha colocado entre las naciones de alto desarrollo humano, pasando de un IDH de 0,745 en 1975 a uno de 0,821 en 1999.

En el *Informe de Desarrollo Humano 2001*, se señala que Costa Rica ha logrado importantes adelantos en desarrollo humano, a pesar de un modesto avance en su ingreso nacional. Como tendencia de largo plazo (datos disponibles para un conjunto reducido de naciones), “Costa Rica y Corea son dos países que han logrado avances impresionantes en desarrollo humano, pero Costa Rica ha logrado ese resultado con sólo la mitad del ingreso de Corea” (PNUD, 2001). Esta constatación pone en relieve una de las principales tesis del desarrollo: si un país aplica políticas acertadas en el largo plazo, puede avanzar más

rápido en desarrollo humano que en crecimiento económico, y puede aprovechar mejor el crecimiento, en la promoción del desarrollo humano.

Para 1999 Costa Rica se colocó en la posición 41 en el IDH, con lo cual quedó dentro del conjunto de 48 naciones clasificadas como de alto desarrollo humano. Respecto a la posición atribuible al nivel de ingreso (PIB per cápita paridad de poder adquisitivo, PPA), el país ganó 6 posiciones. Entre los países de América Latina y el Caribe con un índice superior a 0,800, Costa Rica ocupa el quinto lugar. Barbados ocupa la posición 31, Argentina 34, Uruguay 37 y Chile 39.

En el índice de pobreza humana (IPH-1) Costa Rica ocupa una posición de privilegio entre los 90 países clasificados, el segundo lugar, después de Uruguay, que tiene el puesto número 1, y antes que Chile, que se encuentra en la tercera posición. No le va tan bien al país en la clasificación según el índice de desarrollo relativo al género (IDG), en la cual perdió dos posiciones respecto al IDH, es decir, el progreso en desarrollo humano no se distribuye equitativamente entre hombres y mujeres. Ocupa una posición relativa semejante en el índice de potenciación de género (IPG), el cuarto puesto en América Latina y el Caribe, aunque hay una recomposición en las primeras posiciones; Barbados ocupa el primer lugar (17), Bahamas el segundo (19) y Trinidad y Tobago el tercero (21).

Los desafíos nacionales

En sus ediciones anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado un conjunto de desafíos para el desarrollo humano sostenible de Costa Rica, que han sido identificados como producto del análisis sistemático de la realidad nacional en los últimos seis años.

A continuación se repasa una vez más los desafíos nacionales reseñados, porque siguen pendientes y se ha insistido en que es a partir de su superación -y no de la persecución de metas teóricas o ideales- que la nación como un todo dará pasos firmes hacia el desarrollo humano.

- Recuperar la fe en la política y en sus instituciones y mejorar la calidad de la democracia: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 4 (1998).
- Crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 5 (1999).

RECUADRO 1.5

Los Informes de Desarrollo Humano

El propósito del *Informe de Desarrollo Humano*, que desde 1990 publica anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es proporcionar una evaluación de los logros en desarrollo humano, para lo que combina los análisis temáticos de políticas con datos detallados sobre el bienestar de las personas, y varios índices de desarrollo (cuadro 1.2).

El índice de desarrollo humano (IDH) se calcula utilizando datos internacionales disponibles. Para la publicación del año 2001, la información corresponde a 1999. Para hacer comparaciones entre países y a lo largo del tiempo, se estandarizan los datos internacionalmente, por lo que es posible que los ajustes provoquen diferencias respecto de las publicaciones de fuentes nacionales. Todos los años el PNUD hace importantes esfuerzos por mejorar los datos y metodologías empleadas, por lo que con frecuencia los valores y categorías del IDH no son comparables entre las diferentes ediciones del Informe (PNUD, 2001).

El IDH es un indicador sintético del desarrollo humano, que da cuenta de los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida decoroso. El índice mide el desarrollo nacional medio, no de qué manera éste se distribuye en cada país. En este sentido, el desarrollo nacional medio circunscribe el análisis a lo que sucede al promedio de la población. No obstante, un ciudadano promedio podría considerarse una abstracción académica, pero limita la identificación y análisis detallados de la realidad de las personas, lo que se ha realizado de mejor manera en los informes nacionales. De hecho, informes y mediciones más desagregadas al interior de los países han puesto de relieve disparidades clave.

Para el Informe del 2001, el PNUD incorporó un nuevo indicador sintético que mide la forma en que los países crean y utilizan la tecnología, además de darle continuidad a las mediciones sobre pobreza humana, desarrollo relativo al género y potenciación de género.

