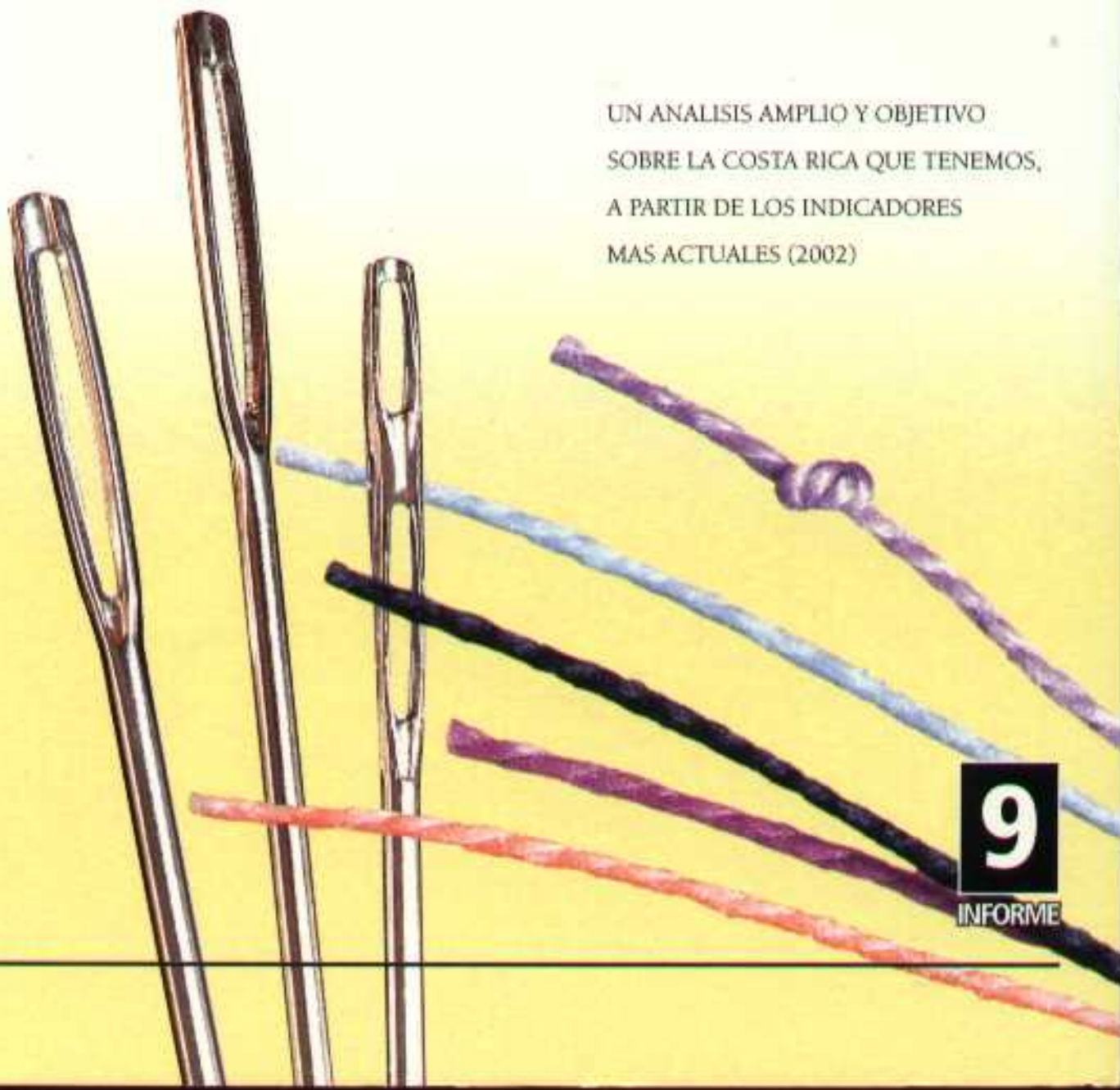


Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

UN ANALISIS AMPLIO Y OBJETIVO
SOBRE LA COSTA RICA QUE TENEMOS,
A PARTIR DE LOS INDICADORES
MAS ACTUALES (2002)



9
INFORME

ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2002)*

PROYECTO ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA
www.estadonacion.or.cr

303.44

P969e Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible:

Noveno Informe 2002. - San José Costa Rica : Proyecto

Estado de la Nación 2003

454 p. : IL ; 28 cm

ISBN 9968-806-25-0

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. ECONOMIA
3. INTEGRACIÓN SOCIAL. 4. DEMOCRACIA. 5. GESTION
AMBIENTAL. 6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 7. EDUCACIÓN.
8. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA. 9. EQUIDAD SOCIAL.
10. COSTA RICA. 1. TÍTULO.

cat mmr

PRIMERA EDICION: Octubre, 2003.

DISEÑO:ERICK VALDELOMAR / NeoGráfica S.A.
DIAGRAMACION: WILLIAM DIAZ / NeoGráfica S.A.

PORTADA: ERICK VALDELOMAR
LITOGRAFÍA E IMPRENTA: LIL, S.A.

Indices

Índice general

PRESENTACIÓN	29
RECONOCIMIENTOS	33
PRÓLOGO AL NOVENO INFORME	35
La tarea y concepto del Estado de la Nación	35
Características, orientaciones y algunos resultados	36
CAPITULO 1	
SINOPSIS DEL ESTADO DE LA NACIÓN EN EL 2002	49
Aspiraciones en desarrollo humano sostenible	49
Sinopsis del Estado de la Nación en el 2002	51
Equidad e integración social	52
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	58
Armonía con la naturaleza	62
Fortalecimiento de la democracia	64
Centroamérica: el imperativo de la equidad	68
Costa Rica en el informe mundial sobre Desarrollo Humano del 2003	70
Los desafíos nacionales	72

CAPITULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	75
Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes	75
Aspiraciones	75
Hechos relevantes del año 2002	76
Introducción	77
Valoración general	77
Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza	82
Deja de aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos	82
Una medición alternativa de la desigualdad confirma la tendencia	82
Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos	85
La pobreza se mantiene estable	85
La pobreza, especialmente la extrema, sigue siendo mayor en áreas rurales	85
La región Brunca muestra mayor incidencia de la pobreza	85
Intensidad, severidad y vulnerabilidad de los no pobres	86
El mercado de trabajo integra de manera desigual a las personas	87
La inserción de las mujeres en el sector informal es muy alta	89
En doce años el empleo agropecuario descendió en 21.000 puestos	90
El empleo formal aumenta muy lentamente a partir de 1994	90
Cuatro de cada cinco trabajadores formales residen en la región Central	91
Las variaciones en el ingreso promedio por hogar, la variación en la desigualdad y la incidencia de la pobreza se relacionan	92
Cambios en el número de ocupados por hogar y en la educación promedio, inciden en el ingreso familiar promedio	93
Una hipótesis sobre la relación entre mercado de trabajo y pobreza	94
Un tema especial: niños, niñas y adolescentes trabajadores, un grupo especialmente vulnerable	95
Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad	97
Acceso a una vida larga y sana	97
2002: la mayor esperanza de vida y la menor fecundidad de la historia	97
Pocas novedades en la reforma del sector salud	100
El desempeño de la función de rectoría	100
Resultados del modelo de prestación de servicios de salud	102
Indicadores de calidad percibida de los servicios de salud	105
Acceso al conocimiento	105
Continúan avances en la cobertura del sistema formal, pero ésta tiende a disminuir conforme se avanza en los ciclos educativos	106
Deserción, bajo rendimiento y alta repitencia, especialmente en secundaria	108
Rezago en el perfil de escolaridad de la población de 15 a 49 años	112
Persisten brechas entre escuelas públicas y privadas	114
Inversión pública en educación	115
Acceso a vivienda digna	118
Disminución en la actividad de construcción de viviendas	118
Oportunidades más equitativas para la población de menores ingresos	119

Vulnerable ampliación en el acceso para la población de ingresos medios	119
Avances normativos, pero intervenciones puntuales en los entornos urbanos	121
Acceso a regímenes de pensiones	122
La cobertura no alcanza a la mitad de la fuerza de trabajo	122
Las inversiones están concentradas en títulos del gobierno y en el corto plazo	122
El papel de la inversión social en el mejoramiento de las condiciones de vida	124
Vivienda, educación y salud, crecen en el último año	125
Precisando las características de la inversión social	126
En salud y educación, la inversión social no garantiza reposición de infraestructura	127
Impacto distributivo de la inversión social	128
Mayor desigualdad en los programas contributivos	128
La inversión social per cápita tiene un sesgo regresivo	130
Ampliar la cobertura educativa mejora la equidad del gasto social	131
Un entorno de seguridad humana y desarrollo de capacidades creativas	131
La violencia contra la mujer pierde especificidad en su tratamiento	132
Cumplimiento de la Convención de Belem do Pará: resultados dispares	133
Progresos desiguales en el acceso de los habitantes a la oferta artística	135
CAPITULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONOMICAS	145
Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes	145
Aspiraciones	145
Hechos relevantes del año 2002	146
Introducción	147
Balance general de la economía en el 2002	147
El comportamiento de la producción y sus determinantes	150
La producción global se recupera	150
El sector agrícola continúa disminuyendo su participación en el PIB	153
La expansión de la demanda agregada dio impulso al crecimiento	153
El crecimiento y la estructura productiva en una visión de mediano plazo	154
Tema especial: políticas de promoción de actividades productivas	158
Predominan las acciones de política industrial de tipo horizontal	158
El turismo representa el 20,9% del valor de las exportaciones	162
El financiamiento interno de la producción	164
Crece el crédito interno neto, especialmente el destinado al sector público	164
Persisten grandes diferencias en márgenes de intermediación de por sí elevados	165
El manejo de la política monetaria	166
El mercado de valores financia fundamentalmente al sector público	167
Fondos de pensiones e inversión muestran gran dinamismo	168
Tema especial: el desafío de los fondos de ahorro colectivo	168

Empleos, salarios y distribución del ingreso	171
No se generaron suficientes empleos	172
El desempleo afecta más a las mujeres, a los jóvenes y a los habitantes de zonas rurales	172
El salario mínimo real no crece desde 1999	173
Crece el ingreso nacional disponible	174
La pobreza no se reduce	175
Evolución del nivel de precios	176
Balanza de pagos, comercio exterior e inversión extranjera directa	176
El déficit de la cuenta corriente llegó el 5,6% del PIB	177
El superávit de la cuenta de capital frenó el deterioro de los indicadores de solvencia	177
La política cambiaria	179
Composición y destino de las exportaciones	179
Costa Rica es el mayor receptor per cápita de IED en América Latina	180
El 2002 fue un año intenso en negociaciones y acuerdos de comercio exterior	181
Solvencia de las cuentas fiscales	185
Evolución del déficit fiscal del Gobierno Central	185
Disminuyen los ingresos tributarios	186
Se eleva el gasto dentro de una estructura bastante rígida	187
Se sofisticó el marco legal para la gestión del Presupuesto Nacional, pero es débilmente aplicado	190
El financiamiento del déficit del Gobierno	190
Las pérdidas del Banco Central	190
Resto del sector público no financiero	193
El sector público global	193
Tema especial: la gestión de la red vial en el año 2002	193
Nuevos instrumentos para valorar el estado de la red vial	194
Balance sobre la ejecución del Plan Operativo del CONAVI	195
Miniforo: Retos para el desarrollo del Mercado de Valores	198
Miniforo: Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA	204
Miniforo: Construcción de obra pública severamente limitada	209
CAPITULO 4	
ARMONIA CON LA NATURALEZA	217
Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes	217
Aspiraciones	217
Hechos relevantes del año 2002	218
Introducción	219
Valoración general del desempeño en el 2002	219
Costa Rica mantiene una participación activa en la agenda internacional ambiental	224
Gestión del patrimonio	227

Salvando la biodiversidad	227
Áreas silvestres protegidas	227
Reorganización y nuevas prioridades para el SINAC	228
Pocos recursos para inversión afectan la gestión de las áreas protegidas	228
Generación y socialización del conocimiento sobre la biodiversidad y el ambiente	230
Valores ambientales en Costa Rica: avances en su conocimiento	233
Garantías ambientales: una propuesta pionera de reforma constitucional	234
Usos de la biodiversidad y su contribución al desarrollo	234
Poco éxito en la atracción de más turistas a las áreas protegidas	234
Usos y abusos de la flora y la fauna silvestres	235
Bioprospección y recursos genéticos	236
Pueblos indígenas y conservación	236
Vías de cooperación entre indígenas y conservacionistas	238
Gestión del cambio	239
Los bosques que se protegen y los que se utilizan	239
Continua controversia sobre la magnitud y las implicaciones de la deforestación y recuperación de la cobertura forestal	239
Costa Rica consume un millón de metros cúbicos de madera anualmente	241
Sigue aumentando la madera cosechada en plantaciones	241
Reducción de los permisos de corta bajo planes de manejo e inventarios forestales	242
Fuerte incremento de denuncias por violaciones a la Ley Forestal	242
Auditorías sobre planes de manejo forestal y regencias forestales generan mayor control	243
La tala ilegal, un problema que no cede	244
El pago de servicios ambientales con menos fondos	245
Disminuyen áreas incorporadas al PSA en territorios indígenas	246
Evaluated el impacto social y ambiental del PSA	246
Los incendios forestales amenazan los bosques fuera de las áreas protegidas	247
Usos de los suelos agrícolas	248
Los plaguicidas siguen afectando la salud pública y el ambiente	248
Lucha contra la degradación de tierras	249
Los recursos marino-costeros: poco conocimiento y explotación con débiles controles	251
Ecosistemas y hábitats marinos críticos y poco conocidos	251
El incipiente co-manejo de recursos marino-costeros	252
Contaminación del mar: los puertos y el mal manejo de plaguicidas y desechos	253
La actividad pesquera a la espera de una nueva ley	254
La normativa sobre tiburones y la creación de un sistema de regencias pesqueras	255
Fuentes de energía: la demanda sigue en aumento	256
El agua para consumo humano: avances en la cobertura, pero con fuerte vulnerabilidad	257
Un proyecto de ley procura ordenar la gestión del recurso hídrico	258
Interés local: dispositivo clave para activar inversión, conservación y mayor conocimiento de las cuencas que alimentan la GAM	258
21,6% de la población continúa sin acceso a agua de calidad potable	260
Se mantienen la vulnerabilidad de las fuentes de agua y las pérdidas económicas	262
Aire: la contaminación persiste, pero aumentan los controles	263
Hacia la consolidación del monitoreo de la calidad del aire en la GAM	264
32% de los vehículos sometidos a revisión técnica fallan por excesivas emisiones contaminantes	264
Generación y manejo de desechos: un problema persistente	265
Desechos especiales industriales	267
Desechos peligrosos	267
Desechos hospitalarios	267
Evaluación de impacto ambiental: la SETENA necesita autonomía y estabilidad	269

Gestión del riesgo	269
Principales desastres del 2002	270
Se requiere consolidar el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	272
Adaptación al cambio climático: primeros pasos sobre el agua	274
Miniforo: Garantías ambientales: Una propuesta de reforma Constitucional	276
CAPITULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	283
Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes	283
Aspiraciones	283
Hechos relevantes del año 2002	284
Introducción	285
Marco conceptual	286
Valoración general	286
Sistema electoral y partidos políticos	288
Las elecciones municipales expanden oportunidades democráticas, pero resaltan debilidades	288
Las elecciones fueron libres y limpias	288
Ausencia de ciudadanos en las urnas es alta en comparación con otros países	291
Frágil recuperación de los partidos tradicionales	292
Estrecho margen de maniobra de los alcaldes electos	294
Participación femenina: más candidatas, pero con menor elegibilidad	295
Escrutinio sobre el financiamiento político revela violaciones a la legislación electoral	295
Disminuye el financiamiento público y la legislación electoral muestra débiles controles	297
Graves irregularidades en el financiamiento del PUSC, el PLN y el PRC	299
Administración de la justicia	300
Avances en la independencia judicial	300
Mejoras en el acceso ciudadano al sistema de justicia	301
Justicia pronta: coexisten avances y retrocesos	303
Notable esfuerzo por aumentar la eficacia en los juicios penales	304
No logró sostenerse la mejora en la eficacia de los juicios de trabajo	306
Sin mayores cambios en los indicadores de desempeño de las salas de la Corte Suprema	306
Justicia cumplida: elementos puntuales para un debate	307
Persiste la baja capacidad de enjuiciar los delitos contra la función pública	307
Mejora el desempeño de los defensores públicos y el Ministerio Público	308
Aumenta el uso de las medidas alternativas y disminuyen las condenas	309
Instancias de protección internacional fortalecen la tutela de los derechos	310
Siguen pendientes políticas hacia las minorías étnicas	311
Gestión y representación política responsable	312
Más actividad y mayor complejidad en la toma de decisiones legislativas	312
Se mantiene alta asistencia al Plenario y mejora la representación	312
Cambios en el perfil de la agenda parlamentaria	312

Más complejidad en la toma de decisiones	313
Se legislan derechos y obligaciones sin recursos asignados	313
Se activó el ejercicio del control político en la Asamblea Legislativa	316
Apunte para la discusión: las consultas de constitucionalidad y las relaciones entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional	318
Rendición de cuentas y participación ciudadana	319
Se fortalecen las potestades y el ejercicio de controles sobre la gestión pública	319
Avance en los instrumentos jurídicos de gestión y control de la Hacienda Pública	319
El control administrativo: creciente importancia del control posterior	321
El control sobre los servicios públicos se tecnifica	322
Se amplía la cobertura territorial de los servicios de la Defensoría	323
Participación ciudadana en políticas públicas: los avances fueron puntuales	323
La principal novedad: consulta a organizaciones ciudadanas en la deliberación de nuevas leyes	323
Aumentan las gestiones ciudadanas ante la Contraloría, la Defensoría y la ARESEP	325
Un vacío reiterado: trabajo coordinado de las instituciones de control	326
Convivencia ciudadana democrática	326
Convivencia entre las personas: incidencia de la violencia social varía por zonas	327
Convivencia en la sociedad civil: las alianzas para incidir sobre políticas de desarrollo fueron novedad	329
Política exterior	332
Promoción de la paz y la democracia: pocos cambios, menor dinamismo	332
Promoción de los intereses nacionales: protagonismo de los temas comerciales y polémica por acuerdo con Nicaragua	335
Múltiples negociaciones comerciales generan un fuerte activismo	335
Defensa de intereses económicos nacionales con buenos resultados	336
Controversial defensa de intereses nacionales en las relaciones bilaterales con Nicaragua	336
Costa Rica cumple compromisos internacionales, pero carece de sistemas de seguimiento	337
Miniforo: La navegación por el río San Juan y la Declaración de Alajuela, 2002	339
CAPITULO 6	
SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ	345
Valoración general	345
El seguimiento de los desafíos del desarrollo humano	347
Los retos de la diversidad regional	348
Crecimiento económico: necesario pero no suficiente	349
Inserción en el mercado internacional	351
El comercio internacional dinamiza la economía, pero no automáticamente	351
Inserción y preparación desigual a lo largo de la región	351
Las instituciones públicas son parte de la solución, no el problema	353
Integración y negociaciones comerciales	353
Las relaciones comerciales con Estados Unidos	355
Convenios y acuerdos para evitar la doble imposición en el marco de los tratados de libre comercio	358
Se reduce la pobreza, pero no la desigualdad social	359
La pobreza expresa múltiples exclusiones	362

Se mantiene un serio rezago educativo	365
Los pobres tienen menor nivel educativo: un círculo vicioso de reproducción de la pobreza	366
Alentadores progresos en salud y esperanza de vida	366
Fuerte desigualdad en la distribución del ingreso	369
Aumentan el empleo precario y la economía informal	370
El gasto público social crece, pero aún es insuficiente	371
Desafíos ante baja recaudación tributaria de los gobiernos centrales	374
<hr/>	
Las amenazas al patrimonio natural no ceden, pero hay esfuerzos inéditos para prevenir riesgos	376
El XXI será un siglo urbano en Centroamérica	376
Un desarrollo urbano desordenado convierte a las ciudades en crecientes escenarios de riesgo	377
Múltiples tareas pendientes en la democratización regional	378
Incipiente pero esperanzador reconocimiento de la multiculturalidad	380
<hr/>	
Consideraciones finales	380

Indice de cuadros

1.1	Noveno Informe Estado de la Nación: avances y temas nuevos	68
2.1	Resumen de indicadores de equidad e integración social	80
2.2	Medidas de desigualdad de la distribución del ingreso familiar. 1990-2002	83
2.3	Factores que explican la inequidad salarial. 1990, 1996, 2002	84
2.4	Plan "Vida Nueva": cantones y distritos de atención prioritaria	88
2.5	Población ocupada por problemas de calidad del empleo y condición de pobreza, según sector. 2002	89
2.6	Aumento de la población ocupada por región, según sector. 1990-2002	93
2.7	Algunos indicadores sobre producción, empleo, pobreza y distribución del ingreso. 1990, 1994, 1998 y 2002	94
2.8	Política Nacional de Salud: ámbitos y áreas de intervención. 2002-2006	101
2.9	Dos estudios de casos sobre los mecanismos de control en la compra de servicios externos de la CCSS. 2002	104
2.10	Instrumentos internos y externos para la medición de la calidad de los servicios de salud. 2002	105
2.11	Tasas brutas y netas de escolaridad por año, según nivel y ciclo. 1995-2002	106
2.12	Tasas específicas de escolaridad por año, según grupos de edad. 1995-2002	107
2.13	Tasas de idoneidad por años, según nivel y ciclo cursado. 1995-2002	108
2.14	Porcentaje de deserción intra-anual en educación regular, según nivel educativo. 1995-2002	110
2.15	Eficiencia interna en primaria y secundaria, medida a través de cohortes escolares reconstruidas. 1987-1999	111
2.16	Distribución relativa de la población de 15 a 49 años por grupos de edad, según años de escolaridad y zona. 2002	113
2.17	Estructura relativa del gasto público en educación, según nivel de enseñanza. 1990-2001	117
2.18	Medidas aplicadas para mejorar la equidad, transparencia y calidad de la política de vivienda para familias de bajo ingreso. 2002	120
2.19	Características generales del sistema nacional de pensiones, según régimen. Diciembre 2002	123
2.20	Composición del gasto público social y su evolución. 2000-2001	127
2.21	Tipos de programas sociales según criterios de acceso	129
2.22	Casos entrados, casos en trámite y casos terminados en los juzgados de violencia doméstica. 1998-2002	132
2.23	Proyecto de "Ley de penalización de la violencia contra las mujeres". Fases de la discusión en el 2002	134
2.24	Algunos indicadores sobre la oferta artística. 1978, 2002	135
2.25	Producción editorial literaria. 2001-2002	138
3.1	Resumen de indicadores económicos relevantes	151
3.2	Comportamiento de la producción y sus determinantes. 2002	152
3.3	Contribución porcentual promedio y volatilidad de los principales sectores económicos en el PIB. 1992-2002	158

3.4	Iniciativas recientes de apoyo a sectores productivos	159
3.5	Número de empresas por tamaño del establecimiento, según sector de actividad. 2002	161
3.6	Ingreso de divisas por concepto de turismo y otras actividades de exportación. 1998-2002	163
3.7	Principales inversionistas institucionales, según categoría de regulación	169
3.8	Saldo de inversiones colectivas por año, según tipo de modalidad. 1998-2002	170
3.9	Población ocupada por rama de actividad. 2001-2002	172
3.10	Distribución porcentual del ingreso per cápita por quintiles, según región. 2002	176
3.11	Características de las exportaciones por régimen aduanero. 2002	180
3.12	Principales características de los acuerdos comerciales vigentes de Costa Rica	183
3.13	Principales productos y empresas que participan en el intercambio comercial bajo acuerdos vigentes	184
3.14	Ingresos tributarios del Gobierno Central. 1999-2002	187
3.15	Ingresos totales y gastos reconocidos del Gobierno Central. 2001-2000	189
4.1	¿Cuánto avanzamos en el 2002 en las aspiraciones de armonía con la naturaleza?	221
4.2	Resumen de indicadores ambientales	225
4.3	Egresados de carreras universitarias ambientales, CONARE y CONESUP. 2000-2002	232
4.4	Llegada de turistas internacionales a territorio nacional y visitas totales a las áreas silvestres protegidas. 1993-2002	235
4.5	Aprovechamiento forestal total y proveniente de plantaciones forestales. 1990-2002	242
4.6	Nuevas hectáreas incorporadas al programa de pago de servicios ambientales, por modalidad y total de beneficiarios. 1998-2002	246
4.7	Distritos con porcentaje de cobertura eléctrica en viviendas ocupadas inferior al cincuenta por ciento y porcentaje de uso de leña y gas para cocción. Censo 2000	257
4.8	Estado de los ríos de San José, según grados de contaminación	259
4.9	Tratamiento, desinfección y calidad del agua según ente operador. 2002	261
4.10	Producción de desechos hospitalarios por año, según tipo. 1999-2002	268
4.11	Escenarios pesimistas de cambio climático en Costa Rica. 2100	274
5.1	Evolución de algunas variables e indicadores políticos	289
5.2	Ganancias y pérdidas electorales para los partidos que participaron en las elecciones de alcalde de diciembre 2002 y enero 2003	294
5.3	Distribución absoluta y relativa de las municipalidades en las elecciones de alcalde 2002-2003, según margen de victoria del partido ganador, en relación con el segundo o tercer partido más votado	295
5.4	Distribución de las municipalidades por rangos de población del cantón, según rangos de ingreso municipal per cápita. 2002	296
5.5	Elegibilidad de hombres y mujeres en las elecciones municipales de diciembre 2002 y enero 2003	297
5.6	Regulación del financiamiento político. 2002	298
5.7	Gestiones ingresadas a la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, según tipo. 2002	302
5.8	Cantidad de jueces denunciados y sancionados por el Tribunal de la Inspección Judicial. 1998-2002	303
5.9	Crecimiento anual de las entradas bruta y neta en las oficinas de primera instancia y entrada neta por juez, según año. 1998-2002	305
5.10	Esfuerzo de los tribunales penales por disminuir la duración de los juicios. 2001-2002	305
5.11	Casos entrados en la Sala Constitucional, por período, según tipo de caso. 1991-2002	307
5.12	Casaciones terminadas y porcentaje de casaciones con lugar en la Sala Tercera. 1998-2002	308
5.13	Denuncias penales ingresadas al sistema de justicia y personas sobreeseadas, absueltas y condenadas. 1997-2001	309
5.14	Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, la propiedad, sexuales, psicotrópicos y personas condenadas en los tribunales por esos motivos. 1997-2001	310
5.15	Indicadores del trabajo realizado en la Comisión Legislativa Permanente sobre la Mujer. Mayo a octubre de 2002	313
5.16	Distribución porcentual de los proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa por proponente, según temática. 1998 y 2002	314
5.17	Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. 1998-2002	314
5.18	Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, por asignación o no asignación de recursos, según tipo de ley. 1998 y 2002	315

5.19	Indicadores del trabajo realizado en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Mayo a octubre de 2002	316
5.20	Resultados de las comisiones legislativas especiales de investigación de control político, por temas de estudio. 1990-2002	317
5.21	Resoluciones de la Sala Constitucional sobre las consultas legislativas obligatorias de proyectos de reforma constitucional aprobados en primera legislatura. 1989-2002	319
5.22	Acciones adoptadas por la Asamblea Legislativa una vez recibida la resolución de la Sala Cuarta sobre consultas de constitucionalidad. 1989-2002	320
5.23	Investigaciones solicitadas por la Asamblea Legislativa a la Contraloría General de la República, según materia. 1999-2002	321
5.24	Principales actividades realizadas por la Contraloría General de República, según tipo de control y actividad. 1999-2002	322
5.25	Gestiones realizadas por la Defensoría de los Habitantes de la República. 1998-2002	324
5.26	Trámites dados a las denuncias en la Contraloría General de la República. 2001-2002	325
5.27	Algunos indicadores sobre las audiencias y la participación ciudadana en la ARESEP. 2001-2002	326
5.28	Tipos de demandas planteadas por los actores sociales. 2002	329
5.29	Acciones colectivas por tipo de actividad, según actores sociales. 2002	330
5.30	Alianzas o apoyo multisectorial a las peticiones planteadas por los actores sociales. 2002	333
6.1	Centroamérica: coeficiente de apertura. 1980-2000	352
6.2	Centroamérica: exportaciones con maquila y sin maquila, según destino	356
6.3	Centroamérica: exportaciones por país según destino. 2001	357
6.4	Centroamérica: principales exportaciones a los Estados Unidos. 2002	358
6.5	Estados Unidos: inversión directa en Centroamérica, según países de destino. 1997-2001	358
6.6	Centroamérica (4 países): porcentaje de hogares según NBI. 2000	362
6.7	Centroamérica: indicadores económicos y sociales seleccionados	363
6.8	Centroamérica: características de la población y los hogares según condición de pobreza. 2000	363
6.9	Centroamérica: esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil. 2000-2005	367
6.10	Centroamérica: casos de malaria, por país. 1996-2001	368
6.11	Centroamérica: población, PIB y desigualdad en la distribución del ingreso, por países. 2000	369
6.12	América Latina y el Caribe (17 países): gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. 1998-1999	372
6.13	Centroamérica: gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. 1990-1991 a 1998-1999	373
6.14	Centroamérica: gasto público social per cápita, por sectores. 1998-1999	373
6.15	Centroamérica: ingresos totales y tributarios del Gobierno Central como porcentaje del producto interno bruto. 1990, 1995, 2001	374
6.16	Centroamérica: indicadores políticos seleccionados	379

Indice de recuadros

0.1	El convenio CONARE-Defensoría de los Habitantes para la ejecución del Programa Estado de la Nación	38
0.2	Disposiciones que rigen la operación del Consejo Consultivo del Programa Estado de la Nación	40
1.1	Implicaciones de los cambios en la estructura por edad y la demanda de servicios	53
1.2	Afirmaciones sobre la situación de las mujeres en el Noveno Informe	56
1.3	Características generales y limitaciones del Noveno Informe	67
2.1	Indicador de desigualdad Theil	83
2.2	SIPO: herramienta del IMAS para el combate a la pobreza	87
2.3	Plan "Vida Nueva": superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas (2002-2006)	88
2.4	Aprobada Ley General de la Persona Joven	97
2.5	La Política Nacional de Salud y la Agenda Concertada	101
2.6	¿Cuánto cuesta aumentar la cobertura en secundaria?: un ejercicio de aproximación	112
2.7	La reforma de pensiones en Costa Rica: avances, problemas pendientes y recomendaciones	124
2.8	Consideraciones metodológicas sobre el análisis de la inversión social	126
3.1	Perspectivas sobre la situación de la economía durante el 2002	155
3.2	Reconversión productiva: una iniciativa con resultados dispersos que debe evaluarse	160
3.3	Principales logros en materia de apoyo a las PYME en el 2002	161
3.4	Política para la promoción de las exportaciones	181
3.5	Rigidez del gasto público en el largo plazo	191
3.6	El origen de las pérdidas del Banco Central	192
3.7	Resumen de problemas que con mayor frecuencia se evidencian a partir de las 12 auditorías técnicas independientes realizadas durante el 2002	196
3.8	Valoración del LANAMME sobre el programa de construcción vial, según metas propuestas	197
4.1	Tres dimensiones de la gestión ambiental	220
4.2	Area de Conservación Amistad-Caribe: fortalecimiento de la participación local en la administración de las áreas silvestres protegidas y sus beneficios	229
4.3	Area de Conservación Tortuguero: alianzas estratégicas y representación de intereses comunitarios	231
4.4	Consulta a organizaciones indígenas y campesinas	232
4.5	El bosque: un concepto dinámico que afecta la estimación de su cobertura	239
4.6	Los helechos: un cultivo no tradicional que avanza hacia una producción amigable con el ambiente	250
4.7	Cerros de Jesús: una iniciativa de gestión ambiental comunitaria en Nicoya, Guanacaste	251
4.8	Participación comunitaria en la gestión y los beneficios de conservar especies amenazadas: la experiencia de Gandoca-Manzanillo	253
4.9	Los eventos de mareas rojas en el Pacífico costarricense	254
4.10	Gestión de la salud del río Virilla: un mecanismo para atender la problemática de desechos en la GAM	259
4.11	Los tiempos de traslado en las ciudades se incrementan y generan costos sociales y ambientales	265
4.12	Los eventos hidrometeorológicos afectan sigilosamente a la economía nacional	270
4.13	Deslizamiento en el cerro Loaiza de Orosi: un riesgo anunciado culmina en desastre	271
4.14	Plan Nacional de Desarrollo Urbano todavía sin ejecución	272
4.15	Escenarios de riesgo en Costa Rica producidos por el cambio climático	274

5.1	Percepción ciudadana sobre las elecciones de alcalde 2002, recogida por la encuesta de PROCESOS y la UCR	293
5.2	Las nuevas autoridades municipales trabajan en medio de una delicada situación financiera	296
5.3	Mayor escrutinio sobre el Poder Judicial	304
5.4	Resumen de las observaciones planteadas al Estado costarricense por el "Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial" de las Naciones Unidas. 2002	311
5.5	Propuestas de agenda nacional formuladas a partir de alianzas intra e intersectoriales en el 2002	331
5.6	Articulación interna de las posiciones costarricenses ante el TLC con Estados Unidos	336
5.7	La representación de mérito en el servicio exterior de Costa Rica	338
6.1	El concepto de estilo de desarrollo	347
6.2	¿Por qué puede disminuir la pobreza sin que se reduzca la desigualdad?	360

Indice de gráficos

1.1	Población menor de 15 años, población de 65 años y más y relación de dependencia demográfica. 1970-2050	54
1.2	Evolución de la deuda pública interna y externa en relación con el PIB. 1984-2002	61
1.3	Déficit del Gobierno Central en relación con el PIB. 1984-2002	62
2.1	Incidencia de la pobreza entre los hogares y la población. 1990-2002	80
2.2	Evolución del empleo por sector de ocupación. 1990-2002	91
2.3	Tasa global de fecundidad. 1955-2002	99
2.4a	Nivel de escolaridad de los padres de estudiantes de universidades estatales. 1990, 1996 y 2000	109
2.4b	Nivel de escolaridad de las madres de estudiantes de universidades estatales. 1990, 1996 y 2000	109
2.5	Bonos familiares de vivienda pagados por el BANHVI. 1991-2002	119
2.6	Evolución del gasto público social real, total y per cápita. 1990-2002	125
2.7	Distribución del ingreso y del gasto social por función. 2001	129
2.8	Distribución del ingreso y del gasto social por criterio de acceso. 2001	130
3.1	Tasa de crecimiento real de los principales sectores económicos. 2001-2002	152
3.2	Crecimiento real de la demanda agregada interna y externa. 1992-2002	154
3.3	Crecimiento de los componentes de la demanda agregada. 2001-2002	155
3.4	Comportamiento de las principales variables de la encuesta Pulso Empresarial. 1999-2002	156
3.5	Crecimiento del PIB según contribución porcentual de los sectores económicos. 1992-2002	157
3.6	Ingreso de turistas según región de origen. 1993-2002	163
3.7	Crédito interno al sector privado por sector en relación con el PIB. 2001-2002	165
3.8	Principales agregados monetarios. Enero 2001-diciembre 2002	166
3.9	Evolución mensual del premio por invertir en colones. Enero 2001 a diciembre 2002	167
3.10	Tasa de desempleo abierto según sexo. 1992-2002	173
3.11	Índice de salarios mínimos reales. 1992-2002	174
3.12	Crecimiento real del producto interno bruto per cápita y del ingreso nacional disponible per cápita. 1991-2002	175
3.13	Tasa de inflación por componentes del IPC. 2001-2002	177
3.14	Saldo de la cuenta corriente y la balanza comercial de bienes en relación con el PIB. 2001-2002	178
3.15	Tasa de depreciación mensual del tipo de cambio nominal y valor del índice del tipo de cambio efectivo real multilateral (ITCER). 2001-2002	179
3.16	Evolución de la inversión extranjera directa. 1991-2002	182
3.17	Déficit del Gobierno Central en relación con el PIB. 1984-2002	186
3.18	Ocupados en el sector público según fuente. 1976-2002	188
3.19	Servicio de la deuda pública total respecto a los egresos totales del Gobierno de la República. 1980-2002	191
3.20	Deuda pública total en relación con el PIB. 1984-2002	194
3.21	Estado de la red vial nacional por provincia según porcentaje del índice internacional de regularidad superficial. 2002	195
4.1	Número de permisos de corta otorgados por el SINAC, según categoría de origen. 2001-2002	243

4.2	Denuncias ingresadas al Ministerio Público, referentes a delitos ambientales.1999-2002	244
4.3	Superficie afectada por incendios forestales. 1998-2002	247
4.4	Importación de plaguicidas y relación con el área cultivada. 1992-2000	248
4.5	Comportamiento de las capturas costeras de escama, crustáceos y especies pelágicas. 1992-2002	255
4.6	Comportamiento de los desembarques totales de carne de tiburón (cuerpos) y aleta de tiburón. 1992-2002	256
5.1	Porcentaje de abstencionismo en elecciones para alcaldes municipales en países seleccionados, según concurrencia o no con las elecciones generales. 1988-2003	292
5.2	Gasto electoral en elecciones presidenciales. 1978-2002	299
6.1	Centroamérica: población total estimada. 2003	349
6.2	Centroamérica: producto interno bruto real per cápita, por país. 1960-2000	350
6.3	Centroamérica: destino de las exportaciones, según país. 2000	351
6.4	Tres planos de las negociaciones de integración económica	354
6.5	Centroamérica y países de la OECD: índice de desarrollo humano según el <i>Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002</i> y gasto social como porcentaje del PIB (1998-1999)	361
6.6	Centroamérica: población por grupos de edad, según condición de pobreza. 2000	365
6.7	Centroamérica: años de educación formal de la población de 15 a 64 años, según sexo. 2000	366
6.8	Centroamérica: evolución de los casos de dengue. 1996-2002	368
6.9	Centroamérica: carga tributaria esperada y observada en la década de los noventa, como porcentaje del producto interno bruto	375
6.10	Centroamérica: gastos públicos esperados y observados en la década de los noventa, como porcentaje del producto interno bruto	375
6.11	Centroamérica: recurso hídrico per cápita. 2000	375
6.12	República Dominicana, México y Centroamérica: índice de primacía. 1950, 2000, 2015	377

Indice de mapas

1.1	Indicadores seleccionados, por región. 2002	59
2.1	Participación de la población de 15 a 17 años en la fuerza de trabajo, por cantones. Censo 2000	96
2.2	Porcentaje de escuelas unidocentes por distrito. 2002	116
4.1	Áreas, territorios indígenas y zonas de vegetación en Costa Rica	237
4.2	Vulnerabilidad a la contaminación del agua subterránea en Costa Rica	263
4.3	GAM: cinco zonas de transporte	265
5.1	Control electoral partidario, elecciones municipales. 2002-2003	293
5.2	Clasificación de los cantones según su tasa de homicidios dolosos por 100.000 habitantes. 1998-2002	328
6.1	Centroamérica: grado de incidencia de la pobreza extrema en la población, por regiones o departamentos. Circa 2001	359
6.2	Multiculturalidad de Centroamérica. Circa 2000	380

Siglas

A

ACA	Area de Conservación Arenal
ACAM	Academia de Centroamérica
ACA-HN	Area de Conservación Arenal-Huetar Norte
ACA-T	Area de Conservación Arenal-Tempisque
ACCD	Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia
ACCV	Area de Conservación Cordillera Volcánica Central
ACG	Area de Conservación Guanacaste
ACLA-CA	Area de Conservación La Amistad-Caribe
ACLA-P	Area de Conservación La Amistad-Pacífico
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACOPAC	Área de Conservación Pacífico
ACOPEHEL	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos
ACOSA	Área de Conservación de la Península de Osa
ACT	Area de Conservación Tempisque
ACTo	Area de Conservación Tortuguero
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
AMSJ	Área Metropolitana de San José
ANDE	Asociación Nacional de Educadores
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca

APREFLOFAS	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
APROMUJER	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
ARCOSA	Complejo Hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
ASIS	Análisis de Situación de Salud
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional
ASP	Áreas silvestres protegidas

B

BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco de Costa Rica
BEM	Bonos de Estabilización Monetaria
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BNV	Bolsa Nacional de Valores
BTG	Grupo Tecnológico Británico (sigla en inglés)

C

CADEXCO	Cámara de Exportadores Costarricenses
----------------	---------------------------------------

CAFTA	Tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (sigla en inglés)	CICA	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)
CANARA	Cámara Nacional de Radio	CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CANATUR	Cámara Nacional de Turismo	CIEA	Comisión Internacional de Energía Atómica
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	CIEDES	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
CAPROSOFT	Cámara de Productores de Software	CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
CARICOM	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)	CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	CIGP	Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)	CIMAR	Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (UCR)
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano	CINAI	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
CBTPA	Caribbean Basin Trade Partnership Act	CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	CINDEA	Centros Integrados de Educación de Adultos
CCADETI	Comisión Asesora de Degradación de Tierras	CINPE	Centro Internacional en Política Económica
CCF	Cámara Costarricense Forestal	CITES	Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de Flora y Fauna Silvestres (sigla en inglés)
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)	CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social	CNC	Comisión Nacional del Consumidor
CCT	Centro Científico Tropical	CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CE	Comunidad Europea	CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CECADE	Centro de Capacitación y Desarrollo	CNP	Consejo Nacional de Producción
CEDAL	Centro de Estudios Democráticos para América Latina	CNT	Compañía Nacional de Teatro
CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales	COBODES	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible
CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción	CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial	COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía	CONAC	Consejo Nacional de la Calidad
CEN	Centro de Educación y Nutrición	CONACOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
CENAC	Centro Nacional de la Cultura	CONAGEBIO	Comisión Nacional para Gestión de la Biodiversidad
CENADI	Centro Nacional de Didáctica	CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CENDEISS	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	CONAO	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CERCA	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior
CGR	Contraloría General de la República		
CI	Conservación Internacional		
CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical		

CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	ECODES	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible
COOPELESCA	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	ECOSOC	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas
CORBANA	Corporación Bananera Nacional	ECOSOS	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial	EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
COVIRENA	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales	EMAT	Empresas multinacionales de alta tecnología
CRRH	Consejo Regional de Recursos Hidráulicos	ENF	Encuesta Nacional de Fecundidad
CSA	Certificado de Servicios Ambientales	ENISO	Encuesta de Inversión Social
CSE	Consejo Superior de Educación	ENN	Ente Nacional de Normalización
CST	Certificación para la Sostenibilidad Turística	ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela	ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
D		ESRH	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración
DAACI	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Ministerio de Comercio Exterior)	ETS	Enfermedades de transmisión sexual
DANE	Departamento Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	EyM	Enfermedad y maternidad
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación Internacional	F	
DECAFOR	Programa de Desarrollo Campesino Forestal	FANAL	Fábrica Nacional de Licores
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (sigla en inglés)
DGAC	Dirección General de Aviación Civil	FD	Partido Fuerza Democrática
DGF	Dirección General Forestal	FECON	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza
DGSC	Dirección General de Servicio Civil	FEDECOOP	Federación de Cooperativas
DGT	Dirección General de Tributación	FEDEPRICAP	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	FEM	Foro Económico Mundial
DHS	Desarrollo humano sostenible	FENASCO	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	FETRAL	Federación de Trabajadores de Limón
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	FEUCR	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica
DNI	Defensa de los Niños Internacional	FEUNA	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	FIA	Festival Internacional de las Artes
DSE	Dirección Sectorial de Energía	FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
E		FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	FMI	Fondo Monetario Internacional
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud	FNC	Fondo no contributivo
ECA	Ente Costarricense de Acreditación	FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)

FODEMIPYME	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones	IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
FONABE	Fondo Nacional de Becas	IDEAS	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población
FONAVI	Fondo Nacional Vivienda	IDG	Índice de desarrollo relativo al género
FOSUVI	Fondo de Subsidios a la Vivienda	IDH	Índice de desarrollo humano
FUNDATEC	Fundación Tecnológica de Costa Rica	IDS	Índice de desarrollo social
FUNDECOOPERACION	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	IEAT	Industria electrónica de alta tecnología
FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	IED	Inversión extranjera directa
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
FUNDES	Fundación de Desarrollo Sostenible	IGN	Instituto Geográfico Nacional
FUNDEVI	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
FUNPADEM	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia	IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
FUPROVI	Fundación Promotora de Vivienda	IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
G		IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense
GAM	Gran Área Metropolitana	IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)
GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)	ILANUD	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
H		IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
HNN	Hospital Nacional de Niños	IMN	Instituto Meteorológico Nacional
I		INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
IAT	Índice de adelanto tecnológico	INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles	INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
ICAFE	Instituto del Café	INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública	INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe	INCOPECSA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas	IND	Ingreso nacional disponible
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad	INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
		INEP	Índice número efectivo de partidos políticos
		INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo

INISA	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	LPT	Ley de Protección al Trabajador
INRECOMAR	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos	M	
INS	Instituto Nacional de Seguros	MAC	Museo de Arte Costarricense
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	MCCA	Mercado Común Centroamericano
IPC	Índice de precios al consumidor	MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático	MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
IPEC	Instituto Profesional en Educación Comunitaria	MEP	Ministerio de Educación Pública
IPG	Índice de potenciación de género	MERCOSUR	Mercado Común del Sur
IPH	Índice de pobreza humana	MICYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
IRET	Instituto Regional de Investigación en Sustancias Tóxicas	MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
IRI	Índice internacional de regularidad superficial	MINAE	Ministerio del Ambiente y Energía
IRS	Índice de rezago social	MINSALUD	Ministerio de Salud
ISBN	International Standard Book Number	MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
ITCER	Índice tipo de cambio efectivo real multilateral	MJG	Ministerio de Justicia y Gracia
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica	ML	Movimiento Libertario
ITR	Infecciones del tracto reproductivo	MNC	Mesa Nacional Campesina
IVM	Invalidez, vejez y muerte	MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
IVRS	Infecciones de vías respiratorias superiores	MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
		MP	Ministerio de la Presidencia
		MSP	Ministerio de Seguridad Pública
		MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos
		MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
J		N	
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica	NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por los Estados Unidos de América, Canadá y México (sigla en inglés)
JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago	NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José	NMF	Nación más favorecida
JUNAFORCA	Junta Nacional Forestal Campesina	NORAD	Agencia Noruega de Cooperación Internacional
L		NPE	Número de partidos efectivos
LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar	O	
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
LAQAT	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)	OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
LA RED	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica	OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)
LIBOR	London Inter Bank Offering Rate	OEA	Organización de Estados Americanos
LNA	Laboratorio Nacional de Aguas	OET	Organización de Estudios Tropicales

OFI	Organismos financieros internacionales	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OFIARROZ	Oficina del Arroz	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer	PPA	Paridad del poder adquisitivo
OIJ	Organismo de Investigación Judicial	PPP	Plan Puebla-Panamá
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	PRC	Partido Renovación Costarricense
OIT	Organización Internacional del Trabajo	PROCESOS	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad
OMC	Organización Mundial de Comercio	PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
OMS	Organización Mundial de la Salud	ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, de la Universidad de Costa Rica
OMT	Organización Mundial de Turismo	PROEBI	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
ONF	Oficina Nacional Forestal	PRONAMYPE	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales	PROPYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
ONU	Organización de las Naciones Unidas	PSA	Pago de servicios ambientales
OPC	Operadora de pensiones complementarias	PTA	Parque de Tecnología Ambiental
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
OPS	Organización Panamericana de Salud	PYME	Pequeñas y medianas empresas
ORT	Órgano de reglamentación técnica		
OSJ	Orquesta Sinfónica Juvenil		
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional		
OVSICORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica		
P			
PAC	Partido Acción Ciudadana	RAC	Resolución alterna de conflictos
PACADIRH	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos	RACSA	Radiográfica Costarricense S.A.
PAHO	Organización Panamericana de la Salud (sigla en inglés)	RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
PANI	Patronato Nacional de la Infancia	REM	Régimen de enfermedad y maternidad
PARCA	Plan Ambiental de la Región Centroamericana	RITEVE	Revisión integral técnica vehicular
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario	RIVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte
PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático	RNCP	Régimen no contributivo de pensiones
PEA	Población económicamente activa	RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire de la Universidad Nacional		
PGR	Procuraduría General de la República	S	
PIB	Producto interno bruto	SAPS	Sector de Agua Potable y Saneamiento
PIBA	Producto interno bruto agropecuario	SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
PILA	Parque Internacional La Amistad	SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
PIN	Partido Integración Nacional	SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses
PLN	Partido Liberación Nacional	SEMEC	Sistema de Evaluación de Mejoramiento Continuo de la Calidad
PNUF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal	SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano	SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario
PNMCACH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano	SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
		SGP	Sistema Generalizado de Preferencias

SICA	Sistema de Integración Centroamericana	TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
SICAP	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	TPS	Total de partículas en suspensión
SICERE	Sistema Centralizado de Recaudación	TRIPS	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
SIDES	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible	U	
SIECA	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica	UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
SIG	Sistema de Información Geográfica	UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
SIL	Sistema de Información Legislativa	UCR	Universidad de Costa Rica
SIMED	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	UE	Unión Europea
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
SINADES	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	UIP	Unidad de Intervención Policial
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	UMF	Unidades de Manejo Forestal
SINALEVI	Sistema Nacional de Legislación Vigente	UNA	Universidad Nacional
SINAMI	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil	UNDECA	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión	UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sigla en inglés)
SINE	Sistema Nacional de Evaluación	UNED	Universidad Estatal a Distancia
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo, del Instituto Mixto de Ayuda Social	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
SNC	Sistema Nacional para la Calidad	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
SPNF	Sector público no financiero	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)	UPANACIONAL	Unión de Pequeños y Medianos Productores
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras	UPAZ	Universidad para la Paz
SUGESS	Superintendencia General de Servicios de Salud	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores	USTR	United States Trade Representative
SUPEN	Superintendencia de Pensiones	V	
T		VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo	W	
TCU	Trabajo comunal universitario	WIDER	World Institute for Development Economics Research
TDA	Tasa de desempleo abierto	WRI	World Resources Institute
TGF	Tasa global de fecundidad	WSPA	World Society for the Protection of Animals
TLC	Tratado de libre comercio	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
TMI	Tasa de mortalidad infantil		
TNP	Tasa neta de participación		
TO	Tasa de ocupación		

Z

ZCI	Zona de convergencia intertropical
ZEE	Zona económica exclusiva

Presentación

Desde su creación en 1994, el Proyecto Estado de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para impulsar y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. La preparación de los informes anuales sobre el Estado de la Nación ha sido la base para lograr ese propósito. Mediante la combinación de procesos de investigación y la consulta a representantes de diversos sectores sociales, se han articulado redes de relaciones que han favorecido la pertinencia y legitimidad de los análisis, así como vínculos que facilitan la difusión y el acceso a la información obtenida a través de ellos.

En este año, 2003, el Informe se presenta bajo un marco institucional estrictamente nacional: la Defensoría de los Habitantes de la República y las cuatro instituciones de educación superior universitarias estatales (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional, y Universidad Estatal a Distancia), asociadas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) dieron continuidad a este esfuerzo mediante la creación de un programa del CONARE y el establecimiento de un convenio para su operación. Adicionalmente, se suscribió un convenio con la Contraloría General de la República para su participación y cooperación con el Programa. La base así definida es permanente y garantiza la independencia de esta iniciativa, pues ratifica y mejora los principios y reglas de funcionamiento que la han hecho posible en el pasado. De esta manera, se consolida un sistema de seguimiento del desarrollo humano en Costa Rica.

El Primer Informe, publicado en 1995, permitió identificar rasgos fundamentales del ser costarricense y las principales tendencias del desarrollo nacional. Estos aspectos se analizaron

con mayor profundidad en el Segundo Informe (1996), a partir de un marco conceptual más preciso sobre el desarrollo humano sostenible. Ambas ediciones contribuyeron a sentar las bases de la amplia legitimidad social de esta iniciativa, que se manifestó en el Tercer Informe, con la preparación de un capítulo especial sobre el mundo rural en transición, el cual fue elaborado a solicitud de diversas organizaciones y representantes de ese sector.

La validación social del Informe resultó de suma importancia para la realización del Cuarto Informe, correspondiente a 1997, en el que se dedicó un capítulo al análisis de la situación de la región Huetar Norte. Ese estudio permitió identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y tensiones generadas en esa región por las grandes transformaciones que ha experimentado Costa Rica durante los últimos años.

El Quinto Informe (1998) amplió el examen de algunos temas tratados en las ediciones anteriores, procurando una mayor profundidad en la investigación, e incorporó la “Sinopsis del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, con lo cual se enriqueció el análisis nacional con la perspectiva centroamericana. En el Sexto Informe (1999) nuevamente se realizó una evaluación subnacional, esta vez sobre la región Chorotega (provincia de Guanacaste).

La edición del 2000 (Sétimo Informe) incluyó un capítulo especial sobre los “Desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros”, en el cual se sintetizaron los esfuerzos realizados en los seis informes precedentes, para incorporar el enfoque de género en el análisis sobre el desempeño nacional en desarrollo humano sostenible.

El Octavo Informe, correspondiente al año 2001, enfatizó la necesidad de gestar propuestas de desarrollo nacional para atender los desafíos

del desarrollo humano sostenible señalados en ediciones previas. Adicionalmente, este Informe profundizó en temas como la educación y la pobreza, entre otros, y desagregó regionalmente algunas características, con datos censales. En este sentido, el proceso electoral y el inicio de un nuevo período de gobierno marcaron una oportunidad decisiva para impulsar esas acciones.

El Noveno Informe, publicado en el 2003 con los indicadores más actuales del 2002, examina en detalle un conjunto de temas e incorpora “miniforos”, en los que diversos actores exponen posiciones contrastantes sobre temas relevantes de la agenda nacional. De manera semejante al Quinto Informe, la presente edición incorpora, como capítulo especial, la “Sinopsis del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”.

Al igual que en años anteriores, las limitaciones del Noveno Informe están asociadas a la persistencia de algunas deficiencias en la calidad, continuidad o existencia de información, principalmente en materia ambiental. No obstante, los resultados del Censo 2000 ampliaron las posibilidades de análisis e investigación en esta oportunidad.

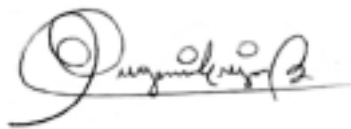
Al presentar el *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Coordinador del Programa, al igual que al equipo técnico que, con él, tuvo a cargo la realización de este trabajo.

A los integrantes del Consejo Consultivo manifestamos nuestra renovada gratitud por su orientación y valiosos aportes en las distintas etapas de elaboración del Informe.

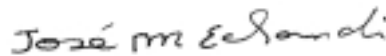
Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a todos aquellos que, por distintos medios, han nutrido este trabajo con comentarios sobre su contenido, y a quienes mediante su estudio, discusión y divulgación, hacen que esta iniciativa resulte útil para la promoción del desarrollo humano sostenible en Costa Rica.

La excelente acogida de los ocho informes anteriores, y las expectativas en torno a esta y sucesivas entregas, refuerzan nuestra convicción de que con este esfuerzo se verá fortalecida la capacidad del país para reflexionar sobre su propio desarrollo y elegir, en consecuencia, las bases sobre las que se asentará su futuro.

San José, Costa Rica
de noviembre del 2003



Eugenio Trejos Benavides
Rector
Instituto Tecnológico de
Costa Rica
Presidente del CONARE



José Manuel Echandi Meza
Defensor de los Habitantes
de la República



Gabriel Macaya Trejos
Rector
Universidad de Costa Rica



Sonia Marta Mora
Rectora
Universidad Nacional



Rodrigo Arias Camacho
Rector
Universidad Estatal a Distancia



José Andrés Masís Bermúdez
Director, Oficina de
Planificación de la
Educación Superior (OPES)



Max Esquivel Faerron
Defensor Adjunto de los Habitantes
de la República

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Marta Campos, Wilson Campos, Jorge Arturo Chaves, Helio Fallas, Astrid Fischel, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Milena Grillo, Francisco de Paula Gutiérrez, Ronulfo Jiménez, Rodrigo Madrigal, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Andrés Rodríguez, Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Gloria Valerín, Albino Vargas, Guido Vargas, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

Consejo Directivo

Juan Manuel Cordero, José Manuel Echandi, José Andrés Masís

Convenios marco de cooperación

Contraloría General de la República y Consejo Nacional de Rectores
Defensoría de los Habitantes y Consejo Nacional de Rectores

Coordinador del Proyecto

Miguel Gutiérrez Saxe

Coordinadora general de investigación

Isabel Román

Consultores temáticos

Jorge Cornick, Eddy Rodríguez. Carlos Drews, Nora Garita, Elaine White.

Equipo técnico

Guido Barrientos, Vera Brenes, Carlos Francisco Echeverría, Enrique González, Roslyn Jiménez, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Pilar Ramos, Marcela Román, Arodys Robles, Susan Rodríguez, Elisa Sánchez, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal.

Editor

Programa Estado de la Nación

Consejo Editorial

Miguel Gutiérrez
Isabel Román
Marcela Román
Jorge Vargas

Correctora de estilo

Alexandra Steinmetz

Reconocimiento

A la profesora Adelaida Chaverri, de la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, quien coordinó el capítulo "Armonía con la naturaleza" por dos años (tercer y cuarto informes). La recordamos por su dedicación a los temas ambientales y por sus cualidades de gran amiga y colaboradora.

Reconocimientos

Este Informe es el resultado de un extenso proceso de investigación y consulta en el que ha participado un amplio y diverso grupo de instituciones, organizaciones y personas de toda la sociedad costarricense, quienes mediante su asistencia a reuniones y talleres de consulta, el suministro de información, la lectura crítica de documentos o la vinculación directa en la preparación de ponencias y la coordinación de capítulos potenciaron los objetivos de esta iniciativa. Aun a riesgo de cometer alguna omisión, el Programa Estado de la Nación y sus auspiciadores quieren dejar constancia de su agradecimiento, en una sección especial incluida al final de cada capítulo, a quienes se vincularon directamente con la preparación, análisis y lectura sobre temas específicos y, en estas líneas, a quienes brindaron apoyo en tareas de orden general.

La coordinación general de investigación estuvo a cargo de Isabel Román. El equipo de coordinadores temáticos lo formaron Nora Garita (Equidad e Integración Social), Jorge Cornick y Eddy Rodríguez (Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas), Carlos Drews (Armonía con la naturaleza y Elaine White (Fortalecimiento de la democracia).

Se agradece el respaldo institucional de la Rectoría de la Universidad Nacional para la coordinación general de investigación de este informe. También resultó muy valioso el apoyo institucional del Departamento de Sociología de la Universidad de Costa Rica para la preparación del Capítulo de Equidad e integración social.

Un agradecimiento especial a José Andrés Masís, director de OPES/CONARE, por su valioso apoyo para la preparación de este Informe.

Especial reconocimiento merecen las

numerosas instituciones y organizaciones que brindaron valiosa información, tanto para las investigaciones en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: ACAM, Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, ARESEP, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, BANHVI, BCCR, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, CATIE, CCP (UCR), CCSS, CEFEMINA, Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, CICAD, CIEM (UCR), CINPE (UNA), CITES (MINAE), CNP, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), Comisión Nacional de Emergencias, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., CONAI, CONARE, CONAVI, CONESUP, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Despacho de la Primera Dama de la República, DINADeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección General de Cultura (MCJD), Dirección General del Registro Civil (TSE), Dirección Sectorial de Energía (MINAE), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), FONABE, FONAFIFO, Fundación Neotrópica, Fundación Omar Dengo, FUPROVI, Gerencia del Proyecto de Modernización (CCSS), IAFA, ICAA, ICAFE, ICD, ICE, ICT, IDA, IDESPO, IFAM, IICE (UCR), IMAS, INA, INBio, INCAE, INCOP, INCOPESCA, INFOCOOP, INISA (UCR), INS, Instituto Meteorológico Nacional, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Instituto Nacional de las Mujeres, INVU, INRECOSMAR, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio

de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), LANAMME (UCR), MEIC, MEP, Mesa Nacional Campesina, MICYT, MIDEPLAN, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio del Ambiente y Energía, MIVAH, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Museo de Arte Costarricense, Museo Nacional, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional de Semillas (MAG), PNUD, Poder Judicial, Pecaire-UNA, PROCOMER, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, PRONAMYPE, RECOPE, Red Costarricense de Reservas Privadas, RITEVE, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, SENARA, SEPSA, SETENA, SINAC, SINAMI, SUGEFE, SUGESS, SUGEVAL, SUPEN, TSE, UC-CAEP, UICN, UNED, UNESCO, Unión Nacional de Gobiernos Locales, UNIMER, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional. Se agradece también al Centro de Estudios en Población (CCP, UCR) por su apoyo logístico en la realización del “Aporte especial sobre estadísticas básicas de los censos de población y vivienda de 1973, 1984 y 2000”. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de la contribución de todas estas fuentes.

Se agradece a las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Al taller de evaluación del *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, que se efectuó el 21 de febrero de 2003, asistieron Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, Oliver Bach, Adelaida Chaverri, Nora Garita, María Elena González, Leonardo Merino, Juan Pablo Pérez, Luis Rosero, Pablo Sauma, Juan Diego Trejos y Constantino Urcuyo. En el taller “Fuentes de información del Estado de la Nación: fortalecimiento de los mecanismos de cooperación”, realizado el 4 de marzo de

2003, participaron Dixie Brenes, Damaris Chacón, Elizabeth Chin, José Rafael Elizondo, Francisco González, José Gerardo González, María Elena González, Viria Huertas, Lorena Mariño, Vilma Martínez, Gerardo Quirós, Yetty Quirós y Emilio Solana. Las reuniones del Consejo Consultivo, contaron con la asistencia de Rodrigo Aguilar, Rodrigo Arias, Marta Campos, Jorge Arturo Chávez, Juan Manuel Cordero, Alejandro Cruz, José Manuel Echandi, Max Esquivel, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Milena Grillo, Gabriel Macaya, Rodrigo Madrigal Nieto, Guillermo Matamoros, Guido Miranda, Eugenio Pignataro, Carlos Quesada, Marco Vinicio Ruiz, Eduardo Ulibarri, Gloria Valerín, Albino Vargas, Samuel Yankelewitz, Joyce Zürcher y Fernando Zumbado.

Por su apoyo financiero para la realización de estudios específicos que sirvieron de insumos para la elaboración de este informe se agradece a la Fundación Friedrich Eberth, al Proyecto IPECOIT Costa Rica, a la OMS/OPS y al Fondo de Población (FNUAP) y a la Fundación Avina.

Elisa Sánchez coordinó la recopilación, revisión y sistematización de la información estadística utilizada en el Informe, labor en la que tuvo el apoyo de Enrique González, Roslyn Jiménez, Leonardo Merino y Natalia Morales.

Un agradecimiento especial a Jimena Vargas, quien editó los miniforos que se incorporan en los capítulos de “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, “Armonía con la naturaleza” y “Fortalecimiento de la democracia”.

Por su apoyo en la actualización y diseño de la página *web* del Programa Estado de la Nación se agradece a Leyla Calderón.

Se reconoce el valioso trabajo realizado por Alexandra Steinmetz en la corrección de estilo, por Juan Manuel Muñoz en la actualización y depuración de los textos digitales y por el personal de NeoGráfica S.A., particularmente Hosana Barquero, Erick Valdelomar y William Díaz, en el proceso de diseño y diagramación del Informe.

Cabe destacar el aporte de miembros del Programa Estado de la Nación que apoyan en el área administrativa: Vanessa Chaves, Arlene Méndez, Mary Rivera y Joani Valverde.

P R O L O G O A L I X I N F O R M E

Prólogo

*El primer paso de un viaje es esencial,
pues con él se elige la dirección y hasta el mismo destino*

En 1994 nos propusimos conocer la Costa Rica que tenemos y pensar el país que deseamos. Desde entonces es mucho lo que hemos logrado avanzar en estos propósitos y en el cumplimiento de esas funciones sociales. El Noveno Informe, además, nos encuentra en una situación de consolidación del ahora “Programa Estado de la Nación” en un marco institucional sólido y prestigioso, como el que pueden proporcionar las universidades públicas agrupadas en el CONARE y la Defensoría de los Habitantes de la República. Adicionalmente, un convenio con la Contraloría General de la República abre espacios de cooperación para una prometedora fertilización mutua. Las consideraciones de los convenios de la nueva institucionalidad del Programa, así como sus objetivos, se registran en los recuadros del presente Prólogo y los textos completos pueden ser consultados en nuestra página en Internet, www.estadonacion.or.cr

A diferencia de años anteriores, es posible enfrentar una nueva entrega del Informe con un futuro más cierto, aunque siempre con una tarea muy clara.

La tarea y concepto del Estado de la Nación

La tarea del Estado de la Nación es dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación y contribuir a la

formación de consensos nacionales, tan necesarios en épocas de profundas reformas, además de ser ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. No es un informe gubernamental, tampoco es antigubernamental; se centra en la valoración sobre el desempeño de la nación.

El informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* es una iniciativa independiente, cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. Este esfuerzo se basa en la convicción de que, para enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales, una democracia requiere ciudadanas y ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión. Un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidades hacia su comunidad y su país.

Desde su primera edición, el Informe conserva una estructura básica similar, que se modifica y enriquece año tras año, con el fin de identificar y seguir tendencias importantes para el análisis del desempeño nacional. Esa estructura contempla:

- Un conjunto de capítulos permanentes, referidos a las aspiraciones nacionales de desarrollo humano sostenible en materias económicas, sociales, ambientales y políticas.
- Un compendio estadístico con más de 245 variables, más los niveles de desagregación según distintos criterios (sexo, zona, región, grupos

de edad, sectores productivos o institucionales, etc.), provenientes de 32 fuentes oficiales de información.

- Un capítulo especial, que profundiza en el análisis de algún tema o región. En este Informe consiste en la sinopsis del recientemente publicado *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano de Centroamérica y Panamá*.

Características, orientaciones y algunos resultados

La ejecución del ahora Programa Estado de la Nación se basa en tres orientaciones: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión. El establecimiento de un consorcio con instituciones que han acogido la iniciativa expresa estas orientaciones, pues incorpora a todas las universidades públicas del país, agrupadas en el Consejo Nacional de Rectores, y a la Defensoría de los Habitantes, además de los organismos de cooperación internacional que han apoyado decididamente el Programa: Fundación Friedrich Ebert, PNUD, OIT, OPS, UNFPA, UNICEF, la Unión Europea, el Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda, el Gobierno de los Países Bajos y el Gobierno de Suecia. A estos se han sumado algunas instituciones nacionales: el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y la Contraloría General de la República.

Rigor académico. La primera orientación del Programa se fundamenta en la articulación de capacidades de investigación de las universidades públicas, que ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras complejas. Cada año se sistematizan cerca de trescientas referencias bibliográficas y se emprende alrededor de treinta investigaciones. Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de investigación en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, se ha logrado sistematizar datos de muy variadas fuentes, con incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos empleados, pasando por el abordaje de temas anteriormente poco tratados.

Legitimidad social. Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte fundamental del proceso de elaboración del Informe. Algunos de estos mecanismos son:

- Identificación participativa de los temas y aspectos por investigar.
- Integración de un Consejo Consultivo legítimo y activo, con personalidades reconocidas por su trayectoria, sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en muy variados sectores de la sociedad o del gobierno (recuadro 0.2).
- Realización de talleres de consulta con académicos y actores de la sociedad en al menos tres fases de la preparación del Informe.
- Contactos cotidianos con actores sociales y políticos, y búsqueda de nuevos mandatos de investigación.
- Promoción del diálogo social sobre políticas públicas.

Amplitud en la difusión. La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del Programa como tal. Algunas características de esta estrategia son:

- Énfasis en la relación directa: presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores. Se tiene un módulo de capacitación orientado a la sociedad civil y programas dirigidos a sectores sociales, a funcionarios públicos en el marco del sistema del Servicio Civil, y a hombres y mujeres privados de libertad.
- Promoción de publicaciones, artículos y reportajes en la prensa escrita, la radio y la televisión.
- Portal en Internet, con un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.
- Desarrollo de acciones comunales, para llegar a muchos lugares del país.
- Desarrollo de actividades con el sistema educativo, que se ha expresado en acciones como: realización de cursos de actualización para docentes y asesores, publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*, para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios, uso de las

publicaciones en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

Ciertamente, con el empeño de un equipo y el apoyo de muchos, hemos avanzado desde los

primeros pasos. No es, sin embargo, la ocasión de descansar. Un tiempo crucial para la nación costarricense nos sigue desafiando para mejorar y ser pertinentes, a la vez que impone una pregunta que nos seguirá agujoneando: ¿cumple el Estado de la Nación una función social en nuestra sociedad?



Miguel Gutiérrez Saxe
Coordinador,
Programa Estado de la Nación

RECUADRO 0.1

El convenio CONARE-Defensoría de los Habitantes para la ejecución del Programa Estado de la Nación

Considerando:

- a. El compromiso de la Educación Superior Pública costarricense con el desarrollo de la nación y con el bienestar general de la sociedad.
- b. La necesidad de contar con los medios que permitan el mayor acercamiento posible al conocimiento de la evolución de los factores que representan la condición o calidad de vida del costarricense, entre ellos la fundación y ejecución continuada de programas de formación e información.
- c. Los aportes del Proyecto Estado de la Nación al conocimiento del desarrollo humano sostenible, en Costa Rica y la región centroamericana, y al señalamiento de los desafíos nacionales de manera amplia y veraz, en forma continua y legítima, como esfuerzo conjunto del CONARE y la Defensoría, en el pasado junto al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el marco del convenio COS/94/003 (1994-1999), el cual figura como antecedente del presente Convenio.
- d. Que el Estado de la Nación contiene una visión integral del desarrollo nacional, cuyo gestor es el Estado costarricense como ejecutor de planes, programas políticas y obras de naturaleza pública. En definitiva, el Programa Estado de la Nación se convierte en una instancia para valorar el impacto de las políticas públicas en el desarrollo nacional, lo anterior asociado ineludiblemente al uso de los recursos públicos asignados para ello.
- e. El interés mostrado por el CONARE en propiciar y coordinar esfuerzos universitarios con el fin de que se cuente con la información y estudios requeridos para el seguimiento del desarrollo nacional, incluida la fundación del Estado de la Nación.
- f. El CONARE ha venido impulsando la realización de estudios y la elaboración y mantenimiento de sistemas de información que sirvan de referencia para su propio quehacer y el de las tareas de desarrollo y de toma de decisiones de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal y de aquellas instituciones públicas que apoyen este tipo de actividades. Que es parte sustancial del CONARE la orientación y la dirección del Plan Nacional de Educación Superior, siendo indispensable la valoración del desarrollo humano y de las políticas públicas y su impacto para orientar adecuadamente la formación de la sociedad costarricense.
- g. La atribución general del Defensor de los Habitantes de la República es la defensa de los intereses y derechos de la población. En su calidad de defensor de los derechos humanos, de canalizador de los reclamos de la población y de protector de los intereses comunitarios, tiene obligaciones de velar por que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, las normas y principios del derecho, así como de promocionar y divulgar esos intereses y derechos.
- h. Que la Defensoría de los Habitantes tendrá en esta cooperación un punto de apoyo para la clarificación y defensa de los intereses y derechos de los habitantes, tan urgente para su quehacer.
- i. Concluida la participación de PNUD a partir del año 2003 en el convenio COS/94/003, la Defensoría y el CONARE han acordado la continuación de las tareas emprendidas con el Proyecto, ahora como Programa Estado de la Nación.
- j. La importancia que tiene el conocimiento generalizado entre la población costarricense de la evolución de su calidad de vida y del cumplimiento de las metas de desarrollo humano a las que el país se ha comprometido, como elementos de una participación ciudadana responsable e informada para la petición y rendición de cuentas.
- k. La trascendencia de la consideración del desarrollo humano en la formación de una cultura solidaria, en el fortalecimiento de la sociedad civil y en la creación de condiciones para la concertación y el desarrollo de la democracia.
- l. El arraigo de que goza el *Informe Estado de la Nación* y la importancia que su imparcialidad tiene para orientar la opinión nacional y las decisiones administrativas, hacen necesario dejar explícito en la normativa del Convenio los mecanismos que han sido fundamento de su independencia, imparcialidad y la neutralidad política del Estado de la Nación, sus informes y otros productos.

RECUADRO 0.1 (continuación)

m. La conveniencia de suscribir el presente Convenio entre el Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes de la República, como marco formal de la cooperación entre estos órganos para la realización de acciones de promoción del desarrollo humano, la generación de información necesaria en el cumplimiento de las atribuciones asignadas a estos, así como coadyuvar con la valoración del impacto generado por el Estado costarricense en su carácter de gestor del desarrollo nacional.

Ámbito, objetivos y finalidades

El propósito del convenio de cooperación lo constituye el establecimiento formal de un esquema de cooperación entre el CONARE y la Defensoría para apoyar el desarrollo de programas, proyectos y actividades que se orienten, en primera instancia, hacia la precisión metodológica, la medición imparcial y objetiva del desempeño nacional, la capacitación de sectores de la sociedad civil, como cursos, talleres y seminarios, con el fin de mejorar la calidad de su participación en la deliberación de los asuntos públicos con base en información imparcial y objetiva sobre el desarrollo humano, y la divulgación de resultados en desarrollo humano sostenible a la ciudadanía en general, ejecutados por medio del CONARE utilizando el Programa Estado de la Nación.

Como parte del presente convenio y de sus atribuciones legales, las partes signatarias acuerdan desarrollar las siguientes funciones específicas:

- a.** Apoyar la acción del Estado mediante la valoración del impacto de las políticas públicas en el desarrollo nacional, con lo cual el uso de los recursos públicos adquiere una importancia primordial.
- b.** Dar apoyo financiero al Programa mediante los aportes presupuestados y debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, según corresponda.
- c.** Participar en la dirección y el planeamiento estratégico del Programa, así como velar por que éste cumpla adecuadamente con sus objetivos.

d. Velar por que el contenido de los informes elaborados en el Programa respondan a los objetivos definidos por las instancias directoras del mismo.

e. Velar por que se desarrollen adecuados mecanismos de consulta y participación de los diferentes sectores sociales y gubernamentales respecto de la orientación del Programa y sus informes.

f. El CONARE procurará incorporar en los contenidos del Plan Nacional de Educación Superior todas aquellas exigencias que el sector educativo tenga que afrontar para formar a la sociedad costarricense, a partir de los hallazgos y análisis que se desprendan del Programa.

Objetivos del Programa Estado de la Nación

El objetivo inmediato del Programa Estado de la Nación es establecer un sistema de seguimiento del estado de la Nación, mediante la selección, medición y evaluación del desempeño nacional de un conjunto pertinente y suficiente de componentes de desarrollo humano sostenible. Estos componentes cubren los alcances económicos, políticos, ambientales y sociales del desarrollo.

Para efectos operativos, en el marco de este Convenio se podrán apoyar acciones, proyectos y programas para la promoción del desarrollo humano sostenible en al menos los siguientes ámbitos de cooperación:

- De la discusión teórica y técnica sobre el desarrollo humano y de los indicadores asociados a la medición de los distintos aspectos, así como la realización de investigaciones sobre el tema, la construcción de estos índices para el país y la correspondiente difusión de resultados y conclusiones.
- De la evaluación del cumplimiento de los compromisos nacionales referidos a metas de desarrollo humano.
- Otros ámbitos que surgieran del desarrollo de la cooperación.

RECUADRO 0.2

Disposiciones que rigen la operación del Consejo Consultivo del Programa Estado de la Nación

Se creará un Consejo Consultivo que será la instancia a cargo de la conducción sustantiva del proceso de preparación del *Informe Estado de la Nación* y otros informes que publique el Programa. Por conducción sustantiva del Informe se entiende que el Consejo establecerá el marco conceptual y las prioridades de investigación del Informe, ejercerá un control de calidad sobre los estudios que se realicen al amparo del Programa y revisará críticamente las versiones en borrador del Informe, incorporando las observaciones respectivas. Como órgano de conducción, sus propósitos serán afianzar la legitimidad social del Informe, garantizar su carácter independiente y no gubernamental, y velar por que su proceso de preparación asegure su imparcialidad, objetividad y rigurosidad académica.

El Consejo Consultivo es una instancia plural y pluralista, que procura llegar a consensos sobre las prioridades de investigación, fuentes de información consultadas y conclusiones, mediante la precisión de las apreciaciones del *Informe Estado de la Nación* u otros informes que publique el Programa. Empero, cuando sobre alguna materia en particular ello no sea posible, se consignará la discrepancia de criterio en el Informe.

El Consejo Consultivo estará constituido de la siguiente forma:

- Personas seleccionadas por el Consejo Directivo. Estas personas participan a título personal, de manera voluntaria y por invitación. Pueden ser de los diferentes sectores público y privado del país.
- Representantes de las partes signatarias del presente Convenio.

El Consejo Consultivo tendrá las siguientes atribuciones:

- a. Validar y enriquecer con sus comentarios, observaciones y recomendaciones el marco conceptual del Informe, los componentes, variables e indicadores por considerar, así como los alcances y enfoques de los estudios sobre los temas del Informe, además de seleccionar el tema especial de los Informes.
- b. Solicitar la inclusión de temas en la agenda de investigación, aún en etapas avanzadas del proceso de preparación del Informe.
- c. Auspiciar, junto con las instituciones participantes y el Programa, consultas más amplias para fomentar la incorporación efectiva y cada vez más amplia de la sociedad en el Programa.
- d. Facilitar el establecimiento y desarrollo de redes de información y comunicación que aporten material y datos relevantes para la evaluación del desempeño nacional.
- e. Revisar la consistencia del borrador final del *Informe Estado de la Nación* u otros informes que publique el Programa con los comentarios, observaciones y recomendaciones formuladas por el Consejo Consultivo en las etapas previas de preparación, todo dentro del plazo acordado para tal fin en la programación anual de trabajo.
- f. Pronunciarse sobre las solicitudes de revisión de contenidos del Informe que el Consejo Directivo, por mayoría calificada de sus miembros, le someta.
- g. Ser informado de otras áreas de actividad del Programa y de la marcha del Programa en general.
- h. Generar observaciones, sugerencias y prestar colaboración en cualquier actividad del Programa.

FICHA 1

Formación en instituciones públicas y organizaciones sociales

El trabajo de investigación desarrollado en los Informes anuales y otras publicaciones del Programa Estado de la Nación, es acompañado por un esfuerzo tendiente a alcanzar la mayor amplitud posible en la difusión de los resultados entre la población. De noviembre del 2002 a Julio del 2003 se desarrollaron las siguientes actividades:

- En respuesta a las solicitudes planteadas tanto por organizaciones sociales como por instituciones públicas, que manifestaron su interés en conocer los principales resultados del *Octavo Informe Estado de la Nación*, se impartieron 73 charlas, en las que participaron más de 2.500 personas.
- Se continuó con los programas formativos para funcionarios públicos que se realizan a través del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), de la Dirección General del Servicio Civil, y la Escuela Nacional de Capacitación Penitenciaria, del Ministerio de Justicia y Gracia. Durante el último año se llevaron a cabo once talleres sobre realidad nacional, en los que participaron 327 funcionarios públicos de diversas instituciones y regiones del país. En el 2003, más de 100 agentes de seguridad del Sistema Penitenciario recibieron capacitación en los resultados del Octavo Informe, mediante el curso básico policial impartido por el Ministerio de Justicia, lo mismo que 26 oficiales de policía que participaron en el curso para mandos medios de la Academia de Policía del Ministerio de Seguridad Pública.
- Los resultados de la *Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia* (ACCD), publicada por el Programa Estado de la Nación en el 2001, continúan despertando gran interés, tanto por la metodología y los análisis que contiene, como por los desafíos que identifica con respecto a la vida política del país. En coordinación con la Defensoría de los Habitantes de la República, se realizaron tres actividades de presentación de este trabajo, en las que participaron 158 personas.

FICHA 2

Apoyo a espacios de reflexión nacional sobre temas centrales del desarrollo

La información actualizada y el análisis pertinente de los informes *Estado de la Nación* también han motivado la organización de foros orientados al debate y la búsqueda de propuestas conjuntas entre diversos actores de la sociedad costarricense, sobre temas relevantes de interés público. Por tal motivo, el Programa ha participado en algunos de ellos con la idea de aportar a una participación informada. Un foro dedicado a las "Políticas de salud y sociedad civil" tuvo lugar durante los días 3 y 4 de octubre del 2002, como resultado de un esfuerzo conjunto del Consejo Nacional de Cooperativas, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Asamblea de Trabajadores

del Banco Popular, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, el Consorcio de Cooperativas de Salud, el Consejo Permanente de Cooperativas de Autogestión y la Organización Panamericana de la Salud, y con el apoyo técnico y metodológico del Estado de la Nación. El objetivo general del foro fue analizar el planteamiento original, su vigencia y el estado actual del proceso de reforma y modernización del sector salud en Costa Rica, con el propósito de generar alternativas de desarrollo futuro que mejoren la eficiencia y la efectividad del sector, incorporando la visión y los planteamientos de la sociedad civil. A esta actividad asistieron 240 personas.

FICHA 3

Aportes para la promoción del desarrollo humano sostenible en el sistema educativo

Los módulos sobre desarrollo humano sostenible para educación primaria y secundaria, elaborados a partir de los informes *Estado de la Nación*, se han constituido en un medio efectivo para motivar la reflexión propositiva de estudiantes y docentes sobre las tendencias del desarrollo humano sostenible y la realidad nacional.

En el 2002, y en coordinación con el Departamento de Bibliotecas Escolares del CENADI, se presentaron los resultados del Octavo Informe y los materiales producidos por el Programa a bibliotecólogas de diferentes regiones educativas.

En el 2003 se realizaron presentaciones del Informe en diferentes direcciones regionales de enseñanza, en

coordinación con las asesorías regionales de Estudios Sociales, principalmente a profesores y profesoras de secundaria de Estudios Sociales y Cívica. Además se dictaron charlas a orientadores y profesores de Religión.

Un logro importante en este ámbito fue el establecimiento de una comisión, en el Ministerio de Educación, con el fin de promover el aprendizaje del desarrollo humano sostenible en las aulas, mediante la elaboración de materiales educativos y la realización de actividades de difusión y capacitación. Como parte de las acciones de esta instancia se cuenta con un plan de trabajo para los años 2003 y 2004, se está impulsando la firma de un convenio para profundizar el trabajo conjunto con el Programa.

FICHA 4

La reflexión en las aulas sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica: una propuesta educativa

Motivar en la niñez centroamericana la reflexión sobre los desafíos que enfrenta la región, impulsar la formación en valores asociados al desarrollo humano sostenible y promover el aprendizaje significativo sobre la realidad de cada uno de nuestros países, han sido los ejes de la elaboración de un "Módulo educativo sobre desarrollo humano sostenible" que será utilizado en el segundo ciclo de la educación primaria.

Esta iniciativa es apoyada por la Embajada del Reino de los Países Bajos y cuenta con la colaboración de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, entidad que, a partir de un acuerdo tomado por los Ministros de Educación en abril del 2001, ha facilitado la coordinación de acciones de seguimiento en cada uno de los ministerios. El acuerdo señala:

- Tomar las decisiones que corresponda para propiciar la inclusión de la temática de este módulo educativo regional en el currículo nacional.
- Hacer atenta excitativa a los gobiernos centroamericanos para que preparen

módulos educativos nacionales basados en sus correspondientes informes nacionales de desarrollo humano.

- Brindar los apoyos administrativos y técnicos necesarios para que el contenido de los módulos educativos refleje con la mayor objetividad y adecuada didáctica, la realidad de la región centroamericana.
- Plantear a las autoridades del PNUD la necesidad de elaborar una versión resumida del *Estado de la Región*, con lenguaje sencillo, para dar amplia difusión en los países del área a la información que contienen estas publicaciones.

(Acuerdo n° 7, XX Reunión Ordinaria de la CECC)

Se dispone de un borrador final del Módulo, el cual ha sido validado por más de cien docentes en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Para evaluar la pertinencia de la utilización del Módulo en el aula, se efectúan talleres de inducción en los cuatro países

escogidos para esta etapa, se continuó con la aplicación de las actividades por parte de los docentes y se finalizó con la entrega de un informe de retroalimentación sobre la experiencia en el aula. Las ilustraciones adjuntas corresponden a las actividades realizadas en la Escuela Rogelio Sinán de Panamá. Paralelamente, un equipo de cada División Curricular de los ministerios realizó una lectura crítica del material, tomando como referencia el currículo oficial del país respectivo. Actualmente se trabaja en la incorporación de las observaciones planteadas por los y las docentes, que se refieren fundamentalmente a la ampliación de los contenidos, la profundización acerca de la situación en cada uno de los países, y el aumento en el número de actividades de aprendizaje.

Una vez completado el Módulo, se entregará a docentes de diversas regiones educativas en Centroamérica. Para ello se organizarán talleres participativos y se dará instrucción sobre los diversos temas que aborda este material, la metodología propuesta para trabajar y diferentes estrategias para su utilización en el aula.



FICHA 5

Diálogo social: un espacio para la gestión de políticas públicas

Como resultado de una iniciativa de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, en setiembre del 2000, más de treinta líderes empresariales y sindicales identificaron y priorizaron sus preocupaciones en diversas áreas del desarrollo nacional, a partir de la presentación de los resultados del *Sexto Informe Estado de la Nación*. Reglas claras y de largo plazo para el sector productivo, servicios educativos y de capacitación de calidad, acordes con los mejores estándares internacionales y adecuados a las nuevas demandas del mercado laboral, y estímulo a las pequeñas y medianas empresas, fueron los tres principales temas de discusión.

Dando continuidad a este esfuerzo, en diciembre del 2000 representantes de ambos sectores presentaron a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) una propuesta de actividades para desarrollar en Costa Rica un proceso de diálogo social bipartito en torno a tres grandes temas: educación, empleo y política económica.

Posteriormente, en el 2003, se elaboró una nueva propuesta, que fue aceptada en el mes de febrero, para continuar con el proceso de diálogo social bipartito sobre tres asuntos de gran interés nacional, como lo son la política nacional de empleo, la reforma fiscal y la conformación de un Consejo Económico y Social.

En materia de política nacional de empleo,

durante el 2003 se realizaron diferentes sesiones de trabajo. Por encargo del Consejo Superior del Trabajo, se integró una Comisión de Empleo a la que se le solicitó preparar una política nacional de empleo. En esta Comisión se discutieron temas como el diagnóstico de las políticas de empleo, crecimiento y desarrollo en Costa Rica, profundización de la apertura económica y tratados de libre comercio, la política de empleo en el Plan Nacional de Desarrollo, componentes propositivos de una política de empleo, legislación laboral y legislación para el fomento de la pequeña y mediana empresa, entre otros. A este punto se prepara un documento de política de empleo, sobre la base de un conjunto de orientaciones acordados por la Comisión.

Las acciones en torno a la reforma fiscal consistieron en asistir a la Comisión Mixta de Pacto Fiscal de la Asamblea Legislativa, y a la subcomisión de Gasto con el fin de preparar una propuesta metodológica de trabajo y aportar elementos para el planteamiento sobre reactivación económica y el desarrollo nacional, así como una propuesta para abordar la rendición de cuentas en el marco de la reforma fiscal.

En cuanto al Consejo Económico Social (CES) a solicitud de los sectores involucrados, el Programa Estado de la Nación actuó como facilitador del proceso; en esta tarea se prepararon documentos y otros materiales de apoyo para el trabajo. El proceso culminó con la redacción de un proyecto de ley para la creación de esta instancia.

FICHA 6

Índice de transparencia presupuestaria

A partir de enero del 2003, el Programa Estado de la Nación, en conjunto con la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica, participa en la construcción del “índice de transparencia del presupuesto público” para Costa Rica. Este estudio se inscribe en el proyecto latinoamericano denominado “Segunda edición del índice de transparencia presupuestaria”. En el 2001 siete instituciones académicas y civiles de América Latina realizaron la primera encuesta sobre la transparencia presupuestaria en cinco países¹: Argentina, Brasil, Chile México y Perú. Durante el 2003 el número de naciones participantes se ha ampliado a diez, con la incorporación de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.

La metodología consiste en combinar tres instrumentos: un estudio legal, un cuestionario de expertos y una encuesta de opinión. El índice se construye con base en esta última. La encuesta fue aplicada entre la población que participa en, o estudia, el proceso presupuestal: legisladores, funcionarios, investigadores y periodistas especializados, entre otros.

Con la combinación de los tres instrumentos se busca proveer un diagnóstico detallado del grado de transparencia en el proceso presupuestario en cada país,

identificando, entre otros aspectos, el nivel de participación ciudadana en las distintas fases del proceso, las carencias actuales de información sobre el uso de los recursos públicos, y cuán útil es la información existente para el ciudadano común. Además, con base en la encuesta se construirán índices numéricos que permitan comparar la transparencia presupuestaria entre las naciones participantes y, a partir de las debilidades identificadas en este tema, se podrán emitir recomendaciones sobre cómo puede ser mejorado. El fin último de la transparencia presupuestaria es que las y los ciudadanos puedan evaluar qué tanto se encuentran reflejados en los presupuestos los problemas más sensibles que enfrentan en sus sociedades.

Las instituciones organizadoras de este proyecto presentarán los resultados de la investigación a finales del 2003.

1 Para mayor información sobre el índice latinoamericano de transparencia presupuestaria pueden consultarse las páginas <http://www.fundar.org.mx/doc-resultadosgeneralestransparencia.pdf> <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/transp.htm>.

FICHA 7

Estudio de actitudes y comportamientos ciudadanos en 18 países, para el *Primer Informe sobre el Desarrollo Democrático de América Latina*

Durante el año 2002 (y hasta junio de 2003), el Programa Estado de la Nación participó en la elaboración del *Primer Informe sobre el Desarrollo Democrático de América Latina*, que auspicia la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD (DRALC-PNUD). A cargo del Estado de la Nación estuvo la realización de un estudio comparativo acerca de las actitudes y comportamientos de las personas con respecto a la democracia y el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en América Latina. El lanzamiento del Informe está programado para fines del 2003.

Un convenio entre el PNUD y la Corporación Latino-barómetro, suscrito en el 2001, destinó aproximadamente una tercera parte del cuestionario de *Latinobarómetro 2002* a este estudio y estableció el acceso a la información al resto de este cuestionario. *Latinobarómetro* es el único estudio comparativo que se realiza periódicamente en los países de la región. En el 2002, la encuesta se aplicó en idioma español en 18 naciones (por primera vez se llevó a cabo en República Dominicana), utilizando un mismo cuestionario y un mismo libro de códigos. Se entrevistó a cerca de 19.000 personas, con muestras que varían entre 1.000 y 1.200 personas por país, con excepción de Paraguay, donde se entrevistó a 600 personas.

El análisis de la información permitió elaborar un índice de apoyo a la democracia (IAD) y comparar sus resultados, tanto entre países como entre distintos grupos de la población. Este índice es una medida-resumen para estudiar el respaldo ciudadano a la democracia. Combina los indicadores de tamaño, activismo político y distancia de las orientaciones hacia la democracia. Las orientaciones son posiciones de apoyo o rechazo a la democracia, identificadas a partir de un conjunto de actitudes acerca de la preferencia por ella y la aceptación

de las normas en las que se basa. Este concepto -y los indicadores e índices elaborados para el Informe- surgen de una adaptación de la teoría de Juan Linz sobre la quiebra de las democracias.

Se efectuó un estudio sobre los modos de participación ciudadana, entendidos como los tipos de intervención que las y los ciudadanos realizan en la vida social y política. Un modo describe un perfil característico de actividades y se reconstruye examinando las cosas que las personas hacen en el ámbito político-electoral y en otros contextos, como los comunales y laborales, contactando autoridades, participando en manifestaciones públicas o apoyando con dinero, esfuerzo o trabajo. Este análisis permitió distinguir, por ejemplo, los sectores prodemocráticos y antidemocráticos, y comparar sus características sociales, económicas y políticas. En este sentido, se indagó si los distintos grupos tienen actitudes diferentes en términos de la confianza en las instituciones, las agendas de política pública o su mayor o menor creencia en la intervención del Estado en la economía. Además, se estudiaron las características sociológicas de la muestra, para determinar el perfil educativo, laboral y demográfico de la población encuestada.

El equipo conformado por el Programa Estado de la Nación para realizar las tareas encomendadas estuvo conformado por Lorena Kikut y Miguel Gómez (estadísticos), Tatiana Benavides y Jorge Vargas (politólogos); este último también estuvo a cargo de la coordinación del trabajo. Se contó con la asistencia de Evelyn Villareal. Durante la realización del estudio se tuvo el apoyo de los profesores Gerardo Munck (Universidad de California del Sur) y Guillermo O'Donnell (Universidad de Notre Dame), así como del equipo coordinador del *Informe Latinoamericano*, encabezado por Dante Caputo (PNUD-Argentina).

FICHA 8

El segundo informe sobre el estado de la región en desarrollo humano

El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, presentado en julio de 2003, se preparó en el marco de diversas iniciativas de apoyo y financiamiento para distintas fases del proceso, bajo la responsabilidad del PNUD. El aporte de los Países Bajos permitió ejecutar la etapa de consulta del temario del segundo Informe, las acciones de difusión del primer Informe, la preparación de módulos educativos y el inicio del proceso de investigación y consulta, el cual fue apoyado posteriormente por la cooperación sueca (ASDI), junto con el IIDH, PRODECA y la CCAD, entidades que apoyaron la elaboración de investigaciones específicas. También asignó recursos la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC), del PNUD. La OPS y CEPAL-México contribuyeron con información y estudios. Además, el Informe fue preparado por una vasta red, en la que intervinieron los equipos nacionales encargados de la producción de informes sobre desarrollo humano en cada país, así como diversas instituciones y organizaciones de investigación de Centroamérica. A su vez, esta red fue articulada por el equipo técnico del Programa Estado de la Nación, de Costa Rica, que tuvo a su cargo el diseño del proceso, las consultas para su preparación, la gestión investigativa y la estructuración final de los capítulos y del documento en su conjunto. Arodys Robles coordinó la investigación del Informe, asistido por Susan Rodríguez.

La elaboración del Informe contó con una amplia participación en todos los países. En los aspectos sustantivos, un Consejo Consultivo compuesto por personalidades centroamericanas invitadas a participar a título personal, aprobó el temario, el estilo del informe y, al término del proceso, la valoración general sobre la región. Para establecer el temario definitivo se realizaron consultas en cada uno de los países, con la participación de más de 80 personas. Para cumplir con el desarrollo de los temas aprobados, se efectuaron 46 estudios específicos, que a su vez fueron discutidos en 14 talleres celebrados en los países, con una asistencia total de

292 personas. Finalmente, el Consejo Consultivo validó los resultados.

El Informe, cuyos principales resultados se resumen en el capítulo 6 de la presente publicación, tuvo como objetivos efectuar una valoración del progreso en materia de desarrollo humano en la región, proporcionar una base para evaluar el cumplimiento de los compromisos de Estocolmo, ser un foro de encuentro de la pluralidad social y política de Centroamérica y una herramienta para la deliberación y acción regionales. Consta de nueve capítulos e incluye un conjunto de indicadores relacionados con el desarrollo humano y con las "Metas del Milenio" de las Naciones Unidas. El texto completo está disponible en www.estadonacion.or.cr

El segundo informe regional ha tenido una favorable acogida en los países del área. En Managua fue presentado el día 25 de julio, con la participación del presidente Enrique Bolaños y el secretario general del Sistema de la Integración Centroamericana, Oscar Santamaría. En su discurso, al referirse a la importancia del Informe, el presidente Bolaños señaló: "Para triunfar, es necesario el diálogo entre los distintos grupos y comunidades sobre los anhelos del país que queremos y satisfacer las justas aspiraciones de nuestra gente. Debemos escuchar atentamente a ese mundo (muchas veces escondido) que está en el alma de las personas y los grupos sociales". Asimismo, diversos aspectos del Informe han sido destacados por la prensa en todas las naciones centroamericanas. En Costa Rica, el periódico *La Nación* apuntó en su Editorial: "El Segundo Informe, documento sólido, bien fundamentado y que debería ser de lectura obligatoria para todos nuestros dirigentes, es menos optimista que el primero, pero tampoco cae en el derrotismo. Como en todo buen análisis sobre una realidad compleja, advierte sobre los contrastes entre países y dentro de estos, y señala tanto signos de esperanza como de pesadumbre". Igualmente, las presentaciones en El Salvador y Guatemala convocaron a un considerable número de personas de distintos sectores.

CAPÍTULO 1 Sinopsis del Estado de la Nación en el 2002

Aspiraciones en desarrollo humano sostenible

Las aspiraciones que fundamentan el análisis sobre el estado de la nación son las siguientes:

Equidad e integración social

- Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades para toda la gente, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología o credo religioso.
- Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, mediante acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos, no generación de exclusión social ni pobreza adicionales.
- Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.
- Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

- Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos y el uso racional de los recursos naturales.
- Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.
- Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien de manera satisfactoria las necesidades de importación.
- Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.
- Deuda pública del Gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.
- Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de etnia, género, credo religioso, ideología o edad.

Armonía con la naturaleza

- Tasa de utilización de los recursos naturales menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.
- Tasa de producción de desechos y contaminantes igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad.

- Medidas socioeconómicas, legales, políticas y educacionales que eviten un mayor deterioro ambiental.
- Participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.
- Minimización del impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural, por medio de la capacidad de prevención, manejo y mitigación.
- Equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.
- Conciencia en las y los ciudadanos acerca de la estrecha relación que existe entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que dicha relación sea armónica.
- Utilización del territorio nacional acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

Fortalecimiento de la democracia

- **Sistema electoral y partidos políticos.** El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos.
- **Administración de la justicia.** Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.
- **Gestión y representación política responsables.** La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control mutuo entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población.
- **Participación y rendición de cuentas.** Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.
- **Convivencia ciudadana.** La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.
- **Política exterior.** La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz, y es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO 1

Sinopsis del estado de la nación en el 2002

Al dar cuenta del resultado de las elecciones del 2002, y particularmente de la conformación de la nueva Asamblea Legislativa, con una presencia considerable de fuerzas emergentes, el *Octavo Informe Estado de la Nación* planteaba la posibilidad de que Costa Rica hubiera entrado en un período de cambio, de magnitud y dirección todavía desconocidas. En el año transcurrido desde entonces tal expectativa no se cumplió. En la esfera política puede decirse que el 2002 fue un año de tanteos. El nuevo gobierno no logró articular un proyecto de cambios que fuera aceptable para la clase política y la sociedad como un todo. La Asamblea Legislativa, sin una fracción dominante, tampoco concretó en leyes los planteamientos hechos por los partidos durante la campaña electoral. En materia fiscal, sobre cuya condición apremiante existe un amplio consenso nacional, solamente se logró una solución transitoria y parcial con la Ley de Contingencia Fiscal. El debate legislativo fue intenso en el campo del control político, pero desde el punto de vista de su contribución al desarrollo humano la producción de leyes fue limitada, en buena parte por las dificultades para reformar el Reglamento legislativo, así como por prácticas de obstrucción. Mientras tanto el tiempo corre, y las ventanas de oportunidad que ofrece el momento histórico-nuevas tecnologías y flujos de inversión, un “bono demográfico” propicio para impulsar una nueva etapa de desarrollo nacional- se van haciendo elusivas. Presumiendo, sin embargo, que en efecto el año 2002 haya sido de tanteos, cabe

guardar para el futuro próximo la esperanza de acciones y decisiones más determinantes.

El Octavo Informe también señalaba una tendencia constante al deterioro de la equidad, base de la paz social y, en gran medida, del desarrollo de Costa Rica. Aunque no se agravó significativamente, esa tendencia se estacionó en el 2002 en uno de los niveles más altos de la historia reciente. Si el año pasado llamó la atención el crecimiento sostenido del coeficiente de Gini, que expresa la disparidad entre los grupos de más altos y más bajos ingresos, este año preocupa la tasa de desempleo abierto, la más elevada en casi dos décadas, el aumento del sector informal y la persistencia de una oferta de empleo de baja calidad. Es claro que el estilo de desarrollo que el país viene practicando, heterodoxo y desarticulado, no ha logrado resolver los grandes problemas nacionales, varios de ellos heredados de épocas anteriores. Aunque haya indudables progresos en algunos ámbitos, especialmente en la apertura comercial y la diversificación productiva, la falta de articulación de estos con el resto del sistema mantiene al país caminando a paso muy lento, insuficiente para reducir la pobreza, mejorar la equidad y avanzar hacia tasas de crecimiento más altas. En esto pesa la progresiva renuncia del Estado a jugar un papel activo como gestor del desarrollo. Las políticas de estabilidad y de apertura parecen haber consumido sus mejores esfuerzos. En efecto, el crecimiento de los últimos tiempos sigue todavía los rumbos abiertos hace veinte años: maquila, zonas francas,

fomento del turismo y diversificación de las exportaciones. Las políticas públicas que impulsaron esos procesos apoyaron la diversificación de la base económica lo suficiente para que, hoy en día, exista estabilidad incluso ante condiciones adversas en los mercados internacionales. Sin embargo, recientemente lo único que se aproxima a una política de fomento productivo, aunque todavía en forma imprecisa e incipiente, es el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME). En la medida en que esa acción logre formalizar empresas y empleos en el sector privado, incrementar su productividad y crear nuevos encadenamientos productivos, tiene sin duda potencial para impulsar el crecimiento en el corto y mediano plazos, y para mejorar la distribución del ingreso. Cabe preguntarse si el Estado costarricense actual, que ha venido debilitando su capacidad técnica y de inversión, tiene los arrestos necesarios para dar un impulso decisivo a esas y otras políticas de estímulo a la producción.

Más lejos en el horizonte, pero con más impacto como factor de desarrollo humano, está la lenta pero constante ampliación en la cobertura del sistema educativo, para cuya continuidad se requiere un incremento en la inversión pública. Esta ampliación debe intensificarse en dos direcciones: la de la educación preescolar y la del cuarto ciclo de secundaria. A la vez es imperativo mejorar la calidad de la infraestructura educativa, el equipo y los materiales de estudio, y emprender prácticas sistemáticas de evaluación de los métodos educativos y la capacitación de los docentes.

Ciertamente hay muchas otras tareas pendientes, y la más apremiante de todas es la fiscal, sin la cual las demás son imposibles, o se malograban en un escenario de inflación, inestabilidad y empobrecimiento. Para poder sacarlas adelante es necesario reducir el temor y la desconfianza recíproca entre las fuerzas políticas y sociales, que ha resultado paralizante en los últimos años. A fin de cuentas, la fórmula para que el país salga adelante no es nueva, y allí está lo bueno: respeto a la institucionalidad democrática, cierta tolerancia en la convivencia, pequeñas y medianas empresas, inversión en desarrollo humano, bajo o nulo gasto militar y una apertura bien aprovechada han sido, después de todo, los elementos que históricamente han hecho a Costa Rica destacar en el contexto latinoamericano.

A continuación, como es habitual, se resume el contenido de los capítulos que componen el Informe, con algunas conclusiones y consideraciones adicionales. El análisis de desempeño

nacional resulta de la evaluación que se hace de las aspiraciones en desarrollo humano sostenible definidas en el Informe.

Equidad e integración social

En el 2002 se mantuvieron, en términos generales, las mismas condiciones de inequidad que habían sido señaladas en los informes inmediatamente anteriores. El coeficiente de Gini, que registra la disparidad de ingresos y que venía creciendo en forma acelerada desde 1997, se mantuvo en el 2002 prácticamente igual que el año anterior. De no revertirse ese coeficiente en los próximos años, se podría estar ante la consolidación estructural de un nuevo nivel de inequidad en la sociedad costarricense. El porcentaje de hogares en condición de pobreza, medida como insuficiencia de ingreso, se mantiene en 20,6. Los hogares en pobreza extrema suman el 5,7%. En términos absolutos el número de personas pobres aumentó de 851.000 a 916.000 entre el 2001 y el 2002. No hay cambios significativos en las variables de intensidad y severidad de la pobreza. Tampoco en el índice de vulnerabilidad, es decir, el número de hogares en riesgo de caer bajo la línea de pobreza, que se mantiene en torno al 13%. Algunos indicadores muestran un leve deterioro: el ingreso familiar promedio se redujo un 3% en términos reales, y el desempleo abierto fue de 6,4%, la tasa más alta desde 1985.

El nivel de instrucción, la distribución del ingreso, el crecimiento económico y la calidad del empleo están entre las principales variables que determinan la incidencia de la pobreza. En el último lustro en Costa Rica empeoró la distribución del ingreso, como ya se ha indicado. El crecimiento económico per cápita ha venido perdiendo dinamismo: fue de 13,6% (acumulado) en el cuatrienio 1990-1994, de 8% en el cuatrienio 1994-1998, y de 4,8% en el siguiente. Si se sustrae el aporte de las industrias electrónicas de alta tecnología, el descenso es aún más pronunciado. En cuanto a la estructura del empleo, el país muestra un panorama en evolución. Este se caracteriza por una drástica reducción del empleo agropecuario, un aumento creciente en el informal y un sector formal cuyo crecimiento es cada vez menor. En estas circunstancias es explicable que no se supere el problema de la pobreza. La historia de las últimas décadas demuestra que las reducciones significativas en la tasa de pobreza sólo fueron posibles cuando el empleo formal creció más que las otras modalidades de ocupación.

El 31,3% de los ocupados agropecuarios se encuentra bajo la línea de pobreza, en tanto que la proporción es del 17,4% para los ocupados en la informalidad, y del 5,2% en el sector formal. Además, en las actividades agropecuarias son más altas las tasas de subempleo visible e invisible. Como reacción a ello ha venido ocurriendo una migración del sector agropecuario al informal, que podría estar reflejando en la migración territorial desde las zonas periféricas hacia la región Central, donde además se encuentran 4 de cada 5 empleos formales del país. El creciente sector informal, sobre todo en el comercio y los servicios, presenta notables desafíos en algunas áreas, como la cobertura de aseguramiento. El porcentaje de trabajadores de ese sector que cotiza en el sistema de seguridad social es de apenas un 30,4% y ha venido decreciendo en los últimos años. Sin embargo, no se puede perder de vista que el sector informal, al mismo tiempo, constituye una importante reserva de fuerza de trabajo e iniciativa empresarial que, de llegar a formalizarse e integrarse mejor en la economía, puede contribuir significativamente a impulsar el desarrollo nacional.

Un componente fundamental de la equidad es el acceso a servicios de salud para toda la

población. Costa Rica alcanzó una esperanza promedio de vida de 78,6 años (81,0 para las mujeres y 76,3 para los hombres). Las principales causas de muerte son las enfermedades cardiovasculares, los tumores y los hechos violentos, como accidentes, homicidios y suicidios. En todas estas últimas se presenta una clara sobre-mortalidad masculina. En general, este cuadro epidemiológico es característico de países desarrollados. La tasa de mortalidad infantil, aunque subió levemente a 11,2 por mil, se mantiene entre las más bajas del mundo en desarrollo, pero se estima que todavía es posible disminuirla. En el 2002 el país además alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo (2,09). Este indicador tiene varias implicaciones: por una parte, estabiliza o incluso disminuye la demanda de servicios para la población más joven en el corto plazo, pero, por otra, crea dificultades para el financiamiento a largo plazo del sistema de pensiones y la atención de las personas de mayor edad (recuadro 1.1). A tan solo un año de haber sido aprobada la Ley de Paternidad Responsable, el porcentaje de nacimientos inscritos sin padre conocido pasó de representar un 30% en el 2000, a un 8% en el 2002.

RECUADRO 1.1

Implicaciones de los cambios en la estructura por edad y la demanda de servicios

Como resultado de la dinámica demográfica tienen lugar importantes cambios en la estructura por edad de la población costarricense, una de cuales es la disminución de la relación de dependencia demográfica. Alrededor de 1970, por cada 100 personas en edades productivas (15 a 64 años) existían 100 en edades dependientes (menores de 15 años y de 65 años en adelante). Esta relación se ha reducido a 54 dependientes en el 2003 y continuará disminuyendo hasta que, alrededor del 2020, alcanzará un mínimo de 44 dependientes por cada 100 personas en edades productivas. A partir de ese año la tendencia se revertirá y el país verá aumentar rápidamente esta relación de dependencia, que en el 2050 será de 61.

Paralelamente se está dando un cambio en la composición por edades de los dependientes. Si se considera la relación de dependencia sólo para los menores de 15 años, ésta se ha reducido, en tanto que la relación de los de 65 y más años ha aumentado. Se espera que alrededor del año 2045 deje de haber un predominio de los niños entre los dependientes y los adultos mayores pasen a ser el grupo más importante.

Estos cambios, que modifican el balance entre las distintas generaciones, tienen grandes implicaciones. Por ejemplo, en el futuro se incrementará el número de familias que tendrán responsabilidades tanto sobre niños como sobre personas en edades avanzadas. Si bien los menores de 15 años perderán importancia relativa con respecto al total de la población, su cambio en números absolutos no será significativo: oscilará entre 1.250.000 y 1.100.000 por los próximos cincuenta años. En lo que concierne a la población de 65 años y más, tendrá un aumento considerable tanto en su peso relativo como en términos absolutos. La población mayor de 65 años de edad está creciendo de manera exponencial y pasará de aproximadamente 200.000 personas en el año 2000 a 1,3 millones en el 2050, duplicándose cada veinte años o menos. Este incremento ejercerá enormes presiones sobre los regímenes de pensiones y los servicios de salud, las dos demandas más importantes a esas edades. En particular, los sistemas de pensiones basados en el reparto y la solidaridad entre generaciones (a diferencia de los basados en la acumulación individual), como los de la CCSS, el

RECUADRO 1.1 (continuación)

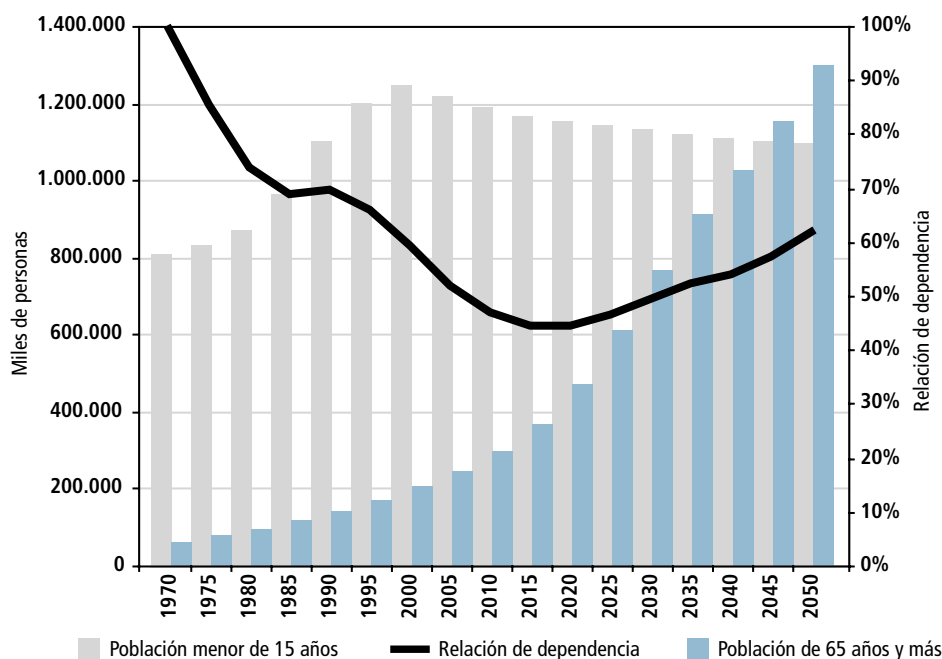
Magisterio Nacional, Hacienda o el Poder Judicial, verán “explotar” la cantidad de pensiones por pagar, sin que se produzca un aumento paralelo en la cantidad de aportes recibidos. A menos que se efectúen desde ya reformas importantes en los sistemas de pensiones, los cambios demográficos descritos podrían llevar a que el país no pueda honrar la deuda generacional adquirida con los aportantes actuales cuando estos lleguen a la edad de retiro. Entre las reformas necesarias pueden citarse el incremento de la edad para pensionarse, el incremento de las cuotas y de los aportantes

y el establecimiento de ligámenes entre las contribuciones hechas a lo largo de la vida y los montos de la pensión.

El aumento ocurrido en la esperanza de vida es la razón fundamental para el crecimiento explosivo de la población adulta mayor. A futuro, sin embargo, no cabe ya esperar aumentos tan grandes como los obtenidos en el pasado. El número de años adicionales que se espera que viva una persona de 65 años de edad fue de 19 en el 2002, siete años más que hace cinco décadas, pero sólo dos años menos que lo esperado para el 2030.

GRAFICO 1.1

Costa Rica: población menor de 15 años, población de 65 años y más y relación de dependencia demográfica^{a/}. 1970-2050



a/ Relación entre las personas menores de 15 años y de 65 años y más, con respecto a la población de 15 y 64 años.

Fuente: INEC-CCP, 2002.

Fuente: Arodys Robles y Luis Rosero, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.

Las principales oportunidades para mejorar la prestación de los servicios de salud están en el ámbito de la gestión institucional. En años recientes la CCSS ha emprendido diversas iniciativas orientadas a resolver problemas como los largos tiempos de espera para atención en procedimientos diagnósticos de consulta externa (gastros copias, ecocardiogramas, ultrasonidos ginecológicos, entre otros) y en una serie de especialidades como Sistema Vascular Periférico y Ortopedia. Entre las medidas para superar esas y otras limitaciones están los compromisos de gestión y la desconcentración de los centros de salud. Los primeros comienzan a mostrar avances positivos, aunque todavía modestos y de calidad dispar. La desconcentración parece estancada, y existe incertidumbre sobre sus resultados efectivos. Una tendencia favorable es la creciente asignación de recursos al nivel primario de atención (27% del presupuesto total efectivo de la CCSS). En el 2002 estos últimos alcanzaron a cubrir al 87,7 % de la población nacional, 7% más que en el año anterior.

En el campo de la vivienda, tal como se ha indicado en informes anteriores, el país ha logrado avances significativos gracias a un sistema financiero e institucional establecido en la década de los ochenta. Este sistema, sin embargo, venía mostrando debilidades notables en materia de transparencia, participación ciudadana y asignación de recursos (deficiencias en los expedientes permitían canalizar recursos hacia familias que no calificaban). Durante el 2002 los responsables del sector se concentraron en subsanar esas debilidades, antes que en ampliar la oferta de bonos y construcciones, que generalmente baja en el primer año de las administraciones. Esta oferta había experimentado una expansión notable en el 2001, como es frecuente en años electorales.

En el 2002 se registró un progreso en la equidad, la apertura al escrutinio público y la calidad del acceso de la población de menores ingresos al financiamiento habitacional. Este avance se debió a la adopción de un conjunto de medidas, en su mayoría aprobadas y puestas en práctica en ese año, tendientes a crear una mayor igualdad de oportunidades, pues eliminan abusos, favoritismos y actos de corrupción que son fuente de inequidad social. No obstante su importancia, aún es temprano para valorar la sostenibilidad de estas políticas. Su reciente adopción sugiere que todavía se encuentran en una etapa de implantación y, por tanto, que los avances no están consolidados.

El país tiene ante sí un gran desafío de equidad en el acceso a regímenes de pensiones. Estos cubren a menos de la mitad de la fuerza de trabajo. Además de constituir en sí mismo un problema de equidad, junto con el creciente envejecimiento de la población y el manejo específico de los fondos de reserva, este hecho se torna en una amenaza a la supervivencia de los regímenes existentes. En particular, el régimen de IVM, que es el primer pilar del Sistema Nacional de Pensiones, enfrentará problemas de sostenibilidad en los próximos años, salvo que se adopten medidas tales como aumentar las cotizaciones, revisar el régimen actual de beneficios, controlar el alto porcentaje de pensiones por invalidez, racionalizar los costos y poner coto a la evasión y la morosidad.

La educación es el principal instrumento de integración y de movilidad social en Costa Rica. En este ámbito la principal preocupación ha sido, en años recientes, la baja tasa de cobertura de la enseñanza secundaria, lo que sugiere el desafío de ampliar la inversión en educación y alcanzar la universalización de esta cobertura. En el último lustro el país ha venido haciendo un esfuerzo para elevar esa tasa, y los resultados comienzan a mostrarse: la tasa neta de escolaridad en secundaria subió 6,8 puntos en cinco años, de 51,9% en 1998 a 58,7% en el 2002; la tasa bruta llegó a 65,6% y, si se consideran las modalidades de educación abierta, alcanzaría el 75,4%. Empero, el problema sigue existiendo, pues en el mejor de los casos uno de cada cuatro jóvenes está fuera del sistema educativo. Hay que admitir que los progresos en este campo tienden a ser lentos. Las becas, el transporte, el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura (incluyendo la construcción de más colegios) pueden seguir contribuyendo a elevar las tasas de escolaridad. Además es importante solucionar los déficit de creación y mantenimiento de aulas de cómputo y bibliotecas. En el caso de estas últimas, el déficit (747) casi duplica el número de las existentes en la actualidad (433).

Las tasas de aplazamiento y reprobación en secundaria son muy altas. En el 2002 solamente el 54,6% de los estudiantes aprobó su año, mientras que un 33% fue aplazado y un 12,4% reprobó. El seguimiento de la cohorte de 1999 muestra que sólo un 32,5% de los estudiantes de secundaria llega a su graduación sin repetir ningún año. Ello puede explicar en parte el descenso abrupto que se da en la escolaridad entre el tercer y el cuarto ciclos. Mientras la tasa neta en

el tercer ciclo es de 64,9%, en el cuarto es de 36,0%. El décimo año de educación es un momento crítico en términos de deserción.

Un estudio reciente indica que los repitentes en primer grado poseen destrezas de lectura significativamente más bajas que los no repitentes. En este sentido, el aumento en la cobertura de la educación preescolar que se ha registrado en los últimos años podría influir favorablemente en el logro académico. Otros factores positivos son el crecimiento en el número de docentes titulados contratados por el MEP, así como los esfuerzos por mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas unidocentes, aunque en este último ámbito se requiere mayor inversión si se desea cerrar la brecha entre esas escuelas y los demás establecimientos educativos.

Siguen siendo preocupantes las brechas entre la educación privada y la pública, que se reflejan en aspectos como infraestructura, repitencia y deserción. A manera de ejemplo, el porcentaje de repitencia en las escuelas públicas es 7,3 veces más alto que en las privadas y, en cuanto a deserción, en los colegios públicos los jóvenes desertan siete veces más que en los colegios privados. Los esfuerzos por mejorar la educación pública deben pasar necesariamente por una mejor planificación, y ésta a su vez requiere mejores sistemas de información y evaluación. Concretamente, hacen

falta evaluaciones sistemáticas del personal docente, de los textos, las metodologías de trabajo en el aula, los materiales educativos y la infraestructura existente.

La cobertura de la educación superior alcanza casi al 30% de la población en el grupo de edad correspondiente. Llama la atención el aumento en la cantidad de universidades privadas, que llegaron a ser 50 en el año 2002, y que en ese año otorgaron el 60% del total de los diplomas emitidos. Se desconoce el número de estudiantes matriculados en esas universidades, que ofrecen unos 1.700 programas académicos, de los cuales solamente nueve han sido acreditados por medio del SINAES. En el caso de las universidades públicas, cada vez son más los hijos e hijas de personas con mayor nivel de educación los que permanecen en el sistema y logran concluir la educación universitaria.

Los servicios culturales que ofrece el Estado pueden ser también un importante factor de integración social. El presente Informe da un primer paso en el estudio del tema, limitándose en esta ocasión a observar la equidad en el acceso a la oferta artística. En este contexto salta a la vista la concentración de esos servicios en la región Central, y particularmente en la ciudad de San José, así como su relativa ausencia en el resto del país, salvo por excepción y en actividades de carácter episódico.

RECUADRO 1.2

Afirmaciones sobre la situación de las mujeres en el Noveno Informe

- La esperanza de vida continúa mejorando: 81,0 para las mujeres y 76,3 para los hombres.
- El país alcanza la tasa de fecundidad de reemplazo (2,09 hijos por mujer).
- En el 2002 la tasa neta de participación por sexo (ocupados y desocupados) respecto a la población de 12 años y más del mismo sexo, era de 73,1% para los hombres y de 38,4% para las mujeres. Sin embargo, cabe destacar que la misma tasa para las mujeres era de apenas 30,7% en 1990, lo cual pone en evidencia el fuerte aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo a lo largo del período de estudio.
- Uno de cada tres ocupados es mujer y su participación es más dinámica en el sector informal.
- El 44,5% de las mujeres ocupadas se encuentra en el sector informal (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. La elevada inserción de las mujeres en el sector informal se traduce en un número también muy elevado de mujeres informales (251.000, respecto a 311.000 hombres).
- El aumento en la dispersión de las horas trabajadas se relaciona con un incremento en la incorporación de mujeres en el sector informal a tiempo parcial, junto a un aumento en la proporción de hombres que trabajan más de 48 horas (sobrejornadas) en el sector formal.
- Casi no hay diferencia entre hombres y mujeres en el sector formal, pues tanto la mitad de los hombres (49%) como de las mujeres (51,5%) están ocupados en ese sector.

RECUADRO 1.2 (continuación)

- Del total de puestos formales creados entre 1990 y 2002 (296.000), 172.000 fueron llenados por hombres y 124.000 por mujeres. Es interesante notar que, mientras el número de hombres ocupados en el sector público se redujo (en poco más de 7.000 personas), el número de mujeres aumentó significativamente (en poco más de 42.000).
- Entre las y los adolescentes se observan diferencias por género en la asistencia escolar: las mujeres superan a los hombres en cuatro puntos porcentuales, y alcanzan una asistencia del 62%.
- El 20,2% de los adolescentes de 15 a 17 años está en la fuerza de trabajo (el 8,4% de las mujeres y el 31,6% de los hombres).
- Las mujeres reciben una porción ligeramente mayor de la inversión social (5%) que los hombres y se observan cambios en la composición del gasto. Los gastos asociados a salud son mayores entre las mujeres (obviamente incluyen maternidad) y se compensan con menores gastos en educación y, sobre todo, en seguridad social. Ello explica por qué las mujeres captan una porción mayor de los programas universales (54%) y una menor porción en los programas contributivos (19%, contra 28% en los hombres).
- Un total de 46.012 demandas por violencia doméstica presentadas en el 2002, 78.424 llamadas realizadas ese mismo año al servicio de emergencias 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 de la violencia contra las mujeres, tomando en cuenta que sólo una parte de las víctimas recurre a estos espacios.
- La iniciativa de los COVIRENAS creció a 188 comités a nivel nacional en el 2002, con la participación de 400 mujeres, que representan un 20% del total.
- De los 81 alcaldes electos, 74 son hombres y solamente 7 son mujeres. Entre los alcaldes suplentes el 56% son mujeres. Las mujeres alcanzan más escaños cuando el criterio de asignación es de representación proporcional, que cuando es de representación mayoritaria.
- De las 456 plazas de síndicos municipales propietarios, 128 son mujeres (28,1%).
- Un factor que ha permitido trabajar con mayor constancia y profundidad el tema de género en la Asamblea Legislativa, es la existencia de la Comisión Permanente Especial sobre la Mujer. En el 2002, esta Comisión se centró principalmente en la discusión del proyecto de ley sobre penalización de la violencia contra las mujeres, al cual se dedicó el 50% de las sesiones.
- En el 2002, once mujeres murieron por violencia doméstica en circunstancias en las que medió una relación de pareja, cuatro por violencia sexual, cinco por violencia doméstica a manos de otros familiares y cuatro por crímenes pasionales.
- Con base en una muestra de alrededor del 53% de las denuncias de violencia doméstica ingresadas en el 2002 es posible establecer que el 86,4% de los casos fue interpuesto por una mujer.
- Persisten las desigualdades de género en Centroamérica. En el índice de desarrollo relativo al género (IDG), la brecha más significativa está en el nivel de ingreso per cápita, que en la mejor situación para las mujeres apenas representa el 50% del ingreso de los hombres (Panamá). Una diferencia notable es la brecha en las tasas de alfabetismo entre hombres y mujeres, especialmente en Guatemala.
- Hay diferencias por países en los hogares pobres con jefatura femenina, pues Costa Rica y Honduras muestran mayores porcentajes, pero sucede lo contrario en Nicaragua y Panamá. Vale resaltar que la jefatura femenina de los hogares es una situación que se presenta con mayor fuerza en las áreas urbanas.
- De los centroamericanos entre 15 y 64 años sin grado educativo, 2,5 millones son mujeres y 1,9 millones son hombres.
- El promedio de años de estudio para las mujeres centroamericanas de 15 a 64 años de edad, que representan el 52,6% del total de ambos sexos, es de 5,5 años, mientras que el de los hombres es de 5,8 años.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Los datos del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” indican claramente que la economía costarricense generó pocas oportunidades en el 2002. Aunque se logró la meta de una inflación de un dígito (9,7%), el PIB real por persona creció apenas un 1%, y el ingreso real disponible por persona un 1,2%. Hay que señalar que ese crecimiento se dio, sin embargo, en un año en que el panorama internacional fue negativo, debido al escaso crecimiento de las grandes economías. Las exportaciones crecieron un 6,8%, pero las importaciones lo hicieron en un 13,6%, con lo cual el déficit de la balanza comercial pasó del 5% del PIB en el 2001 a 9,2% en el 2002, la tasa más alta en diez años.

El crecimiento de la producción obedeció a un incremento en la demanda agregada, y sobre todo en la demanda interna, que aumentó un 4% del PIB. En ese crecimiento jugaron un papel importante las inversiones del ICE y de las empresas de zona franca, que si bien contribuyeron sustancialmente a la formación bruta de capital fijo, también incrementaron el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y, en el caso del ICE, el déficit fiscal, al no haber tenido superávit en el año. Si esas inversiones se reflejan en el corto plazo en un aumento de la producción y las exportaciones, entonces puede ser que se compensen sus efectos sobre la balanza de pagos. De lo contrario, ésta pasaría a constituir un flanco altamente vulnerable de la economía costarricense, al alcanzar niveles insostenibles de déficit, en especial si a lo anterior se agrega el endeudamiento de corto plazo que representó la entrada de capital en inversiones en títulos de deuda, crédito comercial e inversiones en moneda y depósito.

La recuperación de la producción en el 2002 no se tradujo en un incremento de las oportunidades de empleo para las y los costarricenses. La tasa de ocupación disminuyó en 0,6 puntos porcentuales y la tasa neta de participación se mantuvo estancada en 55,4%. El desempleo abierto se incrementó levemente, de 6,1% a 6,4%, la cifra más alta desde 1985, y el subempleo visible llegó a 4,9% en el 2002, la tasa más alta desde 1986. Al comparar el crecimiento de los sectores productivos con las tasas de empleo generadas por ellos queda clara la falta de asociación entre las variables. Mientras el sector de manufactura creció un 2,3%, la población ocupada en esta industria disminuyó en un 2,8%. Por su lado el

sector agrícola, que vio disminuida su producción en 2%, absorbió más empleo en el 2002 que en el 2001. En términos espaciales la generación de empleo y desempleo muestra también diferencias importantes entre regiones y entre éstas y la región Central (mapa 1.1).

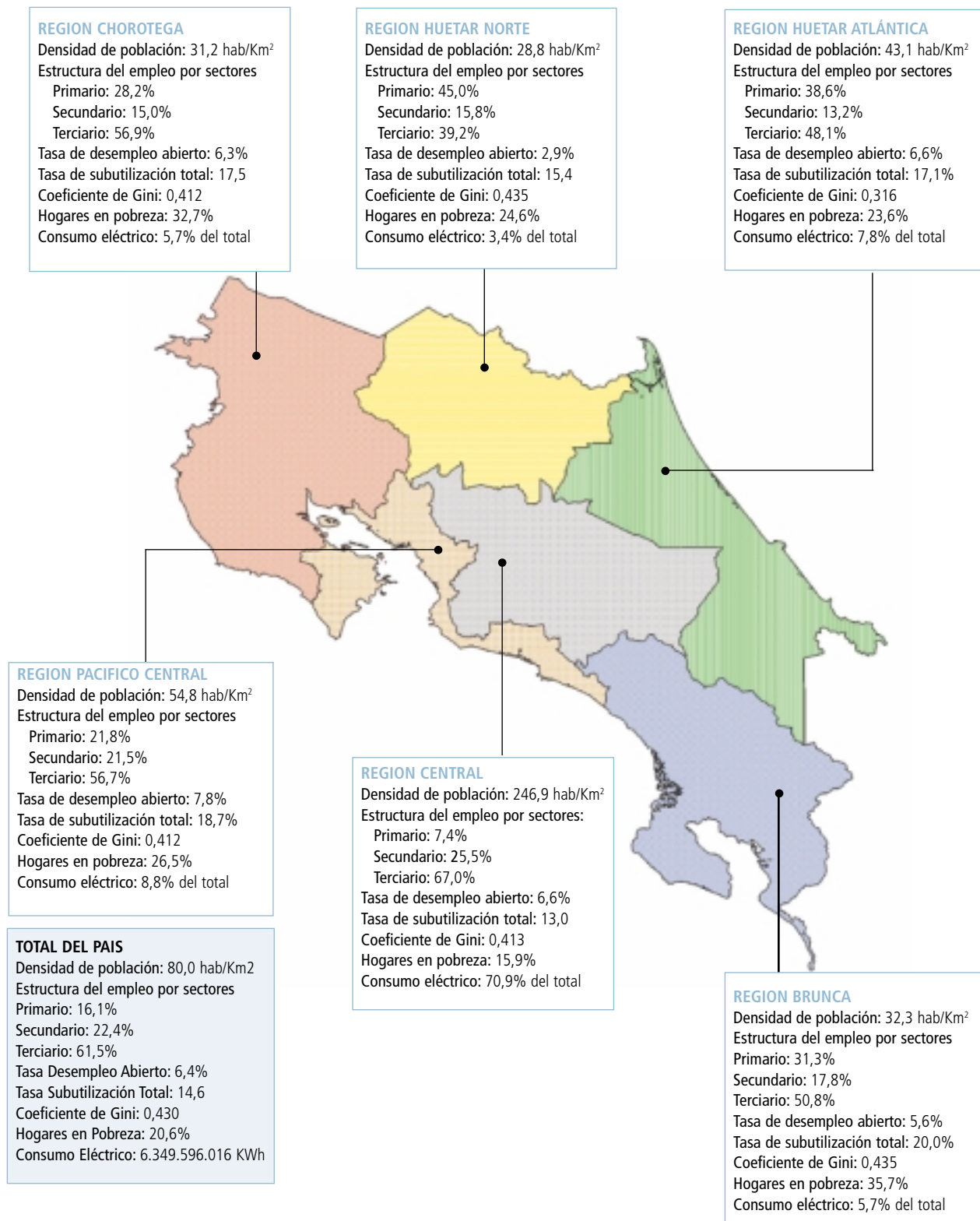
Según el Banco Central, la formación bruta de capital de las empresas que producen para el mercado interno muestra un ritmo “relativamente deprimido”. Con una baja inversión de las empresas, y el consumo limitado por ingresos familiares que no crecen, puede afirmarse que el mercado interno sigue siendo un “motor apagado” de la economía nacional. Esto a pesar de que el crédito al sector privado ha crecido en torno al 11% en los últimos dos años, sobre todo en las áreas de consumo, vivienda y comercio. Los altos márgenes de intermediación financiera, principalmente en la banca estatal (11,76%), permiten que la banca privada aumente sus márgenes de utilidad, pero no parecen disuadir al sector privado de acudir al crédito. Por otra parte, los fondos de inversión y de pensiones han crecido de modo exponencial, hasta alcanzar una masa crítica de ahorro que rebasa la capacidad de absorción del mercado nacional de valores. Las dificultades del sector privado costarricense para emitir acciones o títulos para financiar proyectos (relacionadas con el tamaño de sus carteras y el elevado costo de fondeo por oferta pública), hacen que hasta el momento se desperdicien esos nuevos mecanismos de canalización del ahorro. Es ahora imprescindible desarrollar los instrumentos financieros que los inversionistas institucionales requieren, como la titularización de carteras hipotecarias estandarizadas y proyectos de infraestructura pública con flujos de ingresos garantizados.

Un signo positivo de la economía fue la fuerte recuperación que experimentó la inversión extranjera directa en el 2002, al registrar el monto más alto en su historia (661,9 millones de dólares), con lo cual colocó al país como el mayor receptor per cápita de inversión extranjera directa neta de América Latina (149,6 millones de dólares). El significativo avance en la inversión en la última década resulta importante para el financiamiento del déficit comercial (alrededor del 75% del déficit de la cuenta corriente).

El panorama de la producción nacional muestra, a grandes rasgos, una serie de sectores claramente diferenciados en su situación y perspectivas. Las industrias de zona franca, por ejemplo, han exhibido en los últimos años un intenso dinamismo, aunque sujeto a fluctuaciones;

MAPA 1.1

Costa Rica: indicadores seleccionados, por región. 2002



Fuente: INEC, CCP-UCR, ICE y Sauma, 2003.

según el Banco Central, pasaron de representar un 4,3% de las exportaciones en 1991, al 49,8% en el 2002. Son generadoras de empleo, pero incorporan todavía poco valor agregado nacional, pese a los esfuerzos recientes para que más empresas locales se conviertan en sus proveedores. La permanencia de muchas de estas empresas en el país será incierta a partir del año 2007, cuando regulaciones de la Organización Mundial del Comercio obligarán a retirarles uno de sus principales incentivos: la exoneración del impuesto sobre la renta.

Por otro lado, el sector industrial que produce para el mercado local muestra tasas de crecimiento. Este sector no parece estar en condiciones de impulsar, por sí mismo, una nueva etapa de crecimiento. Ni el comercio centroamericano, ni los tratados de libre comercio recientemente suscritos con México, Chile y República Dominicana, han ejercido un efecto apreciable sobre el sector. No se puede ignorar, por otra parte, que estos tratados constituyen también una amenaza para las industrias con baja eficiencia y competitividad. En el caso particular de las pequeñas y medianas empresas, que son la gran mayoría, en los últimos años se ha aprobado normativa y se ha puesto en práctica una serie de programas institucionales para ayudarlas a incrementar su productividad, fundamentalmente con acciones genéricas y con bajos niveles de coordinación. Por lo reciente de esas iniciativas, todavía es temprano para valorar sus resultados.

El sector agropecuario, que pierde cada año participación en el PIB y en la generación de empleo, está conformado por actividades tradicionales que experimentan decrecimiento o dificultad para crecer (granos básicos, caña de azúcar, banano, café, ganadería vacuna), a la par de otras de desarrollo más reciente que muestran un mayor dinamismo, como la piña, el melón, la naranja, los lácteos, la acuicultura y la pesquería. El sector agropecuario vive un proceso de transición que resulta traumático por la pérdida de empleos, pero que al mismo tiempo muestra signos esperanzadores, gracias a su diversificación, especialmente en la medida en que nuevas prácticas de libre comercio le permitan expandir sus horizontes.

El sector turismo ha venido registrando tasas de crecimiento sostenidas a lo largo de tres lustros, pero en el año 2002 la llegada de turistas disminuyó en 1,6%, en gran medida a causa de los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001. Un estudio de la evolución de esta industria subraya la necesidad de un mayor compromiso del sector

con la conservación de las áreas protegidas, a fin de preservar y fortalecer la “marca” o imagen de Costa Rica como destino para el turismo ecológico.

Finalmente el sector exportador, que ha mostrado un gran dinamismo en los últimos años, en especial en los rubros de productos no tradicionales, tiene un importante problema de concentración de la oferta exportable, tanto si se valora por productos o por número de empresas, como destino de las ventas nacionales. A esto se agrega el problema de la falta de encadenamientos productivos, reiterado ya en varios Informes. Los datos del 2002 indican que 5 empresas aportan el 37% de las exportaciones industriales y en el caso del sector agrícola un número similar de empresas aporta el 24,7%. Además, entre las empresas que más exportan, 14 pertenecen al sector industrial y contribuyen con el 50% de las exportaciones totales.

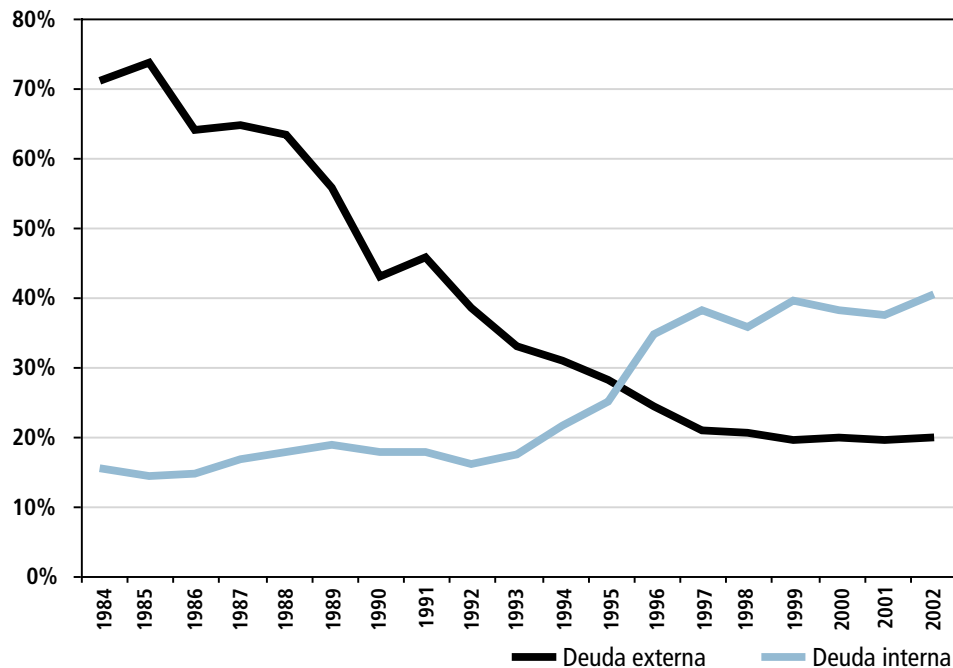
Como se ha reseñado en ediciones anteriores de este Informe, la competitividad está asociada tanto a factores internos de las empresas, como a otros creados por las políticas económicas estatales; con respecto a estos últimos, la infraestructura y el sistema financiero han sido señalados como los principales limitantes de la competitividad empresarial en el país. Costa Rica ocupó en el 2002 el tercer lugar en competitividad, según el *ranking* que define todos los años el Foro Económico Mundial. Este año el Informe incorpora dos estudios especiales sobre temas relacionados con estas materias: el flujo de fondos de inversión y el estado de la red vial.