- Modernizar la infraestructura de transportes y comunicaciones del país: Informes 2 (1996) y 3 (1997).
- Controlar la deuda interna: Informes 2 (1996) y 3 (1997).
- Cerrar las brechas en el desarrollo entre las regiones del país: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 5 (1999).
- Cerrar las brechas sociales, económicas y políticas entre los géneros: Informes 3 (1997) y 5 (1999).
- Adoptar políticas nacionales en temas clave como el régimen tributario, reactivación del mercado interno, deserción en secundaria, la migración y las relaciones con Nicaragua: Informe 5 (1999).
- Atreverse a experimentar: Informes 4 (1998) y 5 (1999).
- Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria: Informe 2 (1996), 3 (1997), 4 (1998), 5 (1999) y 6 (2000).

Cabe destacar que la incorporación de los y las adolescentes a la secundaria no es un asunto exclusivamente de oferta educativa o de existencia de colegios cercanos en las comunidades, sino que tiene que ver con los costos efectivos de la educación, así como con los valores culturales de las familias. En este sentido, resulta imperativo enfrentar el desafío de universalizar el acceso efectivo a la secundaria completa, como mecanismo para dar pasos firmes hacia la reducción de la pobreza y la ampliación de las oportunidades para las futuras generaciones.

Los hallazgos de investigación de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicada en junio del 2001, sugieren algunas implicaciones estratégicas para la política nacional de los próximos años, que son retomadas en este Informe como una contribución especial, porque enriquecen y complementan los desafíos reseñados.

CUADRO 1.2

Matriz resumen de los índices de desarrollo humano

Indicador	Objetivo	VARIABLES
Índice de Desarrollo Humano (IDH) 162 países	Índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano	Esperanza de vida al nacer. Tasa de alfabetización de adultos y tasa combinada de matriculación en tres niveles. PIB per cápita PPA en US\$.
Índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1) 90 países	Mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano que refleja el IDH: longevidad, conocimiento y nivel de vida decente	Probabilidad al nacer de no vivir más de 40 años. Tasa de analfabetismo en adultos. Porcentaje de población sin abastecimiento de agua potable. Porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.
Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 146 países	Ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Se penaliza las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres	Índice de esperanza de vida al nacer igualmente distribuido. Índice de educación igualmente distribuido. Índice de ingreso igualmente distribuido. (estimación del ingreso proveniente del trabajo).
Índice de potenciación de género (IPG) 64 países	Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos	Proporción de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios. Participación porcentual de hombres y mujeres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos. Participación porcentual de hombres y mujeres en puestos profesionales y técnicos. Estimación del ingreso proveniente del trabajo para hombres y mujeres.
Índice de adelanto tecnológico (IAT) 72 países	Su propósito es reflejar el desempeño de los países en cuanto a crear y difundir tecnología y crear una base de aptitudes humanas	Patentes concedidas por habitantes. Ingreso percibido por regalías y derechos de licencia. Anfitriones de Internet por personas. Exportaciones de tecnología alta y media. Teléfonos por persona (fijos + celulares). Consumo eléctrico por habitante. Escolaridad promedio de la población de 5 años y más. Tasa de matrícula terciaria en ciencias, matemáticas e ingeniería.

Fuente: PNUD, 2001.

CONTRIBUCION ESPECIAL

Resultados e implicaciones de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en materia de desafíos nacionales

Las exploraciones que realiza el Proyecto Estado de la Nación para la investigación sistemática y rigurosa del tema de calidad de vida, avanzaron significativamente este año en cuanto a metodología y conceptos, gracias a la producción de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. La incursión en el tema de calidad de la democracia, como una parte de la calidad de vida de los habitantes del país, constituye una primera aproximación a la manera en que los distintos sectores de la sociedad experimentan el desarrollo del país en su cotidianidad.