La principal amenaza a la estabilidad de la economía costarricense proviene del campo fiscal, y concretamente de la deuda pública y el déficit fiscal sostenido. En efecto, aunque la deuda pública total de Costa Rica (interna y externa) representa cerca del 60% del PIB, lo cual no es en sí mismo alarmante o inusual, el 67,2% de esa deuda es interna, está financiada en condiciones desfavorables de plazo y tasa, y debe ser renovada en forma constante, en condiciones cambiantes de mercado, según lo exija el déficit del sector público. El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad de los servicios del Estado, crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta negativamente las tasas de interés y la inflación.

En el plano fiscal el 2002 no fue un buen año. Como resultado de un aumento de los gastos (1,25 puntos porcentuales del PIB) y una reducción de los ingresos (0,12 puntos porcentuales del PIB) el déficit del Gobierno Central fue del 4,3% del PIB, y el del sector público global

GRAFICO 1.2

Costa Rica: evolución de la deuda pública interna y externa en relación con el PIB. 1984-2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

restringido del 5,4%, su nivel más alto en doce años. Esto se debió en parte al restablecimiento del llamado ciclo electoral de las finanzas públicas. En efecto, los gobiernos tienden a aumentar el gasto en el último año de su administración, con el fin de favorecer a los candidatos del partido en el poder. La administración Figueres Olsen (1994-1998) había roto ese ciclo, al mostrar una reducción del gasto público en el último año de su gestión, para cerrarlo con un déficit del Gobierno Central por debajo del 3% del PIB. La administración Rodríguez Echeverría, sin embargo, incrementó sustancialmente el gasto en los últimos meses de su gobierno, lo cual se refleja en el déficit del año 2002. Ese déficit fue financiado en parte con recursos acumulados en caja por el Gobierno, inicialmente previstos para capitalizar al Banco Central. Ello evitó que el financiamiento del déficit tuviera un efecto mayor sobre la inflación o las tasas de interés. Sin embargo, contribuye a mantener el elevado endeudamiento del Banco, que se ve obligado a financiarse con operaciones de mercado abierto, generando un efecto de “bola de nieve” insostenible en el largo plazo.

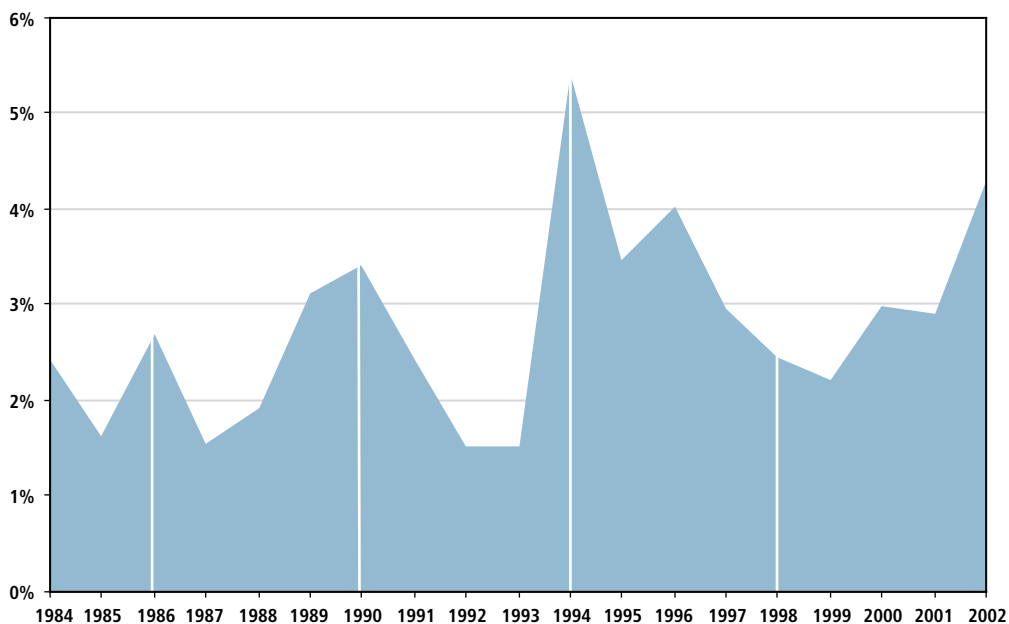
La política monetaria del Banco Central en el 2002 evidenció un cierto endurecimiento, pero

este pudo haber sido mayor, como lo muestra el hecho de que la base monetaria aumentó un 12,5%, y el medio circulante creció aun más que la base monetaria, un 22,3%, la cifra más elevada en los últimos cinco años. La liquidez total, que incluye depósitos de ahorro, depósitos a plazo y otros, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, creció un 21,4%. En cuanto a las tasas de interés, el Banco se limitó a mantener el premio por invertir en colones, lo cual fue favorable para la balanza de pagos en la medida en que atrajo capitales. La política cambiaria mantuvo, con leves oscilaciones, la estabilidad que la ha caracterizado en años recientes, apoyada por reservas monetarias internacionales netas que representan 3,6 meses de importaciones, y que en el 2002 alcanzaron un máximo histórico (con saldos al mes de diciembre) de 1.494,7 millones de dólares.

Hacia el final del año bajo análisis fue aprobada la Ley de Contingencia Fiscal, como medida transitoria para allegar recursos al Estado mientras la Asamblea Legislativa elabora una reforma tributaria más amplia, basada inicialmente en las recomendaciones que hiciera una comisión de exministros de Hacienda.

GRAFICO 1.3

Costa Rica: déficit del Gobierno Central en relación con el PIB 1984-2002



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

Armonía con la naturaleza

El rico patrimonio natural del país tiene varios componentes: bosques, biodiversidad, suelos, aguas superficiales, aguas subterráneas, costas y mar territorial. Conforme se tiene un mejor conocimiento acerca del acervo, el potencial y los riesgos asociados a cada uno de esos recursos, la sociedad costarricense descubre nuevas oportunidades, amenazas y desafíos para el desarrollo humano sostenible. El año 2002 no fue la excepción.

Los bosques fueron el punto de partida del interés nacional por la conservación de la naturaleza, a partir de la década de los setenta. Desde entonces se ha logrado revertir la tasa de deforestación, aunque persiste controversia respecto al porcentaje de cobertura boscosa recuperada; la mayor parte de ésta corresponde a bosques secundarios, producto del abandono de potreros y tierras de cultivo, que todavía no han alcanzado plena madurez ambiental, especialmente en términos de su capacidad para albergar poblaciones de fauna silvestre. No obstante, esos bosques nuevos juegan un papel importante, en sí mismos y como parte de corredores biológicos.

El consumo nacional de madera es de poco más de un millón de metros cúbicos por año. En el período 1998-2001 este consumo fue abastecido por árboles fuera de bosques (43,5%), bosques naturales (23,5%) y plantaciones forestales y sistemas agroforestales (33%). Esa elevada participación de los árboles fuera de bosques en la oferta nacional de madera es motivo de preocupación. Investigaciones de campo hechas por FUNDECOR han puesto en evidencia la práctica de "socolar" bosques para luego presentarlos como potreros con árboles remanentes y solicitar los permisos de corta. Esta práctica aprovecha debilidades de la Ley Forestal, que no tipifica esa práctica como delito, ni tiene definiciones precisas de bosque, bosque secundario o siquiera tala ilegal.

La conservación de los bosques y las áreas silvestres es una tarea en la que convergen los esfuerzos del sector público y los del sector privado. El 38,7% de las áreas protegidas (más de medio millón de hectáreas, el 10% del territorio nacional) es de propiedad privada. Existen en el país 188 Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) en los que participan 2.450 voluntarios. En el 2002 se crearon los

comités regionales de las once áreas de conservación en que está dividido el país. En algunas de esas áreas, como Tortuguero y Amistad-Caribe, diversos tipos de organizaciones locales participan en la gestión, incrementando la eficiencia y ahorrando recursos al Estado. Por su parte, el Colegio de Ingenieros Agrónomos realiza una valiosa labor de fiscalización de las regencias forestales.

Llama la atención que uno de los principales instrumentos del Estado para promover la conservación del bosque, el pago por servicios ambientales (PSA) siga recibiendo montos inferiores a los asignados por ley. En el 2002 le correspondían al FONAFIFO 4.310 millones de colones provenientes al 3,5% del impuesto único a los combustibles y solamente le fueron entregados 3.067 millones, es decir, quedó pendiente una diferencia de 1.243 millones de colones.

De especial importancia ambiental y social es el acceso de los pueblos indígenas, cuyos territorios están cubiertos de bosques en un 61,5%, al pago por servicios ambientales. En el año 2000, 11 de los 22 territorios indígenas solicitaron en su ingreso en el sistema, y 9 de ellos cumplieron los requisitos, por lo cual recibieron sumas significativas en los años siguientes. Aparte de algunas resistencias de orden cultural, la principal barrera para la incorporación de los territorios indígenas al PSA es la falta de titulación de sus tierras. En el 2002, la Sala Constitucional acogió favorablemente un recurso planteado por la Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Rey Curré, y obligó al IDA a proceder de inmediato a la titulación de los territorios indígenas.

Las aguas superficiales y subterráneas son recursos seriamente amenazados. Las aguas superficiales resienten el impacto de los desechos industriales y domésticos sin tratar, además del elevado uso de plaguicidas en la agricultura costarricense, que asciende a 18 kilogramos de ingrediente activo por hectárea, por año. Se ignora el impacto real de esas sustancias en la salud de los agricultores, pues se estima que más del 90% de las intoxicaciones no se reporta. Se han detectado residuos de agroquímicos en los tejidos de delfines en el golfo Dulce. En este campo, una nota positiva la da el desarrollo local de un nematocida natural, a partir de un árbol del bosque tropical seco. Además, algunas empresas bananeras y productoras de helechos han puesto en práctica políticas ambientales destinadas a obtener certificaciones internacionales, que incluyen el control del uso de plaguicidas.

La amenaza más seria sobre las aguas subterráneas, además de la infiltración de agroquímicos,

procede de la ausencia de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas negras, que obliga a casi toda la población a utilizar tanques sépticos, o a verter aguas crudas en cauces superficiales. Ya se han observado señales de contaminación por nitratos en el acuífero Barva. Sin duda, este constituye uno de los principales desafíos ambientales del país para los próximos años.

Costa Rica apenas empieza a adquirir verdadera conciencia de su patrimonio marítimo, y de las oportunidades y retos que éste presenta. El nuevo mapa oficial de la República, elaborado por el Instituto Geográfico Nacional, muestra por primera vez los 598.682 km² de espacios marinos. Un convenio firmado entre los gobiernos de Ecuador, Colombia, Panamá y Costa Rica crea un vasto corredor marítimo entre las islas Galápagos y la isla del Coco. En torno a esta última se han incrementando los esfuerzos de vigilancia y conservación. Es sabido, sin embargo, que el país carece de los recursos necesarios para vigilar apropiadamente su mar continental, lo cual permite que flotas extranjeras pesquen ilegalmente en sus aguas. Dentro de lo visible, causa alarma la sobrecaptura de tiburones en busca de sus aletas, que llevó al INCOPECA a prohibir el desembarco de tiburones desaletados desde el 2001. Para controlar esa y otras prácticas, ese Instituto firmó en el 2002 un convenio con el Colegio de Biólogos, destinado a crear un sistema de regencias en materia de pesca responsable.

La actividad pesquera costarricense se desplaza mar adentro, hacia la captura de especies pelágicas como dorado y tiburón, mientras disminuye la captura de especies costeras, diezmadas por la sobrepesca. Preocupa, en este campo, la negativa de los pescadores artesanales del golfo de Nicoya a observar la veda del año 2002, apremiados por la necesidad de mantener a sus familias y la falta de otras fuentes de ingreso. Cabe señalar aquí que la producción de tilapia en Cañas, Guanacaste, superó en volumen a la pesca total en el Golfo. También aumentó sustancialmente la pesca de sardinas, estimulada por la creciente demanda de la industria enlatadora Sardimar. La Ley de Pesca sigue esperando aprobación en la Asamblea Legislativa.

La producción y el manejo de desechos sólidos están entre los problemas ambientales que Costa Rica ha enfrentado con más dificultad y lentitud. La producción de desechos alcanzó en el 2002 la cifra récord de 1,1 kg/persona/día, con un notorio aumento de los embalajes y empaques de alimentos. Aunque en algunas zonas ha mejorado la tecnología de disposición de esos

materiales, y existen iniciativas puntuales de reciclaje, la mayoría de las municipalidades sigue depositándolos en botaderos a cielo abierto. Se desconoce la forma en que las industrias disponen de residuos peligrosos o altamente contaminantes. De las 36.500 toneladas de aceites lubricantes importadas por el país en el 2001, menos del 5% se recuperó y colocó en sitios apropiados. En cuanto a desechos hospitalarios, no fue sino en el año 2000 que la CCSS estableció una política al respecto, y en el 2002 inició la medición de los desechos producidos en clínicas y hospitales.

En lo referente a la contaminación del aire hubo algunos progresos, sobre todo con la revisión técnica de vehículos automotores a cargo del consorcio español Riteve. Solamente el 48% de los vehículos superó la revisión la primera vez, lo que obligó a sus propietarios a efectuar ajustes para obtener sus permisos de circulación. Sin embargo, el constante crecimiento del parque automotor, y su funcionamiento en condiciones viales de suma estrechez, siguen contribuyendo a la contaminación del aire en los centros urbanos. En el año 2002 se publicaron por primera vez reglamentos oficiales sobre inmisión y emisión de contaminantes atmosféricos para las industrias. Las mediciones efectuadas en el Valle Central dieron resultados dentro de lo aceptable, gracias a las favorables condiciones de circulación del viento en esa zona.

En materia de gestión del riesgo persisten los problemas de vulnerabilidad debidos principalmente al clima, a la falta de aplicación de las regulaciones y a la ausencia de una previsión sistemática y eficaz. Un doloroso episodio de deslizamientos en el cerro Loaiza de Orosi, y daños sustanciales ocasionados por una marejada al rompeolas de Caldera, pusieron en evidencia una vez más esas debilidades. Deficiencias en la Ley Nacional de Emergencias han impedido consolidar el Sistema Nacional de Previsión de Riesgos y Atención de Emergencias.

El ámbito institucional público de la conservación sigue en situación precaria. Los recursos del MINAE disminuyeron en un 3,9% entre el 2001 y el 2002. Persiste el problema de que el 15% del área de los parques nacionales y el 46% de las reservas biológicas permanecen en manos privadas, debido a la incapacidad del Estado para indemnizar a sus propietarios. El SINAC continúa mostrando serias debilidades presupuestarias, administrativas y de planificación, que se reflejan en el mal estado de las instalaciones en los parques nacionales y otras áreas bajo su cargo. A pesar de ello, el número de visitantes

extranjeros a los parques superó por primera vez el umbral de los 400.000, y el de los costarricenses el de los 500.000. Un caso particularmente grave es el de la SETENA, entidad a cargo de evaluar todos los estudios de impacto ambiental que se realizan en el país, y que sólo cuenta con 19 profesionales prestados por otros entes, con equipamiento y recursos claramente insuficientes. Esta situación se ha prolongado ya por varios años -de hecho, desde que se creó la Secretaría- sin que se le dé solución.

Fortalecimiento de la democracia

En el año 2002 tuvieron lugar elecciones para Presidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores municipales y, por primera vez en la historia, alcaldes cantonales, síndicos y concejales de distrito electos por votación popular. Ello elevó a 4.900 el número de puestos de elección pública, que antes eran 1.062. Sin duda alguna este paso es trascendental en el fortalecimiento y la profundización de la democracia costarricense.

Los resultados de la elección presidencial, que por primera vez hubo de efectuarse en dos rondas, y la conformación de la nueva Asamblea Legislativa y de los concejos municipales, fueron analizados en el Octavo Informe, como se hace normalmente en año electoral. La elección de alcaldes, síndicos y concejales, que también debió hacerse en dos partes (diciembre del 2002 y enero del 2003) debido a trastornos climáticos en diez cantones, se caracterizó por un abstencionismo aún mucho más alto que el de las elecciones nacionales: 70,3%. Dos hechos podrían haber incidido en este fenómeno: la falta de una conciencia histórica sobre la trascendencia de la elección de alcaldes, y el desgaste financiero y organizativo de los partidos políticos, luego de las dos arduas rondas electorales realizadas pocos meses antes. Esos mismos factores podrían haber pesado en el relativo éxito de los partidos tradicionales (PUSC y PLN) en la elección de alcaldes. La mayor experiencia y capacidad de movilización de sus estructuras, así como la lealtad tradicional de sus núcleos militantes, les habrían permitido ganar 75 de las 81 alcaldías en disputa (48 el PUSC y 27 el PLN), aunque en muchos casos por estrecho margen sobre el partido emergente con la mayor votación. La configuración de los gobiernos municipales, en general sin predominio claro de un partido, y por lo tanto sin que los alcaldes puedan contar con mayorías automáticas, representa un interesante desafío para

estos cuerpos políticos. Otro de los grandes retos que deben enfrentar es el financiero. La mayoría de las municipalidades tuvo en el 2002 un ingreso por habitante inferior a 30.000 colones anuales, y en algunos grandes cantones ese ingreso es inferior a los 10.000 colones. Los pendientes de cobro son más del 40% de los ingresos municipales.

Los procesos electorales del 2002 pusieron en evidencia graves defectos de la legislación que regula el financiamiento a los partidos políticos. Por ejemplo, carece de disposiciones relativas a una segunda ronda electoral, no comprende financiamiento para las elecciones cantonales, y no establece responsabilidades personales por las transgresiones a esa misma legislación, con lo cual, en la práctica, resulta inocua. Las potestades que asigna al TSE en este campo son limitadas e imprecisas.

El financiamiento estatal del gasto electoral, establecido por ley para esta elección en el 0,1% del PIB, cubre solamente los tres meses y medio de la campaña oficial, pero ninguna regulación impide a las agrupaciones políticas hacer campaña antes de ese periodo. Además, nuevas prácticas de democracia interna en el seno de los partidos, tales como las elecciones distritales y cantonales, incrementan sus gastos. Por lo tanto, las erogaciones efectivas son mucho más altas que las que cubre el financiamiento estatal. Aun restringiéndose a la campaña oficial, en el proceso electoral del 2002 el subsidio representó apenas el 56,7% del gasto reportado por los partidos, mientras en 1990 había representado el 86,9%, con lo cual queda claro que el sistema está generando más dependencia del financiamiento privado para las campañas. Esta situación ha dado lugar a un intenso escrutinio sobre el fenómeno, tanto en el sector privado, por medio de la prensa y organizaciones como Transparencia Internacional, como en el sector público, donde la Asamblea Legislativa designó una comisión investigadora y la Contraloría General de la República acusó penalmente a dirigentes de varios partidos por irregularidades en las declaraciones de gastos.

Con su nueva y compleja conformación, la Asamblea Legislativa ha tenido dificultades para la aprobación de leyes, pero ha intensificado visiblemente sus funciones de control político. El número de sesiones del Plenario dedicadas al tema aumentó de 30% a 42% y se duplicó el número de comisiones investigadoras. Un cambio importante se dio en el hecho de que, por primera vez en la historia reciente, la Comisión de Asuntos Hacendarios no fue controlada por

diputados del partido en el poder. Además, la activa gestión de la Comisión Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos se concentró en la fiscalización del gasto y la rendición de cuentas. En este campo tiene especial relevancia la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y de la Ley General de Control Interno, que, junto con la reforma al artículo 11 de la Constitución Política aprobada en el año 2000, configuran un conjunto de instrumentos para someter a la Administración a criterios de economía, eficiencia, eficacia, planificación, evaluación y responsabilidad de los funcionarios en el cumplimiento de metas. Entre otras cosas, por primera vez se otorga al Plan Nacional de Desarrollo un carácter vinculante. Empero, la metodología para elaborar el Plan muestra debilidades, así como la forma de vincularlo con los presupuestos, de manera que exista coherencia entre estos y los informes de resultados que luego se presentan a la Contraloría General de la República.

En materia de legislación, el interés de los partidos en el 2002 estuvo concentrado en proyectos de orden político, que conformaron más del 40% de las iniciativas presentadas, incluyendo las propuestas de reforma al Reglamento Interno de la Asamblea. En leyes aprobadas es notorio el aumento de las de tema político (de 13 en 1998 a 34 en el 2002). En términos generales, la legislación costarricense tiende a ser "garantista": más del 60% de la normativa aprobada en el 2002 amplía derechos, concede nuevos derechos o establece obligaciones al Estado para protegerlos. No obstante, esas leyes no asignan recursos ni crean instrumentos para asegurar el efectivo cumplimiento de tales garantías.

Un experimento interesante fue la integración, dentro de los cánones fijados por el Reglamento legislativo, de la Comisión Especial Mixta para la Reforma Fiscal. Esta instancia fue formada por diputados de cuatro fracciones (PUSC, PLN, PAC y ML), así como por representantes de los gremios empresarial, sindical, cooperativo y solidarista, estos últimos con voz pero sin voto, al igual que el representante del Gobierno. Los debates en la Comisión fueron intensos y sus resultados iniciales exitosos, ya que se logró formular y llevar al Plenario la Ley de Contingencia Fiscal, que fue aprobada. La Comisión continuó luego elaborando la propuesta de reforma fiscal que se ha discutido en el año 2003.

Siguen existiendo problemas de información y transparencia que dificultan el seguimiento de la ciudadanía a las labores parlamentarias.

A pesar de que las actas de las sesiones son accesibles para los ciudadanos por vía electrónica, no existe un registro que les permita a las personas conocer los patrones de votación de sus representantes.

El Poder Judicial continúa sus esfuerzos por brindar justicia pronta y cumplida a una sociedad altamente proclive al litigio, como es la costarricense. En el 2002 ingresó al sistema casi un millón de nuevos casos, con un aumento del 6,7% en relación con el 2001. No obstante, si se excluyen las infracciones de tránsito simples y sin oposición, así como los casos en que se dictaron incompetencias, la “entrada neta” de casos fue de aproximadamente 460.000, y mostró un crecimiento del 3,7% respecto del año anterior. Aun así, ello significa que, en promedio, cada juez atendió 706 casos en el año, lo que equivale a 14 casos nuevos por semana, con diferentes grados de complejidad. En el ámbito penal, preocupa especialmente la carga de trabajo de las fiscalías. En el 2002 los casos activos sumaron 78.700 expedientes, cifra que tiende a incrementarse como resultado de las nuevas disposiciones del Código Procesal Penal aprobado en 1998. Ello repercute, entre otras cosas, en el número de personas sometidas a prisión preventiva mientras se tramita su juicio, el cual casi se duplicó entre el 2001 y el 2002. Actualmente uno de cada nueve detenidos pertenece a ese grupo.

La Corte Suprema de Justicia ha recurrido a diversos mecanismos administrativos para agilizar el trabajo de los tribunales, con resultados positivos pero todavía insuficientes. En el 2002 se formalizó un nuevo contrato con el BID para continuar el proceso de modernización del Poder Judicial, mejorando su eficiencia y sus capacidades gerenciales, y fortaleciendo al Ministerio Público, la Defensa Pública y la prevención del delito. La Corte nombró en propiedad a 154 jueces que se encontraban en condición de interinazgo (cerca del 25% del total de jueces) y además avanzó en la apertura al escrutinio público, poniendo a funcionar la Contraloría de Servicios y creando una página *web* para ofrecer información al público. Por su parte, la Asamblea Legislativa, al sustituir a tres magistrados por jubilación, procuró establecer métodos objetivos para valorar los atestados de las y los candidatos, y así sustraer esa importante selección de los criterios de política partidista. También conformó una comisión investigadora para evaluar el funcionamiento del Poder Judicial, de cuyo trabajo aún no se conocen resultados.

En cuanto a convivencia ciudadana, hay que señalar que uno de sus indicadores principales, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, se mantiene prácticamente inalterada desde 1999, y figura entre las más bajas de América Latina (6,38 en el 2002). En los datos disponibles al momento de elaborar este Informe, correspondientes al primer semestre del 2002, tampoco se perciben modificaciones significativas en la tasa de delitos contra la propiedad ni en la de delitos sexuales. Siguen aumentando las denuncias sobre violencia doméstica, pero también se incrementa el número de casos terminados por no comparecencia de la víctima. En este tema se observa una tendencia creciente de los jueces a mantener las medidas provisionales, que generalmente consisten en obligar al denunciado a permanecer fuera del hogar; en el 2002 esa medida se elevó al 46% de los casos.

El año estudiado fue relativamente apacible en materia de actos colectivos de protesta que perturbaran la tranquilidad ciudadana o el derecho de circulación. Las únicas excepciones fueron los bloqueos efectuados por productores de arroz opuestos a la importación del grano, y los grupos opositores a la concesión de la revisión vehicular a un consorcio español.

La política exterior costarricense mantuvo en el 2002 sus orientaciones tradicionales, con algunas excepciones significativas. Lo más sobresaliente fue la aprobación, por la Asamblea General de la ONU, del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, iniciativa que Costa Rica había impulsado por muchos años cuya adopción puede considerarse un triunfo diplomático para el país. Por otra parte, Costa Rica planteó la necesidad de que la ONU desarrolle un sistema de indicadores sobre la observancia de los derechos humanos en todo el mundo -similar al que sirve de base para la elaboración del *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD- a fin de eliminar la selectividad ideológica y la polarización en este importante tema. En próximos informes se dará seguimiento a la evolución de esta propuesta.

El país se apartó de su tradición diplomática en dos ocasiones. Al discutirse en la ONU la crisis de Irak, Costa Rica se abstuvo de pronunciarse en favor de la paz, como preludeo a la polémica posición que adoptaría posteriormente, al integrarse al grupo de naciones que apoyaron abiertamente la invasión de ese país. También sorprendió la negativa del Gobierno a apoyar la candidatura de una costarricense para ser electa

juez de la Corte Internacional de La Haya. La candidatura fue presentada por Panamá, y la jurista nacional fue electa en la primera de 16 rondas de votaciones.

En el ámbito hemisférico Costa Rica jugó un importante papel en la aplicación, por primera vez, de la Carta Democrática Interamericana, a raíz de la crisis constitucional en Venezuela. Además prosiguió con los esfuerzos para fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y logró la ampliación del presupuesto asignado a la Corte y la Comisión Interamericanas. En el espacio regional se vieron los primeros frutos del Plan

de Reactivación de la Integración Centroamericana, que el expresidente Rodríguez había presentado en el 2001: se creó un mecanismo para la solución de controversias comerciales y se firmó un tratado sobre servicios e inversiones, propuestas en las que Costa Rica había trabajado durante tres años.

En lo bilateral, el Gobierno llegó a un acuerdo con el de Nicaragua para “congelar” por tres años la disputa por los derechos de navegación en el río San Juan. Mientras algunas personas consideran esto un logro, otras encuentran que implica una renuncia a derechos indiscutibles del país.

RECUADRO 1.3

Características generales y limitaciones del Noveno Informe

El *Noveno 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. Esta edición contiene un capítulo especial que incluye la sinopsis del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, publicado en el 2003.

Al igual que en años anteriores, se ha realizado un esfuerzo por incorporar temas, variables e indicadores nuevos. El “Compendio Estadístico” incorpora un anexo especial con estadísticas básicas, utilizando como fuentes principales los tres últimos censos de población y vivienda (1973, 1984 y 2000). También se incorpora un nuevo recurso, denominado “miniforo”, para el tratamiento de temas de amplia discusión nacional, tales como el mercado de valores, las negociaciones para un tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (conocido como CAFTA por sus siglas en inglés), el control y gestión de obras públicas, garantías ambientales y navegación por el río San Juan.

El capítulo “Equidad e integración social” da seguimiento a los indicadores de pobreza y distribución del ingreso (coeficiente de Gini, razones entre el ingreso promedio de los deciles o quintiles extremos de la distribución) e incorpora una nueva medición de desigualdad en la distribución de los salarios, llamada

“índice de Theil”. Este año el capítulo incluye también un amplio análisis sobre el tema del mercado laboral y explora los vínculos entre empleo y pobreza. Además se profundiza en el estudio de las brechas y rezagos del sistema educativo formal y se indaga en temas nuevos, como el acceso de los y las costarricenses a la oferta artística.

En el capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” se tratan temas como la problemática fiscal y la situación macroeconómica del país. Asimismo, se trabaja con temas específicos, como la política industrial, la infraestructura y los fondos de ahorro colectivo.

En “Armonía con la naturaleza” se siguió avanzando hacia una evaluación más integrada, a partir del concepto de gestión ambiental. Nuevamente se analizan los problemas que afectan al SINAC, se profundiza en el tema de los recursos marítimos y se da seguimiento a la situación de los recursos hídricos, a la vez que se incorporan asuntos nuevos, como valores ambientales, pueblos indígenas y conservación, cambio climático y desechos industriales, entre otros.

En “Fortalecimiento de la democracia”, se actualiza la información recopilada en el Octavo Informe y se analizan temas nuevos, como los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2002-enero de 2003 y el financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, se incorporan nuevas metodologías para valorar la producción legislativa desde el punto de vista de su contribución al desarrollo humano y se incluye un estudio sobre las consultas a la Sala Cuarta efectuadas por la Asamblea Legislativa, en el caso de las reformas constitucionales.

RECUADRO 1.3 (continuación)

CUADRO 1.1

Noveno Informe Estado de la Nación: avances y temas nuevos

Equidad e integración	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indicadores de concentración del ingreso : índice de Theil ■ Brechas y rezagos en el sistema educativo formal ■ Pensiones ■ Relación empleo-pobreza ■ Acceso a la oferta artística
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Política industrial ■ Infraestructura ■ Situación fiscal ■ Fondos de inversión
Armonía con la naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestión de las áreas de conservación ■ Pueblos indígenas y conservación ■ Valores ambientales ■ Recursos marino-costeros ■ Uso de plaguicidas ■ Cambio climático ■ Desechos industriales
Fortalecimiento de la democracia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de las elecciones municipales 2002-2003 ■ Financiamiento de los partidos políticos ■ Producción legislativa ■ Consultas a la Sala Cuarta efectuadas por la Asamblea Legislativa, en materia de reformas constitucionales ■ Política exterior
Capítulo especial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sinopsis del <i>Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá</i>

Centroamérica: el imperativo de la equidad

El presente informe incluye como capítulo especial la sinopsis del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). La relación de Costa Rica con el resto de Centroamérica se ha modificado a lo largo del tiempo. Descartados los intentos unionistas y federalistas de la primera mitad del siglo XIX, el país evolucionó de espaldas a sus vecinos, diferenciándose crecientemente de ellos en lo político y en lo social. Mientras en las demás naciones del área se mantenían estructuras de rígida división social, con una alta concentración de la riqueza protegida por el aparato político-militar, Costa Rica desarrolló una sociedad más civilista, en la que la

inversión pública en educación y salud constituyó un importante factor de movilidad social y facilitó la estabilidad de la democracia. Los primeros pasos de la integración económica regional, en la década de los sesenta, encontraron a Costa Rica en una posición más favorable que las de sus vecinos en términos de PIB per cápita, distribución del ingreso, alfabetización e indicadores de salud. Esas diferencias tendieron a incrementarse con el tiempo, en la medida en que el país mantuvo sus políticas de inversión social y el respeto al Estado de derecho. Las otras naciones centroamericanas, además, sufrieron intensas crisis político-militares en el último cuarto del siglo, que afectaron negativamente sus procesos de desarrollo humano. La pacificación del área trajo consigo nuevas esperanzas de desarrollo, algunas

de las cuales han comenzado a cumplirse. Además se instauró un nuevo espíritu de cooperación y diálogo entre los gobernantes centroamericanos, que no produjo muchos resultados tangibles, pero al menos planteó una agenda y fortaleció la institucionalidad regional. Recientemente, la formulación del Plan Puebla-Panamá, con participación del gobierno de México, la propuesta del Plan de Reactivación de la Integración Centroamericana y la decisión de negociar en forma conjunta un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América, han contribuido a poner los afanes integracionistas en el terreno de lo concreto.

En estas circunstancias, es vital para Costa Rica comprender las características de las restantes naciones centroamericanas, que son sus socios y acompañantes en una nueva etapa de desarrollo. Si bien es cierto que la región ha experimentado cambios dramáticos en la última década, especialmente en términos de convivencia política, no se puede ignorar que muchas de las condiciones que dieron lugar a las crisis del pasado siguen existiendo. Algunos países del área están entre los más inequitativos de Latinoamérica, que a su vez es la región del mundo con la peor distribución del ingreso. La inequidad sigue siendo el rasgo más notable de Centroamérica, por encima de las diferencias económicas, culturales o políticas. Esa característica está estrechamente asociada con el papel del Estado, que tradicionalmente fue muy parco en la promoción del desarrollo social, con las conocidas excepciones. En este orden de cosas, pese a los innegables progresos de los años recientes, los países centroamericanos están obligados a invertir grandes esfuerzos en la construcción institucional de sus Estados nacionales. Tal como lo reconocen hoy los organismos multilaterales, esta es una condición *sine qua non* para el desarrollo, y en Centroamérica es una tarea incipiente.

En el año 2001, el 50,8% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza, y el 23% en pobreza extrema. La incidencia del fenómeno es mucho mayor en el campo, donde vive el 67% de los pobres de la región y el 76,6% de las personas en condición de pobreza extrema. Con importantes diferencias entre países, 3 de cada 5 hogares presentan al menos una necesidad básica insatisfecha. Por otra parte, el 26,7% de la población centroamericana mayor de 15 años es analfabeta, y el 46,8% no cuenta con educación primaria completa.

La existencia de una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso en la región implica que,

para reducir la pobreza, se requerirán mayores tasas de crecimiento económico. Una estimación de PNUD, IPEA y CEPAL sobre las posibilidades de avance en este sentido señala que, en virtud de los niveles de desigualdad existente, aun cuando los países mantuvieran sus tasas de crecimiento del período 1990-2000, sólo El Salvador, Panamá y Costa Rica lograrían reducir sus niveles de pobreza a la mitad.

En las sociedades centroamericanas, la superación de la inequidad pasa necesariamente por políticas de inversión social que incrementen las capacidades de la población. Empero, la inversión social de Guatemala, El Salvador y Honduras, como porcentaje del PIB, figura entre las más bajas de América Latina. Cabe indicar, no obstante, que en el caso de Guatemala la inversión social representa el 46,2% del gasto público total, en parte como resultado de los Acuerdos de Paz, pero el monto es bajo debido a la escasa presión tributaria existente en ese país. Considerando a la región en su conjunto, el gasto social per cápita en 1999 fue de 187 dólares, mientras el promedio latinoamericano fue de 540 dólares.

Enfrentar estas agudas desigualdades en el marco de sistemas democráticos requiere instituciones públicas eficientes, capaces de impulsar el desarrollo y apegadas a las normas de un Estado de derecho. Sin embargo, en todos los países, sin excepción, la base tributaria de los Estados es inferior a la que debiera existir, dado el nivel de su desarrollo. Sin recursos fiscales son imposibles la inversión social y la construcción de la infraestructura requerida. Por otra parte, la democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho.

Casi todos los sistemas de administración de justicia del área, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúan con una precaria base presupuestaria y sujeta a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad. La poca información comparable de que se dispone sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran parte pendiente. No sólo la mayoría de las constituciones y legislaciones nacionales exhibe vacíos, sino que las entidades especializadas en el control de la administración pública (cortes de cuentas, fiscalías y *Ombudsman*)

enfrentan serias dificultades. En varios países, las cortes de cuentas o contralorías enfrentan el triple desafío de la escasez de recursos, potestades contraloras débiles e intentos por cooptarlas políticamente. La excepción -no exenta de dificultades en al menos un país- es el desempeño de los *Ombudsmen*. En ambos temas -administración de justicia y rendición de cuentas- la distancia entre la democracia más antigua de la región, Costa Rica, y las nuevas democracias no se está cerrando. En Guatemala y Honduras el gasto militar sigue siendo más alto que el del Poder Judicial, y en El Salvador y Nicaragua este último es apenas levemente más alto.

Lo anterior no minimiza los esfuerzos de la región para desarrollar Estados democráticos de derecho. En pocos años la mayoría de las naciones centroamericanas ha tenido que enfrentar no sólo el desmontaje de los autoritarismos y la creación de Estados de derecho, sino también el tránsito de la guerra a la paz. Esta situación agrega complejidad a los desafíos, pues cabe recordar que, históricamente, las democracias más antiguas no nacieron con normas e instituciones robustas en materia de administración de la justicia y rendición de cuentas sobre la gestión pública. Estas normas e instituciones fueron desarrollándose a lo largo de, en ocasiones, siglos, hasta alcanzar la importancia que tienen hoy. Este reconocimiento no es una disculpa, pero sí un llamado realista a la definición de prioridades específicas de acción para crear, gradual pero firmemente, modos democráticos de funcionamiento de los Estados centroamericanos, asunto en el que, por su mayor experiencia y logros, Costa Rica puede contribuir de manera importante.

Costa Rica y Panamá son las economías más desarrolladas del istmo. En estos dos países vive una quinta parte de la población de Centroamérica, con un PIB per cápita que asciende a 3.278 dólares. Costa Rica es el mayor exportador del área y, aunque sólo una parte pequeña de sus exportaciones se dirige hacia la región, este volumen es lo suficientemente importante para convertirlo en uno de los principales socios comerciales de los demás países. En contraste, el 33% de las y los centroamericanos vive en naciones que concentran gran parte del territorio y mucha más población -Nicaragua y Honduras-, pero con un PIB per cápita que no alcanza los 1.000 dólares. El tamaño de la economía costarricense es mayor que la suma de la producción de ambos países. A estas dos zonas, que se ubican al sur y en la parte central del istmo, se unen -para completar el panorama regional- dos países

que concentran casi la mitad de la población de Centroamérica (El Salvador y Guatemala) y que, no obstante tener a su haber la mitad de la producción regional en el año 2001 (34.700 de 69.900 millones de dólares), registran un PIB per cápita que asciende a tan sólo la mitad del de Costa Rica y Panamá. Guatemala, el país centroamericano más grande, con una población tres veces mayor a la costarricense, tiene una economía cuyo tamaño es aproximadamente 1,4 veces la de Costa Rica.

En síntesis, en Centroamérica, pujanza y tamaño se distribuyen de manera inversa y desfavorable para una dinámica regional robusta. A diferencia de otras zonas del mundo donde están en marcha procesos de integración (Europa, por ejemplo), en Centroamérica los países más grandes no son los económicamente más avanzados, y los menos desarrollados no son los de menor tamaño, y además están enclavados en el corazón del área. La región se encuentra ante un doble dilema: por una parte, debe equilibrar esas inequidades internas -sin ello los progresos de unos pueden quedar comprometidos por el rezago de otros- pero, por otra parte, como ningún actor local es suficientemente fuerte, ni los mercados suficientemente profundos, la dinámica necesaria no puede generarse sin el aporte extrarregional.

En esta compleja situación, Costa Rica tiene un importante papel que cumplir por su mejor posición de desarrollo, institucionalidad democrática y logros en materia de equidad social. Sin embargo, el país ha mantenido una posición pendular hacia Centroamérica. A épocas de un intenso activismo regional, en las que despliega importantes liderazgos, le siguen épocas de retraimiento, en las que priman actitudes aislacionistas. El resultado de este comportamiento es que, en los últimos años, la contribución de Costa Rica al desarrollo y la integración regionales ha sido menor a la que cabría esperar en razón de sus fortalezas dentro del istmo.

Costa Rica en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2003

Al igual que en años anteriores, el Noveno Informe consigna los resultados del *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano*, publicado por el PNUD (PNUD, 2003). El índice de desarrollo humano (IDH), que se calcula para este Informe, es una medida sintética que resume un conjunto de indicadores relativos a salud (esperanza de vida), educación (alfabetismo y matrícula escolar) e ingreso (ingreso per cápita).

En el Informe correspondiente al 2003, en el cual se consigna la situación de los países de acuerdo con información del año 2001, Costa Rica tiene un IDH de 0,832. Este valor ubica al país en la posición número 42 con respecto al total de países para los cuales se calculó el índice (175) y entre los considerados como de desarrollo humano alto (55 países cuyo IDH es superior a 0,800).

Cuando se comparan los países según su PIB per cápita¹ Costa Rica ocupa la posición número 52, es decir, muestra un rezago de 10 posiciones respecto a su posición según el IDH. Esta mejor clasificación en términos de desarrollo humano que en términos de ingreso se debe fundamentalmente a los logros en salud. Cuando se compara Costa Rica con los países de esperanza de vida similar, estos tienen un PIB per cápita que es alrededor de dos veces y media más alto.

En cuanto al índice de pobreza humana, que mide las privaciones de la población en materia de salud (acceso a agua y nutrición), educación e ingresos, Costa Rica ocupa el cuarto lugar entre 94 países en desarrollo. Si el indicador utilizara únicamente la pobreza de ingresos, la posición nacional sería la número 17. En otras palabras, la alta posición del país en este índice se debe principalmente al acceso a educación, salud, agua potable y nutrición que ha tenido la población.

La posición relativa de las mujeres en materia de desarrollo humano se mide a través del índice de desarrollo relativo al género y el índice de potenciación de género. En el primer caso, el índice registra un leve descenso, no así la posición de Costa Rica con respecto a los demás países. Esto se debe, fundamentalmente, a la poca diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a salud y educación. Sin embargo, sí existe en las estimaciones del índice una diferencia sustancial en los ingresos percibidos por hombres y mujeres. En el índice de potenciación de género, Costa Rica ocupa el lugar 19, en virtud sobre todo del porcentaje de mujeres legisladoras y altas funcionarias y directivas, no así en lo que respecta a la proporción de mujeres profesionales y técnicas.

Los “Objetivos de desarrollo del milenio”

El *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* del 2003 tiene como eje el examen de los avances en el cumplimiento de los “Objetivos de desarrollo del milenio” Estos objetivos provienen de la *Declaración del Milenio*, aprobada en setiembre de 2000 por 147 jefes de Estado y de gobierno y 191 naciones en la Cumbre del Milenio, de las Naciones Unidas. La Declaración expresa un

conjunto de preocupaciones relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo, e incluye áreas como el medio ambiente, los derechos humanos y el buen gobierno. Pone también de relieve las necesidades especiales del continente africano. En términos prácticos, el documento incorpora una serie de objetivos de desarrollo interrelacionados que se refuerzan mutuamente en una agenda mundial, así como un conjunto de metas. De la consolidación de ambos surgió la lista de “Objetivos de desarrollo del milenio” (PNUD, 2001).

Lo anterior no menoscaba en modo alguno los acuerdos adoptados en las cumbres y conferencias mundiales celebradas durante el decenio de los noventa; antes bien, incorpora la mayor parte de los objetivos y metas establecidos en ellos. Los “Objetivos de desarrollo del milenio” concentran su interés en ocho temas prioritarios:

- Erradicar la pobreza y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la equidad de género y fortalecer la posición de las mujeres.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una coalición mundial para el desarrollo.

Para cada objetivo se han fijado metas numéricas que deberán alcanzarse, en la mayoría de los casos, durante el período de veinticinco años comprendido entre 1990 y 2015. La *Declaración del Milenio* incluye además una serie de indicadores para que tanto las Naciones Unidas como los países en forma individual puedan valorar el progreso hacia cada una de las metas.

Para el logro de estas metas se ha señalado la necesidad de un pacto que permita compartir los objetivos de desarrollo entre las naciones ricas y las pobres, por medio de un sistema de responsabilidades compartidas a distintos niveles. De acuerdo con el Informe, el primer paso es “el reconocimiento de que cada país debe seguir una estrategia de desarrollo que responda a sus necesidades específicas”. Este pacto es lo que permitiría superar la pobreza a países o regiones que no han recibido los beneficios de la globalización y la apertura comercial o incluso han visto retrocesos. El crecimiento económico sostenido ha demostrado ser un poderoso instrumento para vencer la pobreza, pero los logros no son automáticos. Para alcanzar los objetivos de desarrollo

del milenio se requieran acciones que garanticen que las naciones y personas pobres participen del crecimiento general y tengan un mayor acceso a activos clave.

De manera más específica, el Informe señala que existe un conjunto de elementos estructurales, como el tamaño de los países, la magnitud de la deuda externa heredada por los gobiernos y las barreras comerciales, que además se ven agravados por un rápido crecimiento de la población. Este tipo de impedimentos estructurales - que en algunos casos existen también al interior de los países- genera círculos viciosos o una “trampa de la pobreza”, que mantiene un crecimiento económico bajo o negativo.

Para escapar de este círculo vicioso, el Informe plantea la necesidad de alcanzar umbrales críticos en materia de sanidad, infraestructura, educación y gobernabilidad. Para ello, sugiere un conjunto de medidas que se refieren a la inversión en desarrollo humano, a fin de potenciar la productividad de la mano de obra, aumentar la productividad de los pequeños agricultores, invertir en infraestructura, desarrollar políticas que fomenten actividades no tradicionales con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, promover los derechos humanos y la equidad social, impulsar la sostenibilidad ambiental y mejorar la gestión urbana.

En lo que respecta a la inversión en desarrollo humano, el Informe subraya la existencia de una relación recíproca entre desarrollo humano y crecimiento económico. La experiencia de los países muestra que, aun habiendo empezado desde niveles similares de ingreso, aquellos con mejores niveles de desarrollo humano tuvieron tasas de crecimiento económico mayores. De esta manera, el aumento en el nivel de educación y salud de una población, además de tener un valor intrínseco, potencia el crecimiento económico, lo que a su vez permite mantener los progresos sociales. Las inversiones en educación y salud, sin embargo, no son efectos inmediatos del crecimiento económico, y requieren un esfuerzo de los gobiernos y de la cooperación internacional.

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 ocho 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 búsqueda 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).
- 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), 5 (1999) y 7(2000).
- Adoptar políticas nacionales en temas clave como 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), 6 (2000), 7 (2001), 8 (2002).
- 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: Informe 6 (2000), 7 (2001), 8 (2002).
- Mejor representación política y mayor participación ciudadana (Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, ACCD, 2001).

- Una reforma del Estado de cara a la población: (ACCD, 2001).
- Descentralización gradual y selectiva del Estado (ACCD, 2001).
- Conexión entre democracia y equidad social (ACCD, 2001).
- Encarar el deterioro acumulado en la equidad Informe 8 (2002) .

Notas

1 El Informe utiliza el PIB per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo en dólares de Estados Unidos.

**CAPÍTULO
1**

Carlos Francisco Echeverría, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Arodys Robles, Isabel Román, Marcela Román y Jorge Vargas redactó la primera versión de la "Sinopsis".

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada en San José el 30 de setiembre del 2003.

CAPITULO 2 Equidad e integración social

Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes

ASPIRACIONES

Las aspiraciones que fundamentan el análisis del tema "Equidad e integración social" son las siguientes:

- Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades para toda la gente, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología o credo religioso.
- Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, mediante acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos, no generación de exclusión social ni pobreza adicionales.
- Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.
- Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades, el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población.

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2002

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza

- El porcentaje de familias pobres se mantiene invariable (20,6%).
- El coeficiente de Gini deja de aumentar.
- El ingreso nacional disponible bruto real per cápita registra un leve aumento (1,2%).
- El desempleo aumenta a 6,4%, la cifra más alta desde 1985.
- El Consejo Nacional de Salarios fija un aumento salarial para el sector público de 4,05% para el primer semestre, y de un 4,38% para el segundo semestre. Para el sector privado se establecen aumentos de 3,29% para el primer semestre y de 4,38% en el segundo semestre.

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población

- La tasa de subutilización total pasa de 13,7% a 14,6% entre 2001 y 2002. La región Central muestra la tasa menor (13,0%) y las regiones Brunca y Pacífico Central tienen las mayores (20,0% y 18,7%, respectivamente).
- El 21 de mayo se crea el Consejo Social; en agosto este organismo oficializa el plan "Vida Nueva", de combate a la pobreza.
- El Ministerio de Hacienda no gira al FODESAF el 53,4% de la transferencia por el impuesto de ventas presupuestada. El acumulado de lo no girado alcanza la suma de 161.656 millones de colones.
- Las regiones Brunca y Central reciben una mayor inversión social por habitante (4% por encima del promedio nacional), mientras que la Huetar Norte percibe la menor (19% menos que el promedio nacional).

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad

- La inversión social crece un 5,8%; en términos per cápita el aumento es de un 3,7%.
- El país alcanza la tasa de fecundidad de reemplazo (2,09).
- La tasa de mortalidad infantil tiene un leve crecimiento, de 10,8 en el 2001, a 11,2 en el 2002. Aunque se registran menos muertes infantiles en términos absolutos, la reducción en el número de nacimientos (-5.257) hace que la tasa aumente.
- Se registran 12.251 casos de dengue, un 30,1% más que en el año 2001.
- Propuesta para reformar el régimen de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social genera amplio debate entre sindicatos, colegios profesionales y empresarios.
- Se aprueba la Ley General de la Persona Joven, que crea el Sistema Nacional de la Juventud.
- Se promulga la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, que oficializa el funcionamiento del SINAES y lo declara de interés público.
- Se implementa el subsidio del transporte público a los adultos mayores, que se brinda mediante el sistema de distribución mensual de tiquetes.

Un entorno de seguridad humana para aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas

- Los casos de violencia doméstica entrados en las oficinas judiciales pasan de 43.929 en el 2001 a 46.012 en el 2002. Los cantones con mayores tasas de denuncias por habitante son Cañas, Puntarenas, Liberia, Aguirre-Parrita, Alajuelita y en el distrito de Hatillo.
- Reforma al Código de Familia permite al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) intervenir en el proceso de adopciones de niños y niñas costarricenses por parte de extranjeros.
- Sala Constitucional obliga al Ministerio de Hacienda a transferir al PANI el 7% del impuesto sobre la renta estipulado en la Ley Orgánica de esta institución.
- La inversión social en el sector cultura y recreación se contrae en un 11% con respecto al 2001.

CAPÍTULO 2

Equidad e integración social

Introducción

La evaluación del desempeño nacional en materia de equidad e integración social busca responder a la siguiente interrogante: ¿avanzó Costa Rica hacia un entorno de mayor equidad y se lograron mejorar las oportunidades de integración social durante el último año? Aunque el capítulo centra su análisis en el 2002, los resultados se ven a la luz de la tendencia en las principales variables a lo largo de la última década, siempre que la información lo permite.

El capítulo se organiza alrededor de las cuatro aspiraciones básicas del desarrollo humano en materia de equidad, e inicia con una valoración global del desempeño que indica cuánto se acercó o alejó el país durante el 2002 a cada una de las aspiraciones básicas. Se presenta luego un análisis desagregado por aspiraciones.

La primera de ellas se refiere al logro de un entorno creciente de equidad y mejor distribución de la riqueza. En este apartado se da seguimiento a la evolución de los indicadores tradicionales de concentración en la distribución del ingreso (coeficiente de Gini, razones entre el ingreso promedio de los deciles o quintiles extremos de la distribución) y se incorpora una nueva medición de desigualdad en la distribución de los salarios, llamada “índice de Theil”.

En la aspiración de integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, el capítulo valora la situación de las personas pobres, con especial énfasis en el vínculo entre pobreza y empleo, a fin de

estudiar las oportunidades de integración que el mercado laboral ofrece a estos grupos. Como complemento, se analiza un sector especialmente vulnerable, la población infantil y adolescente que trabaja. Para cada uno de los temas se realiza la mayor desagregación posible de los indicadores, de manera que se puedan observar brechas entre los distintos grupos sociales.

La aspiración sobre oportunidades ampliadas de la población a servicios sociales de calidad se centra en las oportunidades abiertas por la sociedad costarricense en materia de desarrollo humano durante el año 2002. Incluye la valoración del desempeño en temas de acceso a una vida larga y sana, educación, vivienda y pensiones. Finalmente, esta sección analiza el papel de la inversión pública social en el mejoramiento del acceso a los servicios.

La última parte del capítulo explora puntualmente algunos elementos que aluden a una compleja dimensión de la equidad: la aspiración de un entorno de seguridad humana, que propicie el desarrollo de las capacidades creativas. La evaluación aquí es puntual; se incluye un análisis sobre la violencia contra las mujeres, y una aproximación sobre el acceso de la población a la producción cultural, tema que se espera ampliar en futuros Informes.

Valoración general

La valoración del desempeño del país en materia de equidad e integración se realiza a partir de los resultados concretos obtenidos al evaluar las aspiraciones.

En cuanto al logro de un entorno creciente de equidad y mejor distribución de la riqueza los resultados indican que, por primera vez desde 1997, en el 2002 la desigualdad en la distribución de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini y las razones de ingresos de deciles y quintiles extremos de la distribución, dejó de aumentar. Es temprano para saber si esta situación representa un cambio en la tendencia que se venía registrando. En el largo plazo, destaca el hecho de que la desigualdad alcanzó el segundo nivel más alto desde inicios de los años noventa. En el 2002, el 20% más rico de la población (según los ingresos captados por la EHPM) tuvo un ingreso promedio once veces mayor que el 20% más pobre. Una medida complementaria, la desigualdad salarial, confirma la tendencia de aumento en la concentración en los últimos doce años. Las brechas salariales están asociadas principalmente a diferencias en el nivel educativo de la población ocupada.

Respecto a la aspiración de integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos no hay progresos y, más bien, se registran signos de deterioro importantes. En el 2002, por noveno año consecutivo, la pobreza medida como insuficiencia de ingreso mantuvo estable su incidencia en un 20,6% de los hogares, aunque en términos absolutos el número de personas en esta situación aumentó a 916.000 (23,5% de la población). La incidencia de este fenómeno sigue siendo mayor en la zona rural que en la urbana (25,4% y 17,3%, respectivamente). El estancamiento de la pobreza medida con el método de línea de pobreza está relacionado con el bajo desempeño del mercado de trabajo.

La integración, evaluada a partir de las oportunidades que genera el mercado laboral, indica que no se están generando alternativas de calidad para los grupos tradicionalmente excluidos. Un hallazgo central del capítulo es que, en parte, la pobreza no se ha reducido en los últimos años porque no ha aumentado de manera significativa la proporción de empleos formales en la economía, ni han mejorado las condiciones laborales de los trabajadores agropecuarios e informales. Aunque la razón de formalidad se incrementó significativamente entre 1990 y 1994, al pasar de 0,87 a 0,96, desde 1994 ha aumentado muy lentamente. Por el contrario, el empleo informal crece y el agropecuario muestra tasas de crecimiento negativas en el mismo período. Entre 1990 y 2002 disminuyó en 21.000 el número de ocupados en el sector agropecuario y la incidencia de la pobreza siguió siendo mayor entre los ocupados informales y agropecuarios.

El análisis por región y sexo muestra desigualdades en el acceso a empleos de calidad. Uno de cada tres ocupados es mujer y su participación es más dinámica en el sector informal (ahí está el 44,5% de las ocupadas). En cuanto a las regiones, la Brunca y la Chorotega continúan mostrando las mayores incidencias de pobreza (41,7% y 37,2% de la población, respectivamente). Un estudio sobre el trabajo infanto-juvenil detectó problemas de integración importantes para aquellos niños y jóvenes que, por estar trabajando, ven afectado su derecho al estudio. De acuerdo con datos del Censo 2000, un 5% de la población de 12 a 14 años (10.622 niños y 2.017 niñas) se declaró incorporada a la fuerza de trabajo, ya fuera como ocupada o como desocupada; de ellos, sólo cerca del 20% asiste también a la enseñanza regular. Por su parte, el 20,2% de la población de 15 a 17 años está en la fuerza de trabajo y de ellos únicamente alrededor de un 16,5% también asiste a la enseñanza regular.

Además de los problemas ya señalados en las oportunidades que genera el mercado laboral para quienes logran ocupar un puesto de trabajo, el 2002 también fue, en general, un año difícil. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples mostró una caída del 3% en el ingreso familiar promedio en términos reales. Esta 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.

En cuanto a la aspiración de oportunidades de acceso ampliadas de la población a servicios sociales de calidad, la valoración del desempeño indica que, en aquellas áreas en las que el país ha alcanzado altos niveles de desarrollo, los logros se mantienen, pero no se reducen los déficit en las de mayor rezago. Respecto al logro de una vida larga y sana los resultados siguen siendo positivos. 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. Un hecho relevante del año en estudio es que el país alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo (2,09) y pasó a ocupar el segundo lugar en América Latina en este indicador. Esto es señal de 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. Aspectos de la salud con un desempeño preocupante en el 2002 fueron el aumento en el número de casos reportados de dengue y el crecimiento del número de muertes por comportamientos sociales, con una clara tendencia a la sobremortalidad masculina.

La organización del sector salud para atender las necesidades de la población no mostró en el 2002 novedades importantes, excepto por un énfasis en la elaboración de propuestas, propio de un año de cambio de gobierno. En materia de prestación de servicios los logros fueron puntuales. Se confirma la tendencia a aumentar la proporción del gasto de la CCSS dedicado al primer nivel de atención, aunque éste sigue representando una proporción baja (27%). Por otro lado, la evaluación de compromisos de gestión indica un aumento en las coberturas de atención de la mayoría de los programas de atención integral, pero persisten notables brechas entre las coberturas totales y las de calidad. En el proceso de desconcentración no hubo avances en el número de centros bajo esta modalidad de gestión (34), y los funcionarios de los establecimientos en desconcentración tienen una percepción modesta en cuanto a sus resultados. Finalmente, en este tema merecen una llamada de atención las debilidades detectadas en los controles sobre la compra de servicios externos.

En materia de acceso al conocimiento, el sistema educativo formal sigue presentando rezagos. Si bien en términos de cobertura hay logros significativos en primaria y se registran avances en la recuperación de cobertura en secundaria, al profundizar el análisis desagregado se identifican algunas señales preocupantes. En el caso de la primaria, el Informe advierte sobre la situación de las escuelas unidocentes, que representan el 44,9% del total de escuelas del país y el 8% de la matrícula, y que muestran los mayores porcentajes de repitencia (11,4%) y reprobación (11%), así como una jornada escolar reducida, pero con el mismo programa de estudios. Si bien en el 2002 algunas contaron con dos docentes, la realidad es que el país tiene una deuda con los niños y niñas que asisten a estos centros, para mejorar la calidad y las condiciones en que reciben educación.

Por su parte, la secundaria continúa mostrando los mayores problemas del sistema. Un análisis de la cohorte del año 1987 revela que sólo el 31,3% de los niños y niñas que ingresaron a primer año lograron concluir la secundaria. Respecto a los otros niveles del sistema, la secundaria sigue registrando los mayores problemas de deserción y repitencia, con marcadas brechas

entre instituciones públicas y privadas, así como entre zonas. En el nivel universitario se han ampliado la matrícula y la oferta educativa, pero sólo existe información para conocer la situación de las universidades públicas. La oferta privada creció considerablemente en los últimos diez años, pero no así los mecanismos para su regulación. En el caso de las universidades públicas, resulta llamativo que sean cada vez más los hijos de personas con mejor nivel de educación los que permanecen en el sistema y logran concluir la educación universitaria. Queda claro en el capítulo que cuando el clima educativo familiar es poco favorable, el rendimiento y la retención son bajos.

En el ámbito del acceso de la población a otros servicios para lograr un nivel de vida digna figuran también la vivienda y las pensiones. Respecto a la primera, en el 2002 disminuyó el número de bonos familiares de vivienda pagados por el BANHVI, ratificándose así una tendencia que se ha venido presentando en los últimos ocho años, de reducción en la entrega de bonos durante el primer año de gobierno. En contraposición, se registró una expansión de la vivienda para sectores medios y altos, especialmente por la creciente oferta de crédito en dólares para este rubro. Los avances en materia de acceso se dieron más bien en el área normativa, pues durante el año se aplicó una serie de medidas orientadas a eliminar los abusos, favoritismos y actos de corrupción que habían venido afectando las políticas públicas destinadas a la vivienda de interés social y, por ende, disminuyendo la igualdad de oportunidades de acceso a los programas. Control en la asignación de los bonos, creación de mecanismos de control y transparencia en la definición de beneficiarios y el financiamiento de los proyectos, son algunos de los nuevos criterios de evaluación introducidos en la política de vivienda.

Respecto al sistema nacional de pensiones hay tres temas que interesa destacar. Primero, la cobertura de la fuerza de trabajo sigue siendo baja: alcanza un 48% si se suman los regímenes básicos (el de IVM representa un 42,6%) y los fondos establecidos por leyes especiales. A pesar de los nuevos instrumentos creados por la Ley de Protección al Trabajador, la afiliación en los regímenes básicos no ha mejorado, especialmente en la cobertura de la población ocupada independiente. En segundo lugar, la sostenibilidad financiera del régimen de IVM está siendo afectada por varios elementos: la prima fija del 7,5% de los salarios, la morosidad y la evasión, el régimen de beneficios, la dimensión de la base contributiva y el crecimiento del número de pensionados

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores de equidad e integración social

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002
Brechas de equidad					
Relación entre el ingreso promedio real de los patronos y de los asalariados ^{a/}	1,6	1,5	1,6	1,8	1,7
Relación entre el ingreso promedio real de los patronos y de los trabajadores por cuenta propia ^{a/}	2,1	2,0	2,0	2,6	2,6
Relación entre el ingreso familiar per cápita promedio del V quintil y el I quintil ^{a/}	8,5	9,1	9,7	11,2	10,7
Relación en la tasa de subutilización más alta y la más baja, según región ^{b/}	1,7	1,4	1,7	1,8	1,5
Relación en la incidencia de la pobreza más alta y la más baja ^{a/}					
Según región	2,3	2,3	2,3	2,0	2,2
Chorotega	34,1	35,5	35,3		
Brunca				31,2	35,7
Central	15,0	15,6	15,4	15,4	15,9
Según grupo de edad de la jefatura del hogar	1,5	2,5	1,7	1,8	1,6
De 60 años a más	26,3	27,1	27,4	27,8	29,0
De 15 a 24 años	17,1	10,9	15,8	15,1	18,0
Relación en la incidencia de la pobreza rural y urbana ^{a/}	1,39	1,36	1,49	1,49	1,47
Porcentaje de deserción escolar					
I y II ciclo diurnos	4,9	4,4	4,1	4,5	4,0
Relación en la deserción entre dependencia pública y privada ^{d/}	4,0	3,3	3,6	4,0	4,0
Relación en la deserción entre zona rural y urbana	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
III ciclo y educación diversificada diurna y nocturna	13,7	11,3	11,9	12,4	12,0
Relación en la deserción entre dependencia pública y privada ^{d/}	5,7	7,7	7,1	6,2	7,1
Relación en la deserción entre zona rural y urbana	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0
Relación en el porcentaje de promoción de bachillerato					
Entre dependencia pública y privada	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Entre zona rural y urbana	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
Integración social					
Tasas netas de escolaridad en educación regular					
Preescolar (preparatoria)	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9
I, II y III ciclos	82,0	82,1	83,2	83,6	84,6
Educación diversificada	30,2	30,7	33,6	36,4	36,0
Porcentaje de jóvenes que sólo estudian (12 a 17 años)					
Educación formal	62,4	66,2	68,0	68,4	71,5
Educación formal y no formal	64,4	67,3	69,1	70,1	72,9

CUADRO 2.1 (continuación)

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002
Diferencias por zona (urbana-rural)					
Educación formal	22,1	16,9	18,5	18,2	18,1
Educación formal y no formal	22,7	17,3	19,2	19,0	18,9
Porcentaje de la población cubierta por seguro de salud	89,4	89,1	87,9	87,5	86,8
Porcentaje de la población cubierta por seguro de pensiones	47,9	50,4	48,0	44,3	44,2
Porcentaje de la población con acceso a energía eléctrica ^{d/}	93,2	94,4	97,0	97,0	97,0
Teléfonos por mil habitantes	209	224	235	242	258
Porcentaje de la población con acceso a Internet ^{e/}			3,8	5,2	7,3
Tasa de homicidios por cien mil habitantes	5,9	6,4	6,1	6,4	6,2
Oportunidades para la integración y la movilidad social					
Variación anual de salario mínimo real ^{f/}	3,5	2,2	-0,6	0,2	-0,6
Inversión social per cápita real ^{g/}	179.434	187.261	195.454	203.516	207.628
Porcentaje de la matrícula en educación con acceso a informática educativa					
Preparatoria, I y II ciclo público y semipúblico, diurno	38,4	39,1	40,0	44,6	49,0
III ciclo público diurno y nocturno	63,9	64,2	65,2	nd	64,6
Porcentaje de la matrícula en primaria con acceso a segunda lengua	44,6	38,9	53,4	52,1	55,9
Número de becas otorgadas por FONABE			23.172	42.535	42.201
Primaria			7.303	11.304	11.438
Secundaria académica			8.780	16.266	15.370
Secundaria técnica			4.572	10.006	10.833
Otros ^{h/}			2.517	4.959	4.560
Porcentaje de la población cubierta por EBAIS	60,6	68,9	68,9	80,7	87,7
Bonos familiares de vivienda pagados	10.652	6.602	19.733	14.015	9.238
Estrato 1	7.430	4.229	14.065	9.558	6.700
Estrato 2	2.883	1.970	4.709	3.388	2.172
Estrato 3	298	330	837	938	319
Estrato 4	41	73	122	131	47

a/ Las cifras son totalmente comparables a partir del 2000. Sin embargo, para comparar con las de años anteriores se debe tener presente el cambio en el cálculo de las estimaciones.

b/ La más alta corresponde a la Región Central y la más baja a la Chorotega, excepto en el 2001 y el 2002, cuando la más baja fue la Brunca. Las cifras son totalmente comparables a partir del 2000; no obstante, para comparar años anteriores se debe tener presente el cambio en el cálculo de las estimaciones.

c/ La dependencia privada incluye privado y privado subvencionado.

d/ A partir del 2000 se mantiene el mismo dato de cobertura según el Censo 2000.

e/ Módulo de vivienda de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

f/ Cambio porcentual respecto al año anterior en el valor del índice del salario mínimo real promedio, año base 1984.

g/ Colones de 1999. Para el cálculo se utilizaron las nuevas proyecciones INEC-CCP, 2002.

h/ "Otros" incluye preescolar, taller prevocacional, secundaria nocturna, becas presidenciales, enseñanza especial, proyectos especiales, madres solteras postsecundaria matemática, postsecundaria general, primaria aula abierta, bachillerato por madurez, secundaria aula abierta, nuevas oportunidades educativas para jóvenes y CINDEA.

por invalidez en relación con los del régimen de vejez. Por último, en términos de la administración de los fondos de reserva, es preocupante que la cartera esté altamente concentrada en deuda pública (87%) y en títulos de corto plazo (el 72% está colocado a menos de tres años).

El esfuerzo público para mejorar el acceso a los servicios básicos para el desarrollo de las capacidades humanas se ve reflejado en la inversión social. En el 2002 ésta aumentó y representó casi el 20% del PIB, para un crecimiento del 5,8%. Comparado con la inversión social a inicios de los años noventa, este indicador resulta un 62% superior al existente en 1990, visto globalmente, o un 21% mayor en términos per cápita. Por rubros, se contrajo el gasto en programas de alimentación y nutrición, así como los ya limitados gastos de desarrollo o de capital (8%, especialmente en educación y vivienda). Por otro lado, se expandieron el gasto en compras de bienes y servicios y las transferencias corrientes. La inversión en salud es la más distributiva, y los rubros de atención primaria y programas de nutrición son los más progresivos. Seguridad social continúa mostrando una amplia regresividad, por el efecto de las transferencias a pensiones. El análisis del gasto destaca que los niños y niñas menores de 6 años, los jóvenes de 15 a 17 y los adultos en edad activa son los que reciben menos gasto. 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.

Finalmente, en lo que concierne a la aspiración de un entorno de seguridad humana y el desarrollo de las capacidades creativas, el balance es puntual. Por un lado, la violencia contra las mujeres se mantiene como una de las manifestaciones más palpables y graves de inequidad social y, aunque el país ha logrado avances significativos en materia de violencia intrafamiliar, el tratamiento de la violencia contra las mujeres ha perdido especificidad. Los retos en esta materia suponen, entre otras medidas, monitoreo y evaluación de las iniciativas emprendidas, creación de un sistema de información sobre violencia contra las mujeres, fortalecimiento institucional y aprobación de la legislación en trámite.

En cuanto al acceso de las personas a la producción cultural, la aproximación realizada permitió determinar un acceso diferenciado que tiende a concentrar la oferta en el Valle Central y un gasto público muy pequeño (menos del 1% del total) que tiende a decrecer y a beneficiar a

los sectores de mejores ingresos. Este es un tema de difícil tratamiento, debido a la inexistencia de indicadores y registros administrativos regulares.

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza

La aspiración de un “entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades para toda la gente, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso”, es uno de los parámetros que guía la evaluación del desempeño de la sociedad costarricense en el año 2002.

Como se señaló en el Octavo Informe, la medición de la riqueza de un país y su distribución constituye un ejercicio complejo. Tradicionalmente se aproxima mediante estimaciones del grado de concentración en la distribución del ingreso. El presente Informe incorpora, además de los índices tradicionales, una nueva aproximación a la desigualdad salarial en el período 1990-2002 por medio del “índice de Theil”.

Deja de aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos

En el 2002, por primera vez desde el año 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. A este punto no existen elementos de juicio para saber si esta noticia positiva representa o no 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 (Sauma, 2003) (cuadro 2.2).

Al aumentar la concentración del ingreso, dejando constantes todos los demás factores que afectan la pobreza, se hacen necesarias mayores tasas de crecimiento económico para lograr reducciones significativas en la incidencia de la pobreza. Cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso, menor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza¹.

Una medición alternativa de la desigualdad confirma la tendencia

Al analizar el bienestar general de un país, uno de los principales factores socioeconómicos que se debe a tomar en cuenta es la estructura en

que los salarios están distribuidos entre sus ciudadanos. Comúnmente conocido como “desigualdad salarial”, este es un tema de gran interés tanto en el área académica como en el de las políticas públicas, debido a sus repercusiones sobre la calidad de vida, la generación de riqueza, la pobreza y el descontento social (Mazumar, 2000; Trejos, 1999; Bluestone y Harrison, 1998).

El aporte del nuevo indicador, el índice de Theil, es verificar la evolución que marca el coeficiente de Gini y explorar los factores socioeconómicos y demográficos que más repercutieron sobre los cambios en la distribución de los salarios (recuadro 2.1). El índice varía entre $LN(1)=0$ y $LN(n)$, donde 0 es la situación de máxima igualdad².

El índice de Theil para el año 2002 fue de 0,33, y disminuyó respecto al 2001. Aunque se dan altibajos a lo largo del periodo 1990-2002, existe una tendencia hacia un incremento de la desigualdad salarial entre los trabajadores costarricenses. La desigualdad medida por este índice aumentó en un 7%, siendo este crecimiento bastante constante a lo largo de los doce años del periodo de estudio (Baldares, 2003).

Los resultados muestran que el índice de Theil tiene un comportamiento semejante al del coeficiente de Gini, es decir, se refuerza la conclusión de que Costa Rica vive un proceso de concentración en la distribución de los ingresos.

CUADRO 2.2

Medidas de desigualdad de la distribución del ingreso familiar^{a/}. 1990-2002

	X/I decil ^{b/}	V/I quintil ^{c/}	Coeficiente de Gini ^{d/}
1990	17,4	8,2	0,374
1991	19,9	9,1	0,391
1992	17,0	8,1	0,378
1993	16,4	7,8	0,378
1994	17,0	8,5	0,387
1995	16,1	7,9	0,377
1996	18,6	8,8	0,393
1997	15,5	8,0	0,380
1998	16,5	8,5	0,389
1999	19,5	9,1	0,400
2000	19,6	9,7	0,412
2001	23,3	11,2	0,433
2002	20,3	10,8	0,430

a/ Excluyendo los hogares con ingreso igual a cero o ignorado. En todos los casos los hogares fueron ordenados según su ingreso per cápita.

b/ Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil entre los del primero.

c/ Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil entre los del primero.

d/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar, calculado según deciles de ingreso per cápita.

Fuente: Sauma, 2003; a partir de las EHPM, INEC.

RECUADRO 2.1

Indicador de desigualdad de Theil

El índice de Theil es una medición de la desigualdad en los salarios, entendidos como el pago monetario que recibe un trabajador por realizar una tarea; se diferencian de los ingresos en que estos últimos incluyen los salarios más otras fuentes de riqueza, como rentas, transferencias gubernamentales y subsidios. Se espera que los salarios sean más sensibles en el corto plazo a los cambios en las realidades socioeconómicas y demográficas del país, que los ingresos.

La ventaja del Theil frente a otros indicadores es que permite descomponer la inequidad total en varios grupos o factores, con lo que facilita el análisis de la influencia de cada una de las variables escogidas sobre la evolución de la desigualdad poblacional. Al descomponer el Theil, se obtienen las variaciones “entre” los grupos y

“dentro” de los grupos. La desigualdad “entre” grupos refleja el grado en que las diferencias salariales entre los diferentes grupos que componen una variable contribuyen a la desigualdad total. Del mismo modo, la desigualdad “dentro” de los grupos mide la contribución a la desigualdad total, dependiendo de la proporción del ingreso total del grupo y de la desigualdad del grupo medida en términos de individuos.

Este índice además permite un análisis dinámico de la desigualdad, que es útil cuando interesa conocer el efecto de las variables sobre el crecimiento en la desigualdad total.

Se debe destacar que, si bien el indicador Theil es una herramienta analítica efectiva, que permite generar información útil para el estudio de los factores que afectan la inequidad, por sí

solo no siempre puede ser considerado un indicador completo. El problema radica en que, cuando se utiliza el Theil para analizar una variable a la vez, es posible que existan otras variables que, en conjunto, afectan a la desigualdad; esto se conoce corrientemente como problemas de especificación del modelo. En estos casos no es recomendable emplear los coeficientes del Theil para realizar proyecciones y su uso debe limitarse a fines descriptivos. La solución a este problema es utilizar más de una variable a la vez y así llevar a cabo el equivalente de una regresión múltiple.

Los datos utilizados en esta investigación se obtuvieron de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 1990-2002.

Fuente: Baldares, 2003.

Además de constatar que aumentó la inequidad en la distribución de los salarios, es importante examinar las causas que podrían explicar este fenómeno³. Cabe aclarar que en este análisis se toma como salario el dato que la EHPM reporta como ingreso primario mensual en la actividad principal.

El nivel educativo es la variable que está más relacionada con la desigualdad total. En el 2002 las diferencias salariales entre los grupos de trabajadores con distintos niveles educativos explicaban un tercio del índice de Theil. Tres de las cuatro variables que más contribuyeron a la desigualdad en ese año (nivel educativo, categoría ocupacional y número de horas semanales trabajadas) también fueron las que más aportaron al aumento del índice de Theil a lo largo del período 1990-2002 (cuadro 2.3).

Otras variables que resultaron estar vinculadas con el incremento en la inequidad salarial son horas trabajadas, categoría ocupacional, región y nacionalidad. Contrario a las anteriores, ciertas variables como actividad económica, edad y zona no contribuyeron al incremento de la desigualdad. Los coeficientes de desigualdad entre grupos de estas variables disminuyeron, debido a que experimentaron convergencia en el nivel salarial de los grupos que las conforman.

Un análisis más detallado (Baldares, 2003) de las variables que influyeron en la desigualdad salarial durante el período 1990-2002 permite concluir que:

- Las diferencias salariales entre los grupos con distintos grados de educación explican tanto un alto porcentaje de la desigualdad total para cada año, como el aumento de la inequidad a lo largo del período en estudio.
- La desigualdad salarial entre géneros ha disminuido en los últimos doce años, producto del aumento en los salarios relativos de las mujeres.
- Los resultados evidencian un esquema salarial claramente ligado a la edad del trabajador. El grupo con empleos de peor calidad salarial es el de los trabajadores más jóvenes, entre 15 y 24 años.
- Aumentaron las brechas salariales que se generan por las diferencias en el número de horas trabajadas. El 68% del aumento en la desigualdad total entre 1990 y 2002 se puede explicar por las divergencias salariales entre los grupos de esta variable.
- Se incrementaron las brechas entre las categorías ocupacionales, debido principalmente a dos factores: el incremento en los salarios relativos de los patronos y de los empleados del sector público, y la expansión en el porcentaje de personas que trabajan por cuenta propia, acompañada por una fuerte disminución de sus salarios relativos.

Sobre las brechas salariales entre las regiones de planificación, el primer aspecto por destacar es que, durante los doce años analizados, los trabajadores residentes de la región Central gozaron de salarios mayores al promedio. Las regiones que experimentaron aumentos en los salarios relativos de sus trabajadores fueron la Central, y sobre todo, la Chorotega. Contrario a esto, sobresale la baja en los salarios relativos en la región Pacífico Central y sobre todo en la Huetar Atlántica.

Al dividir a los trabajadores según su nacionalidad, se comprueba que son los nicaragüenses los que en promedio reciben los salarios más bajos. Al comparar los salarios relativos de costarricenses y nicaragüenses, de acuerdo con el nivel educativo de los trabajadores, los resultados parecen demostrar que existe un trato desigual (en cuanto a salarios) para los trabajadores con niveles educativos más altos provenientes de Nicaragua.

A conclusiones similares llegaron Gindling y Trejos (2002) en un estudio reciente sobre la evolución de la desigualdad en la distribución

CUADRO 2.3

Factores que explican la inequidad salarial. 1990, 1996, 2002

(porcentajes)

Variable	1990	1996	2002
Nivel educativo	26,7	26,6	33,7
Categoría ocupacional	15,8	16,2	18,1
Horas trabajadas	8,7	8,8	12,6
Actividad económica ^{a/}	9,6	8,3	6,5
Edad	7,8	6,5	6,6
Zona	6,6	5,9	5,6
Región	2,9	2,5	3,7
Nacionalidad ^{b/}		1,0	1,7
Género	1,8	0,9	1,3

a/ Los resultados del 2002 fueron calculados con datos del 2000.

b/ Los datos de 1996 corresponden a 1997 y los resultados del 2002 corresponden al 2001.

Fuente: Baldares, 2003.

de los ingresos laborales, la cual determina en buena medida el comportamiento de la desigualdad en los ingresos familiares. Según estos autores, la desigualdad de la distribución del ingreso laboral aumentó entre 1992 y 1999, hecho que se explica fundamentalmente por los incrementos en el rendimiento de la educación y en la dispersión de las horas trabajadas. El rendimiento de la educación se refiere al aumento en el ingreso por cada año adicional de educación, lo que favorece a los más educados. El aumento en la dispersión de las horas trabajadas se relaciona con un incremento en la incorporación de mujeres en el sector informal a tiempo parcial, junto a un aumento en la proporción de hombres que trabajan más de 48 horas (sobrejornadas) en el sector formal.

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos

Al evaluar el desempeño de la sociedad costarricense con respecto a la aspiración de integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, el análisis valora dos temas: la situación de las personas y hogares pobres, como la cara opuesta de los procesos de integración, y el mercado laboral, como espacio privilegiado para observar las oportunidades de superación de la pobreza de ciertos grupos o sectores tradicionalmente excluidos. Este estudio se complementa con un análisis de un grupo especialmente vulnerable, la población infantil y adolescente que trabaja.

La pobreza se mantiene estable

La magnitud de la pobreza medida por el método de la línea de pobreza, que la define como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población, se ubica en un 20,6% de los hogares costarricenses (un 5,7% en pobreza extrema). Cuando se consideran personas en lugar de hogares, la incidencia en 2002 fue de 23,5% en el caso de la pobreza total y 6,9% en el de la pobreza extrema. En términos absolutos, haciendo los ajustes necesarios para corregir el problema de los hogares con ingreso cero o ignorado y las personas que en ellos habitan⁴, así como los ajustes en la población total, el número de hogares pobres en el 2002 fue de 209.500, y el de personas en esa situación de 916.000. En ambos casos, el número de pobres aumentó respecto al 2001 y, con una

perspectiva de más largo plazo, respecto a 1994 (154.600 hogares pobres, en los que residían 734.600 personas). Es importante destacar que luego de la fuerte reducción en la incidencia de la pobreza entre 1990 y 1994, que también se reflejó en una reducción en el número de hogares y personas pobres (172.900 hogares y 835.400 personas en 1990), el estancamiento en la incidencia de la pobreza a partir de 1994 se ha traducido en aumentos anuales en el número de personas y hogares en esta condición (Sauma, 2003).

La pobreza extrema, es decir, la situación de ingresos insuficientes para cubrir al menos las necesidades de alimentación, se mantuvo estable. En el gráfico 2.1 se muestra la evolución de la incidencia de la pobreza a partir de 1990, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2002b), elaboradas con información de las encuestas de hogares que se realizan anualmente, y las líneas de pobreza que el mismo Instituto calcula.

La pobreza, especialmente la extrema, sigue siendo mayor en áreas rurales

El estancamiento en la incidencia de la pobreza que desde 1994 se observa a nivel nacional, se reproduce cuando se diferencian las áreas urbana y rural. Así, en los últimos nueve años, la pobreza total ha venido afectando a alrededor de un 19,6% de la población urbana y un 28,8% de la rural. La pobreza extrema, por su parte, incide sobre un 4,2% de la población urbana y un 10,5% de la rural.

Con la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda, en el año 2000, se identificó un cambio importante, pues el porcentaje de población urbana era bastante mayor que el mostrado por las encuestas de hogares; por ello se realizaron ajustes en esa encuesta, para que reprodujera los resultados censales. En materia de pobreza, el principal resultado de estos ajustes fue un cambio en la distribución de los pobres por área, que dejó de ser mayoritariamente rural. 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 (Sauma, 2003).

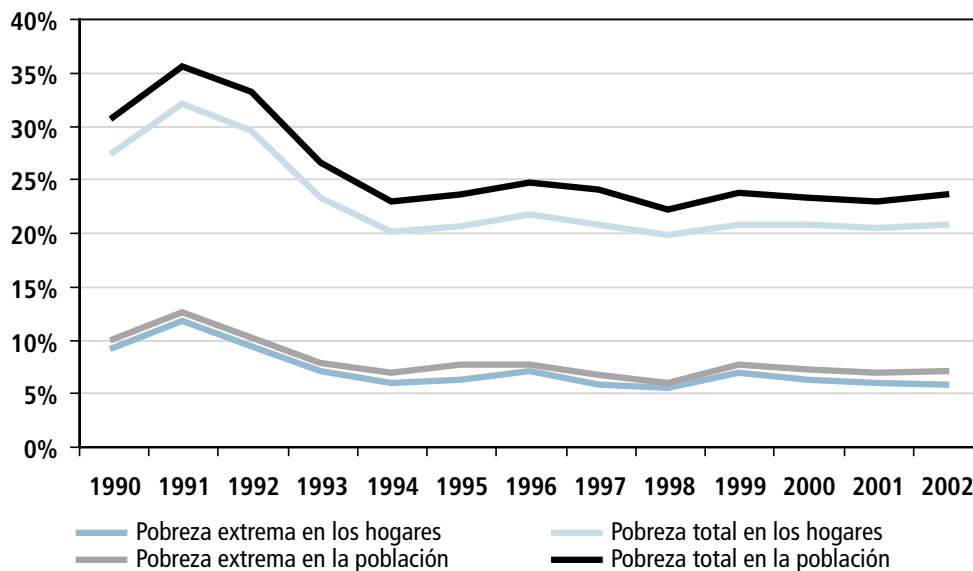
La región Brunca muestra mayor incidencia de la pobreza

Por regiones también hay alguna estabilidad en los niveles de incidencia, aunque con fluctuaciones significativas en algunos casos. La región

Más detalle sobre desigualdad salarial, consúltese el trabajo elaborado por Juan Manuel Baldares, "Factores que influyen sobre la inequidad salarial en Costa Rica", en el sitio www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 2.1

Costa Rica: incidencia de la pobreza entre los hogares y la población. 1990-2002



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las EHPM, INEC.

Central aparece como la de mayor estabilidad en lo que respecta a la incidencia de la pobreza total a partir de 1994, además de ser la región con menor incidencia (alrededor de 16% de los hogares). Sin embargo, este último resultado puede prestarse a confusión, pues si se toma en cuenta que esta es la región más poblada del país, resulta que prácticamente la mitad de los hogares pobres a nivel nacional reside en ella.

La región Brunca, por su parte, también muestra bastante estabilidad en la incidencia de la pobreza total a partir de 1994 y es, en general, la que presenta un nivel mayor (solamente desplazada en un par de años por la región Chorotega). A partir de 1994 la incidencia de la pobreza total ha sido de alrededor de 35%. En el 2002 vivía en esta región aproximadamente un 13% del total de hogares pobres.

Las restantes regiones se ubican en posiciones intermedias en cuanto a la incidencia de la pobreza total en los hogares, y registran una menor estabilidad a partir de 1994. No obstante, la Chorotega ocupa el segundo lugar más elevado (poco menos de 35% de los hogares como promedio para 1994-2002), mientras que la Huetar Atlántica se sitúa en segundo lugar, pero en el

caso de la menor incidencia (22% de los hogares como promedio para 1994-2002). En cada una de ellas reside cerca de un 12% del total de hogares pobres del país.

Finalmente, las regiones Pacífico Central y Huetar Norte presentan mayores fluctuaciones, así como niveles intermedios en su incidencia (25% y 27% de los hogares, respectivamente, como promedio en 1994-2002). En cada una de ellas se encuentra poco más de un 6% del total de hogares pobres a nivel nacional.

Intensidad, severidad y vulnerabilidad de los no pobres

Tanto la intensidad como la severidad de la pobreza muestran una gran estabilidad a partir de 1994, de manera consistente con la evolución de la incidencia. Esto significa que en los últimos años, en términos generales, el ingreso promedio de los hogares pobres no se alejó ni se acercó a la línea de pobreza (intensidad), y que las desigualdades entre los ingresos de los pobres se mantuvieron (severidad).

La medición sobre "vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres" incluida en los últi-

RECUADRO 2.2

SIPO: herramienta del IMAS para el combate a la pobreza

Durante el año 2002, el IMAS dio atención a 161.793 personas (40.869 familias), que fueron seleccionadas mediante el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)⁵, una herramienta de información técnicamente consolidada que permite focalizar la población pobre que habita en el país, con el fin de apoyar la orientación de la inversión social y el combate a la pobreza (IMAS, 2003).

Este sistema mantiene un banco de datos con información permanentemente actualizada del perfil de las familias pobres, el cual hace posible su ubicación geográfica. La información está registrada por personas, familias y jefes de familia, y además contiene información sobre vivienda. Entre las características disponibles están edad, nacionalidad, discapacidad, condición de actividad, grupos de ocupación, tipo de pensión y nivel de estudios, entre otras.

A diciembre del 2002, el SIPO tenía registrado un total de 945.064 personas, de las cuales el 52,2% eran mujeres. Los jefes de familia eran 253.108, el 59,1% hombres y el 40,9% mujeres. Del total de familias, 117.173 se encontraban en pobreza extrema y 84.398 en pobreza básica, caracterizadas según el método de línea de pobreza⁶. La

provincia de San José mostraba la concentración más alta de familias pobres (27,9%), seguida por Alajuela y Puntarenas (16,6% y 16,3%). Por su parte, Heredia era la provincia con la menor concentración de familias pobres (6,5%).

Las variables FIS⁷ se miden por puntajes, con el fin de agrupar a las familias en cuatro categorías según la prioridad de atención. El grupo 1 lo constituyen las familias que presentan mayores carencias y, por lo tanto, se encuentran en situación de pobreza extrema. Según el SIPO, este grupo registra 71.126 familias. En el grupo 2 hay 116.155 familias, que representan la pobreza básica. Estos grupos constituyen la población objetivo del IMAS, es decir, la que puede recibir beneficios de esta institución. Según el IMAS, en el año 2002 del total de familias beneficiadas (40.869) un 41% se encuentran en el grupo 1 y un 52% en el grupo 2. El restante 7% correspondió a las familias de los grupos 3 y 4, calificados como de atención no prioritaria (puntajes superiores a la media nacional).

Fuente: Elaboración propia a partir de IMAS, 2003.

mos Informes⁸ trata de determinar cuán vulnerables a alcanzar una situación de pobreza son aquellos hogares cuyo ingreso per cápita supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma línea. En el año 2002 el porcentaje de hogares vulnerables a nivel nacional fue de 12,7%, ligeramente superior al del año previo (12,1%), pero uno de los más bajos del período 1990-2002. Algo similar sucede cuando se suman los hogares pobres y vulnerables, pues aunque el porcentaje de 2002 es ligeramente superior al de 2001 (33,3% y 32,4%, respectivamente), es uno de los más bajos del período.

Ahora bien, aunque es cierto que en 2002 continuó la tendencia a la reducción en la vulnerabilidad iniciada en 2000 (luego de que en 1999 se hubiese alcanzado el segundo valor más alto desde 1990), el valor del indicador de 2002 se ubica en el promedio del período (Sauma, 2003).

El mercado de trabajo integra de manera desigual a las personas

El mercado de trabajo es el espacio privilegiado para observar las oportunidades de movilidad social ascendente por la vía del esfuerzo laboral y, a la vez, el lugar donde se presentan las oportunidades de superación de la pobreza vista como insuficiencia de ingresos. En los informes *Estado de la Nación* se han utilizado dos conceptos relacionados con la calidad de los empleos, una

aproximación al concepto de precariedad laboral, y otra como sector informal⁹.

En el presente Informe se analiza la calidad del empleo desde el punto de vista de la estructura del mercado, según las oportunidades de trabajo que éste genera. Así, se clasifica a los trabajadores en tres grupos. El primero lo componen los que aquí se ha llamado “trabajadores formales no agropecuarios”, que pertenecen tanto al sector público como al privado y que, en general, tienen los empleos de mejor calidad. El segundo grupo es el de los “trabajadores del sector informal”, que incluye a las personas dedicadas al trabajo por cuenta propia, servicio doméstico, trabajo no remunerado y trabajo en microempresas. Estos trabajadores tienen en común condiciones de precariedad laboral. Finalmente, el tercer grupo lo constituyen los trabajadores del sector agropecuario, que en términos de calidad del empleo se ubican en una posición intermedia, entre los ocupados del sector formal y los del informal.

De los poco más de 1,6 millones de ocupados en 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. Dentro del sector formal tiene mayor peso el empleo en el sector privado que en el público (casi tres de cada cuatro ocupados formales lo están en el sector privado). En el caso del sector informal, los trabajadores por cuenta propia y los empleados en

RECUADRO 2.3

Plan “Vida Nueva”: superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas

(2002-2006)

En agosto del 2002 el Gobierno de la República presentó un nuevo plan de combate a la pobreza, denominado “Vida Nueva”. El plan se enmarca dentro de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y tiene como objetivo “propiciar una nueva época de movilidad social sobre la base de la articulación de las ventajas del crecimiento económico, una política pública centrada en la creación de oportunidades y las capacidades de las personas”.

La propuesta tiene cinco componentes: objetivos de la

política económica para la superación de la pobreza; políticas sociales universales; freno a la exclusión social; reducción del 20% de hogares pobres y reorganización de los programas y la inversión social. Para cada uno de estos componentes se definen objetivos y acciones estratégicas.

Con base en la identificación de hogares pobres a través del método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y los resultados del índice de desarrollo social (IDS), el plan determina los cantones y distritos que serán objeto de atención prioritaria, dado su menor nivel de desarrollo relativo.

CUADRO 2.4

Plan “Vida Nueva”: cantones y distritos de atención prioritaria

Cantones	Cantones	Distritos	Distritos
Los Chiles	Coto Brus	Santa Cecilia	San Luis
Buenos Aires	Acosta	Cureña	Cutris
Talamanca	Hojancha	Garita	Valle de la Estrella
Upala	Corredores	Dos Ríos	Pavón
La Cruz	Nicoya	Yolillal	San Jorge
Osa	Siquirres	Llanuras del Gaspar	Chánguena
Sarapiquí	León Cortés	San José (Pizote)	
Golfito	San José	El Amparo	
Guatuso	Alajuela	Sabanillas	
Matina	Desamparados	Tayutic	
Nandayure	Puntarenas	Pocosol	
Turrubares	Cartago	Delicias	
Parrita	Turrialba	Los Chiles	
Limón	Alajuelita	Manzanillo	
Guácimo	Goicoechea		
Pococí	San Ramón		

Fuente: IMAS, www.imas.go.cr, Consejo Social del Gobierno de la República, 2003.

microempresas son los principales grupos, mientras que los trabajadores familiares no remunerados y el servicio doméstico representan porcentajes muy bajos. En el caso del sector agropecuario, los tres grupos definidos son igualmente importantes: cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados, patronos y asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos, y patronos y asalariados en establecimientos de 6 empleados o más (cuadro 2.5).

Aunque la pobreza es una situación que 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 pobreza¹⁰. 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%).

Se confirma que hay una fuerte vinculación entre informalidad (baja productividad), precariedad laboral y pobreza. Los ocupados en el sector agropecuario, en su conjunto, muestran una

CUADRO 2.5

Población ocupada por problemas de calidad del empleo y condición de pobreza, según sector. 2002

(cifras absolutas y porcentajes)

	Problemas de calidad del empleo						
	Ocupados ^{a/}		Porcentaje de asegurados directos ^{b/}	Porcentaje con subempleo visible ^{a/ d/}	Porcentaje con empleo ocasional o estacional ^{a/}	Porcentaje con subempleo invisible ^{a/ d/}	Porcentaje en condición de pobreza ^{a/}
	Personas	Porcentaje					
Total ocupados	1.625.060	100,0	60,4	13,2	12,0	11,7	13,8
Formal no agropecuario	810.355	49,9	84,5	7,3	5,0	6,7	5,2
Sector privado	581.248	35,8	79,3	7,1	6,2	8,3	6,5
Sector público	229.107	14,1	97,6	7,7	2,1	2,8	1,9
Informal^{e/}	562.316	34,6	30,4	17,5	17,7	12,7	17,4
Cuenta propia	235.896	14,5	25,3	22,7	16,9	11,1	18,7
Microempresa ^{f/}	229.624	14,1	39,7	12,3	18,1	19,9	14,1
Familiar no remunerado	27.054	1,7	6,4	8,8	22,3		25,0
Servicio doméstico	69.742	4,3	26,4	20,0	17,0		21,1
Agropecuario	252.389	15,5	49,7	21,4	21,4	24,7	31,3
Cuenta propia y familiar no remunerado	88.979	5,5	30,0	27,5	24,2	18,7	46,2
Patrones y asalariados (5 o menos empleados)	75.086	4,6	42,0	25,0	20,7	26,7	30,9
Patrones y asalariados (6 o más empleados)	88.324	5,4	76,0	12,0	19,3	29,2	17,5

a/ Para obtener estos resultados los factores de expansión de la encuesta de hogares fueron ajustados, por lo que algunas magnitudes pueden diferir de las publicadas por el INEC (2002b).

b/ Se refiere a los asegurados directos asalariados, por cuenta propia o mediante convenio.

c/ Se refiere a las personas ocupadas que trabajan habitualmente menos de un total de 47 horas por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen más trabajo asalariado o más trabajo independiente.

d/ Se refiere a las personas ocupadas que trabajan habitualmente un total de 47 horas o más por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tienen), y su ingreso primario mensual es inferior al salario *mínimo minimorum* vigente en el momento de la encuesta, el cual fue de 77.584 colones para julio de 2002. El servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados se excluyen del cálculo.

e/ Es importante anotar que, cuando se nombra un conjunto de ocupaciones como "sector" informal, la referencia se relaciona con ciertas características de la ocupación, y no con la rama de actividad económica en que se desempeñan los trabajadores.

f/ Patrones y asalariados del sector privado en establecimientos de 5 empleados o menos, excluyendo aquellos con algún año aprobado de educación superior.

Fuente: Sauma, 2003.

importante precariedad laboral (con excepción del aseguramiento) y una elevada incidencia de la pobreza. El sector informal, en el que participan ampliamente las mujeres, muestra una situación también difícil en términos de precariedad laboral y pobreza, mientras que en el sector formal esos problemas son significativamente menores.

En posible concluir, entonces, que la generación de empleos informales y agropecuarios, en las condiciones actuales, difícilmente va a resultar en reducciones de la pobreza, sino que más bien podría aumentarla. Por el contrario, la

generación de empleos formales (de mayor productividad y sin situaciones de precariedad laboral), permitirá disminuir la pobreza.

La inserción de las mujeres en el sector informal es muy alta

En el 2002, de cada tres ocupados prácticamente dos eran hombres (65,3%) y uno mujer (34,7%). La tasa neta de participación por sexo, es decir, el porcentaje de activos (ocupados y desocupados) por sexo respecto a la población de

12 años y más del mismo sexo, era de 73,1% para los hombres y de 38,4% para las mujeres. Sin embargo, cabe destacar que la misma tasa para las mujeres era de apenas 30,7% en 1990, lo cual pone en evidencia el fuerte aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo a lo largo del período de estudio.

En lo que se refiere a la inserción ocupacional por sector, casi no hay diferencia entre hombres y mujeres en el sector formal, pues tanto la mitad de los hombres (49%) como de las mujeres (51,5%) están ocupados en ese sector. A su vez, dentro del sector formal, el sector público tiene mayor peso relativo para las mujeres (20,6% del total de ocupadas) que para los hombres (10,6% del total de ocupados).

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 entre hombres y mujeres, la elevada inserción de estas últimas en el sector informal se traduce en un número también muy elevado de mujeres informales (251.000, respecto a 311.000 hombres).

En doce años el empleo agropecuario descendió en 21.000 puestos

Entre 1990 y 2002 el número de ocupados a nivel nacional aumentó en casi 519.000 personas, para un incremento de 46,9%. Esto significa un promedio de 43.000 nuevos empleos por año.

Cuando se desagrega la generación de empleos por sector resalta un dato importante: la reducción de 21.000 empleos agropecuarios respecto a 1990. En cambio, se generaron casi 296.000 empleos formales y 245.000 informales. Como promedio, anualmente se crearon casi 25.000 empleos formales y 20.000 empleos informales, a la vez que desaparecieron alrededor de 1.800 empleos agropecuarios. Sin embargo, la situación difiere por períodos (Sauma, 2003). Prácticamente siete de cada diez de esos nuevos 519.000 empleos se generaron en la región Central, seguida por la Huetar Atlántica, con 9,8%. Las regiones Huetar Norte, Chorotega y Pacífico Central se ubican en posiciones intermedias en este aspecto, mientras que la región Brunca apenas generó un 3,2% de ese total de empleos.

El empleo formal aumenta muy lentamente a partir de 1994

Si bien el empleo formal aumentó en todos los períodos (gráfico 2.2), su tasa de crecimiento se reduce con el tiempo. El empleo informal, por su parte, muestra las mayores tasas de crecimiento en cada uno de los períodos, lo cual refleja una de las características del proceso económico en marcha. Al igual que el empleo formal, las tasas de crecimiento del informal disminuyen con el tiempo. El empleo agropecuario registra tasas de crecimiento negativas entre 1990-1994 y 1998-2002, de manera consistente con la situación del agro en lo referente a los estímulos a la producción de granos básicos, precios de los productos de exportación y políticas de transformación agropecuaria, entre otros. El fuerte aumento en el empleo informal hace suponer que gran parte de los trabajadores que dejaron las labores agropecuarias se insertó en el sector informal.

Cuando se analiza la relación entre los empleos formales y los informales y agropecuarios en conjunto, lo que en adelante se denominará “razón de formalidad”, es posible determinar que la formalidad aumentó de modo significativo entre 1990 y 1994, al pasar de 0,87 a 0,96, pero a partir de 1994 lo ha hecho muy lentamente.

Dado que la reducción en la pobreza corresponde con el período en que creció la formalidad, y luego la misma se mantiene estable en el período en que la razón de formalidad aumenta muy poco, se puede presumir que, entre otros factores, la pobreza no se ha reducido en los últimos años porque no se ha incrementado de manera relevante la proporción de empleos formales en la economía.

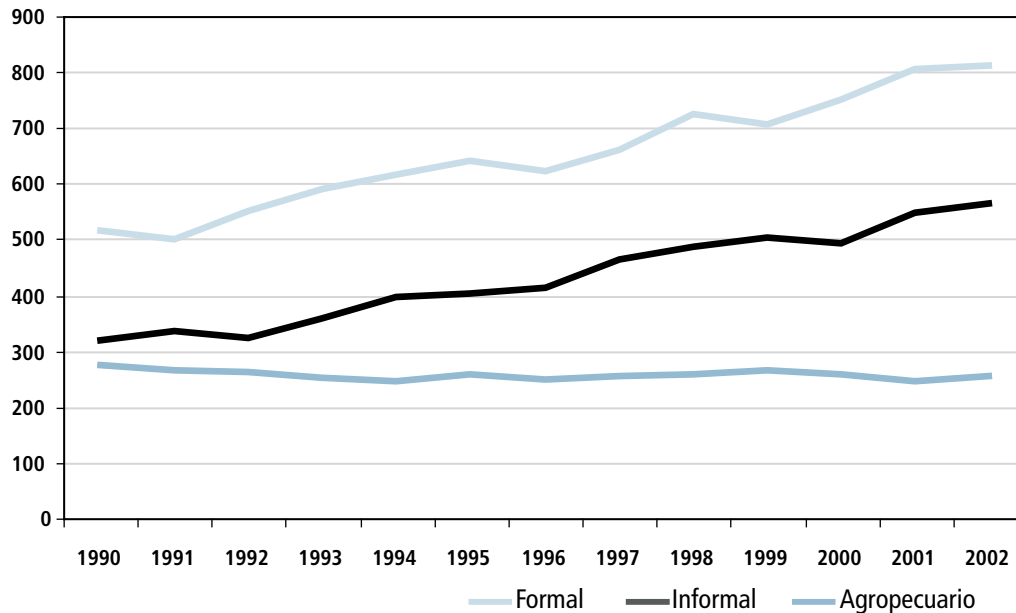
Alternativamente se puede plantear que, entre otros aspectos, para reducir la pobreza es necesario aumentar la razón de formalidad, o sea, crear empleos formales en mayor proporción que informales y agropecuarios. Lógicamente, esto no implica descuidar los sectores informal y agropecuario, pues también es posible reducir la pobreza si se cambian las condiciones de los ocupados en ellos (aumentando la productividad, dando protección social a los trabajadores, solucionando los problemas de subempleo, sobre todo en lo referente al pago del salario mínimo).

Otro asunto importante es la generación de empleos por sexo y por rama de actividad económica. Del total de puestos formales creados entre 1990 y 2002 (296.000), 172.000 fueron llenados por hombres y 124.000 por mujeres. Cabe destacar que mientras el número de hombres

GRAFICO 2.2

Costa Rica: evolución del empleo por sector de ocupación. 1990-2002

(miles de empleos)



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las EHPM, INEC.

ocupados en el sector público se redujo (en poco más de 7.000 personas), el número de mujeres aumentó significativamente (en poco más de 42.000).

Por rama de actividad económica, en el caso de los empleos formales las actividades de servicios sociales, personales y comunales fueron las que más empleos generaron, casi 136.000 entre 1990 y 2002. Comercio, incluyendo restaurantes y hoteles, fue la segunda actividad en importancia, con 110.000 empleos. En tercer lugar se ubica transporte, almacenamiento y comunicaciones, con 18.000 empleos, seguida muy de cerca por la industria, que generó 16.000 empleos. Luego se encuentra construcción, con 10.000 empleos.

En el caso del sector informal, los 245.000 nuevos ocupados corresponden exactamente por mitades a hombres y a mujeres. Esto significa que mientras el número de hombres ocupados en este sector se incrementó en un 65% entre esos dos años, el número de mujeres informales prácticamente se duplicó (aumentó en un 94,5%).

Por rama de actividad económica se da una situación diferente al caso del empleo formal, pues la mayor parte de los nuevos empleos informales del

período corresponden a comercio, restaurantes y hoteles (111.000 nuevos puestos de trabajo, es decir, un 45,4% del total). Le siguen en importancia los servicios personales, sociales y comunales, con 65.000 empleos, y transporte, almacenamiento y comunicaciones, con poco más de 30.000, seguido muy de cerca por construcción, con 27.000. Las actividades industriales informales generaron 15.000 empleos, casi la misma cantidad que el sector formal.

La pérdida de empleos en el sector agropecuario entre 1990 y 2002 afectó exclusivamente a los hombres, pues el número de mujeres ocupadas en él registró un pequeño aumento.

Cuatro de cada cinco trabajadores formales residen en la región Central

Las opciones que brinda el mercado laboral para reducir la pobreza reflejan enormes brechas regionales. En otras palabras, las oportunidades que ofrece el mercado laboral se alejan de la aspiración de dar acceso a todos, sin distinguiendo de sexo, género o edad¹¹.

Tanto en 1990 como en 2002, poco más del 65% de los ocupados, es decir, dos de cada tres

ocupados a nivel nacional, residía, y se supone que laboraba, en la región Central. En términos de magnitud del empleo, la región Huetar Atlántica fue la segunda en importancia, con un 8,5% de los ocupados en 1990 y un 8,9% en 2002. La región Brunca en 1990 era tan importante como la Huetar Atlántica en la absorción de empleo (8,4%), pero para el 2002 mostró una reducción significativa en su participación dentro del empleo total (6,7%). La región Chorotega siempre ha ocupado un lugar intermedio con respecto a ocupación, mientras que la Huetar Norte y la Pacífico Central, tanto en 1990 como en 2002, eran las que menos ocupados tenían respecto al total (alrededor de un 5% cada una).

En ambos años, 1990 y 2002, el 80% de los trabajadores formales del país (cuatro de cada cinco) residía/laboraba en la región Central. En cada una de las demás regiones, con excepción de la Huetar Norte, se ubicaba cerca de un 4% de los ocupados formales, mientras que en la Huetar Norte se encontraba apenas un 2% (tanto en 1990 como en 2002).

De 1990 a 2002 el sector informal creció sobre todo en las regiones Brunca y Pacífico Central. El empleo formal ha sido el de mayor peso en la región Central, pues más de un 55% de los ocupados en ella lo están en ese sector. La región Pacífico Central ocupa un segundo lugar en cuanto a relevancia del empleo formal, con un 39,3% de los ocupados en 1990 y un 40,2% en 2002. El trabajo formal también es importante en términos relativos en la región Chorotega, seguida por la Brunca y la Huetar Atlántica, pero muy poco significativo en la Huetar Norte. Cabe resaltar el aumento en la importancia relativa de la ocupación formal en las regiones Chorotega y Brunca.

En el caso del sector informal, la mayoría de los ocupados se ubica en la región Central, específicamente el 68,7% en 1990 y el 66,3% en 2002. Esta reducción se relaciona con aumentos en la participación relativa dentro del empleo informal de las demás regiones, especialmente la Pacífico Central y la Huetar Atlántica.

Cuando se considera la importancia relativa del sector informal dentro de cada región, en 1990, el porcentaje de informales rondaba alrededor del promedio, 27,1%, con moderada variabilidad. En 2002, el promedio aumentó a 35,3%, y los valores para las regiones rondaron ese nuevo valor. Los casos más sobresalientes son las regiones Brunca y Pacífico Central, pues la importancia relativa del empleo informal aumentó en cada una de ellas en 13,7 y 11,4 puntos porcentuales, respectivamente, entre 1990 y 2002.

En 1990, un 35,5% de los ocupados agropecuarios residía en la región Central; sin embargo, para el 2002 ese porcentaje se había reducido a 30,3%. En 1990 las regiones Brunca y Huetar Atlántica se situaban en el segundo lugar nacional en cuanto a la ocupación agropecuaria, con un 17,9% y 16,4%, en cada caso, del total de ocupados agropecuarios; pero para el 2002 la situación varió significativamente, pues mientras la Huetar Atlántica absorbía un 21,9% del total de ocupados agropecuarios, en la Brunca el porcentaje se redujo a 13,3%, inferior inclusive al de la Huetar Norte (15,4%, que a su vez es superior al que mostraba en 1990, 9,9%). En el cuadro 2.6 se muestra la variación de los ocupados por sector en el período 1990-2002, según región.

Las variaciones en el ingreso promedio por hogar, la variación en la desigualdad y la incidencia de la pobreza se relacionan

Cuando se comparan los datos de 1990 y 2002, todas las regiones muestran reducciones en la incidencia de la pobreza, excepto la Huetar Atlántica, donde más bien aumenta. La disminución es mayor en las regiones Chorotega (especialmente) y Huetar Norte. Como se ha señalado en forma reiterada, estos cambios son el resultado de la interacción de muchas variables; sin embargo, conviene establecer algunos vínculos de causalidad. Así, la reducción de la pobreza que se observa en la mayoría de las regiones, está asociada con los fuertes aumentos en los ingresos promedio que muestra la mayoría de los hogares entre esos dos años, y con la disminución en el tamaño promedio de los hogares.

La forma en que mayores aumentos en los ingresos promedio repercuten en la reducción de la pobreza, está indirectamente relacionada con los cambios en la desigualdad. Si la desigualdad aumenta, el impacto de aumentos en el ingreso de las familias, reflejado en el ingreso promedio, será menor.

En todas las regiones el comportamiento es consistente con lo que se esperaba. En la región Chorotega, el fuerte aumento en el ingreso familiar promedio y la fuerte caída en el tamaño promedio del hogar, permitieron una significativa reducción en la pobreza (3 puntos porcentuales), a pesar del también importante aumento en la desigualdad.

Las regiones Central y Pacífico Central muestran un comportamiento similar, con un crecimiento moderado del ingreso familiar promedio y una reducción del tamaño del hogar, que hicieron

CUADRO 2.6

Aumento de la población ocupada por región^{a/}, según sector. 1990-2002
(personas y porcentajes)

	Total país	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Período 1990-2002							
Variación total en la población ocupada, (personas)	518.589	361.787	28.066	26.773	16.786	51.044	34.133
Formal	295.554	227.969	17.280	11.250	13.102	16.722	9.231
Informal	244.610	154.702	17.179	16.417	18.961	24.046	13.305
Agropecuario	-21.575	-20.884	-6.393	-894	-15.277	10.276	11.597
Variación total en la población ocupada, (porcentaje)	46,9	49,6	33,3	49,4	18,2	54,6	64,1
Formal	57,4	55,2	74,5	52,9	60,5	68,0	83,4
Informal	77,0	70,9	70,9	113,3	86,9	100,6	89,0
Agropecuario	-7,9	-21,5	-17,3	-4,9	-31,2	22,8	42,5
Distribución porcentual de la variación en los ocupados por sector (porcentaje)	100,0	69,8	5,4	5,2	3,2	9,8	6,6
Formal	100,0	77,1	5,8	3,8	4,4	5,7	3,1
Informal	100,0	63,2	7,0	6,7	7,8	9,8	5,4
Agropecuario	100,0	96,8	29,6	4,1	70,8	-47,6	-53,8
Distribución porcentual de la variación en los ocupados por región (porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	57,0	63,0	61,6	42,0	78,1	32,8	27,0
Informal	47,2	42,8	61,2	61,3	113,0	47,1	39,0
Agropecuario	-4,2	-5,8	-22,8	-3,3	-91,0	20,1	34,0

a/ Para obtener estos resultados los factores de expansión de la encuesta fueron ajustados.

Fuente: Sauma, 2003, a partir de las EHPM, INEC.

posible una moderada reducción de la pobreza, a pesar del fuerte aumento de la desigualdad. La región Brunca presenta un moderado crecimiento del ingreso promedio y una pequeña reducción en el tamaño familiar, por lo que un aumento en la desigualdad de magnitud similar, permitió un descenso en la pobreza.

En la región Huetar Norte se presenta una situación análoga a la del caso anterior, aunque la fuerte reducción en el tamaño promedio del hogar dio lugar a una disminución igualmente marcada en la pobreza. Finalmente, en la región Huetar Atlántica hay una caída en el ingreso promedio real y una moderada reducción del tamaño promedio del hogar, pero también se registra un aumento en la desigualdad, por lo que el resultado es un incremento en la pobreza.

Cambios en el número de ocupados por hogar y en la educación promedio, inciden en el ingreso familiar promedio

Además de los cambios en la relación de formalidad, tanto el número de ocupados por hogar como la variación en la educación promedio se vinculan con el aumento o reducción del ingreso familiar promedio.

El fuerte incremento en el ingreso promedio por hogar en la región Chorotega está asociado a notables aumentos en el nivel educativo de los ocupados y en la formalidad, aunque no hubo variación en el promedio de ocupados por hogar.

Los moderados aumentos en el ingreso promedio por hogar en las regiones Central, Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte están relacionados

Más detalle sobre pobreza y mercado de trabajo,

consúltese el estudio "Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza", elaborado por Pablo Sauma, en el sitio www.estadonacion.or.cr

con cambios de distinta magnitud en cada una de las variables consideradas. La Central y la Brunca muestran fuertes aumentos en la educación de los ocupados, sin variación en el número de ocupados promedio por hogar, así como incrementos también importantes en la formalidad. La Pacífico Central y la Huetar Norte presentan relaciones similares a las anteriores, aunque los aumentos en la educación promedio de los ocupados y la formalidad son moderados.

En relación con estas dos últimas regiones, debe tenerse en cuenta que mientras mayor sea la formalidad, mayor será el impacto en los ingresos de los hogares de una política de salarios mínimos crecientes en términos reales, como la que se dio en algunos años de la década de los noventa. Esto marca una diferencia sustancial para la región Pacífico Central. En el caso de la región Brunca, debe considerarse que el aumento en el ingreso promedio de los hogares es el menor de

las cuatro regiones sometidas a comparación. En el otro extremo, la caída en el ingreso promedio de los hogares de la región Huetar Atlántica está asociada principalmente a la reducción en el número promedio de ocupados por hogar, no obstante el moderado incremento en la educación promedio de los ocupados y la formalidad (aunque el nivel de formalidad es relativamente bajo).

Una hipótesis sobre la relación entre mercado de trabajo y pobreza

La evidencia empírica indica que entre 1990 y 2002, como tendencia, la economía costarricense, ha venido perdiendo dinamismo. Así, si se comparan las tasas de crecimiento del PIB por cuatrienios, en cada uno de ellos este indicador es menor que el del período anterior. Por su parte, la creación de empleos en estos períodos no muestra una correspondencia clara con la dirección del crecimiento. Por ejemplo, la mayor generación de puestos de trabajo se dio en el cuatrienio 1994-1998 y, sin embargo, el mayor crecimiento del producto fue entre 1990-1994 (cuadro 2.7). Finalmente, como ya se comentó, la incidencia de la pobreza no disminuye desde 1994 y los períodos de menor crecimiento de la producción corresponden con el aumento de la desigualdad, o sea, 1994-1998 y 1998-2002 (especialmente).

Entre 1990 y 1994, dado el elevado crecimiento de la producción y el empleo, así como una desigualdad relativamente baja, era de esperar una importante reducción de la pobreza, lo cual en efecto sucedió. Para el período siguiente, es decir, entre 1994 y 1998, también se proyectaba una reducción de la pobreza, aunque de menor magnitud que la de 1990-1994, pues respecto a ese período la tasa de crecimiento del producto fue menor y hubo un pequeño aumento en la desigualdad (a pesar de que el aumento en el empleo fue mayor). Sin embargo, la disminución en la pobreza no se dio. Por último, para 1998-2002 se esperaba una pequeña disminución en la pobreza, dados los menores niveles de crecimiento de la producción y el empleo, y a pesar del fuerte aumento en la desigualdad que actúa en sentido contrario a los anteriores; no obstante, esa reducción tampoco se produjo.

Los elementos analizados en esta sección permiten plantear como hipótesis que, si bien la economía costarricense ha crecido entre 1990 y 2002, a partir de 1994 no se ha reducido la pobreza porque ese crecimiento económico no ha generado suficientes empleos de calidad, además

CUADRO 2.7

Algunos indicadores sobre producción, empleo, pobreza y distribución del ingreso. 1990, 1994, 1998 y 2002

(porcentajes)

	1990	1994	1998	2002
Crecimiento del PIB total ^{a/}				
Incluyendo IEAT		25,6	20,0	14,4
Excluyendo IEAT		25,6	17,7	12,1
Crecimiento del PIB per cápita ^{b/}				
Incluyendo IEAT		13,6	8,0	4,8
Excluyendo IEAT		13,6	6,0	2,7
Ocupados				
Crecimiento (porcentaje)		13,3	17,0	10,8
Incidencia de la pobreza				
Hogares	27,1	20,0	19,7	20,6
Población	30,7	22,9	22,1	23,5
Desigualdad en la distribución del ingreso				
Coficiente de Gini ^{c/}	0,374	0,387	0,389	0,430

a/ Para obtener el crecimiento al año 1994, se estimó el valor del PIB de 1990, aplicando al PIB de 1991 (base 1991), la tasa de crecimiento del PIB 1990-1991 según la serie base 1966. Las estimaciones excluyendo la producción de la industria electrónica de alta tecnología (IEAT) son propias, a partir de las tasas de crecimiento publicadas.

b/ Para el cálculo per cápita se utilizaron las mismas cifras de población que usa el BCCR.

c/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar total según deciles de ingreso per cápita.

Fuente: Sauma, 2003.

de que el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso ha tenido un impacto negativo en el crecimiento (Sauma, 2003).

Un tema especial: niños, niñas y adolescentes trabajadores, un grupo especialmente vulnerable

Como se ha documentado en Informes anteriores, la inserción temprana en el mercado laboral de la población menor de edad no sólo se da en condiciones de amplia desventaja (menores salarios, mayor desempleo, mayor precariedad laboral), sino que limita las posibilidades de este grupo de acceder al derecho a la educación, condicionando su futuro laboral a expectativas de bajos ingresos. Por ello, con base en los datos del Censo de Población del 2000¹², para este Informe se quiso determinar cuánto del trabajo desarrollado por la población de 12 a 17 años afecta su derecho al estudio y en qué medida se realizan trabajos que pueden considerarse peligrosos según la reglamentación existente.

En virtud de que el trabajo para las personas menores de 15 años (trabajo infantil) está prohibido, en tanto que para quienes superan esta edad (trabajo adolescente) la ocupación se considera un derecho, la información para estos dos grupos poblacionales se presenta por separado.

En el Censo 2000, un 5% de la población de 12 a 14 años (12.639) se declaró incorporada a la fuerza de trabajo, ya fuera como ocupada o como desocupada. Aunque puede considerarse que este nivel del trabajo infantil es bajo, debe tenerse en cuenta que cualquier forma de trabajo de esta población resulta inadmisibles, y especialmente grave si afecta la permanencia y el rendimiento escolares. Aunque la asistencia escolar de este grupo es alta (83,5%), lo cierto es que 1 de cada 6 niños y niñas no accede a su derecho a la educación, como lo garantiza la Constitución. Además, entre la niñez que participa en la fuerza de trabajo, sólo el 20% estudia y, de ellos, el 56% tiene más de dos años de rezago escolar, lo que denota un fuerte impacto negativo en el rendimiento académico (Ramos, 2002).

Para los y las adolescentes, la incorporación al mundo del trabajo es un derecho, pero, al igual que en la población de 12 a 14 años, esta situación puede estar afectando su derecho al continuar y tener un buen rendimiento en el sistema escolar, y podría significar incluso una transgresión al derecho de estar protegidos de trabajos peligrosos que representen formas de explotación económica.

El 20,2% de los adolescentes de 15 a 17 años está en la fuerza de trabajo (48.740), que representan el 31,6% de los hombres y el 8,4% de las mujeres. La magnitud del trabajo adolescente varía considerablemente entre los cantones (Ramos, 2002). Montes de Oca (9,8%), Santa Cruz (11,2%) y Tibás (12,1%) son los cantones con las tasas de participación más bajas, en tanto Buenos Aires (38,0%), León Cortés (43,6%) y Tarrazú (45,0%) son los que tienen las más altas (mapa 2.1).

En cuanto al derecho al trabajo protegido, el 4,9% de los y las adolescentes desempeña labores prohibidas, especialmente al dedicarse a ocupaciones como pintores, en el caso de los hombres, y niñeras, en el caso de las mujeres. Asimismo, un 14,6% realiza actividades que podrían ser prohibidas, tales como las efectuadas en restaurantes, bares y cantinas, el servicio doméstico o la operación de máquinas. La realización de trabajos permitidos con restricciones abarca al 48,1% de los y las adolescentes, y contempla ocupaciones como la de peón agropecuario (Ramos, 2002).

Por su parte, el trabajo doméstico exclusivo en los propios hogares es la principal forma de ocupación de las mujeres, pues mientras la tasa de participación económica de este grupo es de 8,4%, el porcentaje de trabajo doméstico es superior al 25% entre las adolescentes, en contraposición a sólo un 4% de los adolescentes que lleva a cabo labores domésticas exclusivas en el hogar. Así, el trabajo de las mujeres se desarrolla en el ámbito privado de sus hogares, sin reconocimiento social ni monetario y, más bien, con un reforzamiento de la división sexual del trabajo.

En contraste con lo observado en la niñez, entre las y los adolescentes sí se observa diferencia por género en la asistencia escolar: las mujeres superan a los hombres en cuatro puntos porcentuales, y alcanzan una asistencia del 62%.

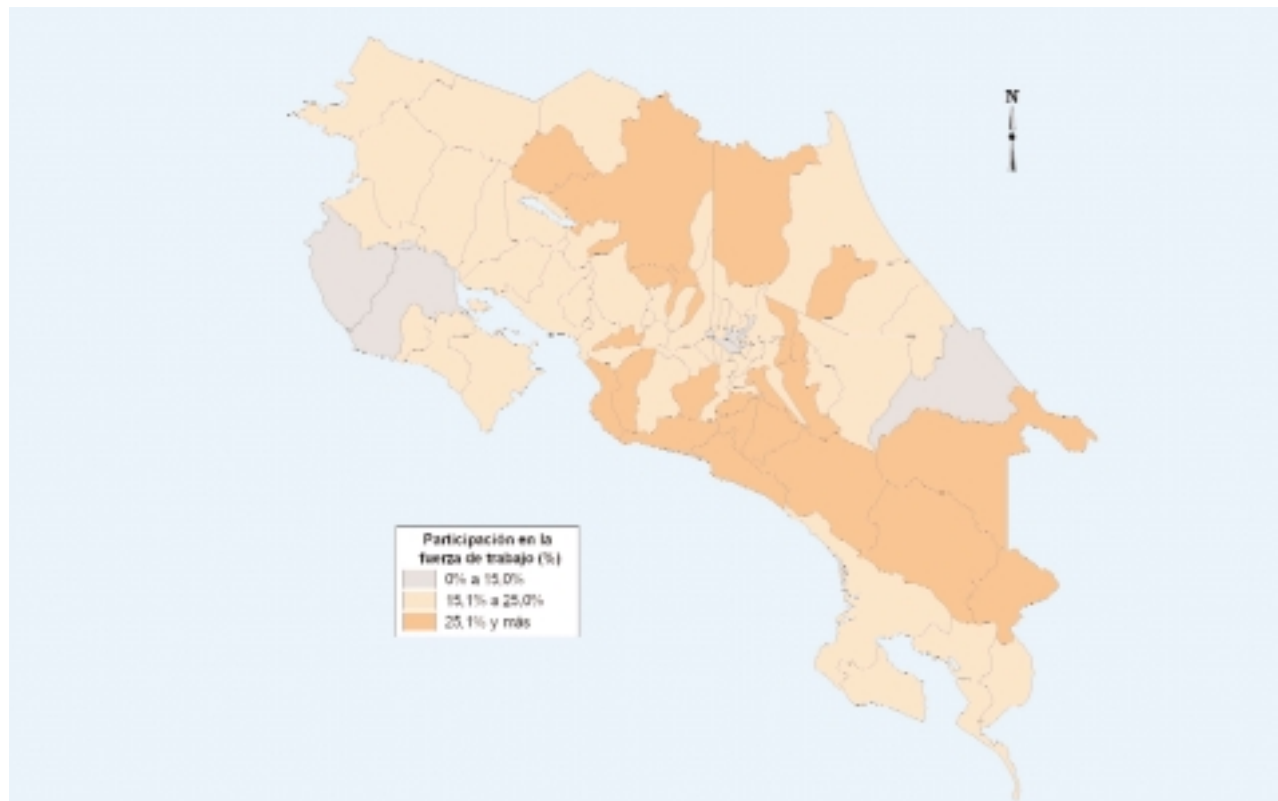
Del total de personas de 15 a 17 años que trabajan, un 42% está afectado en su derecho al estudio, ya sea porque trabaja y estudia con rezago escolar (2,1%), porque sólo trabaja (16,8%), o bien porque no estudia ni trabaja (23,1%).

De los diversos aspectos de la condición socioeconómica de los hogares analizados en relación con el trabajo infantil y adolescente, el entorno educativo del hogar y la pobreza estructural resaltan como los factores más significativos.

El nivel educativo de los y las adultas en los hogares con niñez y adolescentes, se considera un factor clave que propicia la permanencia en el sistema escolar de esta población, dado que a

MAPA 2.1

Costa Rica: participación de la población de 15 a 17 años en la fuerza de trabajo por cantones. Censo 2000



Fuente: Ramos, 2002, IPEC-OIT, Estado de la Nación.

Más detalles sobre trabajo infantil y adolescente,

consúltese el trabajo "Costa Rica: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente según el IX Censo de Población y V de vivienda", realizado por Pilar Ramos, IPEC-OIT y Estado de la Nación, en el sitio www.estadonacion.or.cr

mayor nivel de escolaridad adulta más se valora la educación como un instrumento de movilidad social, pero también como una capacidad básica que debe fortalecerse para alcanzar un alto nivel de desarrollo humano. Esto se refleja claramente al analizar la participación de la población de 12 a 17 años en el estudio exclusivo, según el nivel de escolaridad promedio de las y los adultos (clima educacional) con los cuales convive. A mayor clima educacional en el hogar, mayor es el porcentaje de niñez y adolescencia que sólo estudia, y menor la participación laboral exclusiva. Los extremos lo evidencian con precisión: el 95,2% de los niños, niñas y adolescentes que viven hogares con un clima educativo de 12 años o más de escolaridad "solo estudian"; este porcentaje se reduce a 47,2% para los niños y adolescentes que residen en hogares con un clima educacional de 3 años o menos de escolaridad.

Así, el insistir en la permanencia en el sistema escolar de la población de 12 a 17 años, se traduce no sólo en un derecho que debe ser protegido, sino también en una acción que, en el largo plazo, permitirá erradicar el trabajo infantil y disminuir el trabajo adolescente o, en su defecto, facilitar su regulación, dado que esta población y sus familias estarán más capacitados para proteger sus derechos.

La pobreza estructural, medida por el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), muestra también una significativa relación con la participación laboral y la permanencia exclusiva en el sistema escolar. El valor de inserción laboral exclusiva crece conforme aumenta el número de carencias de los hogares, hasta registrar un valor de 19,3% para la población en hogares en situación de carencia severa (3 o más carencias). Asimismo, aumenta el porcentaje de niñez y

RECUADRO 2.4

Aprobada Ley General de la Persona Joven

En el 2002 se aprobó la Ley General de la Persona Joven, cuyos objetivos se relacionan con aquellos relativos al acceso a servicios y oportunidades, así como con la promoción de la participación y la protección de derechos para las personas jóvenes, entendiendo como tales a quienes se encuentran entre los 12 y los 35 años. Para el cumplimiento de los objetivos señalados, en la ley se establece una serie de mecanismos de coordinación y participación: el Sistema Nacional de Juventud, el Consejo Nacional (adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes definido en la ley como rector) y la Red Nacional Consultativa de Personas Jóvenes, constituida por representantes de organizaciones de jóvenes de la sociedad civil.

La nueva ley enfrentará para su aplicación retos importantes: Por un lado, la amplitud de la definición de persona joven impone cierta complejidad al identificar los desafíos a los que se debe dar respuesta. El grupo de personas, entre 12 y 35 años de edad, constituye un 43% de la población del país, de acuerdo con el Censo del 2000. Este segmento, que en el año 2002 ascendía a aproximadamente a 1.800.000

personas, tiene una inserción diferente en la vida económica y social del país, según su edad y su condición socioeconómica. Así por ejemplo, del total de personas entre los 12 y los 35 años, aproximadamente un 30% es menor de edad y un 43% se encuentra en la fuerza de trabajo. El principal reto de la política pública es, por lo tanto, identificar los temas fundamentales para el desarrollo integral y para la inclusión de este grupo en el desarrollo nacional.

Por otro lado, la elaboración de la política pública de la persona joven deberá hacer frente a una gran cantidad de instituciones y programas ya existentes, que atienden de una u otra forma a la población definida por la ley. Dada la diversidad y los distintos ámbitos que deben abarcar, un elemento clave para el funcionamiento de las instancias definidas en la ley es la identificación e incorporación de los actores estratégicos para el cumplimiento de los objetivos.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley General de la Persona Joven y Vargas y Campos, 2003.

adolescencia que ni estudia ni está en la fuerza laboral conforme residen en hogares con mayor cantidad de carencias. De esta manera, más del 40% de los niños, niñas y adolescentes ni estudia ni está en la fuerza de trabajo en los hogares de carencia severa, probablemente por estar dedicados a trabajo doméstico que posibilite la participación laboral adulta. La combinación del estudio y la participación en el mercado de trabajo es similar entre la niñez y la adolescencia según la intensidad de las carencias (Ramos, 2002).

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad

La generación de oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad constituye un requisito básico para mejorar sus condiciones de vida, apoyar los procesos de movilidad y ascenso social y reducir las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas. En este apartado se analizan las oportunidades abiertas por la sociedad costarricense en materia de desarrollo humano durante el 2002. Incluye la valoración del desempeño en temas de acceso a una vida larga y sana, educación, vivienda y pensiones, así como un análisis de cuánto contribuye la inversión pública social a mejorar el acceso a los servicios sociales.

Acceso a una vida larga y sana

En esta ocasión el Informe analiza tanto los resultados obtenidos por el país en términos de la salud de su población, como algunos asuntos relevantes con respecto a la forma en que el sistema de salud está organizado para la prestación de los servicios. Como se ha expresado en ediciones anteriores, uno de los principales logros de Costa Rica en materia de desarrollo humano es el disfrute de una vida larga y sana por parte de sus habitantes.

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 vida¹³ alcanzó en el 2002 los 78,6 años para ambos sexos (76,3 para los hombres y 81,0 para las mujeres) (CCP, 2003). En el mismo año se registró un leve aumento en la mortalidad infantil, de 10,8 a 11,2, aun cuando el número de muertes de menores de un año dis-

minuyó (INEC-CCP, 2003). Los principales cambios en una mayor supervivencia de la población se dan tanto para hombres como para mujeres después de los sesenta años. Así por ejemplo, según las condiciones de mortalidad imperantes en 1990 sobrevivían hasta los ochenta años un 47% y un 59% de los hombres y las mujeres, respectivamente, en tanto que, de acuerdo con las condiciones de mortalidad del año 2002 lo harían 50% y 64%, en cada caso. Esto implica que dos tercios del total de muertes registradas en el país corresponden a personas de 60 años o más de edad. Asimismo, desde hace más de un trienio más de la mitad de las defunciones se refieren a personas mayores de 70 años (Miranda, 2003).

En materia de mortalidad infantil aún existen oportunidades de mejora. Cuando se compara a Costa Rica con países con una esperanza de vida similar, un conjunto importante de ellos tiene tasas menores. En promedio, en las naciones que en el 2002 tenían una esperanza de vida de entre 78 y 79 años, la mortalidad infantil era de aproximadamente 6 por mil nacidos vivos (US Bureau of the Census, 2003). Todavía un porcentaje importante de muertes de menores de un año se puede catalogar como evitable, ya que entre las cinco principales causas de muerte se encuentran, por ejemplo, la prematuridad y las infecciones propias del período perinatal.

También en las cinco principales causas de muerte en otras edades existen importantes posibilidades de mejora. Un análisis sobre las causas de muerte muestra que en las personas entre 15 y 39 años de edad, aquellas causas asociadas con accidentes de tránsito, agresión, lesiones autoinflingidas y homicidios se encuentran entre las primeras cinco (Miranda, 2003). Estas causas en el año 2002¹⁴ corresponden a un 40% del total de defunciones en las edades de 15 a 24 años, 38% entre 25 y 29, 28% entre 30 y 34 y 20% entre 35 y 39 años de edad.

En lo que respecta al resto de causas, destacan el cáncer gástrico (a partir de los 30 años) y el infarto agudo del miocardio (a partir de los 40 años). A partir de los 50 años la enfermedad vascular se transforma en una de las causas más importantes, seguida por el cáncer gástrico, la diabetes mellitus, el cáncer de mama y el cáncer del cuello uterino. A partir de los 60 años, además de la enfermedad vascular y la enfermedad neoplásica, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica se encuentra entre las cinco primeras causas de muerte (Miranda, 2003).

En cuanto a la mortalidad por sexo, la morta-

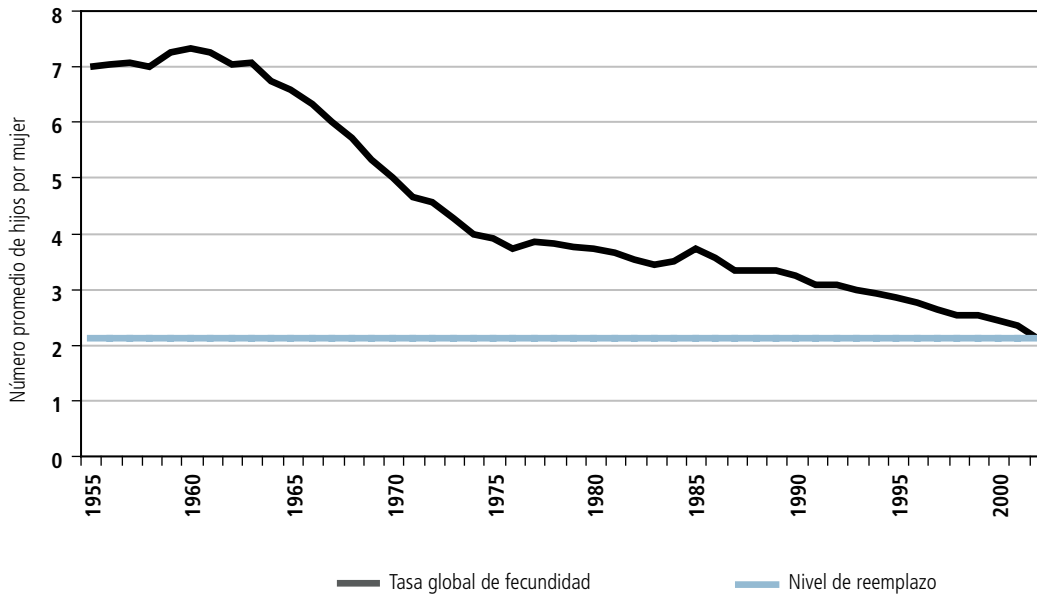
lidad de los hombres es más de cinco veces la de las mujeres en suicidios, homicidios, y accidentes de tránsito. En otras causas, como tuberculosis respiratoria, cáncer de estómago, cirrosis y cáncer del aparato respiratorio, la mortalidad masculina es dos veces la femenina. Esto apunta, por un lado, a diferencias en el comportamiento social (en el caso de las muertes violentas) y, probablemente, a los efectos del alcohol y el tabaco en las restantes causas mencionadas. Del mismo modo, las tasas de mortalidad por VIH-SIDA (cinco veces superiores entre los hombres) se deben al curso de la epidemia en años anteriores. La significativa sobremortalidad masculina impone un nuevo reto a la política nacional de salud.

El seguimiento de la mortalidad realizado en los últimos años demuestra que el análisis de las causas constituye una herramienta importante. Para ello es necesario que, para todas las edades, tanto el llenado del certificado de defunción como la posterior codificación y el procesamiento sean de calidad. Hay evidencia de que se debe mantener una vigilancia sobre este aspecto y de que hay mejoras posibles (por ejemplo a partir de los 45 años aumenta el número de defunciones clasificadas como “mal definidas y no especificadas”). Las mejoras deben implementarse en forma integral, desde la emisión del certificado de defunción hasta su codificación y registro final con la participación del Ministerio de Salud, la CCSS, y el INEC (Miranda, 2003).

En materia de fecundidad, la tasa global registrada en el 2002 fue de 2,09 hijos por mujer (CCP, 2003). Este nivel por debajo de 2,1 se denomina “nivel de reemplazo” e implica, de corroborarse con los datos del año 2003, un cambio importante en la dinámica demográfica del país. Costa Rica es el primer país latinoamericano, después de Cuba, que alcanza la tasa de reemplazo. Esto se debe a un conjunto diverso de factores; si bien en Costa Rica la fecundidad ha disminuido a distintas velocidades desde los años sesenta, en el largo plazo, y en forma análoga a los procesos ocurridos en otros países, se pueden señalar los logros educativos de las mujeres y la existencia de programas de planificación familiar. A esto se unen otros procesos concomitantes, tales como la disminución de la mortalidad (entre hombres y mujeres, más del 98% de los nacidos alcanza a la edad adulta), el aumento del empleo femenino y la creciente urbanización de los últimos años, factores que han determinado no sólo la posibilidad de que cada mujer elija el número de hijos que quiere tener, sino que ade-

GRAFICO 2.3

Costa Rica: tasa global de fecundidad. 1955-2002



Fuente: CCP-UCR.

más esta elección se dé en función de factores de orden individual y no necesariamente como resultado de la presión social. En otras palabras, el nivel de fecundidad está asociado a los cambios sociales acaecidos en el país en las últimas décadas y marca un cambio de norma en lo que se refiere al tamaño deseado de la familia. En el gráfico 2.3 se muestra el descenso ocurrido en la fecundidad del país en las últimas décadas.