Los resultados más importantes de esta auscultación en la calidad de la democracia en Costa Rica se pueden resumir en tres ideas:

1. La calidad de la democracia no es evaluada por la ciudadanía como un atributo general del sistema político que permita calificarlo con una sola nota, sino el efecto acumulativo del desempeño institucional y la convivencia ciudadana en múltiples frentes, muchos de ellos no relacionados con las actividades electorales (Pérez Liñán, 1998).
2. Para las y los ciudadanos costarricenses, la democracia ha llegado a ser bastante más que un sistema político para elegir periódicamente el gobierno de su sociedad (O'Donnell, 1998, 1999 y 2001); también comprende un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con los ciudadanos, y un modo de convivencia entre las personas.
3. La calidad de la democracia costarricense es como el territorio del país: está poblada de picos, valles y hondonadas, suelos fértiles, zonas de riesgo, áreas en disputa y territorios poco explorados, todos sobre el nivel del mar. A la par de fronteras críticas⁴ de baja calidad de la vida democrática (las "hondonadas") que alimentan el descontento ciudadano, como las prácticas de maltrato a las personas en sus gestiones ante las instituciones públicas, existen amplias áreas (los "valles") que exhiben una mezcla de logros e incumplimientos. Así sucede, por ejemplo, con el funcionamiento de la administración de la justicia, que muestra una protección eficaz de los derechos constitucionales al mismo tiempo que importantes debilidades para dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todos. Pero también existen fortalezas de la convivencia democrática (los "picos"), con un desempeño satisfactorio, aunque quizá escondido por

las brumas del descontento ciudadano. Es el caso, por ejemplo, del respeto de los líderes políticos y candidatos a cargos públicos a los derechos de sus oponentes y, en general, al Estado de derecho, durante los procesos electorales.

Estos hallazgos de investigación sugieren algunas implicaciones o desafíos para la política nacional que se resumen a continuación.

Mejor representación política y mayor participación ciudadana

El sistema político de Costa Rica flaquea tanto en su componente representativo como en el participativo. Por ello las soluciones no deberían ser unilaterales, es decir, que procuren mejorar la representación política como si no existiera un problema participativo o, por el contrario, que se concentren en mejorar la participación en desmedro de la representación política. Un conjunto híbrido de medidas que atiendan la importancia de ambos componentes podría considerar ideas como las siguientes:

- En materia de representación política, tomar en cuenta asuntos como el establecimiento de la revocatoria de mandato para las y los diputados a la Asamblea Legislativa; crear condiciones que permitan la carrera parlamentaria de las y los legisladores y establecer la votación nominal en el Plenario Legislativo (ello permitiría registrar la votación de cada diputado).
- En materia de participación ciudadana, aprobar el referéndum y el plebiscito con facultades de iniciativa de ley y de rechazo de legislación aprobada por la Asamblea Legislativa.

Una reforma del Estado de cara a la población

En un proceso de reforma del Estado, la perspectiva democrática tiene una importancia medular. Para contar con apoyo social una propuesta en este sentido debe mezclar preocupaciones "macro" sobre las funciones del Estado y su papel en la economía, con las preocupaciones "micro" de las personas, del día a día, en las que los ciudadanos y las instituciones se "desencuentran". Parece necesario tomarse en serio la preocupación ciudadana de que vive en un régimen democrático, pero con un Estado que arrastra legados autoritarios en su

CONTRIBUCION ESPECIAL (Continuación)

organización y en el trato cotidiano con las personas. Una reforma del Estado debería considerar asuntos como los siguientes:

- La creación de un “Estado más amigable”, más respetuoso de los derechos y la dignidad de las personas en las interacciones cotidianas.
- El fortalecimiento de los sistemas participativos de rendición de cuentas oportunas, eficaces y comprensivas de la gestión pública.
- El mejoramiento de la transparencia y el escrutinio público sobre los procesos de selección y formación del empleado público⁵.
- El desarrollo de mecanismos más eficaces para la detección y sanción de prácticas corruptas en la administración pública.

Descentralización gradual y selectiva del Estado

La Auditoría da cuenta de las marcadas diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales. A la par de gobiernos locales que cuentan con una fuerte legitimidad en sus comunidades, estilos de gestión participativos y prácticas de rendición de cuentas, existen otros fuertemente cuestionados y con una gestión autoritaria. Una política de descentralización debe considerar estas diferencias e incorporar, entre otros criterios, el de la condicionalidad. La transferencia efectiva de competencias y recursos debería estar sujeta al cumplimiento demostrado, por parte de los municipios, de ciertos estándares de gestión democrática local.