Lo anterior no implica que no se puedan señalar factores inmediatos que pueden haber contribuido a la baja reciente en la tasa de fecundidad. Entre estos se encuentran el llamado “decreto de las esterilizaciones”, de 1998, y la Ley de Paternidad Responsable, del 2001. Sobre esta última, aunque no se conocen sus efectos directos sobre el nivel de fecundidad, se sabe que ha tenido un impacto considerable y probablemente lo tendrá aún más en los próximos años. Así por ejemplo, ya se ha registrado una drástica reducción en el número de nacimientos inscritos sin padre conocido, que pasaron de representar un 30% del total de nacimientos en el 2000, a un 8% en el 2002.

La tasa de crecimiento de la población oscila entre 1,6% y 2% anual. Esta diferencia tiene su origen en la estimación del saldo migratorio. Los tradicionales flujos migratorios netos de población

nicaragüense hacia Costa Rica se redujeron notablemente a partir del año 2000 y podrían ser cercanos a cero, luego de rondar las 20.000 personas en los años previos. Esta tendencia se confirma al examinar la cantidad de nacimientos de costarricenses de madre nicaragüense, que luego de aumentar fuertemente en la década de los noventa (de 2.000 a 10.000), en los últimos dos años se ha estabilizado en casi 11.000 niños y niñas. Además, un estudio del Centro Centroamericano de Población (2003) que entrevistó mediante una encuesta de hogares a población nicaragüense en las zonas de mayor emigración de personas hacia Costa Rica, indica que la probabilidad de trasladarse hacia este país ha disminuido a casi la mitad en los últimos cinco años. En forma simultánea a esta reducción en el flujo migratorio de nicaragüenses, recientemente se ha registrado un masivo ingreso de personas provenientes de Colombia, que se ha triplicado en los últimos dos años y que puede rondar entre las 10.000 y 20.000 personas.

En materia de migración interna, los resultados del Censo del 2000 documentan una distribución de la población muy similar entre San José-Valle Central (32%), resto del Valle Central (32%) y resto del país (36%). Cuando se trata de cantones, aquellos situados en la zona norte, los

cantones costeros de Guanacaste y Puntarenas son zonas de rechazo (con excepción de Esparza, Garabito y Parrita). Por su parte, los cantones de Pérez Zeledón, Turrialba, Siquirres, Limón y Talamanca son expulsores de población y las zonas más importantes de atracción son las partes centrales de Alajuela y Heredia (Gómez y Madrigal, 2002)

Además de la mayor complejidad en la atención de la salud que imponen los cambios en la dinámica demográfica, quedan en el país algunos retos importantes en esta materia. En las enfermedades de declaración obligatoria, en el 2002 nuevamente aumentó el número de casos de dengue (Ministerio de Salud, 2003b); los 12.251 casos reportados marcan un incremento de 30% con respecto al año 2001. Estos se concentraron en las regiones Pacífico Central, Chorotega, Central Norte y Huetar Atlántica. Aunque se registró una disminución en las regiones que habían tenido un alto número de casos en el 2001 (Chorotega y Huetar Atlántica), ello fue revertido por el fuerte incremento en las regiones Pacífico Central y Central Norte. Este aumento implica que Costa Rica se encuentra entre los países de América Latina con más altas tasas de incidencia (PAHO, 2003). Ello llama la atención en vista de que, en comparación con los países con altas tasas, Costa Rica tiene elevados niveles de educación y de cobertura de los servicios de salud, a agua y saneamiento. El combate del dengue requiere la adopción de estrategias ambientales y de comunicación que incorporen la participación comunitaria. Si bien algunas medidas como la fumigación pueden ser necesarias y tener cierta eficacia en el corto plazo, la sostenibilidad en la prevención y erradicación de esta enfermedad sólo se podrán lograr cuando se modifiquen las conductas de la población.

Pocas novedades en la reforma del sector salud

En el 2002 no hubo novedades en la gestión de los servicios de salud. Lo nuevo, como era de esperar en un año de cambio de gobierno, fue el énfasis en la generación de propuestas. El abordaje del avance en el proceso de reforma del sector salud en este Noveno Informe continúa el seguimiento al desempeño de la función de rectoría sectorial del Ministerio de Salud y al proceso de modernización de la CCSS.

La inversión pública en salud en términos reales creció un 4% y en términos per cápita un 2%. Según los datos disponibles del 2001, representó el 30% del gasto social, el 20% del gasto público y el 5% del PIB. Las estimaciones de

proporcionalidad muestran que el gasto en salud es progresivo y, de hecho, el más progresivo de todo el gasto social. El 77% del gasto en salud se ubica en servicios curativos (hospitalización corresponde casi a la mitad del total); el primer nivel de atención representa un 17% y los programas de nutrición un 2,5%. Aunque sobre una base deprimida, en el año analizado creció fuertemente el gasto en rectoría y se contrajo el dedicado a programas de prevención de drogas y nutrición, lo cual es preocupante considerando que en estas dos áreas se han detectado problemas importantes que requieren atención, tales como el aumento en el consumo de drogas ilícitas, particularmente cocaína y “crack”, cuya tasa general de consumo pasó de 4% a 5,8% en la última década, según el IAFA¹⁵, o bien los problemas de nutrición detectados en niños, niñas y adolescentes en edad escolar, según un estudio reciente del INCIENSA, que mostró que la cuarta parte de los niños y niñas presentó obesidad y tres de cada diez sobrepeso¹⁶.

En cuanto a la cobertura del seguro de salud, en 2002 el 61,8% de la PEA¹⁷ asalariada y un 34,6% de la PEA no asalariada estaban asegurados. Preocupa la disminución que se observa en los últimos diez años (-17,2 puntos porcentuales) en la cobertura de los trabajadores no asalariados, ya que en 1992 alcanzaba el 51,8%. La disminución se ha acelerado a partir del 2001, año en que entró en operación el SICERE, y que ha ocasionado una depuración en las bases de datos de la CCSS, por lo que actualmente se registran en el sistema únicamente los casos activos.

El desempeño de la función de rectoría

En el marco de las funciones rectoras del Ministerio de Salud, en el año 2002 sobresale la preparación de la Política Nacional de Salud 2002-2006 y el Análisis del Sector Salud, ambos elaborados mediante un proceso participativo. El Ministerio presentó además la “Agenda Nacional Concertada del Sector Salud” que contiene diez compromisos asumidos por las instituciones del sector para llevar adelante la política nacional en este ámbito. El análisis de la situación de salud identificó los avances y retos en un conjunto amplio de temas, entre los cuales destacan los siguientes: fortalecer la rectoría, diseñar mecanismos para garantizar el aseguramiento, mejorar la calidad, equidad y ética en los servicios, fortalecer el sistema de vigilancia en salud, definir políticas y regulaciones en la formación del recurso humano, fomentar la investigación en salud

pública, implementar regulaciones en tecnología sanitaria, fomentar la participación social, promover la desconcentración y estimular la rendición de cuentas (recuadro 2.5).

En lo que concierne a las acciones específicas realizadas en el año, los esfuerzos del Ministerio se

concentraron en las funciones de vigilancia de la salud y regulación. Se efectuó una jornada nacional de vacunación contra la polio y el sarampión en menores de 5 años y se intensificaron las acciones para la fortificación de alimentos con yodo, ácido fólico, vitaminas A y B y hierro (Ministerio Salud, 2003c)

RECUADRO 2.5

La Política Nacional de Salud y la Agenda Concertada

La Política Nacional de Salud es un conjunto de directrices definidas de manera colectiva y validadas oficialmente, para dirigir, en el período 2002-2006, a los más diversos actores sociales en la organización y gestión de

sus acciones estratégicas en el campo de la producción social de la salud.

Está organizada por ámbitos y áreas de intervención, tal como se muestra en el cuadro 2.8:

CUADRO 2.8

Política Nacional de Salud: ámbitos y áreas de intervención. 2002-2006

Ámbito	Área de intervención
Fortalecimiento y consolidación del sistema de salud	Fortalecimiento de las instituciones Coordinación intra e intersectorial Revisión del marco legal Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica Investigación y desarrollo tecnológico Inversión, financiamiento y gasto Formación de recursos humanos
Equidad, universalidad y acceso	Fortalecimiento de la atención primaria Protección de derechos de grupos prioritarios (indígenas, migrantes, personas con discapacidad, adultos mayores) Atención integral de enfermedades no transmisibles Atención integral de la salud mental Violencia social e intrafamiliar Salud y derechos sexuales reproductivos Acceso y calidad de los servicios de salud
Recreación y promoción de la salud	Políticas públicas saludables Participación social Fomento de estilos de vida saludables Seguridad alimentaria y nutricional
Salud ambiental y desastres	Salud ambiental (manejo de desechos, agua, contaminación, saneamiento) Desastres (prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación)

Por su parte, la Agenda Nacional Concertada del Sector Salud incluye los siguientes diez compromisos:

- Fortalecer y mejorar las intervenciones orientadas a fortalecer o mejorar los logros en mortalidad infantil, mortalidad materna, enfermedades transmisibles y carencias nutricionales.
- Promover la construcción de una cultura de salud con énfasis en la promoción de la salud y estilos de vida saludables.
- Prevenir y atender las enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo.
- Promover y atender la salud mental en forma integral, con énfasis en la violencia social.

- Mejorar la equidad, acceso, calidad y ética de los servicios de salud, con énfasis en la atención primaria.
- Mejorar la salud ambiental con énfasis en el saneamiento básico y el manejo integrado del recurso hídrico.
- Fomentar acciones orientadas a la reducción de vulnerabilidades ante los desastres.
- Consolidar la estructura y funcionamiento del sector salud.
- Modular la inversión, el gasto y el financiamiento en coherencia con las políticas y las prioridades del sector.
- Consolidar el Sistema Nacional de la Vigilancia de la Salud.

Fuente: Ministerio de Salud, 2003.

En cuanto a regulación y acreditación de entidades de salud, la autoridad sanitaria dio seguimiento a la evaluación que se realiza a los hospitales en el proceso de acreditación, ejercicio que arrojó como resultado que, en promedio, los públicos cumplen el 61% de los estándares de mayor riesgo (los nacionales el 77%, los regionales el 63% y los periféricos el 54%) y los privados el 72%. El acumulado de establecimientos habilitados ascendió a 1.169 en el 2002. Además se evaluaron 283 EBAIS, donde se observaron diferencias importantes de cobertura por región. En promedio hubo un leve aumento en el cumplimiento de los estándares, aunque los temas de recursos humanos y de promoción y participación siguen siendo críticos.

Finalmente cabe señalar que fueron aprobados numerosos instrumentos normativos, en temas como emisión de contaminantes atmosféricos, gestión de desechos infecto-contagiosos, manejo de combustibles alternos, acreditación y habilitación de establecimientos, control de alimentos y derechos de los usuarios (Ministerio de Salud, 2003c).

Resultados del modelo de prestación de servicios de salud

La prestación directa de servicios de salud a la población, que corresponde desde el inicio de la reforma a la CCSS, mostró avances en la asignación de recursos al primer nivel de atención y en las coberturas con calidad de los programas de atención integral, no así en el proceso de desconcentración. En cuanto a asignación de recursos, destaca la tendencia de aumento que ha venido registrando la participación del primer nivel en el gasto, que en el año 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. Respecto a las coberturas de los programas de atención integral, se documentó 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 los últimos cinco años se han realizado evaluaciones periódicas de los compromisos de gestión suscritos, a través de las cuales la CCSS puede medir un conjunto amplio de factores de producción y gestión en los centros de salud contratados. Dado que se han efectuado

cambios, tanto en la cobertura de los proveedores de servicios evaluados, como en los indicadores pactados, no es posible hacer un análisis minucioso para los cinco años. En este apartado se sintetizan algunas conclusiones de la evaluación correspondiente al 2002, en comparación con lo reportado para el año anterior (CCSS, 2003b). En el año en estudio, la Dirección de Compra de Servicios de Salud evaluó 133 centros de salud, 29 hospitales y 104 áreas de salud. En general, los resultados muestran un leve crecimiento en la producción de los hospitales (1,6% medido por unidad de producción hospitalaria, UPH) y en la cobertura de los principales programas preventivos y curativos de atención integral en el primer nivel de atención (de 53% a 55%), así como una reducción de la brecha entre las coberturas totales logradas y aquellas con calidad como ya se mencionó (CCSS, 2003b).

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 más bien modesta (64% para diabéticos y 72% para hipertensos). En términos de cumplimiento de estándares de calidad, si bien mejoraron las coberturas entre el 2001 y el 2002, las brechas respecto a las coberturas totales persisten en magnitudes preocupantes; 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) (CCSS, 2003b).

Al analizar la distribución de las coberturas por áreas de salud se encuentran problemas de equidad que es preciso señalar. Por un lado, al ajustarlas por el cumplimiento de criterios de calidad, en promedio para el año 2002 las coberturas de cuatro programas de atención integral (prenatales, menores de un año, diabéticos e hipertensos) decayeron en un 48%, es decir, que de las personas que reciben servicios en esos programas sólo la mitad es atendida según los criterios de calidad negociados con el comprador. El programa de atención prenatal muestra la mayor reducción (58,4%), seguido por el de atención a las personas diabéticas (57,7%). Por otro lado, estas diferencias en la atención con calidad no se distribuyen de manera uniforme en el territorio. Al agrupar las áreas de salud en quintiles, según las coberturas con calidad logradas, resulta que en el 20% de las áreas de salud que alcanzaron mejor

cobertura con calidad, la población tiene hasta nueve veces mayor probabilidad de ser atendida con calidad, que en el 20% de áreas de menores coberturas. Así, la relación entre el quinto y el primer quintil es de 8,68 para el programa de atención de diabéticos, 8,53 para control prenatal, 3,88 para adultos hipertensos y 2 para niños y niñas menores de un año¹⁸.

En el ámbito de la producción hospitalaria (UPH) cabe destacar un aumento en los servicios de consulta externa (9%) y una disminución en el servicio de urgencias (4%). Estos hechos, que deberán confirmarse con resultados de años venideros, podrían estar reflejando un esfuerzo institucional por mejorar la administración de la atención ambulatoria y las oportunidades de acceso de los usuarios a los servicios especializados.

Respecto a la calidad de los servicios en el tercer nivel de atención, dos de los indicadores de desempeño más utilizados son los índices de infecciones y de mortalidad intrahospitalaria. En el primer caso, el promedio en el 2002 para los hospitales nacionales fue de 1,6%. Aquí no puede dejar de mencionarse, sin embargo, la deficiencia en los registros hospitalarios sobre este tema. Por su parte, la mortalidad hospitalaria se ha mantenido estable en los últimos tres años, en alrededor de un 2,1%.

En cuanto a la gestión de la actividad 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 efectivamente a la cirugía, lo que puede reflejar 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.

Otro indicador relevante de la calidad de la gestión de los hospitales es el de los tiempos de espera para consulta externa. Además del número de especialidades con más de 90 días de espera, preocupan las variaciones entre hospitales, hecho que parece indicar que la complejidad de la especialidad no está relacionada con el problema en cuestión. Así por ejemplo, mientras en el hospital San Juan de Dios la especialidad en consulta externa con mayor tiempo de espera es Vascular Periférico (240 días), en el hospital México es Oftalmología (290 días) y en el hospital Calderón Guardia, Ortopedia (140 días). En los hospitales regionales y periféricos también se registran diferencias notables. Además una importante cantidad de procedimientos diagnósticos en consulta externa tiene en promedio 6 meses de espera (gastroscofia, ecocardiograma, prueba de esfuerzo, ultrasonido gineco-

lógico, coloscopia y audiometría). Cabe mencionar que la CCSS tiene dificultades para registrar adecuadamente la magnitud del problema de las listas de espera, no sólo en cuanto a tiempos promedio para atención, sino en el número de usuarios que conforman estas listas. Por ejemplo, en el 2002 la Unidad Técnica de Listas de Espera (UTLE) reportó un total de 29.912 pacientes en lista de espera de acceso a una cirugía electiva o algún procedimiento ambulatorio, lo que significa una reducción del 36,9% con respecto al año anterior, en tanto que la SUGESS, para el mismo año, identificó 84.999 pacientes en espera de alguno de esos procedimientos, lo que implica un aumento del 83,5% con respecto al año 2000 (SUGESS, 2003).

Otro tema importante en el proceso de modernización es la desconcentración de centros de salud¹⁹, que no avanzó en el 2002, pues se mantuvieron los 34 que funcionaban bajo esta modalidad en el 2001. Sin embargo, estos centros desconcentrados, en conjunto, consumieron el 62% del gasto total de hospitales y áreas de salud en el año de estudio. Esta cifra asciende el 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" (CCSS, 2003b).

Resultados que apuntan en la misma dirección se desprenden de una encuesta de opinión que realizó la SUGESS a finales del año 2002²⁰, para conocer la percepción de los cuadros directivos de los establecimientos de salud desconcentrados sobre los avances del proceso y sus limitaciones. En relación con los objetivos que señala la Ley de Desconcentración de los Hospitales Nacionales de la CCSS, la encuesta reflejó que los avances son modestos, especialmente en las áreas de gestión de presupuesto y de recursos humanos (el 60% de este grupo de funcionarios consideró que la desconcentración ha facilitado su gestión, mientras que en las jefaturas el porcentaje es inferior, entre un 45% y un 49%).

Un cuarto aspecto que merece atención en el contexto de la prestación de servicios de salud es la compra de servicios a terceros, que se incrementó a una tasa promedio real de 13,9% entre el 2000 y el 2002, aunque en proporción al

presupuesto total representa un monto bajo (2,9% del presupuesto total del seguro de salud en el 2002). El gasto en este rubro ascendió a 10.050 millones de colones (CCSS, 2003a) en el 2002, un 21% más que el año anterior. Diversos estudios internos (Auditoría Interna, Informe AO-187-2002) y externos (CGR, 2002 y 2003), han expresado preocupación por la falta de mecanismos de control eficientes, tanto de los recursos públicos utilizados bajo esta modalidad, como de la calidad de los servicios prestados a los pacientes. Además de las preocupaciones institucionales, estos temas han suscitado una amplia cobertura en medios de comunicación y el estudio en una comisión especial de investigación de la Asamblea Legislativa.

Las principales debilidades detectadas se pueden resumir 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

sirvan de apoyo a la toma de decisiones y la rendición de cuentas, e insuficiencias en los sistemas de control interno. Cabe aclarar que aquí no se pretende argumentar a favor o en contra del mecanismo de compra de servicios a terceros, sino documentar la insuficiencia de mecanismos de control que garanticen la correcta utilización de los fondos públicos y la seguridad de los pacientes²¹, bajo esta modalidad de prestación de servicios. Entre los ejemplos de problemas de control interno también existen otros relacionados con la contratación administrativa y la falta de planificación de las actividades mencionadas, que igualmente redundan en mala utilización de los fondos públicos. En algunos casos en que la CGR validó la necesidad de recurrir a la compra de servicios, no encontró problemas de transparencia en la utilización de recursos, pero sí señaló deficiencias en la capacidad de ejecución de los fondos (cuadro 2.9).

CUADRO 2.9

Dos estudios de caso sobre los mecanismos de control en la compra de servicios externos de la CCSS. 2002

Ejemplo

Debilidades

	Normativa	Sistemas de información	Control interno
Prestación de servicios profesionales oftalmológicos y optométricos	Ausencia de un instructivo formal o de un reglamento, debidamente aprobado por las autoridades superiores de la CCSS, que detalle, al menos, los roles, procedimientos, tareas, formularios y sistemas de información respectivos.	Insuficiencia en la información de las operaciones y resultados del programa: falta de certeza sobre la real prestación de los servicios contratados, debido a la falta de adecuados y elementales mecanismos de control.	Autorización y pago sin contar con mecanismos eficaces para verificar la prestación de los servicios. Pagos irregulares por servicios prestados, a personas cuyo número de cédula corresponde a otras personas. Detección de omisiones en el sistema de registro de información presupuestaria.
Tratamientos de radioterapia con acelerador lineal y braquiterapia	El mecanismo de "ayudas económicas a pacientes", que es válido en aquellos casos especiales y particulares en que la legislación existente lo permite, se utilizó como una práctica permanente y continua. La situación fue irregular porque: los asegurados no podían elegir entre proveedores, no existía tarifa de asistencia médica y el monto de ayuda económica cubría todo el precio total del servicio.	El paciente no tuvo a su alcance ningún mecanismo para seleccionar el centro médico adecuado, ni para saber si el servicio se prestaba en las mejores condiciones de seguridad y eficiencia, y por último, no contó con ningún medio que le garantizara que el tratamiento se había sujetado a los normas establecidas para este tipo de procedimientos.	Debilidades en materia de autorización de pagos, control de calidad de servicios prestados, sistemas de información y manejo presupuestario.

Fuente: CGR, 2002.

Indicadores de calidad percibida de los servicios de salud

La amplia cobertura y los buenos resultados que el país ha logrado obtener en materia de servicios de salud han hecho que la valoración de estos no se centre tanto en los procesos de atención y sus resultados, sino en la satisfacción de los usuarios y la calidad que ellos perciben de los servicios que les son ofrecidos. La concepción de calidad resulta de la comparación que realizan los usuarios entre las expectativas sobre el servicio que

van a recibir y las percepciones de la actuación de las organizaciones prestadoras del servicio²². El cuadro 2.10 resume algunos instrumentos utilizados para captar esas percepciones.

Acceso al conocimiento

En esta edición del Informe el acceso a la educación se analiza tomando en cuenta la cobertura del sistema educativo en los diferentes niveles, los indicadores de eficiencia, las brechas entre distintos sectores institucionales y la inversión pública en esta materia.

CUADRO 2.10

Instrumentos internos y externos para la medición de la calidad de los servicios de salud. 2002

Instrumentos	Descripción	Valoración
Internos		
Encuestas de satisfacción de usuarios	La encuesta se aplica una vez que el usuario ha recibido la atención médica. Se efectúa tanto en establecimientos hospitalarios como en los de atención primaria.	Según la encuesta de satisfacción en consulta externa de agosto del 2001, hay diferencias importantes por regiones de salud en la satisfacción con respecto a la atención recibida. Mientras en la región Central Sur y en la Huetar Norte el 100% y el 91%, en cada caso, están satisfechos, en la región Chorotegea y en la Huetar Atlántica solamente lo están un 65% y un 66%, respectivamente.
Índice de calidez humana	Indicador que procura monitorear el trato y la calidez con que fue atendido el usuario durante la prestación de servicios de salud. La percepción proviene de la encuesta de satisfacción aplicada a una muestra de usuarios ²³ .	La encuesta más reciente se efectuó en octubre del 2002. Los resultados del índice muestran elevados niveles de satisfacción: en promedio todas las calificaciones superan el 82%, lo que se considera satisfactorio. La atención primaria resulta mejor calificada (91,4%) que las de segundo y tercer nivel (alrededor del 86%). En este último destaca la buena calificación de los hospitales especializados (90%).
Contralorías de servicios	Reporte del perfil de quejas atendidas en las contralorías de servicios ²⁴ .	Los servicios de atención directa de personas (hospitalización, consulta externa, urgencias, odontología, atención primaria y enfermería) son los que generan la mayor cantidad de quejas (63,4% en 2002). Los principales motivos de insatisfacción de los usuarios son "inadecuado trato del personal" y "acceso a citas y tiempos de espera". En el 2002 estas categorías representaron un 63,9%.
Externos		
Defensoría de los Habitantes	Reporte del perfil de quejas en el campo de la salud ²⁵ atendidas por la Defensoría.	Las quejas en el campo de la salud representan el 22,2% del total de expedientes abiertos entre mayo del 2002 y abril del 2003. De las 670 denuncias recibidas, las prestadoras de los servicios de salud (áreas de salud, clínicas, hospitales y la CCSS) sumaron el 48,8% y el Ministerio de Salud el 51,0%. Entre los derechos vulnerados, un 77% de las denuncias tiene que ver con la "denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud".

Fuente: Alfaro, 2003.

La principal conclusión es que en el sistema educativo persisten rezagos importantes que afectan las oportunidades de desarrollo humano de las personas.

Continúan avances en la cobertura del sistema formal, pero ésta tiende a disminuir conforme se avanza en los ciclos educativos

La capacidad de cobertura del sistema educativo formal para lograr que la población costarricense alcance como mínimo la educación general básica (eficiencia) y, en especial, que dicha cobertura abarque a la población en edad para cursar los niveles correspondientes sin rezagos significativos (eficacia), ha sido tradicionalmente valorada a través de los indicadores de tasa bruta de escolaridad y tasa neta de escolaridad, respectivamente. En el 2002 estas tasas fueron revisadas por el MEP, gracias a la disponibilidad de las nuevas estimaciones derivadas del Censo de Población del 2000²⁶.

Las cifras oficiales evidencian logros significativos en la educación preescolar, tanto en el nivel interactivo II (población de 4,5 a 5,5 años) como en el de transición (población de 5,5 a 6,5 años), en los que las tasas netas de cobertura alcanzaron 26,1% y el 86,9% respectivamente. 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) en el 2002. Particularmente crítica, es la disminución de la cobertura al pasar del segundo al tercer ciclo, y entre el tercero y cuarto ciclos (cuadro 2.11).

Por su parte, la tasa neta de escolaridad para secundaria en el 2002 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 correspondían a 56,7% en el tercer ciclo y 30,5% en el cuarto. Dado que las mayores deficiencias del sistema educativo nacional 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.

Cuando se consideran las modalidades alternativas que brindan diversas instancias para que jóvenes que salen del sistema formal concluyan la enseñanza básica y el ciclo diversificado,

CUADRO 2.11

Tasas brutas y netas de escolaridad^{a/} por año, según nivel y ciclo. 1995-2002 (porcentajes)

Nivel y ciclo cursado	Tasa bruta de escolaridad								Tasa neta de escolaridad							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Interactivo II	5,1	5,2	5,5	5,6	5,9	6,9	19,8	26,4	4,8	5,1	3,9	5,5	5,8	6,6	19,8	26,1
Transición	69,5	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8	68,8	70,9	75,7	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9
I - IV ciclos Educación general básica	85,1	84,2	84,3	84,0	84,2	85,4	85,8	86,8	79,3	79,3	78,7	78,3	78,4	79,6	80,0	80,6
	93,2	92,5	92,5	92,5	92,8	93,8	94,1	95,6	86,3	86,7	85,9	85,7	85,7	86,5	86,8	87,7
Primaria	104,8	104,4	103,5	103,7	104,8	105,3	105,0	104,9	99,8	100,5	98,7	98,5	99,0	99,4	99,2	99,2
I ciclo	113,3	114,6	113,9	113,2	113,2	112,4	111,3	110,3	101,4	103,7	101,6	101,6	101,8	101,7	100,7	100,3
II ciclo	95,7	94,0	93,1	94,2	96,5	98,4	98,9	99,6	85,8	86,5	83,8	84,1	85,4	87,2	88,0	88,8
Secundaria	58,2	56,8	58,4	58,2	58,2	60,9	62,6	65,6	51,4	50,7	51,7	51,9	52,4	55,3	56,7	58,7
III ciclo	67,5	65,9	68,0	68,6	68,2	70,9	72,6	77,2	56,7	56,0	57,6	58,5	58,6	60,9	62,1	64,9
IV ciclo	43,4	42,5	43,5	41,9	41,9	44,4	47,1	48,4	30,5	30,8	31,7	30,1	30,7	33,6	36,4	36,0

a/ Contempla dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Departamento de Estadísticas, MEP.

denominadas “educación abierta”²⁷, las cifras tradicionales de tasa bruta y neta de escolaridad sufren modificaciones importantes para el nivel de secundaria, donde la tasa bruta pasa de 65,6% a 75,4%, y la tasa neta de 58,7% a 63,5% en el 2002. Sin embargo, debido a lo reciente de los programas, no se cuenta con información suplementaria que permita valorar el cumplimiento de sus objetivos, tales como cifras de deserción, rendimiento y repetición.

Los indicadores tradicionales de cobertura pueden complementarse con otros indicadores de eficiencia y eficacia del sistema como la tasa específica de escolaridad por edades y la tasa de idoneidad. La primera refleja el porcentaje de población de una edad determinada que se encuentra matriculada, respecto a la población total de esa edad, sin importar el ciclo o nivel cursado, constituyéndose así en un indicador de eficiencia del sistema para cubrir a la población de interés. Por su parte, la tasa de idoneidad indica el porcentaje de población matriculada con la edad oficial para estar en un grado, ciclo o nivel determinado, respecto a la población total de esa edad. A diferencia de la tasa neta, la de idoneidad se considera un mejor indicador de la eficiencia del sistema para cubrir a la población en el grado que le corresponde según su edad²⁸.

Los principales hallazgos que estos indicadores permiten observar son los siguientes:

- Con base en las tasas específicas, la cobertura es alta para las edades de 7 a 12 años (95,9% en el 2002), lo cual es consistente con las cifras de los indicadores tradicionales; no obstante, la cobertura muestra mayores deficiencias en las y los adolescentes de 16 y 17 años (cuadro 2.12).
- A pesar de los esfuerzos de cobertura que se reflejan también en la tasa de idoneidad, no se ha logrado que la población en edad para cursar la educación general básica (7 a 15 años) se mantenga en este nivel; la tasa de idoneidad correspondiente apenas cubrió al 73,3% en el 2002 (cuadro 2.13).

En cuanto a la cobertura de la educación universitaria, el país no cuenta con información de la matrícula en las universidades privadas, sólo de las estatales, a través de las estadísticas que periódicamente genera el CONARE. Una forma de estimar la cobertura es mediante encuestas de hogares y el reciente censo poblacional. Al considerar la población de 18 a 24 años de edad que manifiesta asistir a instituciones de educación parauniversitaria o universitaria, se estima que la

CUADRO 2.12

Tasas específicas de escolaridad^{a/} por año, según grupos de edad. 1995-2002

(porcentajes)

Grupos de edades ^{b/}	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
7 a 17	77,1	76,2	76,1	74,5	76,5	77,3	77,9	79,0
7 a 15	84,9	84,2	84,2	83,4	84,3	85,4	85,9	87,2
7 a 12	94,6	94,9	93,9	94,1	94,3	94,4	95,0	95,9
7 a 9	96,4	99,7	95,3	96,6	97,1	96,9	96,7	97,6
10 a 12	92,8	90,0	92,5	91,6	91,5	92,0	93,4	94,3
13 a 17	53,3	50,9	52,2	48,8	54,2	56,3	57,2	59,0
13 a 15	63,5	60,6	62,5	60,6	63,9	67,4	68,0	69,9
16 y 17 ^{c/}	36,8	35,7	36,3	30,4	38,2	38,2	40,3	42,7

a/ Contempla dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas. A diferencia del MEP, se utiliza la matrícula por edad correspondiente; por esta razón no coinciden en su totalidad con los cálculos de dicha institución.

b/ La agrupación por edades corresponde a las edades idóneas de los niveles y ciclos: 7 a 17 años en los niveles primario y secundario, 7 a 15 años en educación general básica, 7 a 12 años en primaria, 7 a 9 años en el primer ciclo, 10 a 12 años en el segundo ciclo, 13 a 17 años en secundaria, 13 a 15 años en el tercer ciclo y 16 a 17 años en el cuarto ciclo.

c/ No contempla la matrícula de estas edades en educación superior, por lo que se estima que las cifras podrían ser superiores en 1 y 1,5 puntos porcentuales.

Fuente: Ramos y Mora, 2003, a partir de MEP, 2002b.

CUADRO 2.13

Tasas de idoneidad por años, según nivel y ciclo cursado^{a/}. 1995-2002

(porcentajes)

Nivel y ciclo cursado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total primaria	82,5	84,7	81,2	80,9	82,6	84,2	84,2	84,4
I ciclo	90,2	93,8	91,5	90,5	92,3	93,3	92,5	92,0
II ciclo	74,2	75,5	70,8	71,4	72,9	75,3	76,2	77,0
Total secundaria	37,6	37,2	38,2	38,8	39,1	41,5	42,6	43,1
III ciclo	44,7	44,0	45,6	47,2	47,0	48,9	49,6	51,3
IV ciclo (educación diversificada)	26,1	26,4	26,7	25,7	26,1	29,3	31,6	31,1
Educación general básica	70,7	72,1	70,1	70,2	70,9	72,4	72,6	73,3

^{a/} Contempla dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Mora y Ramos, 2003, a partir de MEP, 2002b.

cobertura²⁹ en el año 2000 se duplicó con respecto a 1985. Datos recientes muestran que actualmente cerca de un 3% de la población en esa edad está estudiando en un establecimiento parauniversitario y un 26% en uno universitario.

Este aumento en la cobertura está asociado a la acelerada expansión de las universidades privadas, sobre todo en el período 1994-2000. En 1990 funcionaban 8 universidades privadas; para 1995 estas habían aumentado a 24 y a 50 en el año 2000. Esto puede haber provocado un crecimiento en la matrícula total³⁰, considerando el hecho de que las universidades estatales cuentan con un nivel de escala de atención de matrícula limitado, por su condición de entidades públicas sujetas a restricciones presupuestarias, y tomando en cuenta que, para el 2002, el porcentaje de diplomas otorgados por universidades privadas fue del 60%, en comparación con 22,4% en 1990.

El auge del sistema privado universitario no ha sido acompañado con un marco de regulación y vigilancia de la calidad académica. Ante el rápido crecimiento de la matrícula y la oferta de profesionales universitarios, se hace necesario consolidar mecanismos que aseguren la calidad académica de los programas que brindan las instituciones de educación superior: Existen cerca de 1.700 opciones de programas académicos que brindan las 54 universidades privadas y estatales, y tan sólo 9 han podido ser acreditadas por medio del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES).

La expansión debe ser continuamente evaluada, porque representa también una fuerte inversión por

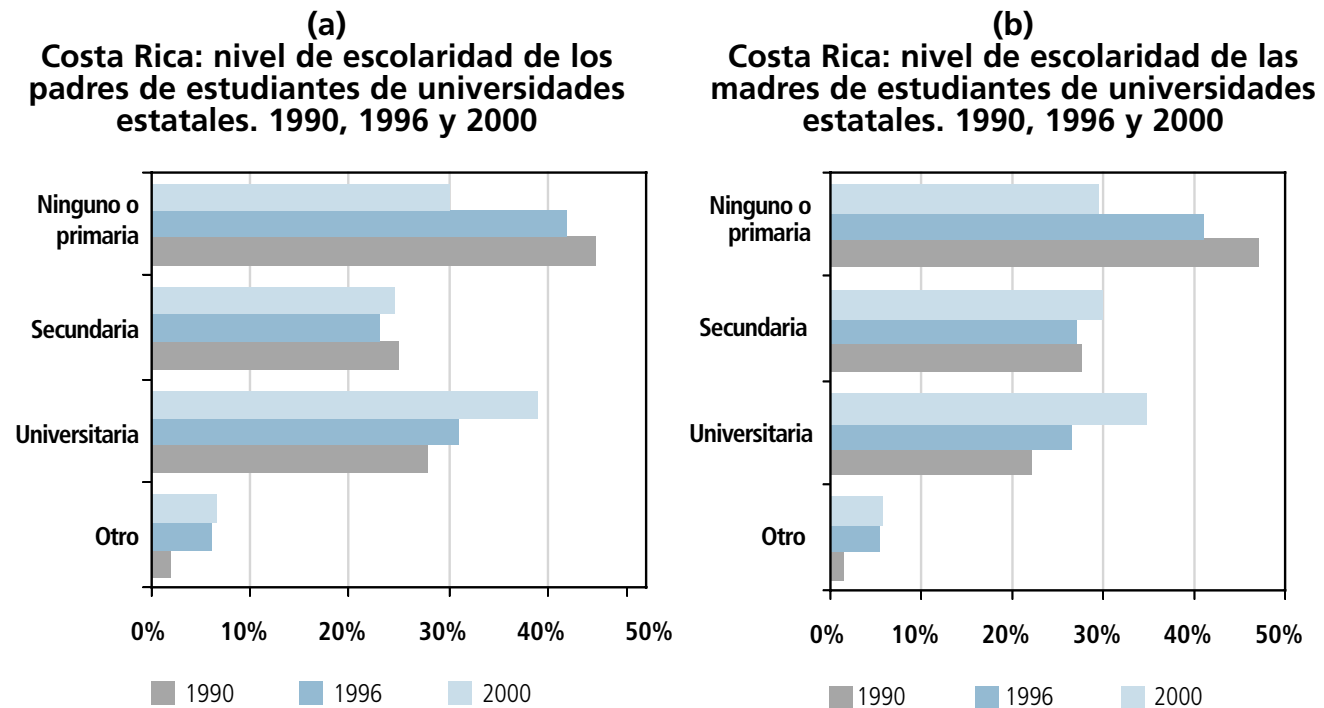
parte de los hogares y, en caso de deficiencias en la calidad, esa inversión puede no compensarse en términos de la movilidad social que históricamente ha otorgado la educación superior. Respecto a esto último, un dato que llama la atención en las universidades estatales es el aumento del porcentaje de estudiantes que provienen de hogares en los que el padre y la madre cuentan con escolaridad universitaria, contrario a lo que ocurría en década pasadas, cuando un porcentaje significativo de estudiantes procedía de hogares cuyo padres tenían grados de escolaridad menor, lo que convertía a las entidades de educación superior en un importante mecanismo de movilidad social (gráfico 2.4).

Deserción, bajo rendimiento y alta repitencia, especialmente en secundaria

Pese al esfuerzo de cobertura, el sistema educativo enfrenta problemas que se reflejan en las tasas de desescolarización y repitencia (ya sea por abandono escolar o por exclusión del sistema), especialmente en el nivel de la secundaria (cuadro 2.14)

En primaria, el porcentaje de deserción intra-anual en los últimos ocho años ha sufrido oscilaciones de entre el 4% y el 5%. Estos valores son significativamente inferiores a los observados en secundaria, pues en este nivel 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

GRAFICO 2.4



Nota: La categoría "Otro" corresponde a estudiantes cuyos padres han cursado educación parauniversitaria o algún ciclo de enseñanza formal combinada con enseñanza no formal.

Fuente: OPES-CONARE, 2001.

mayor peso en este nivel educativo, 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%).

El abandono escolar en la población adolescente, sobre todo en edades de 13 a 16 años, se produce por diversos factores, tanto propios del estudiante -económicos, familiares, sociales- como del sistema educativo. Estudios realizados por el Departamento de Investigación Educativa del MEP con estudiantes expulsados del sistema, han permitido identificar algunos de ellos: cerca del 43% de quienes abandonan el sistema escolar trabaja y desempeña puestos variados, de baja remuneración y poca estabilidad y pertenece a hogares con bajo nivel de escolaridad de los padres. En cuanto a factores del sistema educativo se señalan: inadecuada estructuración de los planes curriculares por grados y niveles, desigual carga académica por materia, falta de capacitación de los docentes, poca disponibilidad de materiales y recursos didácticos en el aula, escasa

asesoría a los estudiantes, falta de talleres, laboratorios y bibliotecas, ausentismo de los docentes y desconocimiento de técnicas de estudio y metodologías de trabajo en el aula (MEP, 2002a).

En cuanto a la repitencia, en el 2002 se logró una reducción del 0,8% respecto al año anterior en primaria, donde ese indicador registró un 7,6%. Este valor es especialmente relevante si se considera el costo de esa repitencia, el cual se estima que representa cerca de un 6,8% del presupuesto total de primaria para el 2002 (Rolla et al, 2003)³¹. El mayor porcentaje de repitencia se dio en el primer grado, donde alcanzó un 14% en el año estudiado.

Si bien es cierto que las causas de repitencia en primer grado pueden ser de diversa índole y complejidad (de tipo familiar, escolar y docente, entre otros), el avance de una investigación en curso indica que, de los casos analizados, "los repitentes alcanzaron puntuaciones significativamente más bajas en todas las destrezas de lectura en comparación con los que no repiten. Esto señala una estrecha relación entre las dificultades

CUADRO 2.14

**Porcentaje de deserción intra-anual en educación regular^{a/}
por año, según nivel educativo. 1995-2002**

Nivel educativo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación primaria	5,0	4,5	4,5	4,9	4,4	4,1	4,5	4,0
I ciclo	5,7	5,1	5,1	5,4	5,0	4,5	5,0	4,2
II ciclo	4,2	3,8	4,3	3,6	3,6	3,6	4,0	3,7
Escuelas nocturnas	24,5	24,4	31,9	20,2	30,1	23,8	34,0	32,9
Educación secundaria	16,1	13,7	13,7	13,7	11,3	11,9	12,4	12,0
Académica diurna	12,3	11,1	10,6	10,5	9,1	10,1	11,2	10,5
Técnica diurna	14,1	10,9	11,5	12,2	9,9	10,5	11,5	12,0
Académica nocturna	37,6	32,5	36,2	37,1	31,2	28,8	23,6	23,2
Técnica nocturna	22,3	19,2	25,6	22,3	18,1	12,4	21,1	14,4

a/ Contempla dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Ramos y Mora, 2003, a partir de MEP.

en la lectura y la repitencia en primer grado” (Rolla et al, 2003). Este es un hallazgo interesante, que plantea al esfuerzo de cobertura en preescolar, la tarea de revisar y diseñar políticas para el desarrollo de las destrezas de lectura en los niños y niñas, a fin de prevenir este problema en primaria, lo cual requiere consolidar y fortalecer la articulación entre ambos niveles educativos.

En el 2002 el porcentaje de repitentes en secundaria fue de 10,2%, valor superior al del año anterior (9,2%) y con una distancia importante respecto al obtenido en primaria. Los mayores porcentajes en secundaria 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, un estudio revela que Desamparados, Limón y Puntarenas son las que muestran mayores problemas asociados a repitencia y deserción en secundaria (Mora y Ramos, 2003).

La aprobación también es menos favorable en secundaria. En el 2002, de un total de 512.609 alumnos de primero y segundo ciclos, el 85% aprobó, un 9% fue aplazado y un 6% reprobó, en tanto que en secundaria, de 222.403 estudiantes, el 54,6% aprobó, un 33% resultó aplazado y un 12,4% reprobó. El rendimiento diferenciado por niveles también se visualiza en la aprobación de las pruebas que se presentan en el último año del ciclo, es decir, sexto grado en primaria, noveno año (fin de tercer ciclo) y bachillerato. En el 2002 la aprobación general de sexto grado fue de 96,8%, mientras en undécimo fue de 90,4%.

Tanto en primaria como en secundaria el menor porcentaje de aprobación corresponde a Matemáticas, 93,4% y 75,1%, respectivamente³². En secundaria, las otras materias que presentan menores niveles de aprobación en las pruebas de bachillerato son Física, Biología e Inglés, lo que denota dificultades en el campo científico y en lengua extranjera, áreas valoradas como esenciales en la formación para el mundo del trabajo (Mora y Ramos, 2003).

Otro modo de medir el rendimiento del sistema educativo es a través del seguimiento de cohortes, que requiere información de períodos relativamente largos. Con este análisis se pueden determinar aspectos como el promedio de años de graduación en el tiempo óptimo o más allá del óptimo, la incidencia de la repetición y la deserción sobre la eficiencia del sistema y el grado promedio de escolaridad que alcanza la población desescolarizada, entre otros. Esto permite analizar cada ciclo, pero también mantener una visión de conjunto de todo el sistema educativo. Tomando la información disponible de las cohortes de 1987 a 1999, se obtienen hallazgos importantes:

- Existen notables diferencias en la eficiencia del sistema entre los niveles primario y secundario. Por ejemplo, en la cohorte de 1999 el porcentaje de estudiantes que terminaron en tiempo óptimo³³ fue de 49,3% en primaria y 32,5% en secundaria (cuadro 2.15).

■ El tiempo promedio para que un estudiante se gradúe fue un 26,8% más alto de lo estipulado en primaria, 65,2% superior en secundaria académica y un 39% mayor en secundaria técnica, para las cohortes de 1999.

■ El nivel de graduación en secundaria, en la cohorte de 1999, fue de 63,4%. En ese mismo año otros sistemas educativos, como los de los países de la OCDE, en promedio, alcanzaron el 79%.

■ La cohorte con el mayor promedio de tiempo de graduación fue la de 1993 en primaria y la de 1995 en secundaria, tanto técnica como académica. En secundaria esto representó cerca del doble del tiempo óptimo.

■ Tanto en primaria como en secundaria, las cohortes más recientes presentan mejores rendimientos en contraste con las más

antiguas, lo cual evidencia resultados positivos en los esfuerzos del sistema por retener a la población y disminuir la repitencia. No obstante, debe considerarse que, entre 1991 y 1995, las cohortes en secundaria tuvieron un pobre desempeño respecto a las anteriores.

■ La eficiencia del sistema en secundaria técnica es mayor que la eficiencia de la secundaria académica

Por otra parte, 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.

CUADRO 2.15

Eficiencia interna en primaria y secundaria^{a/}, medida a través de cohortes escolares reconstruidas. 1987-1999

Indicadores	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Primaria													
Estudiantes que terminan en tiempo óptimo (%)	40,6	42,3	43,8	44,6	44,7	43,6	40,3	40,6	42,6	45,6	47,5	48,8	49,3
Tiempo promedio para que un estudiante se gradúe (años)	7,82	7,77	7,73	7,75	7,75	7,86	8,05	7,93	7,82	7,71	7,65	7,62	7,61
Eficiencia del sistema ^{b/}	0,77	0,77	0,78	0,77	0,77	0,76	0,75	0,76	0,77	0,78	0,78	0,79	0,79
Secundaria													
Estudiantes que terminan en tiempo óptimo (secundaria total) (%)	21,6	22,5	23,6	23,0	21,3	19,4	18,5	16,9	15,8	25,5	26,9	29,6	32,5
En secundaria académica	16,3	17,4	18,0	18,2	16,7	15,6	14,9	13,6	12,7	19,8	20,9	23,0	25,2
En secundaria técnica	5,3	5,1	5,6	4,8	4,6	3,8	3,6	3,3	3,1	5,7	6,0	6,6	7,3
Tiempo promedio para que un estudiante se gradúe en secundaria académica (años)	10,12	9,97	10,08	10,43	10,99	11,31	11,58	11,95	12,17	9,04	8,77	8,48	8,26
Tiempo promedio para que estudiante se gradúe en secundaria técnica (años)	7,58	7,84	8,24	9,20	10,06	10,52	10,74	11,21	11,46	8,69	8,68	8,44	8,34
Eficiencia del sistema en secundaria académica ^{b/}	0,49	0,50	0,50	0,48	0,45	0,44	0,43	0,42	0,41	0,55	0,57	0,59	0,61
Eficiencia del sistema en secundaria técnica ^{b/}	0,79	0,77	0,73	0,65	0,60	0,57	0,56	0,54	0,52	0,69	0,69	0,71	0,72

a/ Las cohortes de 1987-1995 incluyen horario nocturno y diurno; las de 1996-1999 sólo diurno.

b/ Este indicador puede alcanzar un valor máximo de 1 (caso óptimo)

Fuente: Mora y Ramos, 2003, a partir de MEP, 2000.

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 hasta 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. El promedio de años de escolaridad de la población que abandona o es excluida del sistema es menor a siete años, lo cual indica que, en promedio, no terminan el séptimo año de secundaria (Mora y Ramos, 2003).

Rezago en el perfil de escolaridad de la población de 15 a 49 años

Los efectos de los rezagos en la cobertura educativa tienden a reflejarse de manera especial en el perfil de escolaridad de las poblaciones juveniles y adultas (cuadro 2.16).

En el 2002, al considerar la población de entre 15 y 17 años de edad, que se esperaba tuviera niveles de escolaridad cercanos al final del tercer ciclo o a algún nivel del ciclo diversificado, se observó que cerca de 3 de cada 10 jóvenes de

RECUADRO 2.6

¿Cuánto cuesta aumentar la cobertura en secundaria?: un ejercicio de aproximación

Existen dos tipos de rezagos en la cobertura de la educación secundaria. Por un lado se encuentran las y los jóvenes que están dentro del sistema, pero en un grado que no corresponde a su edad y, por otro, hay un grupo de jóvenes que no están asistiendo a la educación formal. El aumento de la cobertura en secundaria pasa entonces por acciones en el nivel primario.

En el corto plazo, el aumento de la cobertura depende de aquellos jóvenes que son "incorporables" al nivel secundario, es decir, aquellos jóvenes que lograron completar al menos la educación primaria. Entre ellos se pueden distinguir dos grupos. El primer grupo, de los denominados "recuperables fáciles", corresponde a aquellos estudiantes de reciente deserción y su análisis se aproxima por medio de la información de los jóvenes de 12 y 13 años que han completado la primaria y los de 13 años en adelante que tienen al menos un año de secundaria aprobado. El segundo grupo, de los "recuperables difíciles" está compuesto por aquellos que sólo completaron la primaria y empiezan a "envejecer", con 14 años o más de edad. Sin tener en cuenta las razones específicas de la deserción, se puede estimar la recuperación máxima o potencial.

La atracción de los recuperables fáciles ampliaría la tasa de asistencia neta en secundaria del 50% al 57% para la población de 12 a 18 años (37.000 jóvenes) y del 61% al 66% para el grupo de 13 a 17 años (21.000 personas). La recuperación de todos los "incorporables" elevaría la tasa neta de asistencia al 69% para el grupo de 12 a 18 años (113.000 jóvenes) y al 79% para la población de 13 a 17 años (78.000 jóvenes).

Estimada la población por atender, el paso siguiente es determinar el costo de ese esfuerzo. Para ello se ha considerado la atención tradicional, sin agregados tecnológicos y sin tomar en cuenta opciones de menor costo y menor calidad (educación abierta). En el 2002, el MEP determinó el costo directo de atención de un estudiante de secundaria en 277.110 colones, a los cuales habría que agregar el costo de infraestructura y el equipamiento necesario. Realizar un cálculo preciso de este costo escapa a las posibilidades de este trabajo, por lo que se utilizan las estimaciones de Labarca (1995); según este autor, la ampliación de la cobertura requiere un costo de inversión del 10% del costo directo de atención de un estudiante en secundaria en situaciones de ampliación moderada, y del 20% si se expande fuertemente la cobertura. Aquí se ha empleado un valor intermedio del 15% del costo directo en colones (318.677 colones). Por otra parte, dado que se trata de una población difícil de atraer, por lo dispersa, rural, pobre, etc., se deben contemplar los incentivos tradicionales para atraerlos y retenerlos en el sistema educativo: alimentación, transporte y becas. Esto eleva la inversión anual a 766.235 colones por estudiante. Con este estimado, la ampliación de la cobertura de la población de 12 a 18 años costaría el equivalente a entre un 8% y un 26% del presupuesto del MEP para el año 2003, mientras que si el énfasis se pone en los jóvenes de entre 13 y 17 años, el incremento presupuestario oscilaría entre un 5% y un 18%.

Fuente: Trejos, 2003.

CUADRO 2.16

Distribución relativa de la población de 15 a 49 años por grupos de edad, según años de escolaridad y zona. 2002

Años de escolaridad y zona	Grupos de edad				
	15 a 17 años	18 a 24 años	25 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años
Urbana					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 a 6 años de escolaridad	27,7	25,2	32,2	31,3	34,9
7 a 9 años de escolaridad	52,3	19,8	17,7	17,9	17,0
10 a 11 años de escolaridad	19,3	28,3	19,7	22,3	21,9
Más de 11 años de de escolaridad	0,3	26,0	29,7	27,8	25,0
Ignorado	0,4	0,7	0,6	0,7	1,3
Rural					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 a 6 años de escolaridad	53,4	55,7	64,0	66,9	69,9
7 a 9 años de escolaridad	37,5	18,4	14,2	13,0	10,9
10 a 11 años de escolaridad	9,1	16,6	10,6	10,6	9,8
Más de 11 años de escolaridad	0,0	8,9	10,9	9,0	8,7
Ignorado	0,0	0,4	0,3	0,5	0,7

Fuente: Mora y Ramos, 2003, a partir de EHPM, INEC.

zonas urbanas tenían apenas algún grado de primaria, proporción que en las zonas rurales asciende a 1 de cada 2 jóvenes. Para quienes provenían del área urbana, casi un 20% se había asegurado algún nivel de escolaridad en educación diversificada, en contraste con sólo cerca de un 10% en el área rural.

Estas diferencias se marcan también en la población de 18 a 24 años, cuyo nivel de escolaridad esperado es cercano a secundaria completa y algún grado de formación post-secundaria. En la zona rural más de la mitad de los jóvenes en estas edades cuenta únicamente con algún grado de primaria, mientras que en la zona urbana esta relación equivale a 1 de cada 4 jóvenes.

El rezago educativo se presenta, asimismo, en los grupos de edad de 25 a 49 años: más de dos terceras partes de esta población en la zona rural apenas cuentan con seis o menos años de escolaridad. En cambio, el perfil observado en la zona urbana indica que menos de un tercio muestra estos bajos niveles de escolaridad. Si se considera al menos algún grado de educación diversificada, cerca de un 20% de las personas que residen en la zona urbana lo ha logrado, mientras que en la zona rural tan sólo un 10% de la población adulta lo ha alcanzado (Mora y Ramos, 2003).

El perfil de escolaridad de la población adulta costarricense es más bajo que el de otros países. En Costa Rica, cerca de un 30% de los distintos grupos de población entre los 25 y 49 años muestra al menos algún nivel de educación diversificada de secundaria, en tanto que en los países de la OCDE un poco más de las dos terceras partes de estas poblaciones han completado la secundaria superior. Naciones como 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.

El balance educacional plantea un doble reto: por un lado, se debe alcanzar y consolidar la cobertura universal de la educación básica hasta secundaria, para las actuales y futuras generaciones y, por otro, es necesario “recuperar” a la población adulta que ha quedado al margen de la formación básica y secundaria.

Los rezagos educativos inciden en las posibilidades de movilidad social futura y en el bienestar económico presente. Al contrastar el nivel de ingreso promedio mensual de la ocupación

principal de la población empleada de 18 años y más con su nivel de escolaridad, se percibe una relación directa entre ambas variables, que se mantiene tanto en la zona urbana como en la rural³⁴. Además se observa un diferencial de ingreso importante entre el nivel educativo diversificado y el nivel de educación post-secundario. Los datos muestran que existe un ingreso promedio mayor en la zona urbana que en la rural³⁵.

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 semi-calificadas. Entre los que lograron algún grado de educación diversificada un 15% se desempeñaba en 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. En términos de zona de procedencia, se tiene que en las áreas rurales predominan los ocupados en categorías de trabajo de menor calificación, respecto a las áreas urbanas

En cuanto a la relación entre escolaridad y desempleo, considerando siempre el período 1997-2002, se observa que entre los desempleados mayores de 18 años un mayor porcentaje tenía bajos niveles de escolaridad, usualmente algún grado de educación general básica. En este sentido, es claro que el rezago estructural educativo deja con menos opciones a personas que no logran finalizar la secundaria. Esta relación se presenta tanto en hombres como en mujeres, aunque en el 2002 aumentó el porcentaje de mujeres desempleadas con escolaridad de cuarto ciclo y superior respecto a 1997. Por zona de procedencia se observa que en la rural el mayor porcentaje de desempleados corresponde a personas sin instrucción o con algún grado de educación general básica. Esto puede estar ligado a opciones laborales mayormente vinculadas con el sector primario (agropecuario), que tiende a verse más afectado por la situación económica que las actividades de manufactura y servicios. Entre 1997 y 2002 descendió el porcentaje de desempleados que contaban con niveles de escolaridad de cuarto ciclo y superior, tanto para zona urbana como para rural, lo que afectó negativamente a aquellos cuya escolaridad no superaba el tercer ciclo de secundaria, posiblemente por

tratarse de ocupaciones con menores niveles de calificación. En este sentido, este grupo ha quedado más expuesto a la amenaza de la pobreza. En síntesis, menores niveles de instrucción disminuyen la probabilidad de enfrentar la pobreza, en tanto que, si aumentan los niveles de escolaridad, se incrementa el logro educativo como factor de movilidad social.

Persisten brechas entre escuelas públicas y privadas

Los niveles de repitencia y desescolarización antes evaluados muestran disparidades al considerar el tipo de centro educativo. 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 privadas subvencionadas). Aunque la proporción es más alta en secundaria (10,2% frente a 7,6% en primaria), la relación de repitencia pública y privada es menor que la registrada en primaria (3,8%). Esta diferencia se explica tanto por la alta repitencia en escuelas públicas, como por una mayor repitencia en secundaria privada.

En términos de la desescolarización, los centros primarios públicos presentaron en el 2002 un porcentaje de deserción intra-anual cuatro veces mayor que el de los privados, pero la relación en secundaria es bastante más alta: siete veces más en colegios públicos que en los privados. Estos indicadores dan cuenta de que la primaria pública logra retener en mayor medida a la población escolar, aun con altos niveles de repitencia, en tanto que en la secundaria pública la población estudiantil opta más por salir o ser excluida del sistema antes que repetir, lo que constituye un factor por considerar en los esfuerzos para aumentar la cobertura en secundaria y mejorar su eficacia.

Las brechas entre centros privados y públicos en lo que concierne a porcentajes de aprobación de las pruebas nacionales no son tan marcadas como en los otros indicadores. 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, lo cual indica un éxito mayor en las entidades privadas, especialmente en secundaria.

Respecto a las diferencias urbano-rurales, en este Informe se destaca la situación de las escuelas unidocentes, ubicadas mayoritariamente en las zonas rurales. Estos centros educativos fueron creados en la década de los setenta, en un esfuerzo por permitir el acceso a la educación formal a niños y niñas que de otra manera no habrían

podido hacerlo. En el año 2002, de las 3.904 escuelas públicas existentes, el 44,9% era unidocente y absorbía el 8% de la matrícula total del país. La mayoría de las y los alumnos de estos establecimientos proviene de hogares en los que los padres y madres se dedican a actividades productivas relacionadas con la agricultura, la pesca y la ganadería, entre otras (Alvarado, 2002).

Al examinar algunos indicadores de calidad se observa que existen brechas importantes entre la población cubierta por estos centros y el resto de las escuelas del sistema. Según el Informe Anual del MEP, las escuelas unidocentes presentan los rendimientos educativos más bajos. Adicionalmente, en los últimos ocho años su nivel promedio de desescolarización se ha ubicado en 6,3%, el de repitencia en 11,7%, el de reprobación en 10,8% y el de aprobación en 81,2%, cifras superiores al promedio nacional de primaria. Las escuelas unidocentes son atendidas por uno o dos maestros o maestras, quienes brindan atención en todos los niveles de primaria con una matrícula reducida, de entre 1 y 50 alumnos. La importancia de estos centros educativos varía según la Dirección Regional de que se trate, y en estrecha relación con el grado de urbanización del área de cobertura, así como con su extensión. En Nicoya, las escuelas unidocentes absorben el 29,5% de la matrícula; le siguen las direcciones de Coto (25,5%), Upala (25,3%), Pérez Zeledón (20,3%), Turrialba (19,8%) y Cañas (19,4%). Además de los menores niveles de rendimiento educativo, en los centros unidocentes la jornada escolar es más corta. En un año escolar de 200 días lectivos, un alumno de escuela unidocente recibe 240 lecciones académicas menos que los estudiantes del resto del país en Español, Matemáticas y Ciencias (80 de cada materia, que representan 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). A pesar de esta diferencia en el número de lecciones, el maestro de escuela unidocente debe desarrollar todos los contenidos de los diferentes programas de estudio.

Por otra parte, al estar ubicadas en poblaciones rurales dispersas, estas escuelas tienen poco o ningún acceso a materiales actualizados y a los nuevos avances en la comunicación y la tecnología, y enfrentan limitaciones de infraestructura, recursos y mobiliario que obstaculizan el desarrollo de un proceso de enseñanza y aprendizaje efectivo.

Aunque su matrícula representa un 8% del total nacional, las escuelas unidocentes son una herramienta fundamental para aumentar la cobertura de la educación en zonas alejadas. Sin

embargo, la equidad, tanto en el acceso como en la calidad de la educación para estas poblaciones rurales, constituye un reto permanente. En este aspecto debe considerarse que las áreas con mayor número de centros unidocentes coinciden significativamente con aquellas donde hay mayor porcentaje de hogares afectados por carencias críticas³⁶. En el mapa 2.2 se aprecia la distribución geográfica según el número de escuelas unidocentes.

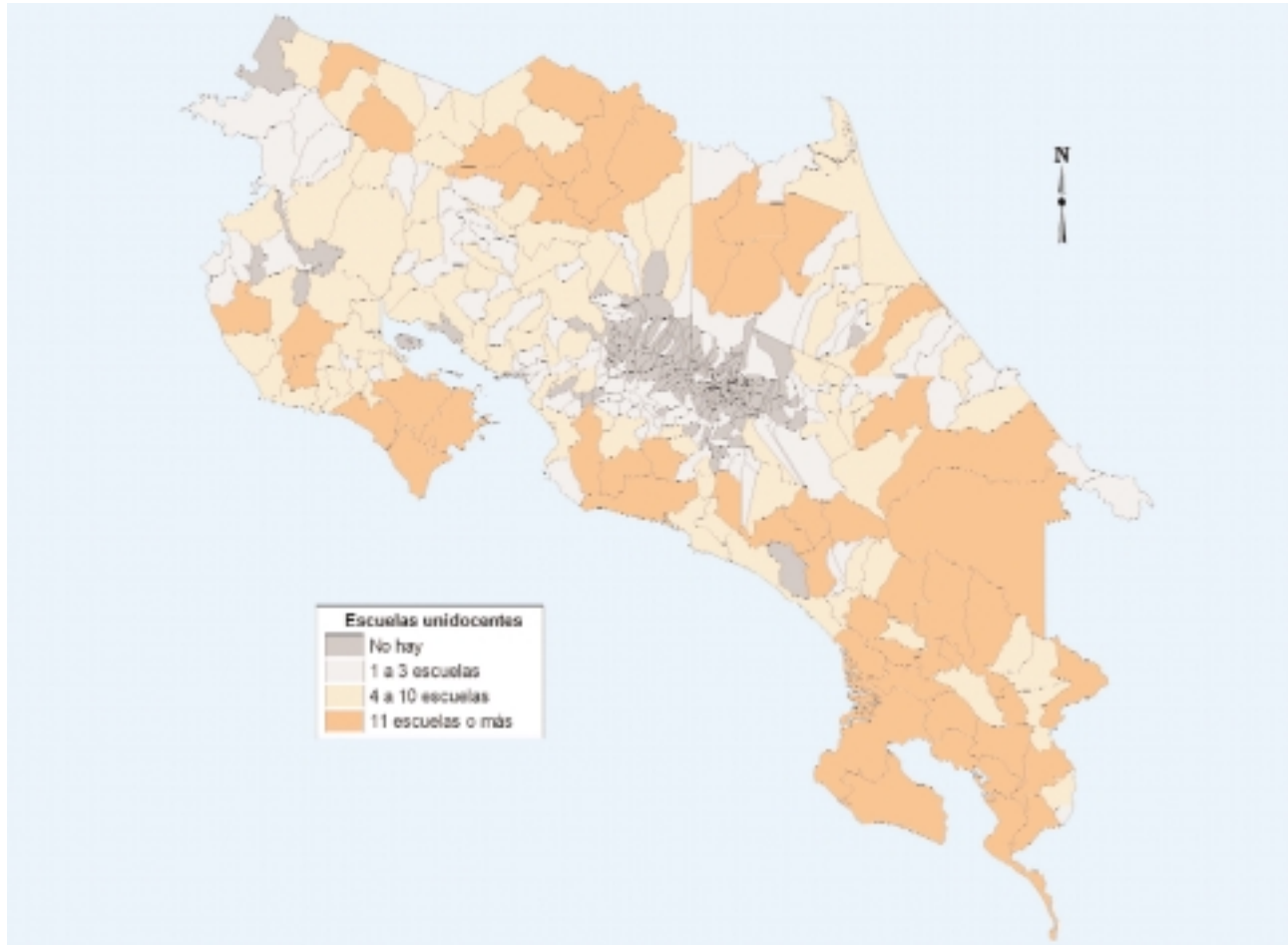
Impulsar acciones y esfuerzos sostenidos para el cierre de brechas entre las escuelas unidocentes y el resto de los centros educativos del país es un desafío nacional. En esta línea, en el 2002 el MEP nombró un maestro de apoyo en cada una de las 631 escuelas unidocentes cuya matrícula era mayor a 31 alumnos y menor a 50 alumnos, con el fin de equiparar su jornada escolar con las de establecimientos urbanos.

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% del PIB en el 2001. Este esfuerzo se hizo más visible a partir de 1996, como resultado de una mayor contribución estatal a la educación primaria y secundaria. Al comparar este nivel de inversión con el de otros sistemas educativos del mundo, se observa que el gasto público en educación de los países de la OCDE es mayor al costarricense, tanto en términos globales como en los diferentes niveles de enseñanza. En el límite superior se encuentran países como Noruega, Suiza, Dinamarca y Austria, que destinan más de un 6% del PIB a la educación pública. Otras naciones no pertenecientes a la OCDE, como Israel, Zimbabwe, Túnez y Jamaica, también muestran niveles de inversión en educación superiores al costarricense (Mora y Ramos, 2003).

Entre 1990 y 2002 se modificó la estructura de la inversión pública en educación; 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 la educación superior³⁷: su importancia se redujo en 12,8 puntos porcentuales entre 1990 y 2001 (para efectos de la información que aquí se comenta corresponde en su mayoría a universidades estatales) (cuadro 2.17).

MAPA 2.2

Costa Rica: porcentaje de escuelas unidocentes por distrito. 2002

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del MEP, 2002.

A pesar del aumento en la inversión, persisten notables déficit en infraestructura. La única medición regular en esta materia es la encuesta anual que realiza el MEP a directores de escuelas y colegios³⁸. La información disponible para los años 1997 y 2002 indica que en los centros educativos de primaria existe un déficit generalizado en los componentes de infraestructura y mobiliarios básicos, aunque se distingue el faltante, de casi un 60%, de aulas para materias especiales (Música y Artes Plásticas, entre otras), seguido por la reducción en la disponibilidad de este tipo de aulas, en un 2,5%.

En el nivel preescolar las necesidades adicionales y de reposición de aulas aumentaron un 71%, pero a la vez se duplicó el número de aulas

en buen estado, situación que debe destacarse, ya que guarda relación con la voluntad de aumentar la cobertura en este nivel. Sin embargo, resulta negativo el aumento del 80% en aulas en condiciones regulares entre 1997 y 2002.

En el 2002 funcionaban 2.713 centros con servicio de comedor, de los cuales, a criterio de los directores, 958 se encontraban en estado regular. Por otro lado, 607 directores de escuela han planteado necesidades de servicios de comedor, que representan un 27% más respecto de lo solicitado en 1997. En secundaria se presenta un aumento general en el déficit de mobiliario básico e infraestructura, especialmente en aulas. En cuanto a tecnologías de información y bibliotecas, el número de centros de informática en buen

CUADRO 2.17

Estructura relativa del gasto público en educación, según nivel de enseñanza. 1990-2001

Niveles	Períodos		
	1990-1993	1994-1997	1998-2001
Preescolar	3,9	4,4	5,4
Especial	1,7	2,2	3,0
Primaria	37,1	39,2	41,0
Secundaria	23,1	25,0	27,1
Educación superior	34,2	29,2	23,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Trejos y Sáenz, 2003.

estado más que se duplicó. Sin embargo, a juicio de los directores el aumento de los centros en “estado regular” implica que estos recursos demandan inversiones permanentes para dar mantenimiento, renovar equipos y adquirir *software*. Las necesidades de centros de informática adicionales y reposiciones aumentaron en un 72%. En bibliotecas, el déficit (747) casi duplica en términos absolutos a las que están en funcionamiento (433), lo cual indica que no toda la población infantil cuenta con medios para obtener literatura y bibliografía en los centros educativos públicos. Tanto en secundaria como en primaria destaca el acondicionamiento de infraestructura en centros de informática y bibliotecas, pero también aumentó el número de estos recursos en condiciones menos aceptables, lo mismo que las necesidades adicionales, en más de un 100% para ambos tipos de recursos.

En general, las instituciones de educación pública cuentan con una mayor disponibilidad de servicios de apoyo educativo, de comedor y de salud, en comparación con las instituciones privadas y semioficiales, pero no sucede lo mismo en el caso de los servicios de Internet y los laboratorios de informática, que abren una oportunidad pedagógica novedosa. Si bien los niveles de matrícula que manejan las instituciones privadas y semioficiales son menores que los de las públicas, las primeras tienen un mayor acceso a estos recursos “no tradicionales” para su población, lo cual crea una distancia con respecto a las segundas. Esta brecha digital se manifiesta tanto en la educación primaria como en la secundaria. En este contexto, un esfuerzo importante por disminuir la brecha es el Programa Nacional de Informática Educativa, de la Fundación Omar Dengo, que permite una mayor cobertura de este tipo de medios entre la población infantil y adolescente. En el

2002 este programa benefició al 49% del total de matriculados en educación primaria, con mayor énfasis de cobertura en la zona urbana³⁹ (26,7% en zona rural, 48,6% en zona urbana y 26,7% en zona mixta) (Mora y Ramos, 2003).

Además de las condiciones de infraestructura, el éxito escolar puede verse profundamente influido por la calidad del personal docente. Es difícil valorar de manera integral este aspecto, particularmente porque no se cuenta con evaluaciones de la dedicación o empeño del docente, la utilización de recursos didácticos variados y pertinentes, el conocimiento y aplicación de técnicas pedagógicas, el nivel de actualización y la forma en que se establecen relaciones de empatía con el alumnado, para favorecer el proceso de enseñanza-aprendizaje, entre otros factores. No obstante, con la información disponible pueden examinarse dos condiciones docentes que pueden afectar el rendimiento escolar en los centros educativos: la titulación del personal y los tipos de nombramientos.

Por personal titulado se entiende aquel que alcanzó como mínimo un título de profesorado universitario, que aunque no es suficiente para garantizar la condición de “buen docente”, es de esperar que haya implicado la adquisición de conocimientos y el dominio de técnicas pedagógicas que lo faculten como tal, en contraposición a los no titulados (aspirantes y autorizados) cuya capacitación ha tenido menor duración. Durante los últimos ocho años, los distintos niveles educativos de la educación regular muestran porcentajes de docentes titulados que varían de manera significativa. En general la educación regular aumentó el porcentaje de docentes titulados en nueve puntos entre 1995 y el 2002, lo que no ocurrió en la enseñanza especial. Efectivamente, esta última tiene el menor nivel de titulación y es la única que en ese período disminuyó el porcentaje, pues pasó de 75,9% a 74,5%.

Más detalle**sobre educación,**

consúltese el estudio elaborado por Ronald Mora y Pilar Ramos, "Educación y conocimiento en Costa Rica: desafíos para avanzar hacia una política de Estado", en el sitio www.estadonacion.or.cr

Los otros niveles que cuentan con porcentajes menores de titulación son preescolar y secundaria. En ambos casos el porcentaje de titulación en el 2002 fue de alrededor del 87% y durante el período mostraron una tendencia de aumento.

La primaria, por su parte, tiene una proporción superior de titulados, pero para el 2002 apenas sobrepasó el 90%. Este nivel también registra un comportamiento favorable en los últimos años.

En lo que respecta al tipo de nombramiento, el porcentaje de personal interino también presenta comportamientos diferenciados por niveles y una tendencia de aumento durante el período 1995-2001 (26,1% a 34,4%), lo cual puede perjudicar el éxito escolar del estudiantado. El interinazgo no sólo debe valorarse como una condición laboral que afecta la calidad del empleo de los y las docentes, sino como un factor que incide negativamente en la dedicación y el compromiso. En este aspecto, el nivel preescolar, aunque no cuenta con altos porcentajes de docentes titulados, es el que tiene los menores valores de docentes interinos (13,4% en el 2001), y muestra una significativa disminución en el período considerado (en 1995 este valor correspondía a 22,7%). Los niveles de mayor peso en la educación costarricense, a saber, la primaria y la educación secundaria académica diurna, presentaron aumentos sustantivos en el porcentaje de docentes interinos entre 1995 y 2001, aunque en magnitudes diferentes, pues pasaron de 19,3% a 28,5% en primaria, y de 35,4% a 42,5% en secundaria académica (Mora y Ramos, 2003).

Acceso a vivienda digna

Disminución en la actividad de construcción de viviendas

Los indicadores disponibles sobre la 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). Pese a esta disminución, el nivel de actividad del 2002 fue superior al registrado durante el período 1995-2000 (estos indicadores no captan con exactitud la dinámica del sector vivienda, pues una proporción importante de esta actividad se realiza sin contar con permisos de construcción).

Por su parte, la información proveniente de la Encuesta de Hogares registra un aumento del parque habitacional de poco más de 32.000 unidades en el 2002, un cambio menor a las 51.000 nuevas unidades consignadas en el 2001. Esta cifra es similar a la estimación de FUPROVI para el 2002 (FUPROVI, 2003).

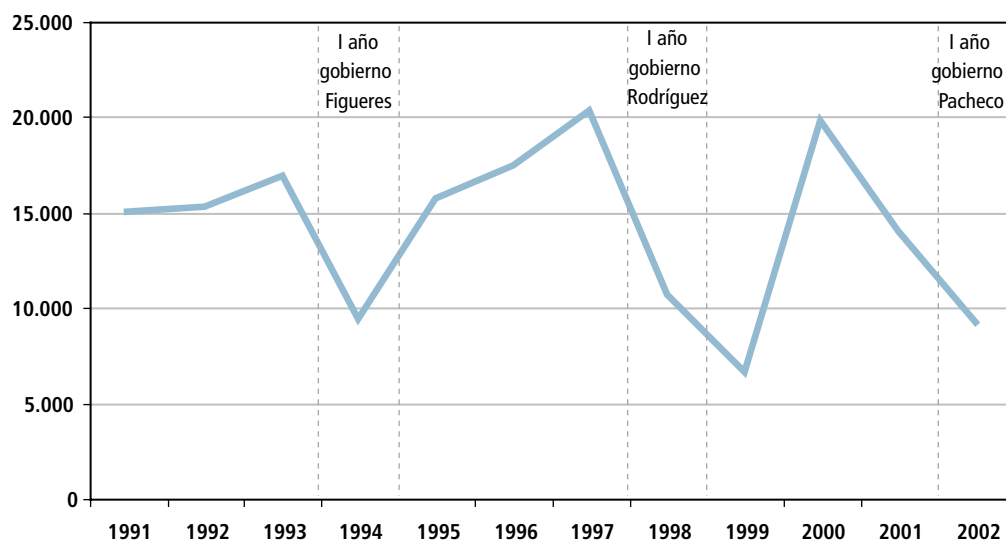
El financiamiento a la construcción de vivienda social disminuyó. Este hecho estuvo influido por una significativa reducción en el número de bonos familiares de vivienda pagados por el BANHVI en el 2002 (por segundo año consecutivo). Cabe señalar que, históricamente, existe una asociación positiva entre el indicador del cambio en el área de construcción y el del aumento o disminución de los bonos familiares de vivienda. Los bonos -subsídios habitacionales para las familias de menores ingresos- son un componente clave para la construcción de viviendas de interés social, pues amplían la capacidad de compra de hogares que, en condiciones de mercado, no podrían adquirir una vivienda. Sin embargo, la contracción en la política de subsidios no fue sorpresiva, ni alcanzó un nivel inusual. Un análisis del comportamiento de los últimos ocho años permite observar que en las administraciones Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría, el primer año de gobierno fue recesivo (gráfico 2.5).

En contraste, el comportamiento de la vivienda para sectores medios y altos fue expansivo, aunque no tan dinámico como en el 2001. En ese año se registró una fuerte ampliación del financiamiento habitacional, debido a la creciente oferta de crédito para vivienda en dólares, cuyas condiciones, en virtud de la baja internacional de las tasas de interés, resultaron especialmente favorables para las familias. Esta tendencia continuó en el primer semestre del 2002, pero se detuvo en la segunda mitad del año. Aún así, 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%).

En resumen, el 2002 no fue un buen año para la construcción de viviendas. Sin embargo, al examinar esta situación con una perspectiva de más largo plazo, puede concluirse que el desempeño no fue anormal. La construcción de viviendas tiene un comportamiento cíclico y la disminución en el ritmo de actividad en el 2002 tampoco fue especialmente pronunciada. Aunque en el año la construcción de viviendas parece haber estado por debajo de las necesidades originadas por el crecimiento en los

GRAFICO 2.5

Costa Rica: bonos familiares de vivienda pagados por el BANHVI. 1991-2002



Fuente: Elaboración propia a partir de BANHVI.

hogares -cada año se requieren cerca de 40.000 nuevas viviendas y, como se dijo, la Encuesta de Hogares registró poco más de 32.000 nuevas unidades-, esta situación se compensa con la registrada en el 2001, cuando la construcción parece haber sobrepasado la demanda vegetativa. En ese sentido, no hubo un efecto de “arrastré” que acumulase déficit habitacional, ni un efecto especialmente negativo sobre el acceso a vivienda.

Oportunidades más equitativas para la población de menores ingresos

En el 2002 se registró un progreso sustancial en la equidad, la apertura al escrutinio público y la calidad del acceso de la población de menores ingresos al financiamiento habitacional. Este avance se debió a un conjunto de medidas adoptadas por las nuevas autoridades del sector vivienda, la gran mayoría de ellas aprobadas y puestas en práctica en ese año (cuadro 2.18). Algunas medidas tuvieron un efecto real inmediato -por ejemplo, los controles sobre la asignación de los bonos familiares de vivienda- pero en otros casos es aún temprano para valorar su efecto real (los comités de transparencia o el programa ABC).

Estas medidas crean una mayor igualdad de oportunidades, pues eliminan abusos, favoritismos y actos de corrupción que son fuente de inequidad social y que habían plagado las políticas públicas en materia de vivienda de interés social. Asimismo, ponen “orden en casa”, al vincular la equidad con la transparencia y los controles en la definición de beneficiarios y en el financiamiento de proyectos habitacionales. De esta manera se han introducido nuevos criterios para evaluar la política de vivienda social, en la cual, hasta el 2002, se había impuesto como parámetro único de evaluación la cantidad de bonos entregados (con poco énfasis en la calidad del proceso y de los resultados).

El arraigo institucional de estas medidas, es decir, su permanencia ante los cambios periódicos de autoridades públicas que ocurren en una democracia, es difícil de valorar. Sin embargo, su reciente adopción sugiere que todavía se encuentran en una etapa de implantación y, por tanto, que los avances no están consolidados.

Vulnerable ampliación en el acceso para la población de ingresos medios

La ampliación en el acceso a la vivienda por parte de la población de ingresos medios obedeció,

CUADRO 2.18

Medidas aplicadas para mejorar la equidad, transparencia y calidad de la política de vivienda para familias de bajo ingreso. 2002

Dimensión	Medida	Observaciones
Equidad	Revisión de expedientes de las personas postulantes al bono familiar de vivienda	Aplicada. Resuelve la debilidad de controles sobre la postulación al bono de vivienda.
	Reforma al artículo 169 de la Ley 7052 (devolución de bono por incumplimiento)	Aprobación legislativa, aplicación inicia en 2003.
	Derogatoria del decreto ejecutivo 30208-MP-MIVAH, que establecía exención de requisitos para proyectos habitacionales específicos	Aplicada. Revierte beneficio a favor de ciertas empresas y efectos negativos sobre ordenamiento territorial.
	Programa Ahorro-Bono-Crédito (ABC): establece el ahorro como requisito para la obtención de un bono familiar de vivienda	Vigente pero en etapa inicial. Ordena la demanda y limita la asignación discrecional de subsidios habitacionales.
	Programa de reparación, mejora y ampliaciones	En aplicación, pero todavía es un componente muy minoritario.
Transparencia	Reglamentación del artículo 59 de la Ley 7052. Establece la normativa y responsabilidades para el uso del FOSUVI en el financiamiento de proyectos	Vigente. Aplicación en 2003. Resuelve la selección discrecional de proyectos e instaura controles sobre proyectos.
	Conformación de 186 comités de transparencia para intervenciones focalizadas en áreas específicas	Creados. Pendiente valoración de su eficacia.
	Auditoría de personas beneficiarias del bono familiar de vivienda (muestra de 250 caso)	En aplicación. Tema clave para asegurar la transparencia y el uso adecuado de los recursos
Calidad de la oferta de viviendas	Tipologías de viviendas según las condiciones topográficas y climatológicas.	En aplicación. Define estándares y una oferta de vivienda adecuada al medio.
	Auditoría de calidad sobre viviendas construidas con bonos familiares de vivienda.	En aplicación. Instaura controles.

a/ Al 31 de diciembre de 2002.

Fuente: FUPROVI, 2003.

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 ingresos medios. 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 del 2002. Aunque la tendencia fue más marcada en los bancos privados -y algunos, como el San José y el Interfin, realizaron una emisión internacional de títulos hipotecarios por 62,5 millones de dólares para apuntalar sus operaciones en este rubro- los bancos públicos también participaron de ella.

Esta ampliación del acceso es, sin embargo, 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 -combinada 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 favorables pueden variar en cualquier momento.

En este sentido, las políticas de vivienda no han logrado captar fuentes de financiamiento, de origen nacional, capaces de promover una ampliación sostenida del acceso habitacional. Esta sigue siendo una debilidad estratégica del sector, que no es subsanable por el tradicional financiamiento habitacional de los bancos y las mutuales (93.600 millones de colones en el 2002), el INS (14.600 millones), el programa de ahorro y préstamo del INVU (colocó 11.100 millones), ni por la CCSS (6.100 millones): en un año de altas colocaciones como el 2002, la totalidad de esta inversión puede cubrir el equivalente a entre 15.000 y 18.000 viviendas nuevas.

No obstante, a diferencia de años anteriores, durante el 2002 se observaron algunos progresos. Por ejemplo, se reactivó el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), del BANHVI, que canalizó recursos por 2.980 millones de colones para el financiamiento de largo plazo, una cifra relativamente pequeña dentro del mercado financiero habitacional. El principal logro en este ámbito fue de carácter preventivo: la estabilización financiera del BANHVI, gracias a un acuerdo con el Ministerio de Hacienda. En mayo de 2002, este Banco había sido declarado en irregularidad de grado 1 por la SUGEE, y amenazado de intervención, por carecer del capital necesario para

sostenerse. Esta crítica situación fue producto del descalabro financiero sufrido por las cooperativas en los años 1998-1999 y el alto costo de la asistencia financiera que esta entidad tuvo que efectuar.

La utilización de los recursos de largo plazo provenientes de los fondos de pensión para el financiamiento de viviendas, previsto en la Ley de Protección al Trabajador, n° 7983, es un tema clave para la ampliación del acceso habitacional que sigue sin resolverse. En esta materia no ha habido progresos tangibles.

Avances normativos, pero intervenciones puntuales en los entornos urbanos

El principal avance en materia del acceso a un entorno de mayor calidad fue de carácter político y normativo. En el 2002, además del seguimiento a la innovación del gobierno Rodríguez Echeverría, que colocó los temas de la planificación urbana y el ordenamiento territorial como asuntos relevantes de política pública, se completó la segunda fase del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y se avanzó en la preparación de la tercera. Se recibió un apoyo económico de la Comunidad Europea por 11 millones de euros, para actualizar el Plan GAM, que data de 1982. Un hecho importante de consignar es el involucramiento del sector privado en la deliberación sobre el entorno urbano: en el 2002 la Cámara Costarricense de la Construcción creó la Comisión de Renovación Urbana. Asimismo, se desarrollaron diversos foros de discusión sobre gestión urbana, en los que cabe destacar la activa participación de la Municipalidad de San José. En un tema sectorial de tanta trascendencia para el entorno como el del transporte urbano, el MOPT continuó promoviendo su propuesta para reorganizar la prestación del servicio en el Área Metropolitana de San José.

Sin embargo, en el ámbito de las intervenciones reales en el entorno urbano, los progresos son mucho más modestos, puntuales y no necesariamente articulados entre sí. Por el lado positivo, el Gobierno Central implantó medidas obligatorias de control sobre el estado de la flota vehicular, por medio de la empresa Riteve S y C; la Compañía Nacional de Fuerza y Luz avanzó en la electrificación subterránea y el cableado óptico de 350 cuerdas del centro de la ciudad de San José; el Ministerio de Vivienda, por medio del PNDU, elaboró un anteproyecto piloto de regeneración urbana en el barrio Cristo Rey, y ha preparado otras propuestas específicas de renovación urbana en otros sectores del Área Metropolitana de San José. El

Más detalle sobre vivienda y desarrollo urbano,

consúltese el trabajo preparado por Manuel Morales de FUPROVI, "Opinión experta acerca del estado de Costa Rica en vivienda y desarrollo urbano", en el sitio www.estadonacion.or.cr

Gobierno Central también financió la restauración de algunas obras patrimoniales (iglesias, el Monumento Nacional). Se puso en vigencia un nuevo código sísmico, valioso instrumento de control sobre este tipo de amenaza. Por su parte, la Municipalidad de San José continuó con intervenciones de remodelación urbana de espacios abiertos, parques y construcción de bulevares. En el sector privado, las empresas de autobuses urbanos realizaron importantes inversiones para renovar su flota.

Empero, no hay evidencia de que las tendencias a una urbanización extensiva, desordenada, con altos costos económicos y ambientales, hayan variado hasta el momento, como resultado de los avances normativos o de algunas de las acciones consignadas. El PNDU todavía no se ha traducido en programas e intervenciones sistemáticas de amplio impacto y carece de instrumentos legales para asegurar que la inversión pública y la privada se orienten de acuerdo con las prioridades señaladas. No se logró implantar la propuesta de sectorización del transporte urbano metropolitano; las acciones para frenar el desdoblamiento de San José -asunto clave para disminuir la tendencia a una urbanización extensiva- están apenas en discusión; las fuentes de agua para el abastecimiento humano son altamente vulnerables a la contaminación (como se analiza en el capítulo 4); no hubo evidencias de una disminución en la contaminación del aire en la GAM (capítulo 4) y continuó la destrucción de obras patrimoniales, aunque logró frenarse la demolición de la "Casa de las Acacias", patrimonio ubicado al costado sureste del parque Morazán.

Acceso a regímenes de pensiones

La valoración del acceso de la población a los regímenes de pensiones se enfoca en tres temas específicos: la cobertura de la fuerza de trabajo, la administración de los fondos de reserva y la sostenibilidad financiera del régimen de IVM.

La cobertura no alcanza a la mitad de la fuerza de trabajo

Según datos de la SUPEN, 721.270 personas estaban afiliadas al régimen IVM a finales del año 2002, lo que representa un 42,6% de la fuerza de trabajo. Como se muestra en el cuadro 2.19, 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. No es posible saber cuántas personas están afiliadas a los

fondos administrados por las operadoras de pensiones (fondos de capitalización individual), puesto que los datos que registra la SUPEN se refieren a las cuentas abiertas en cada régimen, no a las personas en sí, y una misma persona puede tener cuentas abiertas en el fondo de capitalización laboral, en el régimen obligatorio de pensiones complementarias, en el régimen voluntario y en el ahorro voluntario (SUPEN, 2003).

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

Las inversiones están concentradas en títulos del gobierno y en el corto plazo

El total de los fondos administrados en el sistema nacional de pensiones ascendía a 888.664 millones de colones a diciembre del 2002, lo que representa un 16,2% del ingreso nacional disponible. El ente encargado de la regulación y supervisión de las entidades que administran estos fondos es la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Sin embargo, la acción de la SUPEN es diferenciada dependiendo del régimen que se trate. Por un lado están las operadoras de pensiones complementarias⁴⁰, que representan poco más de la tercera parte de los fondos administrados y sobre las cuales la supervisión que se ejerce es de naturaleza prudencial y sustentada en un importante desarrollo informático. Por otro lado están los fondos de pensiones complementarias especiales, que representan un 13,8% del total de los fondos administrados, en los cuales el carácter de la supervisión que ejerce la SUPEN, aunque pretende ser de tipo prudencial en su enfoque, resulta más restringida y está sujeta a una administración tradicional, con potestades de autonomía e incluso con limitaciones para sancionar.

Al igual que en los regímenes complementarios especiales, la supervisión de la SUPEN en los regímenes básicos, que equivalen a la mitad de los fondos administrados, es limitada e indicativa. En cuanto a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, a pesar de que se encuentran bajo la tutela del MTSS, la Ley de Contingencia Fiscal le otorgó a la SUPEN responsabilidades de supervisión, que se orientan específicamente a la

CUADRO 2.19

Características generales del sistema nacional de pensiones, según régimen. Diciembre 2002

Régimen de pensiones	Afiliados ^{a/}	Pensionados ^{b/}	Fondos administrados ^{c/}	Radio de soporte ^{b/}
Sistema nacional de pensiones		215.638	888.664,3	
Regímenes básicos y fondos creados por ley especial	814.213	215.638	563.707,1	3,8
Regímenes básicos	751.023	207.851	438.929,0	3,6
Régimen IVM	721.270	123.070	376.824,6	5,9
Régimen no contributivo y otros ^{d/}	29.753	84.781 ^{e/}	62.104,4	0,4
Fondos de pensiones complementarias especiales	52.921	7.787	122.415,7	6,8
Entidades públicas	45.396	6.733	73.397,7	6,7
Bancos estatales	7.525	1.054	49.018,0	7,1
Fondos especiales	10.269		2.362,4	
Fondos administrados por operadoras de pensión^{f/}			324.957,2	
Régimen voluntario de pensiones complementarias	190.922		233.911,9	
Régimen obligatorio de pensiones complementarias	1.174.768		52.204,4	
Fondos de capitalización laboral	1.266.866		36.027,6	
Ahorro voluntario	49.827		2.813,2	
Ahorro voluntario Ley 7983	34.478		1.191,8	
Fondos de capitalización individual Ley 7523	15.349		1.621,4	

a/ Los afiliados a los fondos administrados por operadoras de pensiones se refiere al número de cuentas abiertas en cada régimen. Una persona puede tener cuentas en varios regímenes; por tanto, el total de personas afiliadas a estos fondos no es excluyente entre regímenes.

b/ Los regímenes que no presentan información implican fondos de capitalización individual que aún no tienen pensionados.

c/ En millones de colones. Corresponde al saldo total de inversiones.

d/ Se incluye además del régimen no contributivo (CCSS), el fondo de capitalización colectiva del Magisterio Nacional y el fondo de pensiones del Cuerpo de Bomberos. No están disponibles los datos del fondo de pensiones del Poder Judicial, que es uno de los regímenes básicos.

e/ Incluye a 57 pensionados del fondo de capitalización colectiva del Magisterio Nacional y 127 pensionados del fondo de pensiones del Cuerpo de Bomberos.

f/ Fondos administrados en colones y en dólares. En octubre del 2002 se presentó una importante disminución en el volumen administrado de los fondos de pensión voluntarios en dólares. No obstante, lo anterior no se refleja en el saldo total en colones, debido al efecto del tipo de cambio al convertir las cifras en dólares a colones.

Fuente: Elaboración propia con base en SUPEN, 2003.

verificación de los beneficios con apego a la Ley (Angulo, 2003).

En el caso del principal régimen, el de IVM, entre 1999 y el 2001 el total de pensiones aumentó a una tasa promedio del 4,4% anual. Además, durante 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 considerable en el número de pensiones nuevas en caso de muerte. De continuar el

comportamiento observado hasta la fecha, en los próximos años el número de pensiones por invalidez estaría superando el número 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 año 2005 se presentaría un déficit de contribuciones, en el 2017 un déficit de operación y las reservas se agotarían en el 2023. Para evitar que ocurra un desequilibrio financiero

y actuarial insostenible en el régimen de IVM es necesario tomar medidas tales como aumentar las cotizaciones, revisar el régimen actual de beneficios a fin de racionalizar sus costos, controlar a el número de pensionados por invalidez, poner coto a la evasión y la morosidad, así como extender la cobertura del régimen (Aguilar, 2003).

También es conveniente elaborar una estrategia de diversificación de la cartera de inversiones, orientada a reducir la elevada concentración de inversiones en el Gobierno, puesto que un 87% se encuentra invertido en el Ministerio de Hacienda. Además, se debe procurar un rendimiento real positivo de las inversiones futuras y ampliar la estructura de la cartera por plazos, ya que apenas el 72% de las inversiones está colocado a más de tres años (Aguilar, 2003) (recuadro 2.7).

El papel de la inversión social en el mejoramiento de las condiciones de vida

La inversión social⁴¹ es uno de los principales mecanismos redistributivos que permiten ampliar las oportunidades para el acceso de la población a servicios sociales de calidad. De ahí que una pregunta fundamental que se plantea el Informe es si la sociedad costarricense logró fortalecer la inversión social dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y a la potenciación de las capacidades humanas.

Datos preliminares muestran que en el año 2002 la inversión social alcanzó 1.194.818 millones de colones del 2002, para una inversión anual por habitante de 292.159,5 colones (gráfico 2.6). Esto significa que el país invirtió en

RECUADRO 2.7

La reforma de pensiones en Costa Rica: avances, problemas pendientes y recomendaciones

Un estudio publicado en abril del 2003 identifica los principales problemas en el sistema multipilar de pensiones y vincula las medidas necesarias para restablecer el equilibrio del régimen de IVM con el cumplimiento de los acuerdos del Foro Nacional de Concertación y la ampliación de los derechos estipulados en la Ley de Protección al Trabajador (LPT), en cuanto a la universalización de la cobertura, el monto de las pensiones y aspectos de equidad y representatividad. El estudio identificó cinco problemas:

- Rendición de cuentas de las medidas de la LPT: hasta el momento la CCSS no ha proporcionado información ni indicadores que permitan evaluar la ejecución de medidas relativas al fortalecimiento del régimen IVM y del régimen no contributivo (RNC). La rendición de cuentas a la ciudadanía incluye, pero trasciende, el informe de labores y requiere mecanismos institucionales claros para premiar o castigar el desempeño institucional. Como primer paso, la CCSS debería brindar información pública semestral sobre recaudación, inversión y medidas relacionadas.
- Universalización de la cobertura del régimen IVM: la brecha entre las pensiones de los trabajadores asalariados y las de los independientes se acentuará considerablemente con la evolución del segundo pilar de pensiones. Por tanto, es indispensable que el primer pilar (IVM) sea universal para toda la población trabajadora. Debe procurarse el aseguramiento de todos los trabajadores independientes, especialmente los campesinos, los grupos con condiciones de trabajo especiales, las mujeres que no realizan trabajo remunerado, así como el aseguramiento directo de las mujeres que trabajan en forma remunerada, pero que son aseguradas indirectas o familiares.
- Restablecimiento de la sostenibilidad financiero-actuarial de IVM: la reforma paramétrica del régimen IVM es crucial; si no se implementa, todo el sistema de pensiones colapsará, debido a la quiebra de su base. También es necesario tomar medidas para reducir la evasión, la subdeclaración y la morosidad, así como que el Estado cumpla con sus obligaciones fiscales con la CCSS.

- Monto de las pensiones: revalorización, tasa de reemplazo y discriminación de género. Se deben introducir mecanismos transparentes que regulen el ajuste periódico del monto de las pensiones de IVM, así como asegurar que no habrá cambios importantes en la tasa de reemplazo, que serán inevitables si no se implementan las reformas necesarias para afrontar la sostenibilidad del régimen. Además, se deben diseñar políticas que corrijan las diferencias existentes entre las pensiones por género.

- Equidad, representatividad y aspectos administrativos: es importante hacer un estudio de los regímenes especiales y analizar las ventajas y desventajas de su integración y homologación. En cuanto a representatividad, no se ha creado el Comité de Vigilancia del IVM previsto en la LPT, ni se han realizado asambleas de sectores, en las cuales la CCSS debía rendir cuentas de los avances en la ejecución de la LPT. Además, las operadoras de pensiones complementarias (OPC) deberían suministrar a los afiliados información sencilla y comparada sobre su desempeño, para que estos puedan seleccionar las mejores y así estimular la competencia entre ellas.

Las soluciones propuestas a estos problemas son de dos tipos. Las primeras se refieren a la rendición de cuentas y el establecimiento inmediato del paquete de medidas prescrito por la LPT. Deben conocerse, además, los impactos esperados en materia de sostenibilidad del régimen de IVM. El segundo grupo de soluciones tienen que ver con nuevas medidas que fortalezcan dicha sostenibilidad financiera y, para ello, es esencial que la CCSS abra el acceso a información actuarial y financiera que permita diseñar escenarios de reforma que combinen las medidas propuestas.

Hay, en suma, un problema de transparencia que es necesario resolver si se quiere que la transformación del sistema de pensiones fortalezca y legitime los mecanismos que la democracia costarricense ha creado para formular y reformular las políticas de Estado.

Fuente: Martínez y Mesa-Lago, 2003.

programas sociales financiados a través del gasto público, cada mes, el equivalente a cerca de 24.347 colones por persona (Trejos, 2003). Esta inversión social representa casi el 19,7% de la producción nacional (prioridad macroeconómica) y equivale al 74,9% del gasto del Gobierno General (prioridad fiscal)⁴². 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. Si bien la inversión social ha venido aumentando, la magnitud de los rezagos en el acceso a servicios sociales documentados en las secciones previas deja claro que el esfuerzo público por ampliar las oportunidades de la población es aún insuficiente.

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 lograr captar siquiera el 1%.

En las próximas secciones se valora tanto la magnitud como la composición de la inversión social, se evalúa el comportamiento de la misma al interior de los sectores y se registran algunos indicadores sobre la equidad en su distribución (recuadro 2.8). Es importante aclarar que en esta edición no se analiza el financiamiento de la inversión social, ni temas de eficiencia, eficacia o impacto. Estos aspectos serán desarrollados en posteriores entregas del *Informe Estado de la Nación*.

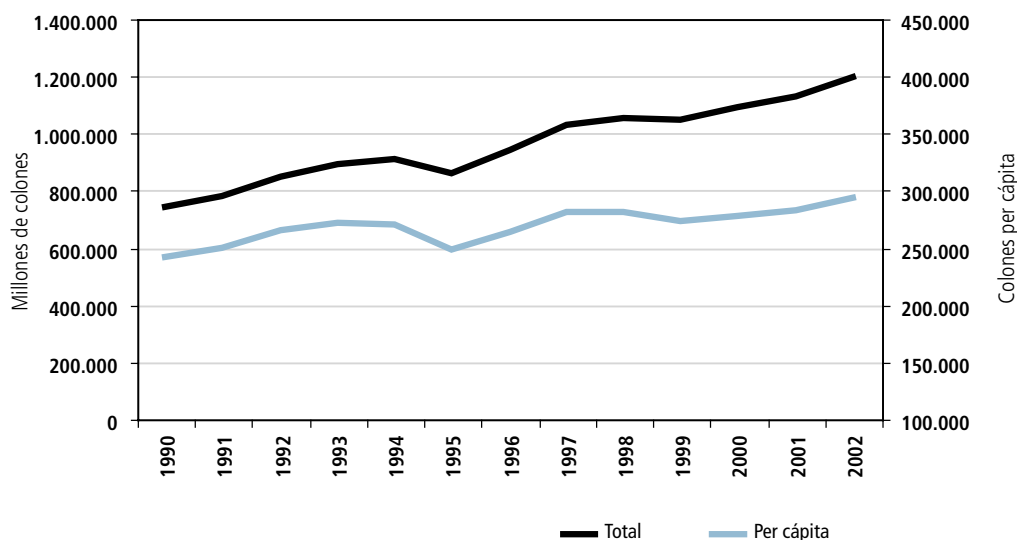
Vivienda, educación y salud, crecen en el último año

La inversión social creció un 5,8% entre el 2001 y el 2002, en tanto que en términos per cápita su expansión real sería de alrededor de 3,7%. Esto significaría una aceleración con respecto a los cuatro años previos y una profundización de la tendencia alcista de la última década. No obstante, estas estimaciones hay que verlas con cautela, en virtud de los cambios metodológicos en las técnicas presupuestarias introducidas por la Ley de Presupuestos Públicos, del

GRAFICO 2.6

Costa Rica: evolución del gasto público social real, total y per cápita. 1990-2002

(colones del 2002)



Nota: Por cambios en la metodología de consolidación, las cifras del año 2002 no son estrictamente comparables con los años previos. Pese a que se ajustan para tomarlas comparables, deben considerarse preliminares.

Fuente: Trejos, 2003, a partir de STAP e INEC.

RECUADRO 2.8

Consideraciones metodológicas sobre el análisis de la inversión social

En el presente Informe, el análisis y asignación de la inversión social se hace a partir de información de las fuentes presupuestarias y las encuestas de hogares que realiza el INEC.

La principal fuente presupuestaria es la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, que aporta la consolidación funcional del gasto público bajo un criterio de registro uniforme con base a efectivo. Aunque la STAP introdujo modificaciones en el año 2002, al agregar la consolidación interfuncional de las cifras de gasto, en las estimaciones del presente capítulo, y con el fin de mantener la comparabilidad, se utilizan estimaciones de gasto de cada función sin incluir esa consolidación adicional.

En todo caso, esta información se torna insuficiente para un análisis más profundo al interior de las funciones del sector social, por lo que se requiere acudir a las liquidaciones presupuestarias de ciertas instituciones clave del sector social. Estas instituciones son el MEP y sus órganos presupuestarios anexos, el MINSA y sus órganos presupuestarios anexos, la CCSS, la Junta de Protección Social de San José y el FODESAF, entre otros. Por la disponibilidad de datos pertinentes, el análisis detallado se limita al 2001.

Para la identificación de los beneficiarios directos y efectivos de los distintos programas sociales, se acude a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC. Esto implicó el procesamiento de la encuesta del 2001 y de otras de años previos, que aportan información sobre beneficiarios que esta última no ofrece o que no estaba disponible.

Información complementaria proviene del Banco Central de Costa Rica, en lo relativo a producción y precios, y del Centro Centroamericano de Población, en lo referente a las estimaciones de población, actualizadas con el Censo 2000.

Para el procesamiento de la información se usa la clasificación funcional de la STAP, que identifica cinco funciones sociales, en torno a las cuales se agrupan 57 instituciones o unidades presupuestarias. Las únicas excepciones son el INAMU y el Movimiento Nacional de Juventudes, que para efectos del análisis de este capítulo se reclasificaron en otra función.

Partiendo de esta clasificación funcional, se revisó y depuró la información para reducir duplicaciones, eliminar componentes que no son gasto social (concesión neta de préstamos, premios de lotería, etc.), abrir ciertas instituciones por programas (MEP, CCSS, JPSSJ, FODESAF) y reagrupar la información en 37 macroprogramas que resumen el gasto social.

Una vez definidos los programas, para cada uno se identifican los beneficiarios efectivos por grupo de edad, estrato de ingreso, región, zona y sexo. Con esta información, se asignan los macroprogramas en cada una de las categorías previas, según los beneficiarios efectivos. A partir de estos resultados es posible, finalmente, construir algunos indicadores sobre la equidad en la asignación de la inversión social. Cerca del 95% del gasto se asigna siguiendo un criterio directo, esto es, con identificación de los beneficiarios efectivos.

Fuente: Trejos, 2003.

2001⁴³. La evolución sectorial o por función muestra a los sectores de vivienda (con un crecimiento del 6,6% per cápita), educación (5,7%) y salud (4,6%) como los más dinámicos del último año. El sector de seguridad social se expandió a tan sólo un 1% per cápita, en tanto que el sector de cultura y recreación registró una contracción del 11% en términos per cápita entre los años 2001 y 2002 (Trejos, 2003).

Precisando las características de la inversión social

Más allá de conocer la magnitud y evolución de la inversión social agrupada en grandes funciones o sectores, interesa analizar la estructura al interior de cada sector y construir algunos indicadores de equidad distributiva. Un abordaje de este tipo permite identificar de manera general algunas orientaciones en las prioridades de la política social. Por ejemplo, dentro del gasto educativo se privilegia la educación general (3 de cada 4 colones se destinan a ella), dentro del sector salud se pone énfasis en los gastos curativos (8 de cada 10 colones) y el sector cultural no es una prioridad (recibe sólo un 1%

del gasto social). A continuación se presentan los resultados de este análisis desagregado, comparando la evolución entre los años 2000 y 2001.

A lo interno del sector educación, la educación preescolar es la que más se expande, seguida por la especial, aunque dentro de los incentivos para estudiar se observa un gran crecimiento de las becas (153%). Este aumento se da a costa de los comedores escolares, que reducen sus recursos en cerca de un 10% per cápita. Esta contracción, a su vez, afecta a todos programas de alimentación complementaria, ya que los programas de nutrición (CEN-CINAI) en el sector de salud también se contraen, un 27,6% per cápita. Dentro de la educación general, la educación abierta muestra una notable contracción, en tanto que la educación superior se mantiene sin cambio en términos reales cuando se mira el gasto total, pero se reduce cuando se examina en términos per cápita (-1,8%). La formación profesional, por el contrario, registra una fuerte expansión (9,1% per cápita).

En el sector salud, dentro del marco de un limitado crecimiento real, los gastos del Ministerio

respectivo no asignados a programas específicos (rectoría) muestran una considerable expansión (43,7% per cápita). La atención primaria presenta una leve ampliación (1,4% per cápita), que es superada por los gastos en servicios hospitalarios (2,9% per cápita), lo cual es indicativo de un esfuerzo mixto por apoyar las actividades de promoción y del primer nivel de atención. Las otras actividades, como prevención de drogas (IAFA, CENADRO) y los programas de nutrición experimentan contracciones, como parte de una reducción más general de los recursos asignados a FODESAF y, por ende, al apoyo de los grupos vulnerables.

Lo anterior es claro al constatar la evolución de los programas del sector de seguridad social, pues los recursos asignados a las actividades de apoyo a los grupos vulnerables se contraen en un 4,7% en términos per cápita. Sin embargo, la contracción no es general y, entre estos programas, los dirigidos a la población con discapacidad, en riesgo social y a las mujeres muestran una expansión real. Los gastos reales asociados con las pensiones contributivas se incrementan a un ritmo del 5,8% total (3,6% per cápita), por encima de la media del sector y del gasto social total, continuando así con el proceso de ganar participación en la asignación de recursos. Dentro de este rubro, las pensiones del Magisterio

crecen a un ritmo global cercano al 11% real, o su equivalente per cápita del 8,3%.

En el sector vivienda, los servicios municipales son los más dinámicos, con un crecimiento de 2,8% per cápita, seguidos por los programas de vivienda, con un 1,0% de aumento real. Por el contrario, los recursos asignados al suministro de agua se contraen un 4,0% real per cápita, principalmente por la reducción de los programas de acueductos rurales.

En salud y educación, la inversión social no garantiza reposición de infraestructura

Al analizar la composición de la inversión social por clasificación económica se tiene una idea de la forma en que están organizados los distintos sectores. 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 (cuadro 2.20).

CUADRO 2.20

Composición del gasto público social y su evolución. 2000-2001

(millones de colones corrientes)

Indicador	Gasto total	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda	Otros ^{a/}
Monto 2001 (millones)	937.166,3	278.381,4	276.197,6	271.391,4	102.136,9	9.058,9
Composición (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sueldos y salarios	44,6	76,4	54,8	7,5	29,6	40,6
Bienes y servicios	13,6	6,4	26,9	3,4	23,2	25,8
Transferencias corrientes ^{b/}	34,3	12,9	12,5	87,0	12,3	24,3
Gastos de capital	7,5	4,4	5,9	2,1	34,8	9,2
Distribución (%)	100,0	29,7	29,5	29,0	10,9	1,0
Sueldos y salarios	100,0	50,8	36,2	4,9	7,2	0,9
Bienes y servicios	100,0	14,0	58,3	7,2	18,7	1,8
Transferencias corrientes ^{b/}	100,0	11,1	10,8	73,5	3,9	0,7
Gastos de capital	100,0	17,3	22,9	8,1	50,4	1,2
Variación real 2000/2001	4,3	5,6	2,9	4,5	2,6	27,9
Sueldos y salarios	1,1	2,2	-1,2	0,2	6,2	-0,3
Bienes y servicios	8,7	11,5	5,2	-13,7	31,2	25,2
Transferencias corrientes ^{b/}	10,4	35,3	9,9	5,9	35,6	132,3
Gastos de capital	-7,9	-7,2	19,8	1,4	-18,6	45,5

a/ Incluye servicios culturales, recreativos y deportivos.

b/ Incluye pago de intereses, que representan el 0,4% del gasto social total.

Fuente: Trejos, con base en datos de la STAP y de las instituciones involucradas.

Esta composición presenta variaciones importantes en cada sector. En el educativo, el pago de sueldos y salarios absorbe el 76,4% del gasto. En el sector salud, por el contrario, la mayor demanda de insumos hace que las compras de bienes y servicios absorban poco más de una cuarta parte del gasto, lo que reduce el peso del pago de salarios. Ambos sectores, educación y salud, muestran una proporción de gastos de capital limitada, por debajo del 10% que se estima necesario para garantizar el mantenimiento y reposición de la infraestructura utilizada.

El gasto en el sector de seguridad social, como era de esperar, exhibe una concentración importante en el pago de transferencias corrientes (pensiones y ayudas), ya que estas representan el 87,0%. Del mismo modo, no sorprende que en el sector vivienda el 34,8% del gasto se destine a inversión. El sector de servicios culturales y recreativos, pese a su limitado tamaño, muestra una composición más balanceada en su gasto.

La evolución real de cada rubro de gasto ofrece una idea de las prioridades sectoriales y del tipo de acción seguida. 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. Si ello mejora la eficiencia y la eficacia de la inversión social es un tema por analizar, para lo cual es indispensable contar con indicadores específicos de impacto, que en general han estado ausentes de los esfuerzos evaluativos del sector social (educación, salud, seguridad social y vivienda).

Impacto distributivo de la inversión social

La inversión social se distribuye de manera más equitativa que los ingresos, es decir, es progresiva. Más aún, los primeros tres deciles de la población reciben marginalmente por encima de su peso, mientras que a partir de cuarto decil y hasta el octavo, las familias reciben menos que su peso poblacional. Así, el último quintil recibe un 25% del gasto social y el último decil un 14%, con lo cual en este último estrato se pierde el

carácter proporcional del gasto social en su comparación con la "línea de equidistribución".

El gráfico 2.7 resume esta información en términos de funciones. Muestra que los gastos en salud se ubican por encima de la diagonal, por lo que los grupos más pobres reciben más de ellos y resultan, entonces, los más progresivos de todos. Los gastos en educación, como conjunto, se traslapan con la diagonal, por lo que su distribución es proporcional, aunque, como se verá más adelante, ello no es cierto para todos los niveles de educación.

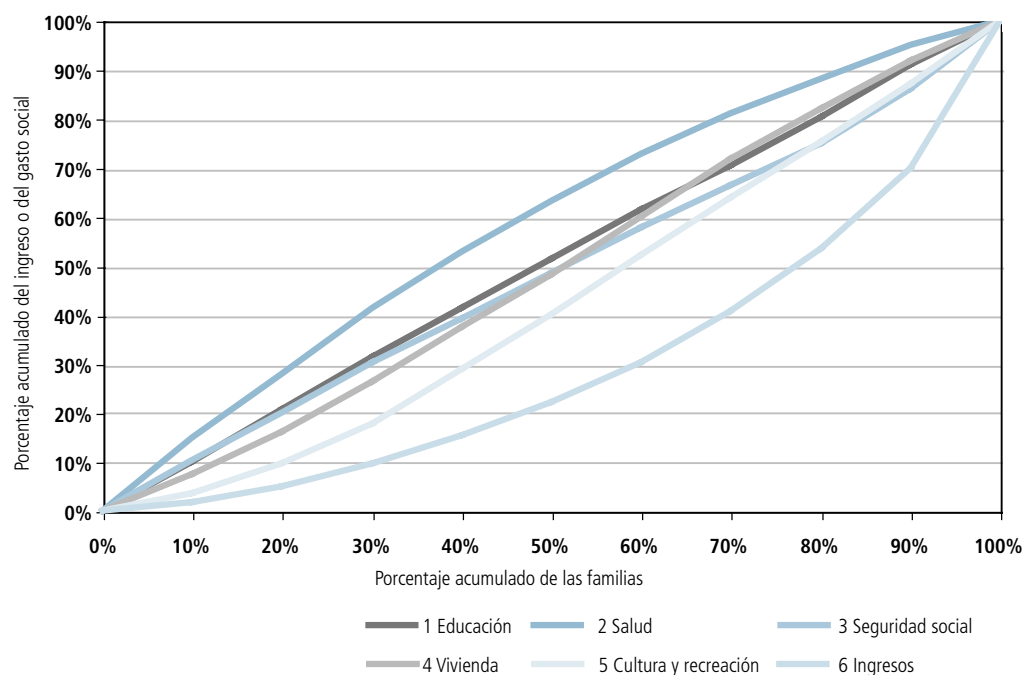
Los gastos en el sector vivienda y territorio también tienden a ubicarse en torno a la diagonal, aunque se vuelven más progresivos a partir del cuarto decil. Por el contrario, los gastos en el sector cultura y recreación y los del sector de seguridad social presentan una fuerte concentración en los estratos de mayores ingresos, aunque la desigualdad no supera a la mostrada por la distribución de los ingresos.

Mayor desigualdad en los programas contributivos

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. Por ejemplo, un programa de acceso universal, obligatorio y costado por el Estado, como el establecido constitucionalmente en materia de educación básica, debería mostrar una distribución proporcional y la progresividad podría evaluarse como una característica negativa. Para hacer este análisis, los programas han sido ordenados en cuatro tipos (cuadro 2.21).

Con base en la asignación por personas y programas es posible identificar la distribución de la inversión social en cada tipo de programa; el gráfico 2.8 resume estos resultados. Los programas más progresivos son, como era de esperar, los selectivos, que se fundan en la necesidad como criterio de acceso. Pese a su progresividad, es claro que 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.

GRAFICO 2.7

Costa Rica: distribución del ingreso y del gasto social por función. 2001

Fuente: Trejos, 2003, a partir de STAP y EHPM, INEC.

CUADRO 2.21

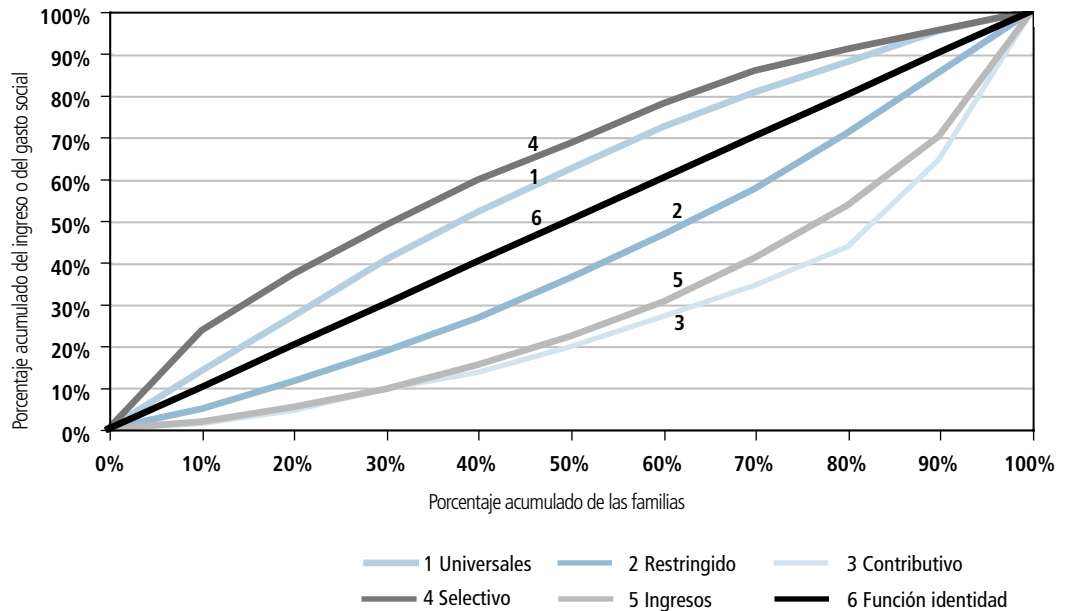
Tipos de programas sociales según criterios de acceso

Tipos	Criterio de acceso	Programas
Universales	Universales en su acceso y estatales en su suministro	Educación general regular (preescolar, primaria, secundaria y especial), programas de atención de la salud (rectoría, atención primaria, consulta externa, hospitalización y prevención de drogas) y regulación del trabajo.
Acceso restringido	Depende del cumplimiento de ciertas condiciones previas o contra un pago respectivo	Educación abierta, post-secundaria y formación profesional, acueductos nacionales manejados por el ICAA, servicios municipales y servicios culturales y recreativos.
Selectivos	Responde a necesidades específicas de la población vulnerable	Incentivos para estudiar, nutrición, vivienda, pensiones no contributivas, acueductos rurales y el resto de programas de apoyo a grupos vulnerables.
Contributivos	El acceso lo determinan la adscripción y la contribución durante cierto tiempo claramente establecido	Pensiones contributivas.

Fuente: Trejos, 2003.

GRAFICO 2.8

Costa Rica: distribución del ingreso y del gasto social por criterio de acceso. 2001



Fuente: Trejos, 2003, a partir de STAP y EHPM, INEC.

Los programas que tienen restricciones en su acceso por condiciones previas de los beneficiarios (capacidad de pago o cumplimiento de ciertos requisitos) se tornan regresivos cuando se confrontan con la línea de equidistribución, pese a que su distribución es menos regresiva que la distribución de los ingresos. Finalmente, los programas contributivos son los que muestran una regresividad mayor, que incluso supera la regresividad de la distribución de los ingresos. Este resultado era previsible, al considerar que quienes acceden a estos programas son, en su mayoría, personas que disfrutaban de ingresos más altos, por haber laborado en los sectores formales de la economía y porque las pensiones se asocian directamente con los ingresos percibidos. Este resultado muestra claramente un problema de exclusión para las personas de menores ingresos, aunque no necesariamente de equidad, si las pensiones corresponden a lo efectivamente aportado por los trabajadores durante su vida activa. En tanto el perfil de beneficios no corresponda a las contribuciones realizadas, se estaría también ante un problema de inequidad.

La inversión social per cápita tiene un sesgo regresivo

La visión tradicional de la distribución del gasto social con el diagrama de Lorenz omite el

hecho de que el ingreso familiar per cápita se asocia en sentido inverso con el tamaño de las familias. Dicho en otras palabras, las familias de menores ingresos tienen más miembros, y en especial más niños. Esto significa que, si bien las familias de los primeros deciles están recibiendo una mayor porción del gasto, ello no implica, necesariamente, que cada miembro esté recibiendo más. Incluso es factible que el gasto por miembro sea menor.

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.

Visto 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, 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 peso marginal que no genera cambios perceptibles.

Ampliar la cobertura educativa mejora la equidad del gasto social

El análisis también es pertinente por grupo de edad, pues las familias más pobres tienen más población infantil y la ciudadanía demanda servicios diferentes según su edad. Los niños menores de 6 años, los jóvenes de 15 a 17 y los adultos en edad activa son los que reciben una menor cuantía del gasto social. En los menores de 6 años el gasto proviene fundamentalmente de los programas de salud, que son universales (67% del gasto recibido), en tanto que el escaso desarrollo de los programas de educación para este grupo etario hace que perciban un monto menor. La mayor cobertura de los programas de educación entre la población de 6 a 14 años permite que este grupo capte, en promedio, una proporción superior a la media nacional. Por el contrario, la menor asistencia de las y los jóvenes al colegio a partir de los 15 años, reduce el monto del gasto que recibe este grupo. Es claro, entonces, que aumentar el gasto social en educación para ampliar la cobertura de los menores de 6 años y para retener a los que alcanzan los 15 años, tendría un impacto significativo en mejorar la equidad de la inversión social.

La población adulta en edad activa capta una limitada porción del gasto social, que además es decreciente conforme aumenta la edad. Los más jóvenes (de 18 a 29 años) reciben un gasto menor a la media, pero superior al percibido por los niños menores de 6 años. Esto se debe a que todavía se destina a este grupo un componente importante de la inversión en educación post-secundaria (44% del gasto recibido) y en salud y, por ende, en las políticas universales (47%). Los plenamente activos (de 30 a 49 años) son los que se benefician directamente con una menor inversión social (25% por debajo del promedio nacional); la mayor parte proviene de los programas de salud (46%) y, por lo tanto, de políticas universales (48%).

Finalmente, los adultos de 50 o más años reciben un gasto social por persona que duplica la media nacional. Para la población de 50 a 64 años este gasto es un 60% mayor al promedio, y para los que tienen 65 o más años de edad, el gasto casi triplica la media nacional. Para ambos grupos, de modo creciente, los programas de seguridad social son las fuentes principales (69% y 76%, respectivamente). Ello obedece al creciente peso de los programas selectivos y, en especial, a las pensiones contributivas, que corresponden al 63% del gasto en la población de 50 a 64 años y el 65% de lo recibido por los mayores de 64 años. La fuerte concentración de estos pagos en el grupo más joven sugiere la existencia de programas con beneficios generosos en cuanto a la edad de retiro. Al ser una fuente de inequidad en la asignación del gasto social, y al tener un comportamiento expansivo, el pago de pensiones contributivas no sólo estruja al resto de la inversión social, sino que deteriora su progresividad.

Por sexo, las mujeres reciben una porción ligeramente mayor de la inversión social (5%) que los hombres y se observan cambios en la composición del gasto. Los gastos asociados a salud son mayores entre las mujeres (obviamente incluye maternidad) y se compensan con menores gastos en educación y, sobre todo, en seguridad social. Ello explica por qué las mujeres captan una porción mayor de los programas universales (54%) y una menor porción en los programas contributivos (19% en las mujeres, contra 28% en los hombres). Por regiones de planificación, la Central y la Brunca son las que captan una inversión social por habitante mayor, aunque sólo un 45% por encima del promedio nacional, en tanto que las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte son las que perciben menor inversión por habitante. Esta última recibe casi un 19% menos de inversión que la media nacional, hecho que se asocia con un menor gasto en educación y vivienda (Trejos, 2003).

Un entorno de seguridad humana y desarrollo de capacidades creativas

Dar seguimiento a la aspiración de un entorno de seguridad humana y desarrollo de las capacidades creativas de las personas es una tarea compleja, que requiere el abordaje de distintos temas en los que no siempre hay información generada y actualizada con regularidad. Por tal motivo, esta sección explora este año dos asuntos puntuales: por un lado, la violencia contra las mujeres, por ser esta una de las manifestaciones

Más detalle sobre inversión pública social, consúltese la investigación realizada por Juan Diego Trejos, "La inversión social pública en Costa Rica", en el sitio www.estadonacion.or.cr

más graves de la inequidad social, que atenta contra el logro del desarrollo humano de cualquier nación y, por otro lado, una primera aproximación sobre el acceso de la población a la producción artística, tema que se espera ir ampliando en futuros Informes, con una visión más abarcadora del concepto de cultura.

La violencia contra la mujer pierde especificidad en su tratamiento

La violencia contra las mujeres no se produce en forma casual; por el contrario, la mayoría de los casos expresa la condición de subordinación y discriminación en que la sociedad coloca a la población femenina y, por tanto, se trata de un fenómeno que abarca los diferentes ámbitos de la vida social. Además, la agresión contra las mujeres representa un problema de seguridad ciudadana y constituye un factor de desintegración social al que se debe dar seguimiento permanente. La violencia intrafamiliar y la violencia sexual -que no son las únicas expresiones de la violencia basada en la desigualdad de género- causan anualmente la pérdida de 1,9 millones de años de vida saludable para las mujeres de todo el mundo. Por tratarse de un problema universal, de gran magnitud y graves implicaciones, desde 1993 la Organización de las Naciones Unidas reconoce la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos.

En el 2002 fueron asesinadas 11 mujeres por violencia doméstica, considerando únicamente los casos en los que medió una relación de pareja (2 más que en el 2001). Si se consideran las

mueres 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 femicidios, que suman 24 para ese año. Estos femicidios son la manifestación más extrema de las agresiones que viven las mujeres de todas las edades, por su condición social de género (Carcedo, 2003), pero más allá de estas muertes, cotidianamente miles de mujeres viven agresiones físicas, psicológicas, sexuales y patrimoniales en el hogar, en el trabajo, en los centros de estudios, en las instituciones donde se prestan servicios, en grupos religiosos y políticos, o en la calle. Existen diferentes tipos de violencia contra las mujeres, pero en el país se ha iniciado apenas el registro de algunas de las expresiones que tienen lugar en el ámbito familiar. Un total de 46.012 demandas por violencia doméstica presentadas en el 2002, 78.424 llamadas realizadas ese mismo año al servicio de emergencias 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, tomando en cuenta que sólo una parte de las mujeres maltratadas recurre a estos espacios.

De las estadísticas que ha comenzado a llevar el Poder Judicial, es preocupante que en el 2002 aumentara la proporción de casos terminados por levantamiento de la medida de protección, un 43%, respecto a un 36% del año anterior. La cifra del 2002 se vuelve a colocar en el nivel que alcanzó en el 2000 (cuadro 2.22).

CUADRO 2.22

Casos entrados, casos en trámite y casos terminados en los juzgados de violencia doméstica. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002 ^{a/}
Entrados	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012
Trámite	6.421	7.886	9.756	11.600	11.371
Terminados	19.514	25.023	30.852	42.258	46.307
Levanta medida	9.187	12.464	13.212	15.993	19.715
Mantiene medida	4.150	5.958	8.982	13.554	16.689
Arreglo	1.446	1.588	393	180	
Incompetencia	254	211	585	2.659	
Orden de archivo	2.057	2.263	4.465	5.916	
Otros	2.420	2.539	3.215	3.956	

a/ Datos preliminares.

Fuente: Anuario de Estadísticas e informes trimestrales del Poder Judicial, 2002.

Cumplimiento de la Convención de Belem do Pará: resultados dispares

En 1994, la OEA aprobó la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres” (Convención de Belem do Pará), que obliga a los Estados firmantes a emprender acciones para confrontar el problema y para promover cambios jurídicos, institucionales y culturales que apunten a su erradicación. Belem do Pará compromete a abordar la violencia específica que se ejerce contra las mujeres como tales, señalando que esta violencia es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”. Costa Rica ratificó este instrumento en 1995.

Un balance del cumplimiento de esta Convención deja un saldo desigual, en el que, en primera instancia, se contabilizan importantes logros. Costa Rica fue el primer país en incluir la violencia patrimonial en su legislación, así como la protección frente a la violencia simbólica que puede darse en la propaganda. La Ley de Paternidad Responsable, aprobada en el 2001, también colocó al país en la vanguardia continental. En el combate de la violencia intrafamiliar, y ocasionalmente de la violencia contra las mujeres, se han involucrado los tres poderes del Estado, y se han establecido alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y las estatales. Estas alianzas llegan al nivel local, con la conformación de redes interinstitucionales presentes en la actualidad en 49 localidades.

Muchas instituciones cuentan con planes anuales para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar y algunas de ellas tienen recursos asignados en el presupuesto institucional para desarrollarlos. Existen programas de atención especializados en centros de salud y en algunas municipalidades, así como tres albergues estatales, lo que favorece la descentralización de los servicios. El trabajo en prevención, incluyendo la capacitación de profesionales, funcionarios y funcionarias, es amplio; en él se han involucrado numerosas instituciones y abarca a una gran diversidad de poblaciones particulares. Asimismo, se han realizado campañas de información y sensibilización en medios de comunicación, algunas de gran calidad tanto en los contenidos como en la forma, y en el campo de la investigación se han efectuado numerosos estudios, algunos de ellos muy novedosos.

Pero, junto a estos logros y avances, hay también grandes deudas en el balance de cumplimiento de Belem do Pará. Entre ellas destacan:

- El abordaje de la violencia sexual: los primeros esfuerzos en este campo, específicamente en relación con el acoso sexual, no han generado los resultados que se esperaba, por lo que actualmente se revisa la ley de 1995. También está en proceso la formulación de una propuesta de servicios de atención para mujeres violadas y asaltadas sexualmente. En el reconocimiento y abordaje de la violencia institucional hay un vacío total de acciones, lo mismo que en lo concerniente a la reparación integral del daño para las mujeres afectadas. En cuanto al apoyo social que se debe brindar a las mujeres para que puedan construir sus proyectos de vida y fortalecer su autonomía económica, la falta de programas de capacitación técnica y de servicios financieros género-sensibles constituyen una gran limitante para desarrollar cualquier iniciativa en este sentido.
- Se carece de sistemas de monitoreo, evaluación y medición de impacto de las iniciativas emprendidas, lo que no permite tomar el pulso y ajustar la acción institucional teniendo como referente la erradicación del problema. Esta carencia impide valorar las estrategias adoptadas, conocer la efectividad de las acciones y hacer la asignación más adecuada de recursos.
- Se carece también de un sistema de información sobre violencia contra las mujeres; la información existente no está desagregada por sexo y está prácticamente limitada al ámbito de lo doméstico. Esto favorece la invisibilización de la violencia contra las mujeres y dificulta los esfuerzos por abordar el problema en forma específica y eficiente (Carcedo, 2003).

El abordaje de la violencia contra las mujeres enfrenta en la actualidad algunas amenazas. Los avances y logros son frágiles, incluso cuando se refieren a la violencia intrafamiliar, y son particularmente vulnerables frente a los cambios de administración. Un ejemplo de esta fragilidad lo constituyen las oficinas municipales de la mujer (OFIM). Estas oficinas se crearon a partir de 1996; hasta fines del 2002, 15 de ellas habían brindado atención especializada a mujeres maltratadas, pero su permanencia no está asegurada y depende de la voluntad política de los nuevos alcaldes y concejos municipales, mientras se percibe la amenaza de una orientación que busca convertirlas en oficinas de atención social general, o simplemente cerrarlas. Por otra parte, los recursos asignados en las diversas instituciones

**Más detalle sobre
violencia contra las
mujeres,**

consúltese el trabajo elaborado por Ana Carcedo, "Violencia contra las mujeres en Costa Rica. Aportes para la discusión sobre un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia en el sitio www.estadonacion.or.cr

son insuficientes y suelen ser los primeros afectados por los recortes presupuestarios, lo que termina asfixiando los planes anuales y desgastando a quienes los impulsan.

Los femicidios y los albergues para mujeres maltratadas pueden considerarse un termómetro del desempeño nacional frente a este tipo de violencia. Como se sabe, los asesinatos de mujeres son en su mayoría anunciados, pues suelen ocurrir como culminación de relaciones de pareja violentas, en las que ha habido ataques o amenazas mortales, y de acosos sexuales sistemáticos por parte de conocidos, vecinos o pretendientes. Estas muertes, y la necesidad de albergues para proteger a las mujeres cuyas vidas corren peligro, son una muestra del alto grado de impunidad que gozan los agresores, quienes, siendo conocidos y habiendo cometido las agresiones en forma reiterada, no reciben ningún castigo ni son

controlados socialmente. En definitiva, el Estado no es capaz aún de garantizar la seguridad y la justicia a las mujeres maltratadas.

En torno a este binomio, seguridad de las mujeres-impunidad de los agresores, juega una propuesta novedosa, con la que Costa Rica se coloca de nuevo a la vanguardia. El proyecto de "Ley de penalización de la violencia contra las mujeres", actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa, cumple con el mandato de Belem do Pará, de sancionar formas específicas de violencia derivadas de relaciones desiguales de poder entre géneros, y además cubre todos los ámbitos, no sólo el intrafamiliar. Representa la primera propuesta legislativa a nivel mundial con estas características. No obstante, los obstáculos encontrados por esta iniciativa expresan la resistencia que aún existe en el país para reconocer y enfrentar en forma específica la violencia contra las mujeres (cuadro 2.23)

CUADRO 2.23

Proyecto de "Ley de penalización de la violencia contra las mujeres". Fases de la discusión en el 2002

Fase	Discusión y acciones	Resultados
Primera fase: julio	Plenario Legislativo acoge informe de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad y remite el proyecto a la Comisión Permanente Especial de la Mujer.	Se profundiza en la Comisión el análisis de diferentes aspectos, a la luz de observaciones y propuestas realizadas por personas expertas, tendientes a precisar y mejorar el texto en debate.
Segunda fase: agosto-setiembre	Poder Ejecutivo incluye el proyecto en la agenda del período de sesiones extraordinarias. Comisión de la Mujer continúa trabajo de análisis, llamando a comparecer a personas expertas, que aportan insumos valiosos en cifras y estadísticas que reflejan las dimensiones del problema, en precisiones conceptuales que permiten discernir las características particulares del mismo, y en aspectos de juridicidad que dan fundamento al contenido específico y a los alcances innovadores en materia penal que incorpora el proyecto.	Se dictamina el proyecto en la Comisión Permanente Especial de la Mujer. Aprobación unánime por parte de las diputadas presentes en la Comisión, de un conjunto de mociones elaboradas de común acuerdo con representantes de la Comisión de Estrategia (conformada por miembros de instituciones públicas involucradas en el tema y de la sociedad civil organizada de mujeres).
Tercera fase: de octubre hasta 2003	Diputadas y diputados, miembros o no de la Comisión, presentan mociones tendientes a modificar el texto dictaminado.	Se prolonga indefinidamente la discusión del proyecto en el Plenario. Mociones presentadas insisten en plantear argumentos contrarios a la aprobación del proyecto, esgrimidos por representantes del Movimiento Libertario y por un reducido número de diputados y diputadas de otros partidos. Otras mociones que hicieron aportes a la precisión y afinamiento del texto, se recibieron y aprobaron.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Especial de la Mujer, Asamblea Legislativa, 2003.

Progresos desiguales en el acceso de los habitantes a la oferta artística

A partir de la creación del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD), en 1970, el acceso de la población a las diversas manifestaciones artísticas se expresó claramente como una aspiración nacional. El Ministerio reunió en una sola organización a varias instituciones preexistentes, como la Orquesta Sinfónica Nacional y la Dirección General de Artes y Letras, y creó instituciones nuevas, como las compañías nacionales de Teatro y de Danza, o el Museo de Arte Costarricense, con el fin de poner las creaciones artísticas al alcance de un amplio número de costarricenses. Pasadas tres décadas, cabe preguntarse en qué medida se ha llegado a satisfacer la aspiración de equidad en el acceso a la oferta artística en Costa Rica. La respuesta a esa pregunta pasa, necesariamente, por un análisis diferenciado de las distintas áreas.

El área en que más se percibe el punto de inflexión que fue la creación del Ministerio es la del teatro. Aunque en el pasado existieron pequeños grupos independientes que hacían representaciones ocasionales, la creación de la Compañía Nacional de Teatro en 1971, con un ambicioso programa de producciones espectaculares destinadas a atraer a un público masivo, puso por primera vez en contacto con el teatro a decenas de miles de personas, especialmente en las temporadas de "Teatro al Aire Libre". Por ejemplo, para 1978 se estima en 170.000 el número de entradas a presentaciones teatrales vendidas. A partir de ese año, sin embargo, y en estrecha relación con la crisis económica del país y el cambio en la

estrategia institucional del Ministerio de Cultura (que durante la administración 1978-1982 se denominó "Ministerio de Promoción Humana"), prácticamente dejaron de hacerse esas producciones. No obstante, la política pública de promover el teatro propia de la década de los setenta ya había generado, por un lado, un nuevo contingente de profesionales del teatro, formados principalmente por los centros de educación superior, y, por otro, un público interesado en sus realizaciones. Durante las dos décadas siguientes surgió una variedad de grupos independientes de profesionales del teatro, que hasta la fecha mantienen en actividad alrededor de una docena de pequeñas salas en la ciudad de San José. Mientras la Compañía Nacional de Teatro ha continuado presentando obras nacionales y extranjeras, seleccionadas según su valor literario, muchos de los grupos independientes han derivado hacia un teatro picaresco comercial. Una comparación entre la oferta teatral (y la asistencia del público) entre 1978 y 2002 señala que, aunque hoy hay más compañías, grupos y montajes, disminuyeron el número de representaciones y la asistencia de espectadores, esto último a pesar de que, en el período, la población nacional más que se duplicó (cuadro 2.24).

Hay que señalar que la actividad teatral sigue concentrada en San José. Hasta el momento existen pocas salas de teatro profesionalmente acondicionadas en otros lugares del país, por ejemplo la Casa de la Cultura de Puntarenas y el Teatro Atahualpa del Cioppo de la Universidad Nacional, en Heredia. Esto representa un grave problema en términos de equidad en el acceso a esta forma de arte.

CUADRO 2.24

Algunos indicadores sobre la oferta artística. 1978, 2002

Indicadores	1978	2002
Teatro		
Número de salas	6	14
Número de compañías y grupos	4	5
Número de montajes teatrales (reseñados)	15	23
Número de representaciones (funciones)	900	700
Número de festivales nacionales e internacionales en el país	0	1
Número de grupos internacionales en el país	4	8 ^{a/}
Número de directores y actores invitados o extranjeros	4	8 ^{a/}
Total estimado de espectadores por año	150.000 a 170.000	90.000 a 100.000
Artes plásticas		
Museos (oficiales y semioficiales)	2	13
Galerías oficiales (salas de exhibiciones temporales)	8	6
Galerías independientes (con actividad permanente)	8	16

CUADRO 2.24 (continuación)

Indicadores	1978	2002
Galerías comerciales (sin subvención)	5	9
Exposiciones internacionales	2	10
Bienales y concursos	0	2
Exposiciones (estimación circunscrita al circuito comercial)	100	200
Danza		
Estrenos	6	25
Compañías (oficiales y grupos subvencionados)	2	3
Grupos independientes	1	9
Festivales	0	5
Grupos internacionales	1	10
Música académica		
Compañía (oficial)	1	1
Conciertos (OSN)	12	24
Conciertos (total)		82
Festivales	0	4
Concursos	0	2
Funciones de grupos internacionales	10	40
Producción audiovisual		
Obras producidas	7	94 ^{b/}
Estrenadas	7	57 ^{c/}
Largometrajes o medimetrajes terminados en cine	7	1
Documentales terminados en cine	7	0
Documentales (video, cortos y medimetrajes)	0	15
Videocreaciones	0	15
Cortometrajes de ficción (video)	0	7
Empresas productoras	6	85 ^{d/}

a/ Incluye FIA y otros.

b/ Obras inscritas en la Muestra de Cine y Video Costarricense, 2002

c/ Obras presentadas en la Muestra de Cine y Video Costarricense, 2002

d/ Asociación de Productores y Trabajadores Audiovisuales (CINEALIANZA).