Conexión entre democracia y equidad social

Las investigaciones de la Auditoría sugieren que, para una buena parte de las y los ciudadanos costarricenses, la democracia tiene una dimensión social: se trata de una convivencia que debe producir ciertos grados de equidad social⁶. Pareciera existir acuerdo en cuanto a que ciertas inequidades sociales radicales no son tolerables y la percepción de que “en este país mis hijos no vivirán mejor que yo” puede estar afectando las evaluaciones que las personas hacen de la democracia. Sin embargo, la Auditoría no encontró indicios de un acuerdo mayoritario sobre cuánta y qué tipo de equidad debe existir. Empero, una consecuencia práctica de la conexión entre equidad y democracia que las personas intuyen es que pareciera importante que el país busque activamente una articulación entre las políticas que promueven una mejor democracia y las que promueven mayor desarrollo humano (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Una implicación de estas consideraciones sobre los vínculos entre democracia y desarrollo humano es que éstos no se reducen al denominado “combate a la pobreza”, sino que también requieren encontrar respuestas a -y actuar sobre- desafíos nacionales que la sociedad costarricense enfrenta desde hace dos décadas y que las personas perciben, en mayor o menor grado, como obstáculos para el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2001.

Notas

1 Esta cifra incluye a quienes habían ingresado al país antes de 1984, por lo que no todos los nacidos en el exterior registrados en el Censo contribuyeron al crecimiento durante el período intercensal. Por otro lado, el número de nicaragüenses contabilizados en el Censo se encuentra por debajo de las estimaciones. De las estimaciones debidamente documentadas, la realizada por la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva y Migración señala que a mediados de 1998 había entre 250.000 a 320.000 nicaragüenses. Ya en el VI Informe se advertía que el Censo, por incluir sólo a residentes habituales, no podría captar a aquellos con una alta movilidad o que se encontraban residiendo de manera temporal en una vivienda con personas que no son familiares directos. Aún así, el Censo permitirá contestar varias preguntas sobre la inserción de los inmigrantes nicaragüenses, como por ejemplo los años de llegada al país.

2 Incluye el gasto social del Gobierno Central y el de las instituciones autónomas como la Caja Costarricense de Seguro Social.

3 Un análisis detallado de la posición de Costa Rica según el nuevo índice de adelanto tecnológico se presenta en el capítulo 3 de este Informe. El país resulta clasificado como líder potencial, gracias al peso de las exportaciones de alta tecnología en las exportaciones totales.

4 La noción de "fronteras críticas" fue acuñada por Guillermo O'Donnell y Oscar Ozlak, en un texto sobre Estado y políticas públicas en América Latina publicado en la década de los setenta.

5 Un punto que la Auditoría trató tangencialmente, pero que tendría implicaciones significativas para una reforma del Estado, es la apertura al escrutinio público de los procesos de selección de las y los funcionarios públicos. Este es un tema importante: inicialmente, en Costa Rica la reforma del Estado se orientó a la reducción del empleo y la masa salarial

real en el sector público, lo que detuvo el crecimiento de los ingresos y del empleo público, por medio de restricciones a las remuneraciones y programas de movilidad laboral voluntaria. Esto afectó la contratación y retención de sectores de profesionales y técnicos. Surgió entonces como fórmula la incorporación, a las tareas de gobierno, de la contratación de personal de confianza, que se incrusta en la administración pública de manera transitoria, con períodos de aprendizaje no despreciables y pérdida de la memoria institucional. Este fenómeno sugiere la importancia de estabilizar y fortalecer las capacidades de la burocracia pública, mediante acciones que fortalezcan el servicio civil, mejoren las capacidades y el trato de los funcionarios públicos, así como sus remuneraciones, incorporen mecanismos de evaluación participativa e identifiquen sanciones aplicables de manera expedita a funcionarios incumplidos o irresponsables.

6 En la Auditoría se adoptó la noción de equidad social propuesta por el Premio Nobel de Economía Amartya Sen y recogida por el planteamiento del desarrollo humano sostenible del PNUD. Por equidad se entiende la igualdad de capacidades de las personas para funcionar en una sociedad. Capacidad para funcionar, a su vez, se refiere a la libertad de las personas para ser y hacer, para escoger el estilo de vida que más valoran. Esta noción de equidad social es distinta a la que la entiende como igualdad de oportunidades, pues recuerda que una oportunidad no sólo tiene que estar disponible, sino que las personas deben tener la capacidad para aprovecharla. Por otra parte, es distinta al concepto de equidad social como igualdad de resultados, pues una distribución social igualitaria de bienes y servicios puede forzar inequidades, ya que las personas difieren en sus necesidades, habilidades y aspiraciones. Por brechas de equidad se entiende las desigualdades de capacidades originadas en la condición social, sexo, religión, edad, etnia o nacionalidad de las personas, es decir, que no están relacionadas con las habilidades, destrezas o aspiraciones de las personas (Proyecto Estado de la Nación, 2001).