Fuentes: Cortés y Villena, 2003.

El campo de la música debe considerarse en dos áreas separadas: la de la música popular y la de la música académica (o clásica). La música popular es una de las expresiones más vivas de la cultura, particularmente en Latinoamérica. Su principal medio de difusión es la radio, aunque también los discos, bailes y conciertos ofrecen numerosas oportunidades de acceso a este tipo de música, generalmente con un fuerte respaldo comercial. Si bien el acceso a la música académica sigue siendo mucho más restringido que en el caso de la popular, muestra notables y sostenidos progresos en las últimas décadas. En los años setenta, con la renovación de la Orquesta Sinfónica Nacional, la creación de su Programa Juvenil y el fortalecimiento de la Escuela de Artes Musicales de la UCR, se gestó una transformación en el panorama musical de Costa Rica. La Orquesta Sinfónica, reconstituida con jóvenes músicos profesionales, obtuvo el reconocimiento de un público creciente y amplió el número de sus presentaciones, incluyendo conciertos de extensión,

principalmente en templos católicos fuera de la capital. Por otro lado, en el Programa Juvenil se gestó una generación de músicos que hoy no sólo conforman la Orquesta Sinfónica y numerosos grupos de música de cámara, sino que han vigorizado a otras agrupaciones como las propias bandas nacionales, e incluso a conjuntos de jazz y otros géneros de música popular de mucho mérito. Finalmente, la Escuela de Artes Musicales de la UCR es un centro de enseñanza de referencia en Centroamérica y posee sedes en varias ciudades del país. A esto se suma, más recientemente, la evolución positiva de la Escuela de Música de la UNA.

En síntesis, la oferta de música académica en Costa Rica es amplia y variada, teniendo en cuenta las restricciones del país como mercado musical capaz de retribuir el trabajo de estos profesionales. A pesar de que el público melómano es relativamente numeroso, existe el riesgo de una sobreoferta que incluso propicie algún grado de emigración de talentos. En este campo, como

en el del teatro, Costa Rica carece de escenarios apropiados fuera de la ciudad capital, donde se puede presumir que hay una demanda reprimida, y por lo tanto, un déficit de equidad en el acceso a esta música.

La danza contemporánea tiene en Costa Rica mayor importancia que el ballet clásico, aunque este nunca ha estado del todo ausente. Los esfuerzos pioneros de la década de 1960⁴⁴ se vieron potenciados sustancialmente con la creación posterior de la Danza Universitaria de la UCR, de la Compañía Nacional de Danza y de la Escuela de Danza de la UNA. Paralelamente han surgido numerosos grupos independientes, algunos de larga trayectoria, como Danza Abend, y otros de vigorosa proyección nacional e internacional como Diquis Tiquis. Hoy la oferta de espectáculos de danza es considerable. En el año 2002 se estrenaron 25 coreografías y desde 1984 se realiza el Festival Nacional de Coreógrafos. Una investigación realizada en el 2001 por el MCJD indica que el público de la danza es más asiduo que el del teatro: de un total de 366 asistentes a espectáculos escénicos, el 32% afirmó asistir una vez al mes a espectáculos coreográficos, mientras que el 30% dijo acudir al teatro cuatro veces al año. Al igual que en el resto de las artes escénicas, la falta de espacios apropiados fuera de la región metropolitana es un importante obstáculo a la equidad en el acceso al arte de la danza.

El desarrollo de la danza en el país ha tenido una derivación interesante: a partir de la fundación de la escuela de baile popular Merecumbé, a inicios de la década de los noventa, han proliferado escuelas similares en las que miles de personas aprenden y practican formas de baile popular. Sólo en esta academia (que posee 12 locales en las provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago) se han inscrito más de 80.000 personas desde su fundación en 1991.

En las artes plásticas se repite en gran medida el patrón territorial observado en las artes escénicas: una oferta concentrada y relativamente abundante en San José, y una notable ausencia de opciones fuera de la capital. El país carece de colecciones significativas de arte internacional, pero el Estado posee un considerable acervo de arte costarricense, tanto en las colecciones del museo creado para ese fin (MAC), como en las de otras instituciones públicas, como los bancos y la CCSS. También existe una variedad de espacios para exposiciones temporales: el Museo de Arte y Diseño Contemporáneo, la Galería Nacional del Centro Costarricense de la Ciencia y la Cultura, el Museo Calderón Guardia, el propio

Museo de Arte Costarricense y numerosas galerías pequeñas, públicas y privadas. Durante las décadas de los setenta y los ochenta el auspicio estatal de exposiciones antológicas, premios y salones nacionales permitió el reconocimiento público de un notable contingente de artistas. Esto, a su vez, generó interés en las artes plásticas por parte del sector privado, bajo cuyo patrocinio se realizan bienales y concursos. En las últimas tres décadas del siglo XX surgió en el país un mercado artístico considerable. Todo esto, como se ha reiterado, se restringe en gran medida a la ciudad de San José. Aunque ocasionalmente tienen lugar exposiciones itinerantes, no se cuenta con espacios apropiados para la exhibición de obras artísticas fuera de la ciudad capital.

La difusión de la literatura se realiza en condiciones muy distintas de las del resto de las artes. Su vehículo es el libro, que por naturaleza es más ubicuo y accesible que otros medios artísticos. Puesto que en este primer acercamiento se analiza el acceso a la oferta artística nacional, el énfasis recae en la difusión de la literatura costarricense. En este campo el Estado se hizo presente desde mucho antes de la fundación del MCJD, por medio del sistema educativo nacional y de la Editorial Costa Rica, creada por ley en 1959. Esta empresa tiene la particularidad de que, pese a recibir subsidios estatales, está regida en última instancia por la Asociación de Autores de Obras Literarias, Técnicas y Científicas de Costa Rica, de acuerdo con los términos de su propia ley de creación. Las editoriales de las universidades públicas se han sumado en los últimos años a la difusión de la literatura nacional, así como algunas editoriales privadas. El cuadro 2.25 muestra la producción editorial literaria en los años 2001 y 2002. Como puede verse, en este último año fueron publicados 236 títulos, para un total de 297.510 ejemplares, con un promedio de 1.260 ejemplares por edición. Entre los años 2001 y 2002 se observan aumentos notables en narrativa y poesía.

Dado que los libros no pagan impuestos, su precio está determinado en gran medida por los costos de producción, distribución y venta. Por eso, el precio de los libros en ediciones de bajo tiraje resulta relativamente alto, lo cual crea dificultades de acceso a ellos para gran parte de la población. Esto podría subsanarse a través de suficientes bibliotecas escolares, colegiales y públicas, dotadas de un acervo básico de literatura nacional. Lamentablemente, ese no es el caso en la actualidad. En cuanto a bibliotecas públicas, en todo el país sólo existen 57, para un promedio

CUADRO 2.25

Producción editorial literaria. 2001-2002

Géneros	Títulos			Ejemplares			Tiraje promedio		
	2001	2002	Total	2001	2002	Total	2001	2002	Total
Total	84	236	320	62.020	297.510	359.530	738,3	1.260,6	1.123,5
Ensayo	4	11	15	4.000	6.800	10.800	1.000,0	618,2	720,0
Epistolarios	0	22	22	0	40.310	40.310		1.832,3	1.832,3
Literatura	1	15	16	120	25.500	25.620	120,0	1.700,0	1.601,3
Literatura infantil y juvenil	6	1	7	3.500	1000	4500	583,3	1.000,0	642,9
Narrativa	23	105	128	33.350	155.400	188.750	1.450,0	1.480,0	1.474,6
Poesía	47	74	121	17.550	50.500	68.050	373,4	682,4	562,4
Prosa satírica y humor	1		1						
Teatro	2	8	10	3.500	18.000	21.500	1.750,0	2.250,0	2.150,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la oficina de ISBM de Costa Rica.

de 6,2 por cada cien mil habitantes en edad escolar, promedio que, de modo interesante, se duplica en la provincia de Guanacaste. A diferencia de lo que ocurre con otras expresiones artísticas, la literatura no cuenta con un órgano estatal especializado en su difusión. La Editorial Costa Rica agota sus tareas en la edición y distribución de libros. No existe un instituto del libro u organización similar que se dedique a promover la difusión de las obras de las y los autores nacionales.

La producción audiovisual costarricense con carácter artístico es todavía incipiente. Aparte de algunos esfuerzos aislados (notablemente el filme *El Retorno*, producido en la década de los treinta) su gestación se inicia con la creación del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica del MCJD, en 1973. Al comienzo este Centro se dedicó a la producción de documentales, en los cuales hicieron sus primeras armas cineastas que luego ampliaron su trabajo, principalmente en el campo de la publicidad, pero con incursiones ocasionales en la ficción artística. Otros directores se formaron esencialmente en el campo publicitario, y algunos han realizado estudios en escuelas de cine del exterior. Los documentales del Centro de Cine alcanzaron amplia difusión en los años setenta, gracias a transmisiones en cadena nacional de televisión. Una vez que desapareció esa práctica, las posibilidades de acceso a la producción audiovisual costarricense de carácter artístico han sido mucho más restringidas. Excepciones notables han sido las transmisiones por televisión, con altos índices de audiencia, de algunas series de producción nacional como *San Buenaventura*, *El Barrio* y *La Pensión*.

En 1992 el Centro Cultural Español dio origen a una Muestra Nacional de Cine y Video, que desde 1994 cuenta con el auspicio del Centro de Cine. En sus primeros diez años la Muestra estrenó 426 obras, tanto aficionadas como profesionales, en los géneros de ficción, documental y videocreación, y en formatos de cine, video y multimedia. Esta actividad se realiza una vez al año en cines de la capital, con gran asistencia de público.

Por otra parte, la producción de largometrajes de ficción se ha intensificado en los últimos años, en general como resultado de iniciativas independientes, sin apoyo estatal en la producción ni en la difusión. Debido a la intensa competencia del cine comercial internacional, las películas costarricenses encuentran pocas posibilidades de proyección. En el caso de las salas de cine se repite también el fenómeno de que la inmensa mayoría se ubica en la ciudad capital, lo cual es una barrera para el acceso equitativo de la población al arte cinematográfico, sea costarricense o extranjero.

De cara a la regionalización de los espacios culturales, desde los años ochenta se establecieron centros para el fomento de la cultura. De los 32 museos hoy abiertos al público, 31 fueron creados en los últimos veinticinco años y 17 están fuera de San José. En la dimensión local existen 34 casas o centros de cultura; casi la tercera parte se ha instalado en edificaciones antiguas, 8 de ellas declaradas patrimonio cultural. Aunque en el 70% de estos centros hay organizaciones culturales regulares, también tienen problemas

por la falta de legislación que los tipifique y encargue a las instancias públicas la tarea de promover y difundir la producción cultural que en ellos se genera.

Otra expresión popular con fuerte arraigo local es la artesanía, que incluye creaciones de valor étnico (como las mascarás borucas), la producción industrial (como los trabajos en madera de Sarchí) y la elaboración semimanual de bisutería y adornos. En el país hay aproximadamente 7.900 artesanos y artesanas, 31 asociaciones gremiales y varias comunidades indígenas que se dedican a la artesanía tradicional, como en el caso de Guaitil. En el 2002 se realizaron tres ferias nacionales de artesanía; además, en general, esta es una forma de arte de fácil acceso para la población en muchos establecimientos comerciales y actividades turísticas o festivas.

Finalmente, cabe destacar que 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. En términos de equidad, este gasto es regresivo -se concentra en los deciles más altos de ingresos- aunque no tanto como la distribución de ingresos. Un asunto

importante que debe ser anotado es la creciente participación de empresas privadas, fundaciones, centros culturales e instituciones, en el financiamiento de la oferta artística; el sector privado moviliza recursos para costear producciones y espacios de promoción -y comercialización-, desde bienales, concursos y festivales, hasta procesos que han permitido, en un modelo mixto, la creación del Museo de los Niños, el CENAC y el Museo de Formas y Espacios, por ejemplo.

Un último apunte: en Costa Rica, 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. Además de los colegios e instituciones particulares con ese énfasis, de 1996 a 2002 se otorgaron 1.365 títulos en las distintas ramas de las artes (272 en el 2002), con el concurso mayoritario de las universidades públicas (86,2%), y una naciente participación de los centros privados de educación superior.

Más detalle sobre oferta artística y la producción cultural en el 2002,

consúltese el trabajo elaborado por Sergio Villena y Carlos Cortés, "Producción cultural en Costa Rica en el año 2002", en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Notas

1 Varios estudios internacionales han aproximado cuantitativamente el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, controlando algunas otras variables importantes, entre ellas la desigualdad en la distribución del ingreso. Uno de esos estudios es el de Epaulard (2003), recientemente publicado, en el que, luego de analizar 47 episodios de crecimiento económico y 52 episodios de decrecimiento en economías en desarrollo y en transición, se comprobó empíricamente que a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, menor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza.

2 El índice Theil tiene como límite inferior $LN(1)=0$ y como límite superior $LN(n)$. Si la distribución es totalmente igualitaria, el ingreso total estará repartido en n partes iguales, en donde $y=(1/n)$, esto implica que $y_1=y_2=...=y_n$, entonces $ny=n(1/n)=1$. Esto implica entonces que Theil $T=0$, porque el $LN(1)=0$. Si la desigualdad es completa quiere decir que todo el ingreso pertenece a un solo individuo. Si se supone que ese individuo es n , entonces $y_1=y_2=...=y_{n-1}=0$ y $y_n=1$. Esto implica, entonces, que $T=LN(n)$. Grubb y Wilson (1992) consideran que esto es una buena propiedad, ya que una sociedad conformada por 1.000 personas, en donde una de ellas tiene todo el ingreso, es más desigual que una sociedad de dos personas en la cual una de ellas tiene la totalidad del ingreso.

3 Un indicador útil se calcula dividiendo la desigualdad "entre" grupos total entre la desigualdad total. Mientras más se incremente este coeficiente, mayor es el poder explicativo de la variable analizada, producto de que los salarios promedio de los grupos que la componen tienen los mayores niveles de dispersión entre sí, o sea, son más desiguales y así contribuyen más a la desigualdad total.

4 Para el cálculo de la pobreza vista como insuficiencia de ingresos se excluyen aquellos hogares que durante el proceso de la encuesta: i) no suministraron información de ingresos ("ingreso ignorado"), o ii) se declararon sin ingresos ("ingreso cero"), aduciendo situaciones coyunturales (cambio de trabajo, espera el inicio del pago de pensión, etc.). El porcentaje de hogares en esta situación es variable, con un promedio de 17,7% para 1990-2002 (INEC, 2002b). Según una estimación propia del consultor (Sauma, 2003), si a esos hogares se les imputaran ingresos según las características personales y ocupacionales en el caso de los ingresos laborales, y a las personales en el caso de otros ingresos, solamente un 18,8% de los hogares con ingreso cero o ignorado sería pobre (un 17,9% de las personas que en ellos residen). Aquí estos porcentajes han sido utilizados para estimar el número total de hogares y personas pobres.

5 Para más detalle sobre el SIPO, véase Proyecto Estado de la Nación, 2001.

6 El método de línea de pobreza se basa en el costo de la canasta básica. Si el ingreso familiar per cápita es menor al costo de la canasta alimentaria, la familia estará en situación de pobreza extrema o indigencia. Si supera el costo de las necesidades alimentarias, pero no el costo de la canasta completa, se encontrará en una situación de pobreza básica (IMAS, 2002).

7 El puntaje es un índice complejo que resume la condición socioeconómica de una familia, por medio de la ponderación de un conjunto de variables de la ficha de información social (FIS), en un proceso de agregación que involucra índices parciales en vivienda, ocupación, educación, patrimonio e ingreso. Los parámetros de la estimación del puntaje varían entre las zonas urbana y rural (IMAS, 2002).

8 La primera medición se incluyó en el Quinto Informe, pero en el Sexto se realizaron algunos ajustes en las definiciones y en la fórmula de cálculo, que se continúan utilizando en el presente Informe.

9 En los Informes Cuarto y Octavo se incluyó un análisis de calidad del empleo desde el punto de vista de la precariedad laboral, considerando como empleos precarios aquellos clandestinos o desprotegidos (aproximados por la cobertura del seguro social); el empleo a tiempo parcial (o sea, el subempleo visible); el empleo temporal o contratado por períodos definidos, y el empleo asalariado fraudulento (difícil de medir, pero aproximado parcialmente con el subempleo invisible). En otros Informes se ha hecho referencia al sector informal, pretendiendo abarcar aquel conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) y, por lo tanto, una reducida relación capital/trabajo. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos) y generalmente se agrega el servicio doméstico. Cuando se utiliza esta clasificación, los empleos no agropecuarios se dividen en formales e informales, y al empleo agropecuario, dadas sus características particulares, le corresponde una categoría independiente.

10 En 2002, el promedio de ocupados por hogar fue 1,6, pero el 43,8% de los hogares solamente contaba con un ocupado, y en el 60,3% de los hogares con dos ocupados, ambos lo estaban en el mismo sector. Dado que los hogares con dos ocupados representaban un 31,3% del total, se desprende que al menos en un 62,7% de los hogares los ocupados están en el mismo sector, lo cual sustenta la correspondencia planteada.

11 Debe señalarse que la Encuesta de Hogares capta el lugar de residencia de los ocupados y no el lugar donde trabajan. Sin embargo, a este nivel de análisis (regional) se espera que las diferencias entre ambas dimensiones espaciales no sean significativas. En segundo lugar, el análisis se realiza para 1990 y 2002, o sea, dejando de lado los años intermedios, para simplificar la presentación de los datos y la interpretación de los resultados.

12 En la Encuesta de Hogares del año 2002 se incluyó un módulo especial sobre trabajo infantil y adolescente, por medio del cual se investigaron a profundidad aspectos relacionados con la inserción laboral de este sector de la población. Aunque la información fue publicada y difundida por diferentes medios, este documento se basa fundamentalmente en el Censo del 2000, porque permite hacer la desagregación geográfica y de grupos ocupacionales requerida para la investigación (véase INEC et al, 2003; además pueden realizarse procesamientos en línea desde la página del INEC: www.inec.go.cr).

13 El número de años que en promedio puede esperar vivir una persona si durante toda su vida se mantuvieran las condiciones de mortalidad por edad imperantes en el momento de su nacimiento.

14 El procesamiento para el año 2002 fue elaboración propia a partir de los datos disponibles en el CCP: <http://censos.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/login.pl>

15 El IAFA inició en 1990 el proyecto de investigación "Estudio Nacional sobre Consumo de Drogas", que viene realizando una encuesta nacional cada cinco años. Mediante un estudio transversal repetido, se ha logrado establecer la naturaleza y las características de la demanda de drogas durante la década de los noventa. El estudio permite analizar la información sobre las características del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas en la población. La muestra del estudio del año 2000-2001 fue de 4.588 personas de entre 12 y 70 años de edad que tenían al menos un año de residencia en una vivienda.

16 La investigación "Caracterización de los hábitos alimentarios de la población escolar de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (GAM)" fue de tipo descriptivo y transversal, y se llevó a cabo en 1.267 escolares de 7 a 12 años de edad de ambos sexos (49,9% entre 7-9 años y 50,3% de 10-12 años), matriculados en 26 escuelas de la GAM (69% urbanas y 31% rurales). Este estudio fue presentado en el taller "Calidad de la dieta de la población escolar y adolescente: un tema latente", realizado por el INCIENSA el 30 de agosto de 2002 (INCIENSA, 2003).

17 No incluye la PEA no remunerada ni la que busca trabajo por primera vez.

18 Estas estimaciones se elaboraron con base en información de la Dirección de Compra de Servicios de Salud de la CCSS.

19 Tal como se mencionó en la edición anterior de este Informe, con la aprobación de la Ley 7852, del 30 de noviembre de 1998, Ley de Desconcentración de los Hospitales y las Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, la Institución inició un proceso de profundización en su plan de transformar el modelo de asignación de recursos. Uno de los principales objetivos que se busca con este proceso de desconcentración es que los hospitales y clínicas logren mayor autonomía en la gestión presupuestaria, la contratación administrativa y el manejo de los recursos humanos. El mecanismo que la Ley prevé para formalizar el otorgamiento de mayor autonomía es la personalidad jurídica instrumental, que queda sujeta a la suscripción y vigencia del compromiso de gestión.

20 Se diseñó un formulario de encuesta para auto-llenado por los participantes (directores, administradores, jefes de servicios). La respuesta era voluntaria y el 75% de los centros envió la suya. En total se distribuyó la encuesta en 33 establecimientos desconcentrados y fue contestada por 25: 11 hospitales, 3 clínicas y 11 áreas de salud, para un total de 434 encuestas realizadas.

21 La Contraloría concluyó que "la institución dejó desprotegidos a sus pacientes y los sometió a riesgos innecesarios" (CGR, 2002).

22 Aunque no existe consenso en el ámbito de los sistemas y servicios de salud, se suele aceptar que la calidad tiene dos grandes dimensiones que están relacionadas, aunque son diferentes: la calidad técnica, que desde la perspectiva de los prestadores busca garantizar la seguridad, efectividad y utilidad de las acciones en pro de la salud, así como la atención oportuna, eficaz y segura de los usuarios de los servicios; y la calidad percibida por los propios usuarios, que toma en cuenta las condiciones materiales, psicológicas, administrativas y éticas en que dichas acciones se desarrollan.

23 Los resultados se clasifican mediante la siguiente escala: 90% o más: excelente; 80%-89,9%: satisfactorio; 60%-79,9%: regular; 50%-59,9%: deficiente y 49,9% o menos: muy deficiente.

24 Cada trimestre, la Dirección de Contralorías de la CCSS reporta un perfil de las quejas atendidas en las contralorías de servicios. En el 2001 (año en que se inició la base de datos) estaban incluidos 13 establecimientos de salud y para el primer trimestre del 2003 se incrementó a 94 el número de establecimientos que reportan quejas, por lo que los datos no son comparables, dadas las diferencias en la totalidad de asuntos atendidos por año. Para registrar las quejas se cuenta con un sistema que incluye información desde la fuente primaria, fechas de reporte, tipos de reporte y usuarios finales. El sistema se activa en el momento en que un usuario presenta la queja a nivel local, en cualquiera de las contralorías de servicios de la CCSS.

25 Se refiere a las denuncias que vulneran los siguientes derechos específicos: derecho a la salud, a un ambiente sano, a la seguridad social y a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Incluye a centros hospitalarios, clínicas, EBASIS, CCSS, IAFA y MINSA.

26 Además de este cambio, ahora en el numerador se considera dentro de un grado, ciclo o nivel, según corresponda, a toda la población matriculada con las edades que oficialmente se debe tener para cursar ese grado, ciclo o nivel, pero en el denominador sólo se contempla a la población que idóneamente tiene la edad para el grado, ciclo o nivel. En las estimaciones anteriores la población considerada era un promedio simple de las poblaciones con edades de referencia. Pese a este cambio, los nuevos valores no modifican sustancialmente el nivel y se mantiene la tendencia en los valores.

27 Entre estas modalidades pueden mencionarse la educación abierta del MEP, los institutos profesionales y de educación comunitaria (IPEC), los centros integrados de educación de jóvenes y adultos (CINDEA) y el programa "Nuevas Oportunidades", además de la telesecundaria.

28 La tasa de idoneidad como valor agregado sí refleja que toda la población de interés asiste al grado que le corresponde, mientras que la tasa neta como valor agregado no lo hace, por lo que no es válido obtener este último indicador por grado.

29 La estimación equivale a una tasa bruta de escolaridad.

30 No se cuenta con información de la matrícula anual en las universidades privadas.

31 La estimación del costo directo de la repitencia en primaria para el año 2002, se calcula basado en el total de repitentes en dicho nivel (40.283 estudiantes) multiplicado por el costo promedio directo por estudiante en primaria (presupuesto anual del MEP en primaria entre la matrícula total). Esta estimación forma parte de una investigación que lleva a cabo el MEP, con el apoyo de la Asociación Amigos del Aprendizaje (ADA) y la Facultad de Educación de la Universidad de Harvard. Durante dos años, se dará seguimiento a 257 niños y niñas desde que inician la educación preescolar, hasta que terminen el primer grado, utilizando evaluaciones estandarizadas a nivel internacional, sobre destrezas de lectura.

32 Estos porcentajes no son comparables con años anteriores, cuando los porcentajes de aprobación de las pruebas eran bastante inferiores porque estas podían ser realizadas por todos los estudiantes. A partir del 2002, en primaria, y del 2001 en secundaria, se impusieron restricciones para la realización de las pruebas en la convocatoria ordinaria. Por ejemplo, en primaria, para el 2001, la aprobación de la prueba de sexto grado en Matemáticas fue únicamente del 66,5%, frente al 93,4% del 2002.

33 El tiempo estipulado es 6 años para primaria, 5 años para secundaria académica y 6 años para secundaria técnica. En secundaria se consideran los porcentajes de académica y técnica.

34 Este patrón es consistente con el observado para el año 1995 en el *Segundo Informe del Estado de la Nación*.

35 Estos datos son consistentes con el fenómeno señalado por medio del índice de Theil en este mismo capítulo, en cuanto a la relación entre el nivel educativo y la disparidad salarial en el país.

36 Compárese el mapa 2.2 con el presentado en Proyecto Estado de la Nación, 2002, p.101.

37 Como educación superior se consideran los colegios universitarios y las universidades estatales, aunque el mayor monto del presupuesto es para estas últimas.

38 La encuesta se basa en la percepción de los directores sobre las condiciones y la disponibilidad de aulas, mobiliarios, servicios de apoyo y recurso docente, entre otros factores.

39 La Fundación Omar Dengo realiza esta clasificación siguiendo las definiciones del INEC, de la siguiente forma: urbano, si el 75% o más de la población se ubica en lugares urbanos; mixto, si entre el 25% y el 75% de la población se ubica en lugares urbanos, y rural, si 25% o menos de la población se ubica en lugares urbanos.

40 Las operadoras de pensiones complementarias (OPC) son entidades de carácter privado que fueron creadas para administrar las cuentas de capitalización individual. Los fondos administrados por las operadoras incluyen el régimen voluntario de pensiones complementarias, el régimen obligatorio de pensiones complementarias, los fondos de capitalización laboral y el ahorro voluntario.

41 Cabe señalar que el término inversión social se utiliza como sinónimo de gasto social, bajo la óptica de que el gasto en el mejoramiento de las capacidades y de la calidad de vida de las personas es, en realidad, una inversión. Desde una perspectiva más limitada del enfoque económico del capital humano, podría considerarse que sólo el gasto social que va dirigido a mejorar, mantener y proteger las capacidades humanas sería una inversión y, por lo tanto, algunos gastos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas, pero no sus capacidades, podrían considerarse solo como un gasto.

42 Esta prioridad fiscal está sobrevalorada al incorporar la inversión social, componente de gasto que no corresponde al Gobierno General y al no contemplar consolidaciones entre funciones. La inversión social reportada por la STAP para el año 2002, estableciendo consolidaciones entre funciones, asciende a 1.144.000 millones de colones, lo que representa un 19% del PIB y el 72% del gasto del Gobierno General.

43 Para el año 2002 la STAP consolidó las cifras de gasto público, tanto por función como entre funciones. Esto no se hacía para los años previos, con lo que se incurría en una sobreestimación de la inversión social. Si se consideran las cifras publicadas por la STAP para el 2002, la inversión social global habría crecido solo un 1,3% durante el último año y se habría contraído en términos per cápita.

44 Entre los que destacan los de la coreógrafa Mireya Barboza.

CAPÍTULO
2

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Nora Garita.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos para la elaboración del texto los siguientes estudios: “Factores que influyen sobre la inequidad salarial en Costa Rica”, de Juan Manuel Baldares; “Violencia contra las mujeres en Costa Rica”, de Ana Carcedo; “Producción cultural en Costa Rica en el 2002”, de Carlos Cortes y Sergio Villena; “Opinión experta acerca del estado de Costa Rica en vivienda y de desarrollo urbano”, de Manuel Morales, de FUPROVI; “Educación y conocimiento en Costa Rica: desafíos para avanzar hacia una política de Estado”, de Ronald Mora y Pilar Ramos; “Mortalidad por las cinco causas más frecuentes en grupos de población: 1990-2001”, de Guido Miranda, con base en datos del INEC; “Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza”, de Pablo Sauma; “Costa Rica: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente según el IX Censo de población y V de vivienda”, de Pilar Ramos, IPEC-OIT y Estado de la Nación; “La calidad de los servicios de salud en Costa Rica”, de Ronald Alfaro; “La demografía en el 2002”, presentación de Luis Rosero Bixby; “La inversión social pública en Costa Rica”, de Juan Diego Trejos; “Entre el norte y el sur: migración Nicaragua-Costa Rica-Estados Unidos”, de Juan Carlos Vargas y “La repitencia escolar y su relación con las dificultades en la lectura”, de Andrea Rolla de San Francisco, Melissa Arias y Renata Villers. **Colaboraron como asistentes de investigación** Manuel Chacón, Sindy Mora y Bernardo Trejos.

Un agradecimiento especial por sus comentarios en el tema de producción cultural merecen Adriana Collado, María Laura Elizalde, Manuel Monestel y Dora Sequeira. Se agradece por sus observaciones y apoyo en información a Amalia Chaverri, Rafael Cuevas, Sylvie Durán, Ileana González y Pilar Herrero. También se agradece los comentarios de Olga Goldenberg en el tema de violencia contra la mujer, a Carmen González y Eloisa Ulibarri de FUPROVI por su apoyo en el tema de vivienda y a Eliécer Ramírez y Carmen Campos, del Ministerio de Educación.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 2 de julio (Salud), 13 de marzo y 11 de agosto (Cultura), 10 de junio y 4 de agosto (Equidad e integración social). En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro, Patricia Allen, Helio Alvarado, Juan Manuel Baldares, Manuel Barahona, Geovanny Barboza, Jorge A. Barquero, Dixie Brenes, Eduardo Brenes, Marta Campos, Alcira Castillo, Jacqueline Castillo, Zaida Castro, Manuel Chacón, Freddy Chavarría, Amalia Chaverri, Jorge Chávez, Warner Chávez, Luisa Chinchilla, Adriana Collado, Juan Manuel Cordero, Carlos Cortés, Cecilia Dobles, Alexandra De Simone, Sylvie Durán, María Laura Elizalde, Helio Fallas, Ramiro Fonseca, Nora Garita, Olga Goldenberg, Ileana González, Miguel Gómez, Milena Grillo, Joyce Guido, Pilar Herrero, Mariela Hernández, Barbara Holst, Emma Lizano, Juliana Martínez, Javier Masis, Guido Miranda, Manuel Monestel, Eduardo Monge, Humberto Montiel, Ronald Mora, Sindy Mora, Manuel Morales, Daniel Morgan, Vilma Pernudi, Juan Pablo Pérez, Alberto Quiñónez, Priscila Quirós, Pilar Ramos, Katia Rodríguez, Luis Rosero, Irma Sandoval, Marlene Sandoval, Javier Santacruz, Pablo Sauma, Eddy Segura, Dora María Sequeira, Marcia Silva, Miguel Sobrado, Elizabeth Solano, Bernardo Trejos, Juan Diego Trejos, Adrián Vargas, Alexis Vargas, Juan Carlos Vargas, Jesper Venema, Renata Villers, Sergio Villena, Ana Victoria Zapata, Magda Zavala, Fernando Zumbado y Xinia Zúñiga.

La edición técnica del capítulo fue realizada por Marcela Román, Isabel Román, Natalia Morales, Pilar Ramos y Arodys Robles.

La revisión y corrección de cifras la realizó Elisa Sánchez con el apoyo de Natalia Morales y Leonardo Merino.

Por su apoyo financiero para la realización de estudios específicos que sirvieron de insumos para la elaboración de este capítulo se agradece a la Fundación Friedrich Eberth, al Proyecto IPEC-OIT Costa Rica, a la OMS/OPS y al Fondo de Población (FNUAP) y a la Fundación Avina.

CAPÍTULO 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes

ASPIRACIONES

- Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos y el uso racional de los recursos naturales.
- Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.
- Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien de manera satisfactoria las necesidades de importación.
- Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.
- Deuda pública del Gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.
- Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de etnia, género, credo religioso, ideología o edad.

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2002

- La inflación acumulada cierra en 9,68%, la cifra más baja desde 1993 y por debajo de la meta del Gobierno (entre un 10% y un 11%). Sin embargo, continúa siendo la más alta de Centroamérica.
- La demanda agregada en términos reales crece un 4,4% e impulsa el crecimiento de la producción nacional.
- La tasa de desempleo abierto (6,4%) alcanza la cifra más alta desde 1985.
- El déficit fiscal alcanza un alto nivel (4,3% del PIB), cifra que no se observaba desde 1994 y 1995.
- El Gobierno coloca 250 millones de dólares en el mercado internacional, con el fin de convertir deuda interna.
- El Poder Ejecutivo presenta a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal.
- Asamblea Legislativa aprueba en segundo debate la Ley de Contingencia Fiscal.
- Las exportaciones FOB aumentan luego de dos años de disminución (cierran el año en 5.252,9 millones de dólares) y las importaciones CIF se incrementan de manera considerable (7.187,9 millones de dólares en el 2002).
- El déficit comercial asciende a un 7,5% del PIB, el mayor porcentaje alcanzado desde 1993, cuando llegó a 6,8%.
- Las reservas monetarias netas del Banco Central terminan el año en 1.494,7 millones de dólares, 164,9 millones por encima del cierre del 2001, con lo cual rebasaron la meta del 2002 y alcanzaron su cifra histórica más alta.
- Se utilizan salvaguardias y subsidios para aliviar la situación de los productores de arroz y banano.
- Entran en vigencia los tratados de libre comercio con Chile, República Dominicana y Canadá.
- Costa Rica se suma al Sistema de Integración Económica Centroamericana (SICA), lo cual implica la adhesión al proceso de unión aduanera que llevan a cabo El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- Según el *Reporte de Competitividad Global 2002-2003*, elaborado por el Foro Económico Mundial, Costa Rica es el tercer país latinoamericano en materia de competitividad.
- Se aprueba en segundo debate ley para el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (PYME), que entre otros aspectos crea un fondo de garantías para respaldar las solicitudes de crédito bancario de este sector. Queda pendiente su reglamentación.
- Inició el Programa de fiscalización de la calidad de la red vial, en cumplimiento al artículo 8 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria.

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Introducción

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” da cuenta del desempeño de la economía nacional en el año 2002, aporta elementos para entender ese desempeño y lo evalúa desde la perspectiva del avance -o retroceso- en el logro de las aspiraciones planteadas por el Informe en materia de desarrollo económico. Para ello, se organiza en seis secciones principales: comportamiento de la producción y sus determinantes; financiamiento de la producción; evolución en el nivel de precios; empleos, salarios y distribución del ingreso; comercio exterior e inversión extranjera directa y solvencia de las cuentas fiscales.

Como es usual, el estudio a lo largo del capítulo se centra en el desempeño de la economía y la política económica en el año de referencia del Informe, pero recurre también a la valoración de tendencias y a la realización de comparaciones de mediano y, en algunos casos, largo plazo. Ahora bien, en esta novena edición, como complemento al análisis regular, se examinan con particular atención algunos temas que profundizan en asuntos sectoriales e institucionales: políticas de fomento a la producción; los desafíos de los fondos de ahorro colectivo; el turismo, sus éxitos y amenazas, y la gestión de la red vial en el año 2002. Con este tratamiento especial, se espera contribuir a un mejor conocimiento de algunos asuntos que no necesariamente están referidos al año en que se centra el análisis, aunque indudablemente resultan

indispensables para la comprensión y dimensionamiento de desafíos nacionales.

Adicionalmente, el capítulo incorpora tres miniforos sobre temas controversiales: “Retos para el desarrollo del mercado de valores”, “Construcción de obra pública severamente limitada” y “Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA”. En ellos vierte sus posiciones encontradas un conjunto de figuras que no sólo debaten, sino que también toman decisiones u orientan a la opinión pública. Así, presentan sus visiones Adolfo Rodríguez y Luis Liberman (mercado de valores), Luis Fernando Vargas y Javier Chaves (obra pública) y Alberto Trejos y José Manuel Salazar (CAFTA). De esta manera, el Informe deja consignadas discusiones relevantes para el desarrollo nacional, como una forma de avanzar en la identificación de desafíos y propuestas de acción.

Balance general de la economía

El balance general del desempeño económico costarricense en el 2002 resulta en muchos sentidos similar al de los dos años precedentes. En términos de las aspiraciones de la dimensión económica del desarrollo humano, de las que da cuenta este capítulo, puede decirse que, desde el punto de vista del crecimiento, los resultados fueron mejores que en el 2001 y que los que presagiaban los atentados terroristas del 11 de setiembre, el desempeño adverso de la economía mundial y la incertidumbre de un año electoral prolongado, aunque siempre inferiores al promedio de la

década anterior. Desde la perspectiva 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.

En el 2002, el desempeño de la economía costarricense mejoró tanto en comparación con el observado el año anterior, como en relación con el de los demás países de Centroamérica y América Latina. El PIB en términos reales creció un 3% (más que duplicando la tasa del 2001). Comparado con la tasa global de crecimiento, el comportamiento de los sectores de actividad fue diferenciado. El sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones fue el que más creció (12,2%) y además el que más contribuyó al crecimiento general del PIB (explica el 42,1%). Por su parte, el sector agrícola continuó disminuyendo su participación en el PIB: en el 2002 decreció un 2% en términos reales.

El turismo sigue siendo una de las actividades productivas más importantes para Costa Rica. En el 2002 generó 1.078 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 de dólares) y banano (478 millones de dólares). Además, según cifras del Banco Central, el sector turístico es, después de la industria, la actividad productiva que más inversiones extranjeras atrae al país. Sin embargo, la consolidación de esta actividad como una de las principales generadoras de contribuciones a la economía y de oportunidades para la población requiere la toma de algunas decisiones, especialmente en lo que concierne a la degradación de los recursos naturales y la inversión para el mantenimiento de los parques nacionales, principal atractivo del país.

En contraste con el año anterior, cuando la demanda agregada en términos reales estuvo prácticamente estancada (apenas creció un 0,7%), en el 2002 ésta creció un 4,4%, con el consecuente impulso a la producción nacional. Esta expansión se debió en un 68% al incremento de la demanda interna (que creció un 4%, un poco menos que el 6,2% del año previo). El restante 32% se originó en la expansión de la demanda externa, sobre la cual no tiene influencia la política económica nacional.

En general, la recuperación de la producción en el 2002, que fue impulsada por la demanda agregada, no se tradujo en un incremento de las oportunidades de empleo para las y los costarricenses. La tasa de ocupación disminuyó y la tasa neta de

participación se mantuvo estancada en 55,4%. El desempleo abierto se incrementó levemente, a 6,4%, la cifra más alta desde 1985, y el subempleo visible llegó a 4,9%, el más alto desde 1986.

Desde el punto de vista de los ingresos, persistió el estancamiento en los niveles del índice de salarios mínimos reales, que se viene observando desde 1999. La proporción de hogares pobres se mantuvo y la desigualdad en la distribución de ingresos, aunque no se deterioró, se estabilizó en uno de los niveles más altos de la historia reciente. En el lado positivo de la balanza cabe anotar que el país logró un crecimiento del ingreso nacional disponible, un 3,3% en términos reales y un 1,2% en términos per cápita, y que los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso incrementaron su participación, en contraste con las disminuciones de los años anteriores.

El acceso y el costo del crédito no son factores que limiten la expansión de la producción en la economía costarricense. El saldo de la cartera de crédito no sólo aumenta más rápidamente que el producto, sino que incluso en algunos sectores que se contrajeron en el 2002, ese saldo creció a tasas elevadas. El crédito interno neto del Sistema Bancario Nacional (que incluye al Banco Central) se incrementó en términos reales en un 16,2%, mientras que en el 2001 se había contraído en un 5,2%. El 66,2% de este incremento corresponde a crecimiento del crédito al sector público. Sin embargo, el crédito al sector privado sigue representando la mayor parte de la colocación, el 81,5% del crédito interno neto total.

Tradicionalmente, la falta de un nivel adecuado de ahorro ha sido señalada, como uno de los factores que limitan el crecimiento acelerado de los países en vías de desarrollo. Los activos administrados por las carteras de fondos de inversión crecieron un 32% en 2002, con lo cual llegaron a representar un 12% del PIB, en tanto que los fondos de pensión se incrementaron aún más rápidamente, hasta alcanzar una tasa del 50%, lo que los llevó a representar un 5,3% del PIB. Desde esta perspectiva, la situación del mercado de valores costarricense es paradójica: los fondos de inversión y los de pensiones han experimentado un crecimiento muy dinámico; sin embargo, el mercado privado de capitales no se ha adaptado a las nuevas circunstancias y las inversiones continúan concentrándose en títulos de deuda del sector público y en plazos relativamente cortos. El mercado local de capitales no ha podido hasta ahora articular las necesidades de los inversionistas institucionales con las demandas del sector productivo nacional. Tampoco ha logrado constituirse

en una solución a las grandes dificultades que tiene el Estado para financiar obras de infraestructura en un contexto de restricción fiscal.

En términos de control y supervisión de fondos colectivos, el país logró un notable avance con la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y la creación de la SUGIVAL, en 1998. No obstante, debe tenerse en cuenta que, a pesar de los esfuerzos que realiza la SUPEN en aras de una supervisión de naturaleza prudencial, casi dos terceras partes del total de fondos administrados por los sistemas de pensiones, que se ubicaron a diciembre 2002 en el orden de los 886.600 millones de colones, unos 2.350 millones de dólares, corresponden a los regímenes en que las potestades de regulación, supervisión y sanción por parte de la SUPEN son restringidas.

Los resultados en las cuentas externas en el 2002 se modificaron con respecto al año previo y mostraron un importante deterioro en la cuenta corriente, cuyo déficit alcanzó un 5,6% del PIB, el segundo más alto de la década. Por otro lado, el ingreso de capital de corto plazo y el crecimiento en la inversión externa directa (3,9% del PIB), junto con la política cambiaria, lograron compensar el déficit originado en la balanza comercial de bienes (7,5% del PIB) y cerrar el año con un aumento neto de las reservas monetarias internacionales, de casi 165 millones de dólares. 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.

El valor FOB de las exportaciones aumentó un 4,6% durante el 2002, desempeño que es destacable en un contexto de desaceleración de la economía mundial. Esta evolución favorable se debió al aumento del 6,5% en las exportaciones no tradicionales, que representaron el 87% del total exportado en el 2002. El repunte en los productos no tradicionales se atribuye a las empresas amparadas a zonas francas, que aportan el 50,5% de las exportaciones totales y crecieron un 11,8% en el 2002. Por su parte, los productos tradicionales, que incluyen café, banano, carne y azúcar y representan el 13% de las exportaciones, mostraron una disminución del 5,5%.

El 2002 fue un año intenso en materia de negociaciones y acuerdos de comercio exterior.

Destaca la entrada en vigencia de convenios comerciales con Chile (febrero), República Dominicana (marzo) y Canadá (noviembre). Además, durante el año se dieron negociaciones con Trinidad y Tobago, Panamá y los países centroamericanos elaboraron un plan para la negociación de un TLC con Estados Unidos.

Un hecho destacado del año estudiado es que la inflación fue menor de dos dígitos, 9,68%, aunque que no se sustentó en un déficit fiscal reducido y controlado. Además sobresale el retorno del ciclo político-electoral en las finanzas públicas. En 1998, pese a ser un año electoral, el déficit se redujo y el tradicional “paquete tributario” de inicios de gobierno no fue necesario. Sin embargo, del 2001 al 2002 el déficit volvió a crecer, por lo que no sorprende que la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal se haya convertido rápidamente en un tema prioritario para las nuevas autoridades. Este retorno del ciclo político constituye 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.

El déficit financiero del Gobierno Central se incrementó de manera considerable en el 2002, cuando llegó a representar el 4,3% del PIB, en contraste con el 2,9% observado en el 2001. Este resultado refleja tanto una disminución en los ingresos (0,12 puntos porcentuales del PIB, principalmente en los rubros de consumo, venta y renta) como un incremento en los gastos totales (1,25 puntos porcentuales del PIB en todas las partidas). El resto del sector público no financiero, contrario a lo que venía sucediendo en años previos, no logró acumular un superávit primario importante y terminó el 2002 con un pequeño exceso de ingresos sobre gastos, equivalente a un 0,3% del PIB; en el 2001 el superávit primario había alcanzado un 1,06% del PIB.

En el 2002, del total de gastos del Gobierno Central un 33,8% correspondió al pago de salarios y contribuciones a la seguridad social, un 24,3% al pago de intereses sobre las deudas interna y externa, y un 19,6% a transferencias al sector privado, especialmente por concepto de pensiones. Esto arroja un total del 77,7% del gasto total con un alto grado de rigidez. Esta situación, agravada por el creciente pago de pensiones, es un problema cuya magnitud tenderá a crecer en el futuro, salvo que se adopten medidas de fondo, ya sea en el gasto o en el ingreso del sector público. El problema no se solucionará apelando a una ejecución austera de los presupuestos públicos.

En relación con el financiamiento del déficit del Gobierno Central, en el 2002 hubo un mayor uso de recursos acumulados en caja, en particular de 153 millones de dólares depositados en el Banco Central que, en principio, se iban a utilizar para capitalizar a esta institución. Esto evitó que se tuviese que recurrir al financiamiento mediante mayores colocaciones en el mercado interno, con el consecuente impacto sobre las tasas de interés y, por ende, sobre el gasto en intereses. Por su parte, la deuda de todo el sector público, tanto interna como externa, creció como porcentaje del PIB, de 56,7% en el 2001 a 59,3% en el 2002. La deuda total se ha estabilizado en alrededor de un 60% del PIB, pero su servicio, por las tasas de interés internas y su rápida renovación, genera presiones crecientes. El nivel de endeudamiento no es el problema, pero sí su servicio. De continuar esta tendencia por unos años más, el servicio de la deuda podría incrementar la calificación del riesgo país.

En resumen, a pesar de la recuperación en el ritmo de crecimiento económico, tanto la política fiscal como la monetaria fueron insuficientes para eliminar la “fragilidad” que, en los términos del Octavo Informe, caracterizaba la economía costarricense en el 2001, y que se mantuvo vigente en el 2002. Desde el punto de vista de la sostenibilidad del crecimiento, resulta preocupante que:

- La reactivación de la demanda interna (4% de crecimiento) tiene como un componente central el incremento de la demanda del Gobierno, la que a su vez fue posible sobre la base de un marcado deterioro de la situación fiscal, y se tradujo asimismo en un deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos.
- El incremento en la formación bruta de capital fijo (7,2%) está asociado, en buena medida, a las inversiones del ICE, que llevan a una reducción del superávit de esta institución y a un deterioro de la situación global de las finanzas públicas y se tradujo asimismo en un deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que podría llegar a constituirse en factor limitante de estas inversiones, en el tanto no se generen nuevos ingresos.
- El nivel de rigidez del gasto, derivado de un servicio cada vez mayor de la deuda pública, impone límites a la inversión en infraestructura y otros rubros.

■ El mayor dinamismo de la producción está fuertemente asociado a las empresas de zona franca, un régimen que en el futuro cercano perderá uno de sus componentes centrales -la exoneración del impuesto sobre la renta- sin que hasta el momento el país haya definido la estructura que en adelante tendrá dicho impuesto. Tratándose de un área tan vital para la economía costarricense, prolongar la incertidumbre en esta materia parece un riesgo innecesario.

El comportamiento de la producción y sus determinantes

Para abordar la dinámica del crecimiento el análisis se organiza en tres partes. Primero se examina el comportamiento de la economía en contraste con años previos; luego se desagrega el crecimiento experimentado según el aporte de los diferentes sectores económicos y componentes de la demanda agregada y, finalmente, se explora la volatilidad de la contribución de los distintos sectores al crecimiento.

La demanda externa, sobre la cual no tiene influencia la política económica nacional y que constituye el 32% de la demanda agregada, es y seguirá siendo uno de los factores determinantes del ritmo de crecimiento de la economía costarricense. En este sentido, la conducción de la política económica tiene limitaciones severas en cuanto a su capacidad de estimular el crecimiento económico, no así en la posibilidad de reducir el riesgo que representan las fluctuaciones en la demanda externa, así como de diversificar ese riesgo ampliando la oferta exportable y ampliando los mercados de destino. Por otro lado, la implementación de un conjunto de políticas sectoriales y microeconómicas bien diseñadas ha mostrado dificultades en el pasado y los debates que genera son intensos, como lo ilustra con claridad un análisis sobre política industrial en Costa Rica que se incluye al final de esta sección.

La producción global se recupera

En el 2002, el desempeño de la economía costarricense mejoró tanto en comparación con el observado el año anterior como en relación con el resto de los países de Centroamérica y América Latina. 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 latinoamericana (por el impacto de una contracción en la demanda externa).

Comparado con la tasa global de crecimiento, el comportamiento de los sectores de actividad fue diferenciado, y el aporte de estos al crecimiento depende tanto de su dinámica interna, como de su participación porcentual en el PIB. En términos de su contribución a la expansión del producto, el ordenamiento es distinto que respecto a su crecimiento (cuadro 3.2).

Es importante mencionar que la industria de la construcción, la manufactura y la agricultura, tuvieron comportamientos muy distintos al del año precedente (gráfico 3.1).

Al analizar los factores que empujaron la demanda agregada durante el 2002, es claro que

todos comparten la característica de tener problemas de sostenibilidad. En primer lugar, el principal componente que impulsó el crecimiento del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones fue el incremento de las inversiones del ICE en telefonía celular y las comunicaciones por medio de Internet. Estas inversiones, que en años anteriores se habían venido posponiendo, en el 2002 fueron uno de los catalizadores del deterioro en la situación fiscal del país, aunque ciertamente no el único, dado el estrujamiento del gasto público y la insuficiencia de los ingresos del Estado. El punto no es que estas inversiones sean buenas o malas, rentables

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos relevantes

Indicador	1999	2000	2001	2002	Promedio 1992-2001
Crecimiento del PIB real por persona (%)	5,7	-0,5	-1,0	1,0	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	-4,3	-0,8	0,7	1,2	2,0
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,0	20,4	20,5	21,6	20,8
Crédito al sector privado (% crédito total)	67,8	73,2	85,6	81,5	66,9
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes)a/	20,6	-12,2	-14,2	4,6	11,2
Tasa de desempleo abierto (%)	6,0	5,2	6,1	6,4	5,2
Tasa de subutilización total (%)	13,8	12,0	13,7	14,6	12,0
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100)b/	108,3	107,6	107,9	107,2	101,5
Ingreso promedio real mensual (1995=100)c/	54.183,3	56.991,4	58.132,9	57.316,1	52.105,3
Índice de términos de intercambio	109,2	100,6	97,6	95,1	105,5
Inflación (IPC) (%)	10,1	10,2	11,0	9,7	13,7
Déficit comercial/PIB (%)	-3,7	1,3	5,0	9,2	3,6
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,3	4,4	4,5	5,6	4,3
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100)d/	101,5	99,8	98,3	99,9	101,1
Déficit Gobierno Central/PIB (%)	2,2	3,0	2,9	4,3	2,9
Ahorro nacional neto/PIB (%)	6,1	6,6	7,0	6,5	7,9
Reservas internacionales netas/importaciones por mes/e/	4,0	3,5	3,5	3,6	3,4
Deuda interna bonificada del Gobierno Central/PIB (%)f/	26,9	26,7	28,0	28,6	21,6
Deuda externa/PIB (%)g/	19,3	19,7	19,4	19,5	25,3
Gasto público en educación/PIB (%)	4,1	4,7	5,2	5,5	4,3

a/ Exportaciones FOB; incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Las cifras del 2000 y el 2001 son totalmente comparables. Sin embargo, para compararlas con las de años anteriores se debe tener presente el cambio en el cálculo de las estimaciones (INEC, EHPM).

d/ ITCER, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

e/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año.

f/ Incluye deuda documentada y amortizaciones.

g/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye 20,0 millones de dólares en certificados de depósito a plazo en dólares adquiridos por el Banco BICSA de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares en títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas, BCCR.

o no, sino que una parte significativa del impulso al crecimiento económico proviene de un incremento del déficit del sector público (lo que en principio no es negativo: precisamente para esto es que se utiliza el déficit) que lo lleva a su nivel más alto en doce años, con la única excepción de 1994, cuando tuvo lugar la quiebra del Banco Anglo. De allí que se apunte la existencia de un problema de sostenibilidad: seguir impulsando la demanda a través incrementos sistemáticos en el déficit del sector público entraña un peligro creciente sobre la estabilidad de la economía. Romper

este círculo supone un Gobierno Central que tenga alguna holgura para enfrentar sus obligaciones, sin tener que buscar su financiamiento básico en los excedentes de otros sectores del Estado.

En segundo lugar, el impulso más importante a la expansión del sector manufacturero se debió al crecimiento de las exportaciones de las empresas de alta tecnología ubicadas en zonas francas. La preocupación es que este régimen desaparecerá en pocos años, a menos que la OMC otorgue una extensión del plazo para su desmantelamiento. Una vez que esto suceda: ¿cuál será

CUADRO 3.2

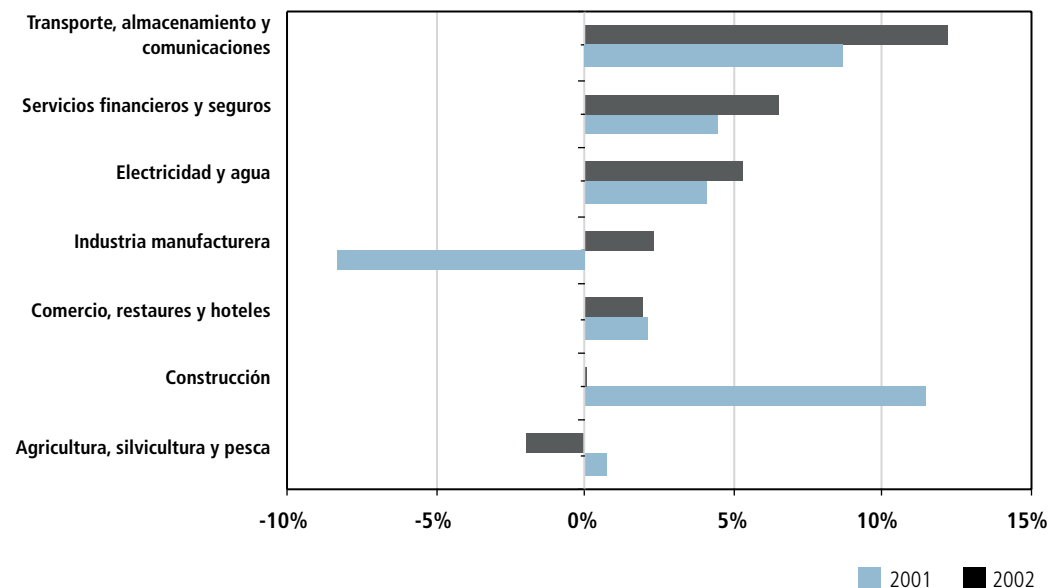
Comportamiento de la producción y sus determinantes. 2002

Crecimiento del sector	Porcentaje	Aporte al crecimiento del PIB	Porcentaje
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	12,2	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	42,1
Otros servicios prestados a empresas	7,6	Industria manufacturera	16,6
Servicios financieros y seguros	6,6	Comercio, restaurantes y hoteles	11,5
Electricidad y agua	5,3	Servicios comunales, sociales y personales	9,5
Industria manufacturera	2,3	Servicios financieros y seguros	8,6
Comercio	2,0	Otros servicios prestados a empresas	8,1

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.1

Costa Rica: tasa de crecimiento real de los principales sectores económicos. 2001-2002



Fuente: Departamento de Contabilidad Social, BCCR.

el régimen tributario que se aplicará a las empresas que en la actualidad funcionan bajo esa modalidad? En ausencia de reformas a la legislación vigente, las empresas que hoy operan en zonas francas se incorporarían al régimen tributario ordinario, con una tasa marginal de impuesto sobre la renta del 30%. En estas condiciones, y tomando en cuenta las tasas que cobran los países que compiten con Costa Rica en la atracción de inversión extranjera directa, tendría que hacerse un mayor esfuerzo en otras áreas del entorno económico nacional para mantener la ventaja competitiva del país y atraer esta inversión. En otras palabras, aunque el incremento en las tasas impositivas no constituya, por sí mismo, un obstáculo insuperable para mantener la competitividad del país en atracción de inversión extranjera directa, si todo lo demás sigue igual, ese incremento deteriora la competitividad relativa de Costa Rica. Por otro lado, la incertidumbre en cuanto al régimen tributario y la solvencia de las cuentas públicas constituye, en este caso sí por sí misma, un obstáculo para la atracción de inversión extranjera directa en el tanto no se conozcan las nuevas reglas. Al momento de redactarse este Informe, ninguna de las partes fundamentales de la reforma tributaria propuesta por el Gobierno de la República había sido dictaminada por la Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa creada con este propósito.

Finalmente, la expansión del sector comercio tiene como componente principal el aumento en la venta de bienes de consumo duradero, que está directamente asociado con el deterioro de la balanza comercial hasta niveles que ya pueden considerarse preocupantes, y cuyo incremento al ritmo observado en el 2002 ciertamente es insostenible.

El sector agrícola continúa disminuyendo su participación en el PIB

En el 2002 el sector agrícola se contrajo en aproximadamente un 2% en términos reales, como resultado de la combinación de varios factores, a saber:

- La producción de café cayó un 16,7%, por efecto de los bajos precios internacionales del grano, que han llevado a una reducción en el área cultivada y a la desatención de los cafetales.
- En la actividad bananera, los fenómenos climáticos y la reducción en el área cultivada provocaron un descenso del 9,6% en la producción.

- La producción de granos básicos cayó un 13,6%, en virtud de que los bajos precios de importación han desestimado la producción nacional.
- La actividad ganadera cayó un 8,8%, afectada tanto por una tendencia hacia un menor consumo, como por la reducción en el hato ganadero.
- Finalmente, algunas actividades como la producción de piña (20,7%), naranja (2%), pollo (9,2%), leche (3,4%) y tubérculos (3,2%) tuvieron una evolución más bien favorable, pero su efecto no pudo compensar la contracción en el resto del sector (BCCR, 2003a).

Dadas estas condiciones, la agricultura continuó disminuyendo su participación en el PIB, tal como se ha venido destacando en Informes anteriores. Este cambio en la estructura de la producción nacional no resulta negativo en sí mismo y, de hecho, la disminución, tanto del porcentaje de la producción que proviene de la agricultura, como del porcentaje de la población que trabaja en esa actividad, es un fenómeno que acompaña de manera predecible (por la experiencia internacional) el proceso de desarrollo económico. El problema es que, en ausencia de una clara estrategia de salida para los sectores que han dejado de ser económicamente viables, la transición puede ser altamente traumática y disruptiva, especialmente en el ámbito local. Como se discute en detalle en la sección sobre políticas de fomento a la producción, esta es una de las debilidades más severas de las acciones microeconómicas recientes.

La expansión de la demanda agregada dio impulso al crecimiento

En contraste con el año 2001, cuando la demanda agregada en términos reales estuvo prácticamente estancada (apenas creció un 0,7%), en el 2002 ésta creció un 4,4%, logrando así dar un impulso al crecimiento de la producción nacional. Esta expansión se debió en casi un 68% al aumento de la demanda interna (que creció un 4%, un poco menos que el 6,2% del año previo). El restante 32% se originó en la expansión de la demanda externa, que se incrementó en un 5,1% luego que en el 2001 se había contraído en un 9,2% (gráfico 3.2).

Pese a los reajustes en el ritmo de devaluación del colón, el manejo de la política cambiaria no evitó que buena parte del crecimiento de la demanda interna se tradujera en un aumento

de las importaciones de bienes y servicios (7%), con lo cual el déficit de la balanza comercial pasó de 5% del PIB en el 2001 al 7,5% en el 2002. La política de devaluación no pudo acelerarse más porque se habría comprometido la estabilidad de la economía.

Entre los componentes de la demanda interna sobresale el crecimiento de la formación bruta de capital fijo (7,2%). Al desagregar este indicador en sus partes, se observa que la adquisición de maquinaria y equipo importados por empresas de zonas francas creció un 16,3%, y el gasto del sector público en equipo, presumiblemente importado, para telecomunicaciones y producción de energía, se incrementó en un 26,7%. El problema es que este aumento en la formación bruta de capital fijo depende de manera crucial de tres procesos insostenibles: el incremento en el déficit fiscal (sobre una base ya elevada), el crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y las exportaciones de un régimen con fecha de cierre.

El Banco Central intentó calcular la formación bruta de capital de empresas que producen para el mercado interno, excluyendo la financiada por capital extranjero, y concluyó que este componente muestra “un ritmo relativamente deprimido”, lo que parece indicar que el mercado interno sigue

siendo un “motor apagado” en el proceso de desarrollo económico (BCCR, 2003a).

Cabe notar también la expansión de la demanda privada de consumo final (que en principio puede verse como un indicador de mejora en el bienestar) y de la demanda de consumo final del Gobierno Central (gráfico 3.3).

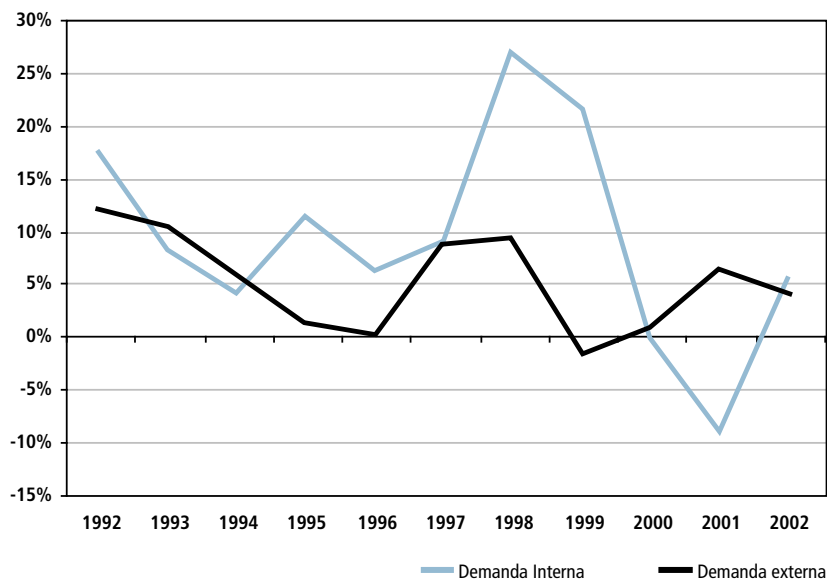
El crecimiento y la estructura productiva en una visión de mediano plazo

Como tendencia, la producción real creció entre 1992 y 2002. Sin embargo, aunque las tasas de crecimiento fueron positivas, con un promedio de 4,9% para la década, su comportamiento varió de manera importante en períodos relativamente cortos, más aún si éste se analiza por sectores.

Entre 1992 y 1996 la economía costarricense desaceleró considerablemente su ritmo de crecimiento anual, de cerca de 7% a un nivel apenas superior al 1%, comportamiento que se relaciona con años difíciles para los sectores de comercio y manufactura, y en 1996, con el peor año de la década para el sector construcción. De 1997 a 1999, la tasa global de crecimiento se vio favorecida por la gran expansión que registró el sector manufacturero con la instalación de la firma

GRAFICO 3.2

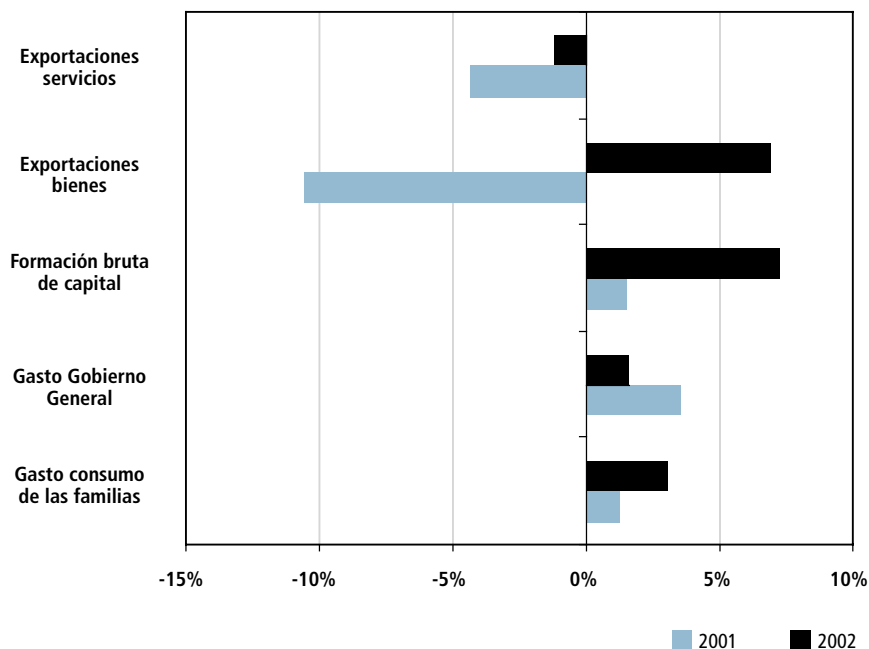
Costa Rica: crecimiento real de la demanda agregada interna y externa. 1992-2002



Fuente: Departamento de Contabilidad Social, BCCR.

GRAFICO 3.3

Costa Rica: crecimiento de los componentes de la demanda agregada. 2001-2002



Fuente: Departamento de Contabilidad Social, BCCR.

RECUADRO 3.1

Perspectivas sobre la situación de la economía durante el 2002

Las decisiones económicas de las personas y las empresas están influidas por las expectativas que tienen acerca del futuro desempeño de la economía. Si un consumidor es optimista, espera tener empleo e ingresos mayores, probablemente aumentará sus gastos y contraerá deudas para consumir más; una empresa que prevé que sus ventas crecerán, estará más dispuesta a contratar trabajadores, otorgar aumentos salariales e incrementar la inversión. La situación contraria se presentaría si la percepción acerca de la economía fuera pesimista.

En Costa Rica se han desarrollado diversos instrumentos para dar seguimiento a las expectativas sobre la economía, tres de los cuales se retoman aquí: en el caso de los consumidores, el "índice de sentimiento del consumidor", de la Escuela de Estadística y el Observatorio del Desarrollo (OdD) de la Universidad de Costa Rica; para las empresas, la encuesta trimestral de negocios "Pulso Empresarial", de la UCCAEP y; para los especialistas en economía del sector privado, la "Encuesta trimestral de perspectivas económicas", del Banco Central.

Índice de sentimiento del consumidor/UCR

En setiembre del 2002, el OdD y la Escuela de Estadística realizaron por primera vez una encuesta telefónica a 632 hogares, aplicando una metodología desarrollada en 1946 por la Universidad de Michigan y adaptada a Costa Rica, para obtener el índice de sentimiento del consumidor (ISC).

El ISC se calcula en una escala de 0 a 100, donde el rango de 0 a 40 se califica como "pesimista", el de 40 a 60 como "incertidumbre", y el de 60 a 100 como "optimista". Está compuesto por cinco preguntas relacionadas con la finanzas personales, la opinión sobre el desempeño de las empresas y la percepción del momento para comprar bienes duraderos.

El valor del ISC para setiembre del 2002 fue de 44,4, lo cual indica que los consumidores sintieron incertidumbre ante la situación económica. Los consumidores con nivel de ingreso, educación y ocupación más altos son menos pesimistas, aunque ello no significa que sean optimistas. En general, los consumidores sintieron que su situación empeoró respecto al año anterior. Para los próximos cinco años esperan períodos de crisis, y prefieren postergar el consumo de bienes duraderos. Además prevén que en los próximos doce meses el desempleo y la pobreza aumentarán.

Pulso Empresarial/UCCAEP

La encuesta que desde hace varios años realiza la UCCAEP da seguimiento trimestral a las expectativas del sector empresarial sobre la economía. En el 2002 éstas mejoraron respecto al 2001. Sin embargo, la percepción fue cautelosa, y ello se reflejó en modestas intenciones de expansión de las inversiones, las exportaciones y la contratación. El año empezó mal -el 50% de las empresas mantendría invariable la

RECUADRO 3.1 (continuación)

inversión- pero las expectativas mejoraron en el segundo y tercer trimestre. Evaluando la diferencia porcentual entre los empresarios que consideran que la variable aumentó en comparación con el trimestre anterior y los que opinan lo contrario, todas las variables resultaron con un balance positivo, pero si se compara un mismo trimestre en varios años, por ejemplo el cuarto trimestre en el período 1999-2002, solo la situación general de la empresa y la contratación de personal resultaron positivos. Las ventas internas y las exportaciones, más bien mantienen la tendencia decreciente desde 1999 (gráfico 3.4).

El sector financiero fue el más positivo en sus expectativas, seguido por el comercio; el resto de los sectores, a saber, servicios, construcción, industria, agropecuario y turismo, tuvieron percepciones más moderadas. Llama la atención la positiva recuperación del sector turismo, que había sufrido un importante deterioro en los primeros trimestres del 2002.

Encuesta trimestral sobre perspectivas económicas /BCCR

Esta encuesta se realizó por primera vez en el 2002, y su aplicación correspondió al cuarto trimestre del año. Se entrevistó a 48 especialistas en economía del sector privado, con el propósito de medir su

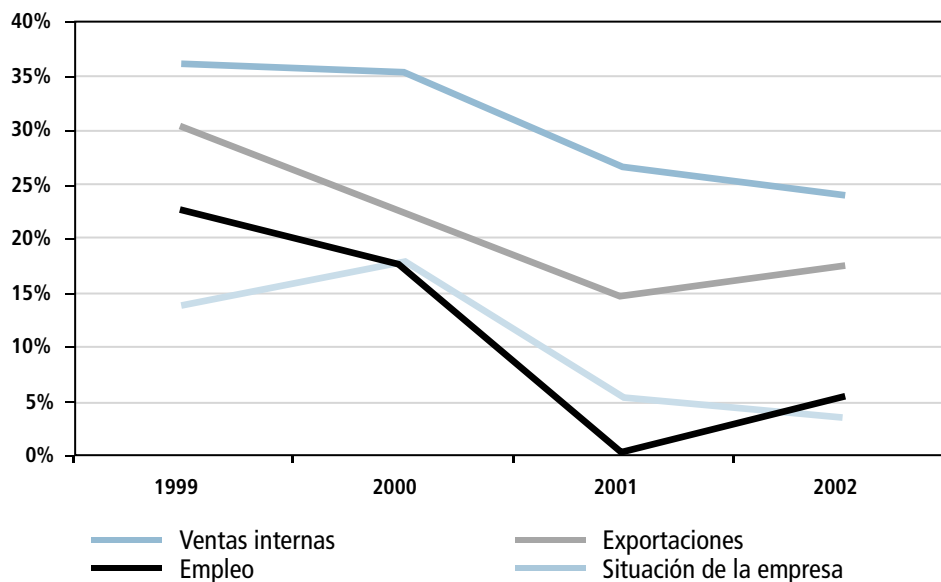
percepción acerca del comportamiento futuro (diciembre 2002 a diciembre del 2003) de la inflación, la devaluación, las tasas de interés y la actividad económica.

El 50% de las y los encuestados consideró aceptable el manejo del tipo de cambio y manifestó que esperaba niveles similares de devaluación. Para la inflación, las tasas de interés y la actividad económica preveían un leve ascenso. Además, consideraron que los principales factores que limitan el crecimiento económico son el déficit fiscal y la deuda interna (35%), seguidos por el poco dinamismo de la demanda externa (32%); en tercer lugar señalaron al sector público, por su burocracia, la acción de los monopolios estatales y los altos costos de los servicios públicos (18%), y en último lugar las altas tasas de interés activas y el alto margen de intermediación (18%).

En cuanto a la pertinencia de hacer inversiones, un 44,7% estimó que era un mal momento, frente a un 30% que sí veía un panorama adecuado para realizarlas. Sobre el clima de negocios para los seis meses siguientes, la mayoría consideró que permanecería igual (55%), un 32% que mejoraría, y sólo una minoría (13%) dijo que empeoraría.

GRAFICO 3.4

Costa Rica: comportamiento de las principales variables de la encuesta Pulso Empresarial. 1999-2002
(cuarto trimestre de cada año)



Fuente: UCCAEP, 2003.

Intel, que llevó la tasa de crecimiento casi hasta el 8%. A partir del 2000, y muy afectada por la reducción de las ventas de microcomponentes electrónicos, la tasa global de crecimiento ha vuelto a reducirse a niveles modestos, llegando en el 2002 a un 3% (gráfico 3.5).

Es importante tener en cuenta que la variabilidad en el crecimiento del PIB está afectada tanto por la volatilidad en las tasas de crecimiento de cada uno de los sectores, como por la participación relativa de estos. Si se aproxima la volatilidad del crecimiento con el coeficiente de variación¹, se obtiene que en el período 1992-2002 los sectores que tuvieron mayor volatilidad fueron extracción de minas, servicios de administración pública y construcción, en tanto que los de menor volatilidad fueron actividades inmobiliarias, transporte almacenamiento y comunicaciones y electricidad y agua. No obstante, dado su peso relativo en la estructura porcentual del PIB, los sectores que más contribuyen a explicar el comportamiento de la tasa global de crecimiento en el período

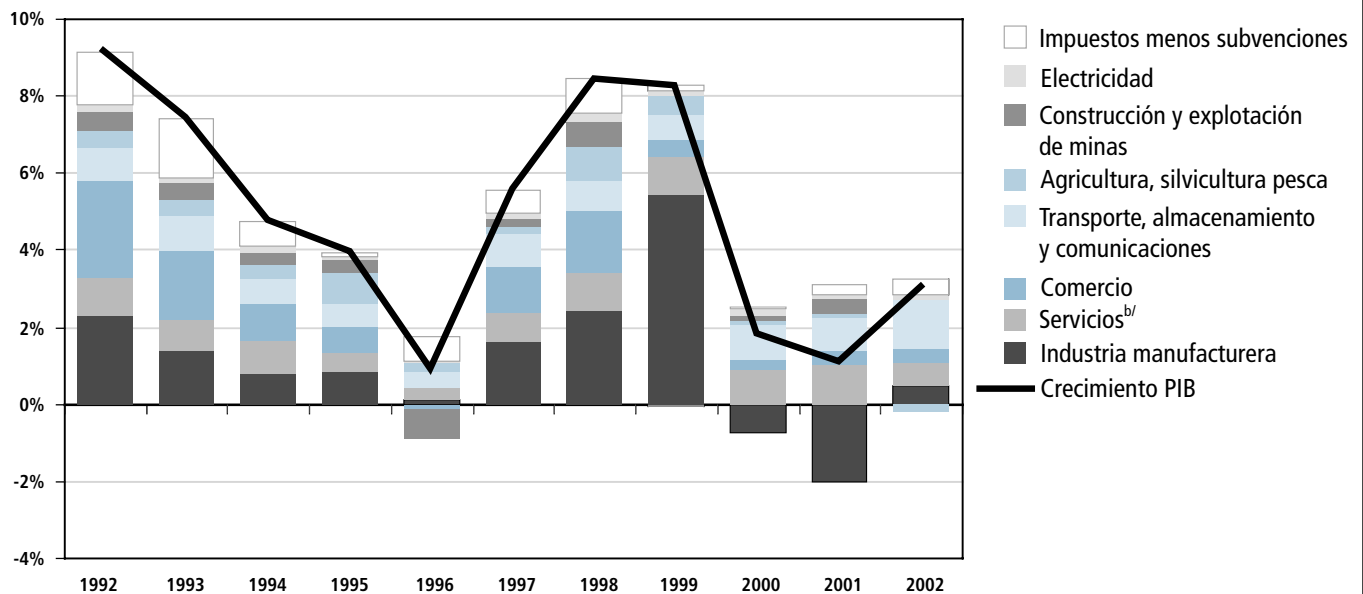
analizado son la industria manufacturera, agricultura, comercio y construcción (cuadro 3.3).

La estructura porcentual del PIB no varió de modo significativo entre 1992 y el 2002. Considerando las principales industrias, que en promedio representan el 90% del PIB, el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones, que pasó de 7,62% a 11,39% de esa contribución, fue el único con un cambio importante.

Si se califica como dinámicos a aquellos sectores económicos cuyo aumento en la producción entre 1992 y 2002 fue superior al del PIB, se obtiene un conjunto encabezado por los sectores de transportes, otros servicios prestados a empresas, servicios financieros, electricidad, comercio, manufactura y construcción. Como los sectores menos dinámicos se ubican servicios comunales y servicios inmobiliarios, que durante todo el período registraron una tendencia sostenidamente creciente, seguidos por la agricultura, explotación de minas y canteras y, finalmente, servicios de administración pública.

GRAFICO 3.5

Costa Rica: crecimiento del PIB según contribución de los distintos sectores^{a/}. 1992-2002



a/ La línea muestra el crecimiento del PIB en cada año y los componentes de la barra el aporte de cada sector a ese crecimiento.

Los porcentajes en negativo indican que hubo una disminución en el valor agregado de dicha industria en comparación con el año anterior.

b/ Incluye: servicios comunales, administración pública y otros.

Fuente: Departamento de Contabilidad Social, División Económica, BCCR.

CUADRO 3.3

Contribución porcentual promedio y volatilidad de los principales sectores económicos en el PIB. 1992-2002

	Contribución porcentual promedio en el período	Volatilidad ^{a/}
PIB a precios de mercado	100,00	0,62
Industria manufacturera	22,17	1,56
Comercio, restaurantes y hoteles	18,42	0,87
Agricultura, silvicultura y pesca	11,00	0,98
Servicios comunales, sociales y personales	10,93	0,37
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,26	0,26
Actividades inmobiliarias	5,25	0,21
Construcción	3,78	1,76
Servicios financieros y seguros	3,66	0,48
Electricidad y agua	2,76	0,36
Servicios de administración pública	2,70	1,99
Otros servicios prestados a empresas	2,63	0,69
Extracción de minas y canteras	0,10	3,03

a/ Estimada por el coeficiente de variación.

Fuente: *Elaboración propia con datos del BCCR.*

Tema especial: políticas de promoción de actividades productivas

La ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva, o lo que los economistas llaman una “política industrial”, ha sido ampliamente señalada como una de las deficiencias más severas en las políticas económicas aplicadas en Costa Rica en las últimas décadas. El análisis de las contribuciones del crecimiento de los sectores al PIB, presentando en la sección anterior, requiere complementarse con una valoración de mayor alcance temporal, en relación con las oportunidades de desarrollo que ha tenido cada sector particular. A continuación se ofrece una síntesis de dos casos particulares: la promoción general de la actividades productivas y el desarrollo del sector turismo. Ambos han generado fortalezas y debilidades y ambos, también, enfrentan amenazas.

Predominan las acciones de política industrial de tipo horizontal

El debate actual en materia de política industrial se centra en la selectividad de las políticas y las posibilidades de crecimiento y desarrollo de sectores específicos, a través de instrumentos como la investigación y el desarrollo, el financiamiento, la capacitación y el entrenamiento, entre otros. Lo cierto es que la aplicación de una política

industrial se justifica por la presencia de fallas de mercado, que alejan a ciertos sectores productivos de la competencia perfecta, dando lugar a monopolios u oligopolios, o bien a que empresas productoras de un bien altamente especializado no estén integradas verticalmente.

La respuesta de política industrial puede darse por medio de diversos instrumentos, no necesariamente excluyentes entre sí, como por ejemplo: regulación de la competencia a través de las leyes antimonopolio, ejecución de acciones para el desarrollo de proveedores, formación de redes de cooperación entre empresas, fomento de la inversión mediante incentivos y normativa, subsidios a la investigación y la difusión de nuevas tecnologías, impulso al desarrollo de capital humano y acciones deliberadas para reducir los costos de transacción (legalidad, seguridad jurídica, contratos). No todos los instrumentos resultan efectivos para todas los objetivos de la política industrial; el éxito de la política radica en seleccionar la combinación correcta para cada situación.

En materia normativa el desarrollo de la política industrial en años recientes ha sido importante. Entre las principales iniciativas 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, que representan dos esfuerzos para la definición de políticas de fomento de los sectores productivos, que fueron

desplegados conjuntamente por diversas instituciones de los sectores público y privado. En el caso específico del sector agrícola, a inicios de 1998 se promulgó la Ley de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, que dio origen al Programa de Reconversión Productiva que administra el CNP y que constituye la principal fuente de recursos para apoyar proyectos de este sector.

Por otra parte, desde mediados de los años noventa en Costa Rica se ha venido desarrollando una gran cantidad de actividades dirigidas a promover el

desarrollo de los sectores productivos, en respuesta a la apertura económica y su profundización con los tratados de libre comercio (TLC)². Dichas actividades se ubican más dentro del contexto de políticas de corte horizontal³ que de tipo vertical y, en su conjunto, podrían verse como una política de fomento productivo o una “política industrial” en el sentido más amplio de la palabra, aunque no resulte sencillo identificar orientaciones generales y comunes (pero sí un fuerte énfasis en la capacitación gerencial), ni sus acciones hayan sido sometidas a coordinación o evaluación general (cuadro 3.4).

CUADRO 3.4

Iniciativas recientes de apoyo a sectores productivos

Programa	Año	Recursos	Descripción
PROGRESE (Programa de Excelencia y Superación Empresarial)	1995 al 2000	2,5 millones de dólares, financiados por el BID	Capacitación y asistencia técnica para las pequeñas y medianas empresas. Con la venta de servicios de las empresas se creó un fondo para darle seguimiento.
BN Desarrollo	2001	14% de la cartera total del Banco Nacional (equivalente a 138,6 millones de dólares, saldo de la cartera al cierre del 2002)	Crédito para actividades agropecuarias, industriales, de comercio, servicios y turismo. En alianza, PROCOMER, el INA y FUNDES ofrecen programas de capacitación y asesoría en administración, manejo de costos e incursión en mercados internacionales.
CR Provee	Se firmó en 1999, inició en 2000 y concluirá en 2005	1,5 millones de dólares 60% BID y 40% PROCOMER	Apoyo a encadenamientos productivos entre PYME locales y multinacionales en zona franca.
Pro Software	Se firmó en 1999, inició en 2000	2,5 millones de dólares 60% aporte del BID 12% CAPROSOFT 20% FUNCENAT y 8% PROCOMER	Mejoramiento de la competitividad de las empresas de <i>software</i> , a través de tres componentes: educación, calidad y fortalecimiento de CAPROSOFT. Empresarios manejan el proyecto.
Creando Exportadores	2000	Costo de cada empresa en el programa: 150.000 colones pagaderos en dos tractos (dos participantes por empresa). PROCOMER asume el 70% del costo real del programa.	Formación, capacitación e información comercial para PYME que quieran exportar. Consta de tres módulos: capacitación, información y validación de mercado y auditoría para la exportación.
Programa de Reconversión Productiva	1998, con la aprobación de la Ley 7742	5 millones de dólares, financiados con el 5% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de FODESAF, el 15% de los presupuestos anuales del INA y el 10% de los presupuestos del IMAS.	Financiamiento para inversión y capital de trabajo, capacitación a nivel técnico y gerencial, servicios de apoyo, consultorías especializadas e información.

Fuente: Alonso, 2003b.

Más detalle sobre política industrial,

consúltese el trabajo elaborado por Eduardo Alonso, "Política industrial en Costa Rica" en el sitio www.estadonacion.or.cr

Los hechos comentados evidencian un esfuerzo por complementar las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste hacia la apertura, con políticas para fortalecer la capacidad competitiva de las empresas locales, en particular de las PYME, fomentando su vinculación con las compañías exportadoras, su participación directa en las exportaciones y, en general, su competitividad, mediante el desarrollo del mercado de servicios y la ejecución de acciones horizontales específicas dirigidas a mejorar las condiciones de acceso al crédito, proveer asistencia técnica y capacitación, además de establecer mecanismos para fomentar la normalización, la metrología y el control de calidad, todos elementos determinantes de la competitividad empresarial, más allá de la corrección de los precios. La falta de evaluación de los resultados e impactos de estas iniciativas 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 -políticas industriales reciente, y no se ha llegado a constituir una red institucional público-privada que atienda sistemática y articuladamente todas las necesidades existentes. Además, hay una creciente frustración con respecto a algunas iniciativas que no han logrado los objetivos inicialmente establecidos, tales como el Programa de Reversión Productiva Agrícola (recuadro 3.2) y el Programa de Competitividad. En relación con las PYME, parece haber consenso general acerca de la conveniencia de emprender acciones que faciliten 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 para concretar las iniciativas (recuadro 3.3).

RECUADRO 3.2**Reversión productiva: una iniciativa con resultados dispersos que debe evaluarse**

Durante los años noventa, las organizaciones campesinas plantearon con fuerza el tema de la reversión productiva. Demandaban del Estado una política agropecuaria clara e integral de apoyo a los pequeños y medianos productores, de manera que estos pudieran desarrollar procesos de agroindustria y comercialización que les permitieran ir más allá de la producción y tener mayor posibilidades de inserción en los mercados internacionales. En 1997, con la reforma de la Ley 7742, del Consejo Nacional de la Producción, se creó el Programa de Reversión Productiva Agrícola con carácter de responsabilidad principal de esta institución. El objetivo del Programa fue lograr la modernización y verticalización de las actividades productivas por medio de la capacitación de los productores, la transferencia tecnológica para que mejoraran sus procesos de producción y el financiamiento de proyectos específicos mediante la asignación de fondos reembolsables y no reembolsables. La reversión productiva debería darse en forma integral y gradual, según se fueran logrando los distintos componentes. Después de siete años de ejecución, el impacto de este programa requiere ser evaluado a la luz de los objetivos iniciales y los resultados obtenidos.

Entre 1996 y el 2002 el Programa tuvo una inversión total de 10.345 millones de colones (38% con fondos no reembolsables y 62% con recursos reembolsables). Se financiaron 129 proyectos que involucran a unas 88 organizaciones (especialmente asociaciones, cooperativas y centro agrícolas cantonales). Los recursos se concentraron en las regiones Central, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Las principales actividades financiadas fueron agricultura, comercialización, agroindustria y ganadería. Se estima un total de 82.082 beneficiarios (Programa de Reversión Productiva, 2002).

Una evaluación realizada por la Contraloría General de la República en el 2002 identificó una serie de debilidades importantes en el Programa, entre las cuales destacan:

- Ejecución sin una planificación institucional y sectorial que oriente la asignación de los recursos a las necesidades prioritarias en materia de desarrollo agropecuario nacional.
- Entrega de financiamiento de manera dispersa y sin el señalamiento de metas e indicadores de gestión que permitan su evaluación.
- Concentración del financiamiento en ciertos grupos y regiones del país.
- Deficiencia en los proyectos productivos aprobados en cuanto a diseño, formulación, seguimiento y control. Fallas en las organizaciones ejecutoras, debido a la falta de capacitación en materia administrativa.
- Problemas en la garantías rendidas (insuficientes, de mala calidad y en algunos casos inexistentes).
- Apoyo a actividades que no cumplen con los postulados del Programa.

Fuente: CGR, 2003. Memoria Anual.

RECUADRO 3.3

Principales logros en materia de apoyo a las PYME en el 2002

Dos problemas centrales para avanzar en el conocimiento de la magnitud y características del sector de la pequeña y mediana empresa (PYME) es la falta de un registro oficial del número total de establecimientos existentes, y la falta de información sobre la diversidad de programas y organizaciones que brindan apoyo a este sector.

Respecto al número de PYME, las estimaciones varían según la fuente, entre 48.000 (FUNDES, 2002) y 275.000 (Trejos, 1999). Por el lado de la oferta de proyectos, la dispersión de programas y servicios hace que para los empresarios resulte caro y difícil reunir la información y, para las organizaciones que ofrecen los servicios, que sus resultados sean débiles

y de baja cobertura. Ante este problema, el MEIC hizo un inventario de programas de los sectores público y privado que pueden ser utilizados por las PYME, en el cual se evidencia la falta de coordinación y la redundancia de la oferta existente. El inventario registra 188 servicios de 26 instituciones (MEIC, 2003a).

El dato más reciente disponible, preparado por el MEIC con base en información de la CCSS -y que por lo tanto sólo incluye las empresas que pertenecen al sector formal- reporta 43.232⁴, la mayoría de las cuales tiene menos de 6 empleados (72,3%) y se localiza en el sector de servicios.

CUADRO 3.5

Número de empresas por tamaño del establecimiento, según sector de actividad. 2002

Sector/ empleados	Total	Número de empleados			
		1-5	6-30	31-100	Más de 100
Industria	4.519	2.399	1.483	409	228
Comercio	10.204	6.878	2.761	442	123
Servicios	29.374	22.171	5.412	1.277	514
Total	44.097	31.448	9.656	2.128	865

Fuente: MEIC, con base en datos suministrados por el SICERE-CCSS.

Entre los principales avances en materia de apoyo a las PYME resalta la promulgación de tres leyes, la firma de algunos convenios de cooperación internacional y la implementación de un programa de simplificación de trámites con sede en las municipalidades, promovido por FUNDES.

La Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (n° 8262), crea un Fondo Especial de Garantías con recursos iniciales por 9.000 millones de colones, provenientes del 0,25% del aporte patronal al BPDC y un porcentaje de las utilidades netas de esa misma entidad bancaria. No obstante, problemas internos del BPDC han impedido que se dé prioridad a la aprobación del reglamento respectivo. Tampoco se ha aprobado el reglamento del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), a cargo del MICIT, que tiene por objetivo fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de las PYME, ni el reglamento de compras del Estado, que pretende la incorporación de las PYME en ese proceso. Dos hechos positivos en el 2002 fueron el establecimiento del Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Industria, integrado por los jerarcas del MEIC, el INA, PROCOMER, CONARE, COMEX, MICIT, BPDC y el sector empresarial, y la definición oficial de PYME, que se estipula en el artículo 3° de la Ley 8262.

Otros avances en el marco legal fueron la promulgación de la Ley del Sistema Nacional para la Calidad y la Ley de Protección al Ciudadano. La primera representa una oportunidad para mejorar la inserción internacional de las empresas, así como para elevar el nivel de educación del consumidor del mercado local. Por su parte, la Ley de Protección al Ciudadano promueve la reducción de requisitos y trámites administrativos que provocan atrasos a las empresas.

Además se dieron esfuerzos en materia de acuerdos con organizaciones internacionales, como el convenio de cooperación con el Centro de Desarrollo de la Pequeña Empresa de los Estados Unidos (SBA-USA), en el marco de las negociaciones del CAFTA, para establecer una red para el desarrollo de las PYME y desarrollar la capacidad de financiamiento del Sistema Bancario Nacional, y el apoyo del gobierno taiwanés para establecer el programa "Entrenando Entrenadores". A nivel nacional se creó el Centro de Negocios de las PYME, del Banco Nacional de Costa Rica.

Otra iniciativa de importancia es el proyecto de simplificación de trámites municipales de FUNDES Costa Rica, que se inició en el 2001 en coordinación con un grupo de municipalidades. El objetivo de este proyecto es la disminución de plazos y requisitos para la realización de trámites ante los gobiernos locales, para producir un incremento en el

RECUADRO 3.3 (continuación)

parque empresarial y en los ingresos de las municipalidades. El proceso involucra el mejoramiento de la coordinación interna de la municipalidad, la creación de un expediente único con todos los documentos aportados por el usuario, a fin de eliminar la presentación reiterada de algún requisito, el diseño de formularios para facilitar la presentación de requisitos, un manual de procedimientos para los funcionarios, un compendio de leyes con la legislación aplicable a los trámites, un boletín informativo para el usuario y el establecimiento de un área especializada para la atención de las PYME, entre otros. La primera fase del proyecto se desarrolló en la Municipalidad de Alajuela y luego se amplió a cinco cantones más de la misma provincia (Grecia, Atenas, Poás, Valverde Vega y Palmares), así como a las cabeceras de las provincias de San José y Cartago. En una segunda fase se incorporaron los cantones de Puntarenas, Liberia, Heredia, San Carlos, San Mateo, San Ramón, Naranjo y Alfaro Ruiz, en los que ya se está realizando la etapa de diagnóstico.

Los resultados obtenidos en las municipalidades de la primera etapa en

cuanto a solicitudes de permiso de funcionamiento muestran que en Alajuela, Valverde Vega y Atenas se logró una reducción de más del 70% en la duración del trámite, en tanto que en Palmares y Poás se consiguieron reducciones de 60% y 50%, respectivamente. En las municipalidades de Grecia y San José, la disminución registrada, aunque importante (33% y 30% en cada caso) no fue tan marcada como en las anteriores. Con respecto al número de requisitos, destacan las municipalidades de Poás, Alajuela y Valverde Vega, con una reducción de entre el 60% y el 50%, seguidas por los ayuntamientos de Grecia, Palmares, Atenas y, por último, San José. En Alajuela, donde los cambios propuestos tienen un período de implementación mayor, el impacto en el parque empresarial y la recaudación de impuestos fue muy positivo: la cantidad de patentes tramitadas entre el 2001 y el 2002 aumentó en un 150% (de 10 a 25 por semana) y esto, a su vez, incrementó los ingresos por este concepto en un 141%.

Fuente: *Elaboración propia con base en MEIC, 2003 y FUNDES, 2003.*

El turismo representa el 20,5% del valor de las exportaciones

El turismo es una de las actividades productivas más importantes para Costa Rica. En el 2002 generó 1.078 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, el sector turístico es, después de la industria, la actividad productiva que más inversiones extranjeras genera en el país.

El ingreso de visitantes extranjeros sigue siendo alto. En el año 2002 entraron al país 1.113.359 personas, un 1,6% menos que el año anterior. Aunque decrece ligeramente, el turismo desde los Estados Unidos sigue siendo el principal mercado de origen. Por otro lado, si bien el número de visitantes europeos se mantiene en su conjunto, destaca el aumento de turistas de origen español. Lo que sí se reduce es el turismo procedente de Colombia, Argentina y El Salvador (gráfico 3.6).

Costa Rica está posicionada en el mercado internacional 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 y las utilidades de las empresas de ese segmento se están reduciendo, la demanda del turismo con orientación ambiental y cultural está creciendo entre un 20% y un 30% al año (según datos de

la Organización Mundial de Turismo). El desarrollo de la industria turística tiene tres amenazas que enfrentar, si el país quiere consolidar esta actividad como una de las más importantes generadoras de contribuciones a la economía nacional y de oportunidades para la población:

- Por un lado, probablemente el mayor desafío es la degradación de los recursos naturales, que se encuentran amenazados por la contaminación, el desarrollo urbano no planificado, la explotación ilegal de los bosques y el no pago a los propietarios privados por los terrenos que han sido incorporados a los parques nacionales. Costa Rica no ha invertido suficientes recursos en la solución de sus problemas ambientales y esto contrasta con los muchos esfuerzos que se han realizado para consolidar la “marca” del país. El sector turístico, pese a ser el máximo beneficiario de los recursos naturales, invierte poco en su conservación.
- En segundo término, también se está corriendo el riesgo de convertir el sector de turismo *gourmet* en un sector de turismo “genérico”. Esto es el resultado de tratar de ofrecer “de todo para todos” (turismo genérico y masivo “todo incluido”, turismo de naturaleza, turismo de golf, de casinos). La imagen que proyecta Costa Rica comienza a volverse confusa.
- Finalmente, la bien merecida reputación de Costa Rica como un destino familiar podría verse muy perjudicada por la creciente e indeseable

imagen del país como destino de turismo sexual y de apuestas. Este es un punto que demanda atención especial y acciones prontas. Costa Rica debe centrar su atención en el fortalecimiento de su “marca” de país, y para ello resulta imprescindible erradicar estas prácticas, que en muchos casos son terreno fértil para la delincuencia y otros problemas sociales.

Un reto adicional que está en discusión es el posicionamiento de la región centroamericana como destino turístico. Los países del área tienen más potencial si unen sus esfuerzos y ofrecen un producto de nicho de mercado y no de tipo masivo, usando como atributos los recursos naturales y la conservación de la naturaleza, la arqueología y la historia precolombina, los grupos

CUADRO 3.6

Ingreso de divisas por concepto de turismo y otras actividades de exportación. 1998-2002

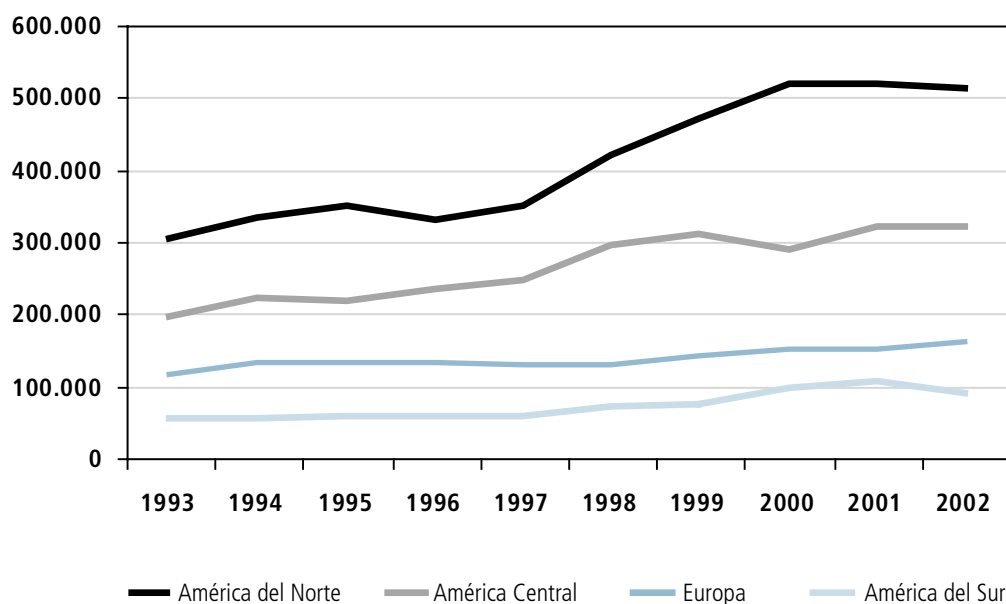
(millones de dólares)

Años	Turismo	Exportaciones totales	Exportaciones					
			Microcomponentes electrónicos	Café	Banano	Carne	Azúcar	Otros
1998	884	5.526	987	410	668	24	42	2.131
1999	1.036	6.662	2.559	289	624	27	30	3.529
2000	1.229	5.850	1.654	272	547	31	29	2.533
2001	1.096	5.021	788	162	516	26	36	1.528
2002	1.078	5.253	899	165	478	20	27	1.589

Fuente: Área de Estadísticas del ICT y Sección de Balanza de Pagos del BCCR.

GRAFICO 3.6

Costa Rica: ingreso de turistas según región de origen. 1993-2002



Fuente: ICT, 2003.

étnicos y culturas vivas, la arquitectura urbana y la herencia colonial. Si bien Costa Rica tiene una ventaja relativa con respecto a las demás naciones del istmo, la convergencia regional hacia mayores estándares de oferta turística favorecerá a todos (aunque un sector de empresarios nacionales tiene dudas al respecto).

El sector turismo parece ser un claro ejemplo del desarrollo de una política industrial altamente exitosa. Si esta apreciación es cierta, la pregunta es qué factores clave hicieron la diferencia y cuáles lecciones podrían derivarse hacia otros sectores. La causa fundamental del extraordinario éxito que este sector ha alcanzado hasta la fecha está relacionada 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 (40% de todo el dinero que gastan los turistas se queda en Costa Rica) es casi cuatro veces mayor que la cifra para los principales destinos turísticos del Caribe y de México y, finalmente, en un mundo en el que todos los demás venden productos turísticos genéricos, Costa Rica ofrece un producto único, auténtico y diferenciado (Pratt, 2003).

El financiamiento interno de la producción

En esta sección se analizan dos formas de financiamiento de las actividades productivas: el crédito bancario y el financiamiento mediante el mercado de valores. Una tercera modalidad de financiamiento, la inversión extranjera directa, se examina más adelante, en el apartado sobre balanza de pagos. La pregunta que guía este acápite es si las formas de financiamiento de la producción constituyen un factor de impulso del crecimiento, o si, por el contrario, representan más bien un obstáculo.

En cuanto al financiamiento bancario, se analiza la evolución del crédito y su distribución sectorial, así como la eficiencia del sector bancario en la canalización del crédito, medida por la evolución del margen de intermediación. Se explora, sin entrar en detalle, en qué medida el marco regulatorio facilita o entraba la canalización del ahorro privado hacia el crédito para los sectores productivos. En lo que respecta al mercado de valores, se evalúan de manera general los logros y limitaciones en el desarrollo del mercado y, más específicamente, las oportunidades que ese mercado ofrece para el financiamiento de actividades privadas, tomando en cuenta la evolución reciente de los fondos de ahorro institucional, aspecto que se profundiza en un miniforo al final del capítulo.

Crece el crédito interno neto, especialmente el destinado al sector público

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. Esta evidencia 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 que el año anterior se había contraído en un 5,2%. De esta manera, dicho saldo pasó de representar el 23,6% del PIB en el 2001, al 25,4% en el 2002. Ahora bien, un 66,2% de este incremento corresponde a crecimiento del crédito al sector público (Gobierno Central e instituciones autónomas), cuyo saldo llegó a representar el 5,6% del PIB al finalizar el año estudiado.

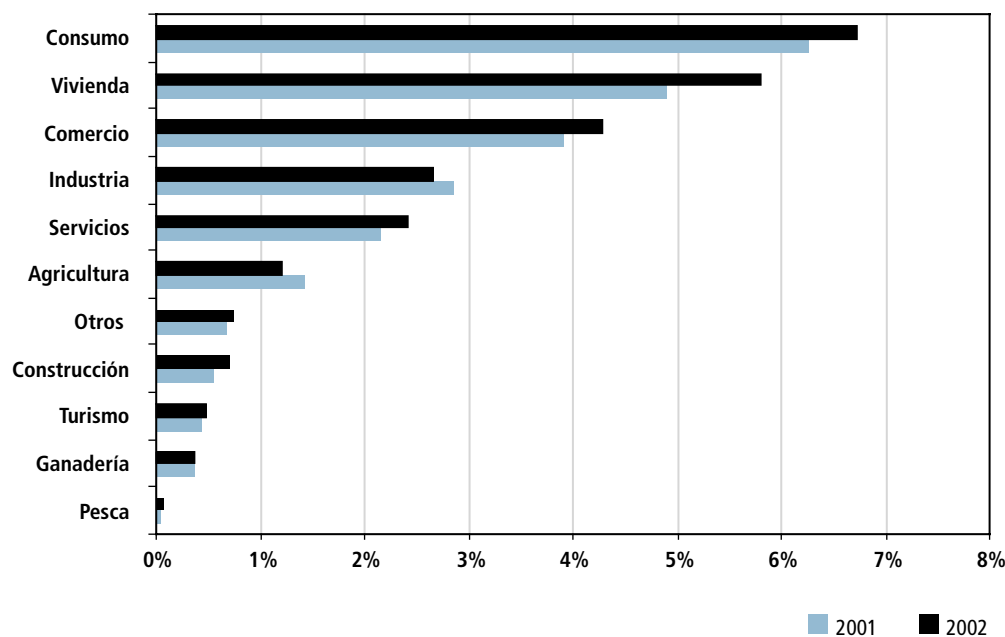
En el 2001 había sucedido exactamente lo contrario: el Gobierno realizó un pago extraordinario de su deuda con el Banco Central y, en consecuencia, el saldo del crédito bancario al Gobierno, se redujo un 44,6%. Además, en el 2002 las necesidades de financiamiento aumentaron considerablemente, por el incremento en el déficit del Gobierno Central, lo que lo llevó a hacer uso de recursos externos que tenía depositados en el ente emisor y que, en principio, estaban destinados a hacer otro pago de la deuda del Gobierno con el Banco.

No obstante lo anterior, el crédito al sector privado representó el 81,5% del crédito interno neto total, con una fuerte concentración en el consumo (26,4%), el desarrollo habitacional (22,8%) y el comercio (16,8%). Cabe destacar que el sector vivienda aumentó su participación relativa en cerca de dos puntos porcentuales respecto al 2001, en detrimento de las actividades agrícola e industrial (gráfico 3.7).

El crédito al sector privado siguió creciendo a un ritmo parecido al del año anterior: un 10,7% en términos reales *versus* 11% en el 2001. En los créditos en dólares el crecimiento se desaceleró, como resultado de la imposición de criterios restrictivos por parte de las autoridades reguladoras, para la concesión de préstamos denominados en moneda extranjera. En todo caso, la participación relativa del crédito en moneda extranjera alcanzó el 53,8% en el 2002.

GRAFICO 3.7

Costa Rica: crédito interno al sector privado, por sector, en relación con el PIB. 2001-2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

Persisten grandes diferencias en márgenes de intermediación de por sí elevados

Durante el año bajo análisis, el margen de intermediación financiera⁵ se incrementó tanto en la banca pública como en la privada, al pasar de 10,21% a 11,76% en el primer caso y de 5,47% a 6,42% en el segundo. Estos niveles están muy por encima de países como Chile (7,5), Singapur (3,9) o Estados Unidos (3,0) (Agosín, 2002).

Estas notables diferencias se explican en parte por las imperfecciones en el mercado financiero. Los bancos estatales tienen condiciones para trabajar con un margen bajo, si se considera el menor costo de fondeo, como resultado de la garantía ilimitada y gratuita sobre los depósitos que reciben, así como del traslado a bancos estatales, a tasas inferiores a las de mercado, del 17% del saldo de los depósitos a la vista en la banca privada; además tienen acceso a un mercado cautivo, ya que los entes públicos deben manejar sus cuentas en bancos estatales, aunque tengan opciones financieramente más atractivas en la banca privada. Pero, al mismo tiempo, estas instituciones enfrentan presiones para mantener altos los márgenes de intermediación, ya que operan

bajo un régimen de derecho público que no fue concebido para empresas comerciales que ofrecen servicios en un mercado competitivo, y están además obligadas a realizar algunas contribuciones especiales, que reducen las utilidades que podrían emplear para capitalizarse, lo que impacta sus posibilidades de crecimiento.

Estos últimos factores se conjugan para que los bancos estatales tengan la posibilidad -o en algunos casos la obligación- de aplicar un margen más amplio, sin que ello necesariamente implique una pérdida de participación en el mercado, al mismo tiempo que los bancos privados ven atenuada la presión competitiva para reducir sus propios márgenes. De hecho, la evidencia sugiere que, dado el peso de los bancos estatales en el sistema (59%), los bancos privados, lejos de verse forzados a disminuir sus márgenes ante la competencia de los estatales, aprovechan el alto margen de estos para generar mayores utilidades. Esta hipótesis parece congruente con los resultados que se obtienen al desagregar el incremento del margen observado en el 2002: en el caso de los bancos estatales permitió cubrir el aumento en los costos por incobrables, mientras que en los bancos privados financió un crecimiento de las utilidades.

Otro importante indicador de desempeño que se deterioró en el 2002 fue el coeficiente de cartera vencida a la total, entendiendo por vencida aquella con más de noventa días de atraso. En el caso de los bancos públicos este coeficiente pasó de 2,94% a 4,75%, en parte como resultado del deterioro de las carteras en café y banano. La de los bancos privados también sufrió un deterioro, pero mucho más pequeño, y partiendo de un nivel de morosidad considerablemente más bajo: del 1,48% al 1,87%.

El manejo de la política monetaria

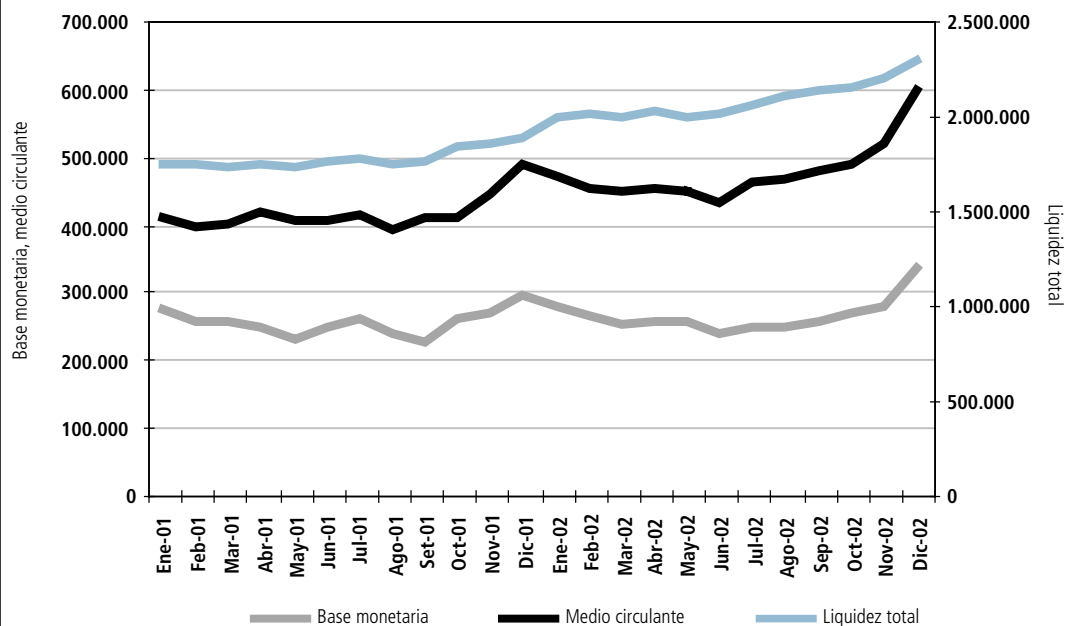
El uso de los instrumentos de política monetaria evidenció cierto endurecimiento, que sin embargo, dados los déficit fiscal y en cuenta corriente, pudo haber sido mayor. Por un lado, el encaje mínimo legal disminuyó en dos puntos porcentuales, para ubicarse en 5% en febrero del 2002, de acuerdo con el programa establecido por el Banco Central para reducir el margen de intermediación. Esto implicó que el multiplicador

bancario de la base monetaria, que determina la expansión del medio circulante y los demás agregados monetarios, pasara de 1,66 en el 2001 a 2,03 en el 2002.

Por otro lado, aunque el saldo a fin de año de todas las fuentes de absorción de liquidez (bonos de estabilización monetaria, depósitos del sistema financiero y del Gobierno y captación en inversiones de corto plazo) creció un 41,2% con respecto al 2001, los factores de expansión de la base monetaria⁶ pesaron aún más⁷, de modo que el saldo de la base monetaria aumentó un 12,5% a finales del 2002 en relación con el 2001, el incremento más alto en los últimos tres años. Dado el aumento en el multiplicador bancario, el saldo de fin de año del medio circulante⁸ mostró un crecimiento aun mayor que la base monetaria, un 22,3%, la cifra más alta en los últimos cinco años. De igual manera, la liquidez total, que incluye depósitos de ahorro, depósitos a plazo y otros, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, creció un 21,4% (gráfico 3.8).

GRAFICO 3.8

Costa Rica: principales agregados monetarios. Enero 2001-diciembre 2002
(millones de colones)



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

Otro elemento que evidenció que el endurecimiento de la política monetaria pudo haber sido mayor fue que el alza en las tasas de interés se limitó a mantener el premio por invertir en colones. Las tasas de referencia para la subasta conjunta del Banco Central y el Ministerio de Hacienda se incrementaron únicamente en marzo en un punto, de 17% a 18%, con el objeto “de compensar el efecto del aumento de la pauta de devaluación del colón con respecto al dólar que se dio en los primeros meses del año y de esta manera mantener el premio por invertir en títulos en moneda nacional” (BCCR, 2003a).

Efectivamente, este aumento en las tasas de referencia de la subasta permitió que el premio por invertir en moneda nacional, representado gráficamente por la diferencia entre la tasa básica pasiva nominal neta de impuestos⁹ y la tasa de indiferencia¹⁰, fuese positivo a partir de marzo (gráfico 3.9). Dada la evolución de las tasas de interés internacionales y la depreciación del tipo de cambio, el premio por invertir en colones aumentó incluso a fin de año, lo cual fue un choque positivo para la balanza de pagos, pues hizo más atractiva la inversión en colones y favoreció la atracción de capitales.

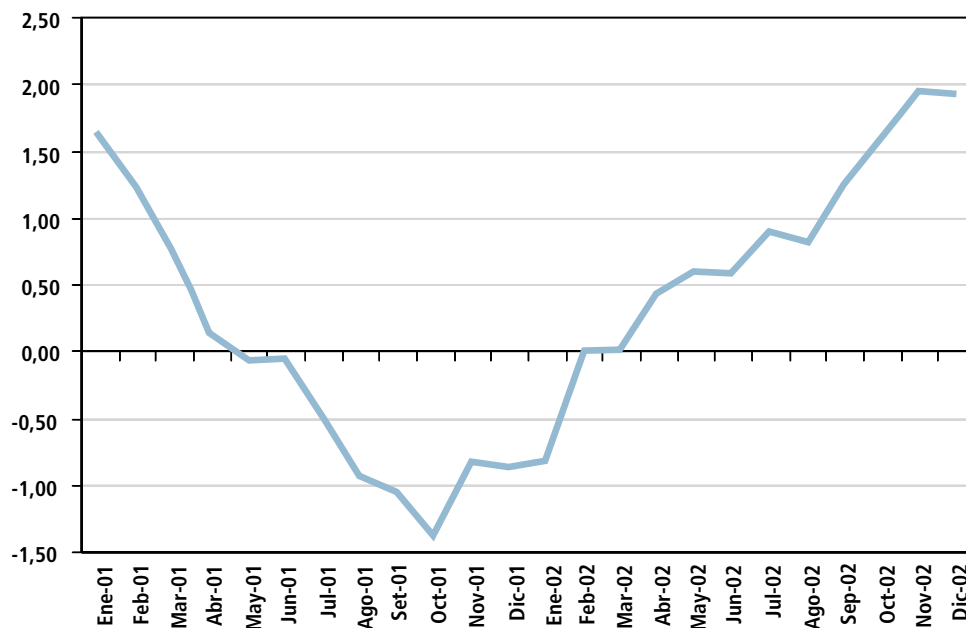
Sin embargo, dado que el crecimiento de las importaciones y la consecuente ampliación del déficit en cuenta corriente se originaron fundamentalmente en la expansión de la demanda agregada, era de esperar una política que aumentase las tasas de interés en términos reales, para así contener el crecimiento de la demanda y, en particular, de las importaciones. No obstante, el principal indicador de la tasa de interés, la tasa básica pasiva, mostró en términos reales¹¹ oscilaciones derivadas del comportamiento de los precios, pero sin una tendencia clara.

El mercado de valores financiera fundamentalmente al sector público

La falta de un nivel adecuado de ahorro ha sido señalada, tradicionalmente, como uno de los factores que limitan el crecimiento acelerado de los países en vías de desarrollo, que por este motivo tienen dificultades para financiar la inversión requerida para un crecimiento económico acelerado. Desde esta perspectiva, la situación que está experimentando el mercado de valores costarricense es paradójica: como resultado de la Ley Reguladora

GRAFICO 3.9

Costa Rica: evolución mensual del premio por invertir en colones. Enero 2001 a diciembre 2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

del Mercado de Valores y de la Ley de Protección al Trabajador, tanto los fondos de inversión como los fondos de pensiones han mostrado un comportamiento muy dinámico. Sin embargo, los administradores de estos recursos se encuentran con la casi total ausencia de “papel” del sector privado, en un mercado en el que los bonos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central ejercen un predominio casi completo.

En el caso costarricense, entonces, pareciera que 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 de inversión por medio del mercado bursátil.

Entre el 2001 y el 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, finalmente, 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.

Fondos de pensiones e inversión muestran gran dinamismo

Los activos administrados por las carteras de fondos de inversión crecieron un 32% en 2002, con lo cual llegaron a representar un 12% del PIB. Los de los fondos de pensiones se incrementaron aún más rápidamente, 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 un 25% en 2001, a un 27% en el 2002, mientras que las de los fondos de pensiones pasaron de un 9,8% a un 12%.

Sin embargo, este dinamismo todavía 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.

Tema especial: el desafío de los fondos de ahorro colectivo

Importantes transformaciones han venido ocurriendo en el mercado de valores del país a lo largo de la última década, primero como resultado de

los esfuerzos de liberalización de tasas de interés y apertura de la cuenta capital, luego con la promulgación de la Ley del Banco Central, en 1995; más tarde con la Ley Reguladora del Mercado de Valores y la creación de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), en 1998, que vino a regular una gran cantidad de mecanismos que utiliza el mercado para captar y colocar el ahorro del público, como los fondos de inversión, los fondos inmobiliarios, los fideicomisos y demás instrumentos que requieren oferta pública y, finalmente, con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, en el 2000, que creó la Superintendencia General de Pensiones (SUPEN) y las operadoras de pensiones complementarias (OPC), a las cuales se les encargó la tarea de administrar una parte importante del ahorro de largo plazo de las y los costarricenses.

A pesar del crecimiento de los inversionistas institucionales, el mercado privado de capitales no se ha adaptado a las nuevas circunstancias, y las inversiones continúan concentrándose en títulos de deuda del sector público y en plazos relativamente cortos. El mercado local de capitales no ha podido hasta ahora articular las necesidades de los inversionistas institucionales con las demandas del sector productivo nacional. Tampoco ha logrado constituirse en una salida para resolver las grandes dificultades que tiene el Estado para financiar obras de infraestructura en un contexto de restricción fiscal.

Entre los fondos de ahorro institucional es posible distinguir tres categorías bien delimitadas: los fondos de ahorro institucional, que rinden cuentas a una entidad que regula al sector, específicamente los que reportan a SUGEVAL, SUPEN y SUGEF; los de naturaleza autorregulada, que se encuentran bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República, y los que no reportan del todo (cuadro 3.7).

Esta diversidad de modalidades de regulación es motivo de preocupación y genera dificultades importantes cuando se trata de armonizar criterios de control y supervisión. Incluso a lo interno de los sistemas de pensiones existen diferencias, dado que mientras las pensiones complementarias privadas son supervisadas con criterios de tipo prudencial y utilizando instrumentos tecnológicos sofisticados, en el caso de los regímenes especiales complementarios o el de IVM, la acción de la SUPEN es más restringida. Desde la óptica de la SUGEVAL y la SUGEF también existen vacíos de supervisión y control, específicamente en el caso de los fondos de inversión con menos de cincuenta inversionistas y en aquellos productos en los que se traslapa el campo de acción de estas superintendencias.

CUADRO 3.7

Principales inversionistas institucionales, según categoría de regulación

Regulados ^{a/}	Autorregulados ^{b/}	No regulados ^{c/}
Mercado de valores Fondos de inversión (mercado de dinero, renta, crecimiento, inmobiliarios, accionarios, etc.) Carteras de puestos de bolsa Fideicomisos	Seguros Instituto Nacional de Seguros Salud IVM y RNC (CCSS) Pensiones Regímenes básicos: Magisterio Nacional, Poder Judicial, Cuerpo de Bomberos Regímenes complementarios Bancos estatales, ICE, INVU, RECOPE, ICT, Fondo Empleados CCSS, etc. Regímenes especiales Lotería, Notarios No contributivas (cargo a Presupuesto) Fideicomisos públicos (Control externo por parte de la CGR)	Seguros Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Fondos solidaristas Con excepción del fondo de reserva que presenta el 10% de las captaciones y aportes del trabajador, reguladas por la SUGEF Otros fondos Cajas de Ahorro y Préstamo Fondos especiales (bananeros, cafetaleros, cañeros, etc.) Fondos privados sin regulación

a/ Regulación plena ejercida por una institución especializada.

b/ La regulación la realiza la propia entidad pública. Para el caso de los fondos de pensiones la autoridad reguladora está limitada en sus potestades. El control de la Contraloría es limitado y no se especializa en materia de inversiones.

c/ No hay regulación ni supervisión de una entidad pública.

Fuente: Angulo, 2003.

De acuerdo con información de SUGEVAL y SUPEN, los fondos de ahorro regulados¹² por estas dos entidades crecieron de manera importante entre 1998 y 2002, en promedio un 19,2% anual en colones y un 11,4% anual en dólares. La masa de fondos pasó de representar un 12,5% en términos del PIB a casi un 17,9% cinco años después.

Este incremento se debe fundamentalmente al dinamismo mostrado por los fondos de pensiones administrados por las OPC, que crecieron cinco puntos porcentuales en términos del PIB durante el período bajo análisis. Si bien es cierto que los fondos de inversión representan la mayor parte de esta inversión colectiva, su crecimiento

obedece al desmantelamiento de las de figuras no reguladas que operaban en el mercado antes de la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, específicamente fideicomisos, comisiones de confianza y carteras de los puestos de bolsa.

En términos de estructura porcentual, los fondos de inversión representaron en el 2002 un 67,3% de total de la inversión colectiva, en tanto que los recursos manejados por las operadoras fueron responsables de un 30% de ese total (cuadro 3.8). No debe perderse de vista que el crecimiento reportado por las OPC obedece en buena medida a un traslado de recursos desde

CUADRO 3.8

Saldo de inversiones colectivas por año, según tipo de modalidad. 1998-2002

(millones de colones, saldos a diciembre)

Tipo de modalidad	Monto					Estructura porcentual		Crecimiento anual promedio 1998-2002	Saldo/PIB	
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	2002		1998	2002
Fondos de inversión	49.119	129.094	291.851	552.513	730.686	10,9	67,3	96,4	1,4	12,0
Carteras de puesto de bolsa ^{a/}	160.876		72.131	69.075	25.216	35,6	2,3	-37,1	4,4	0,4
Fondos de pensiones ^{b/}	17.526	47.372	84.323	216.016	324.957	3,9	29,9	107,5	0,5	5,4
Fideicomisos ^{c/}	224.661	18.804	12.134	4.097	5.107	49,7	0,5	-61,2	6,2	0,1
Total	452.182		460.440	841.702	1.085.966	100,0	100,0	24,5	12,5	17,9

a/ Incluye los saldos de las carteras de OPAB y CAV de los puestos de bolsa.

b/ Incluye los saldos del portafolio total de las operaciones en funcionamiento.

c/ Fideicomisos administrados como fondos de inversión.

Fuente: SUGEVAL, Informe Anual sobre Mercado de Valores, varios años.

fuentes ya existentes (INA, BPDC, aporte patronal), por lo que no todo es incremento neto, con excepción del régimen voluntario.

En cuanto a la composición por tipo de fondo de inversión, en los últimos años se observa un importante desplazamiento, desde los instrumentos de corto plazo y de mercado de dinero hacia los denominados fondos de crecimiento, que pasaron de un 35,5% del total en el 2000 a un 54% en el 2002. Conviene llamar la atención sobre la presencia en el mercado de fondos de inversión de tipo inmobiliario, cuya participación relativa pasó de 3,8% en el 2000 a 8% en el 2002, así como sobre la aparición de nuevos productos, como la titularización de hipotecas a partir del primer trimestre del 2002¹³, que alcanzó un 0,5% de la cartera en ese año y que puede crecer de manera significativa en el futuro cercano.

La elevada concentración del riesgo en emisores públicos es un patrón que se manifiesta en forma recurrente en la mayor parte de los inversionistas institucionales en Costa Rica. En el caso de los fondos de inversión, estos títulos han incrementado su participación relativa, de un 89,9% en el 2000 a un 94,8% en el 2002. En lo que se refiere a pensiones, tanto las que administran las OPC como los demás regímenes, las concentraciones en emisores estatales, especialmente en el Ministerio de Hacienda, son aún mayores, que en los fondos de inversión, tanto para portafolios en colones como en dólares.

En cuanto a estructura por plazos hay diferencias notables entre regímenes de pensiones,

principalmente entre los que son administrados por las instituciones del Estado. De acuerdo con la SUPEN, el régimen de IVM de la CCSS, que es uno de los más grandes, concentra alrededor de un 70% de sus fondos en plazos de 0 a 5 años, en contraposición con regímenes como el del Magisterio o el del ICE, en los que la concentración en ese plazo se ubica en el orden del 15% del total de fondos, muy similar al 18% que presentan las OPC.

La magnitud de los fondos autorregulados es difícil de estimar, pero se sabe que en la actualidad tienen una importancia relativa menor a la de una década atrás. Los dos más importantes son el seguro de enfermedad y maternidad de la CCSS, cuyas inversiones y reservas a diciembre del 2002 se ubicaron en el orden de los 39.248 millones de colones, y el fondo de reserva de seguros del INS, especialmente el que corresponde al seguro de riesgos del trabajo.

Los fondos no regulados están constituidos básicamente por las asociaciones solidaristas y por un mercado cuyo tamaño se desconoce, que opera a través de firmas privadas que captan fondos locales ofreciendo atractivas rentabilidades y a las cuales no llegan las potestades de control y supervisión, sea porque así lo establece la Ley Reguladora del Mercado de Valores, o porque evaden la supervisión.

El mercado financiero costarricense ha crecido de manera considerable y todo parece indicar que el mayor crecimiento futuro de los fondos de ahorro colectivo provendrá de las operadoras de pensiones. De acuerdo con estimaciones de la

SUPEN, los fondos obligatorios administrados por las OPC crecerán a una tasa geométrica del 16% en dólares, con un saldo que pasará de 382 millones de dólares en el 2003 a 2.623 millones de dólares en el año 2015 (14,28% del PIB), cifra superior al tamaño global de todos los fondos de pensiones que existen en la actualidad (públicos y privados). Esto sin tomar en consideración los fondos del sistema voluntario de pensiones, que por su naturaleza son mucho más impredecibles y difíciles de proyectar¹⁴, pero que son actualmente los de mayor cuantía, alrededor de 626 millones de dólares (3,7% del PIB).

En términos de control y supervisión de fondos colectivos, con la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y la creación de la SUGEVAL en 1998, el país logró un importante avance, dado que se corrigieron vacíos legales, se ordenó la oferta pública de títulos valores y se crearon importantes figuras que no existían en el mercado regulado. No obstante, hay que tener en cuenta que pese a los esfuerzos que realiza la SUPEN en aras de una supervisión de naturaleza prudencial, casi dos terceras partes del total de fondos administrados por los sistemas de pensiones, que se ubicaron a diciembre 2002 en el orden de los 886.600 millones de colones, unos 2.350 millones de dólares, corresponden a los regímenes de pensiones del Estado (regímenes básicos, fondos de pensiones complementarias especiales y fondos especiales) y en este contexto las potestades de regulación, supervisión y sanción por parte de la SUPEN son más restringidas, en comparación con las OPC.

Finalmente, para propiciar un mayor desarrollo del mercado de capitales y lograr la articulación de los requerimientos de los inversionistas institucionales -que demandan rentabilidad y seguridad para los fondos que custodian- con las necesidades de los proyectos de inversión productiva -que demandan financiamiento a costo competitivo- es fundamental enfrentar una serie de retos:

- Incrementar el nivel de ahorro, a fin de garantizar pensiones con una tasa de reemplazo cercana a los niveles que en la actualidad ofrece la CCSS a los trabajadores de menores ingresos, y corregir los desequilibrios actuariales del régimen de IVM.
- Universalizar el modelo de supervisión prudencial de riesgos de los fondos que hacen oferta pública de valores y, en particular, de los fondos de pensión de participación obligatoria.
- Eliminar los obstáculos estructurales que impiden el surgimiento de un mayor número de emisores privados en el mercado local (costos de la oferta pública y normalización y estandarización del mercado), con el propósito de promover una mayor diversificación del riesgo de las carteras de ahorro y facilitar, como medida complementaria, la inversión de una parte de dicha cartera en instrumentos financieros emitidos en el exterior.
- No confundir los objetivos del fondo colectivo con objetivos de naturaleza social. Se debe tener presente que alrededor de estos sistemas se generan grandes masas de recursos financieros que demandan una gestión especializada y una celosa política de administración de riesgos.
- Tomar decisiones sobre la conveniencia de invertir en el exterior, dado el manejo del riesgo y la estructuración de un portafolio en un contexto en que el mercado interno no cuenta con suficientes instrumentos financieros como para propiciar una adecuada diversificación, y donde todos los inversionistas institucionales, sin excepción, han concentrado sus inversiones en “papel” del Estado.
- Crear una entidad encargada de la administración del sistema previsional. El sistema demanda una administración especializada y visión de conjunto.
- Subsanan algunos vacíos legales en productos que combinan seguros con previsión.

Empleos, salarios y distribución del ingreso

Desde la perspectiva de este capítulo, la evolución de la producción no es un tema que interese en sí mismo, sino por las oportunidades de bienestar que genera. En esta sección se evalúa ese impacto desde la perspectiva de los empleos creados, su remuneración y su distribución por sector de actividad económica, región y género. Los resultados en estas materias en el 2002 son poco satisfactorios.

Durante el último año el desempleo aumentó, el índice de salarios reales decreció y el quintil de la población con ingresos más altos vio incrementarse, una vez más, su participación en la distribución del ingreso. Sin embargo, también en este año se presentó un ligero incremento de la participación de los dos quintiles de menores

Más detalles sobre fondos de inversión, consúltese el trabajo elaborado por José Angulo, “Situación actual y perspectivas de los fondos de ahorro colectivo en Costa Rica” en el sitio www.estadonacion.or.cr

ingresos, el coeficiente de Gini dejó de crecer y el salario promedio de los asalariados experimentó un leve aumento.

No se generaron suficientes empleos

La recuperación de la producción en el 2002 no se tradujo en un incremento de las oportunidades de empleo para las y los costarricenses. La tasa de ocupación¹⁵ de la economía y la tasa neta de participación¹⁶ se mantuvieron prácticamente estancadas, en 51,8% y 55,4% respectivamente, durante el 2002. La tasa de desempleo abierto¹⁷ se incrementó de 6,1% en el 2001 a 6,4% en el 2002 (la cifra más alta desde 1985¹⁸) y la de subempleo visible¹⁹ pasó de 4,3% en 2001 a 4,9% en 2002 (la más alta desde 1986), mientras que el subempleo invisible²⁰ se mantuvo estable en un 3,3%.

La magnitud del reto de crear nuevos empleos bien remunerados queda patente cuando se analiza el comportamiento de la industria manufacturera, que, como se vio anteriormente, mostró una notable recuperación con respecto al año anterior (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 un 0,7 puntos porcentuales.

El comportamiento del empleo en este sector contrasta con lo sucedido en el valor de la producción en agricultura pese a que se contrajo en un 2%, absorbió un mayor porcentaje la población ocupada en el 2002 que en el 2001 (el empleo en el sector creció en 3,6%).

En todo caso, estos datos parecen señalar que, para mantener tasas bajas de desempleo en el futuro, será necesario un ritmo de crecimiento de la producción bastante más acelerado que el observado en los últimos años, y que las diferencias en la evolución de la productividad entre sectores pueden resultar en rezagos y disparidades que incrementen las tensiones sociales que vive el país.

El desempleo afecta más a las mujeres, a los jóvenes y a los habitantes de zonas rurales

En el 2002, el desempleo entre las mujeres (7,9%) continuó superando con creces el referido a los hombres (5,6%). No obstante, el incremento en el desempleo masculino, 0,4 puntos porcentuales, fue levemente mayor que en el femenino, 0,3 puntos porcentuales con respecto al 2001 (gráfico 3.10). En el caso de los hombres repercutió particularmente la disminución del empleo absorbido por los sectores de construcción y hoteles y restaurantes, que en parte fue compensada por los segmentos de actividades inmobiliarias y empresariales y por transporte, almacenamiento y telecomunicaciones. En el caso de las mujeres, las oportunidades de empleo se vieron afectadas negativamente en la industria manufacturera, particularmente por el descenso en la actividad de maquila, y en los servicios de salud y atención social. El servicio doméstico, la enseñanza, el comercio y la agricultura compensaron en parte la disminución del empleo femenino.

Por grupos de edad también se observaron diferencias. La población ocupada de entre 12 y 24 años tiene 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%).

En contraposición con 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

CUADRO 3.9

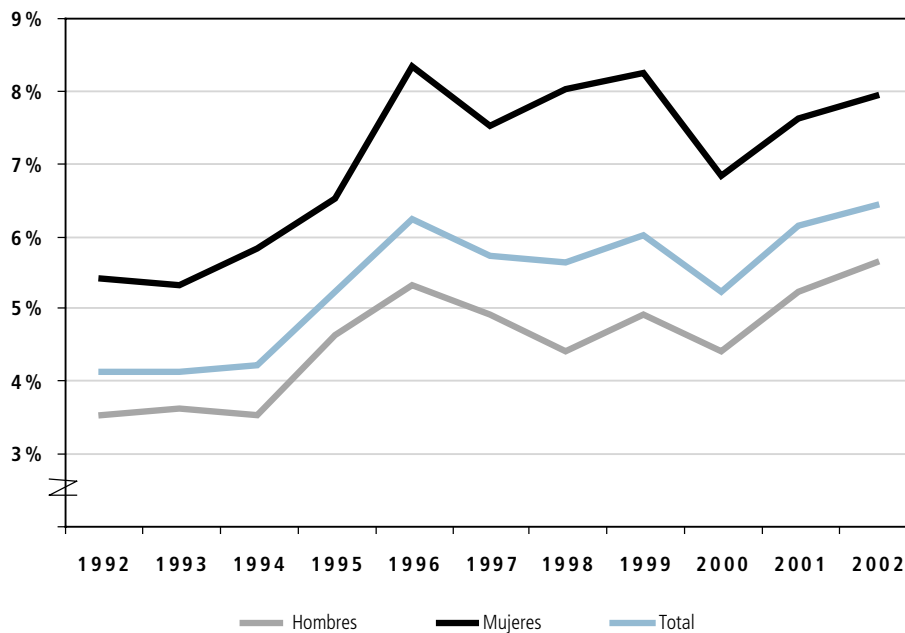
Población ocupada por rama de actividad. 2001-2002

(porcentajes)

	2001	2002
Total	1.552.924	1.586.491
Agricultura y ganadería	15,1	15,3
Pesca	0,5	0,6
Minas y canteras	0,1	0,1
Industria manufacturera	15,0	14,3
Electricidad, gas y agua	1,3	1,4
Construcción	6,9	6,7
Comercio y reparación	18,9	19,1
Hoteles y restaurantes	5,5	5,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,5	5,7
Intermediación financiera	1,9	2,0
Actividades inmobiliarias y empresariales	6,0	6,5
Administración pública	4,7	4,5
Enseñanza	5,5	5,8
Salud y atención social	3,8	3,3
Servicios comunitarios y personales	3,9	3,7
Hogares con servicio doméstico	4,9	5,3
Organizaciones extraterritoriales	0,1	0,2
Actividades no bien especificadas	0,4	0,3

Fuente: EHPM, INEC.

GRAFICO 3.10

Costa Rica: tasa de desempleo abierto según sexo. 1992-2002

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

por la industria manufacturera, mientras que la reducción en el desempleo rural coincidió con el incremento del empleo absorbido por la agricultura y la ganadería²¹.

Por regiones de planificación, el desempleo aumentó en la Central, la Chorotega y la Pacífico Central. En las dos primeras esta situación está asociada a un peor desempeño de algunas actividades económicas.

Coincidente con lo ocurrido en el área urbana, en la región Central el incremento en la tasa de desempleo se dio por segundo año consecutivo, y en estrecha relación con lo ocurrido en la industria manufacturera y en la construcción. En el caso de la región Chorotega el aumento del desempleo marcó un cambio en la tendencia a la disminución que se venía registrando desde 1998. La Pacífico Central experimentó por tercer año consecutivo un deterioro en este indicador y se convirtió en la región con mayor desempleo. En ambos casos pesó la evolución del sector de hoteles y restaurantes.

Por su parte, la región Huetar Norte mantuvo un nivel de desempleo muy bajo. No obstante, el subempleo visible aumentó de 4,4% en el 2001 a 7% en el 2002, lo cual podría explicar parte del incremento en el empleo observado en agricultura y la ganadería. En la región Brunca la tasa de desempleo se redujo en el 2002, luego de que en 2001

aumentara considerablemente como resultado de la salida de la producción bananera. Sin embargo, en este caso la disminución parece haber obedecido principalmente a la reducción en la tasa neta de participación, es decir, al descenso en la proporción de personas que buscan empleo, de 54,4% en el 2001 a 52,9% en el 2002. Dado que la tasa de ocupación también se redujo, de 50,5% a 49,9%, esto más bien apuntaría a un empeoramiento de la situación laboral en la región.

La región Huetar Atlántica, que tradicionalmente muestra tasas de desempleo superiores al 7%, las más altas del país, vio reducirse ese indicador al 6,6%. No obstante, también registró un descenso en la tasa neta de participación, de 54% en el 2001 a 53,8% en el 2002, y un aumento en la tasa de subempleo visible, de 5,5% a 5,9%.

El salario mínimo real no crece desde 1999

El incremento en el salario mínimo para el primer semestre del 2002 fue de 6,3%, en tanto que el correspondiente al segundo semestre fue de 4,38%. Ambos aumentos llevaron a que el promedio anual del índice del salario mínimo creciese un 8,4% con respecto al promedio del índice en el 2001. Empero, este crecimiento fue insuficiente para compensar el aumento en la inflación, de modo que, en términos reales, el

promedio anual del índice se mantuvo prácticamente invariable (cayó 0,65% con respecto a 2001).

La tendencia al estancamiento se inició en 1999, año a partir del cual se nota un cambio importante en la política de salarios del país, 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 (gráfico 3.11)

La práctica de realizar los ajustes semestrales al salario mínimo con base en la inflación del semestre inmediatamente anterior introduce inercia en el proceso inflacionario. Aparte del problema que esto puede significar para reducir la inflación, provoca también que, cuando ésta se acelera, como en el caso del segundo semestre del 2002, se tiende a perder poder adquisitivo²².

Crece el ingreso nacional disponible

En el 2002 creció el ingreso nacional disponible, un 3,3% en términos reales y un 1,2% en términos per cápita, y se detuvo el aumento en la concentración del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, que se venía acumulando desde 1997.

Un punto interesante de notar es que, a diferencia de lo sucedido en años anteriores, cuando la evolución del PIB y del ingreso habían mostrado grandes diferencias, en el 2002 ambos indicadores crecieron prácticamente a la misma tasa (gráfico 3.12).

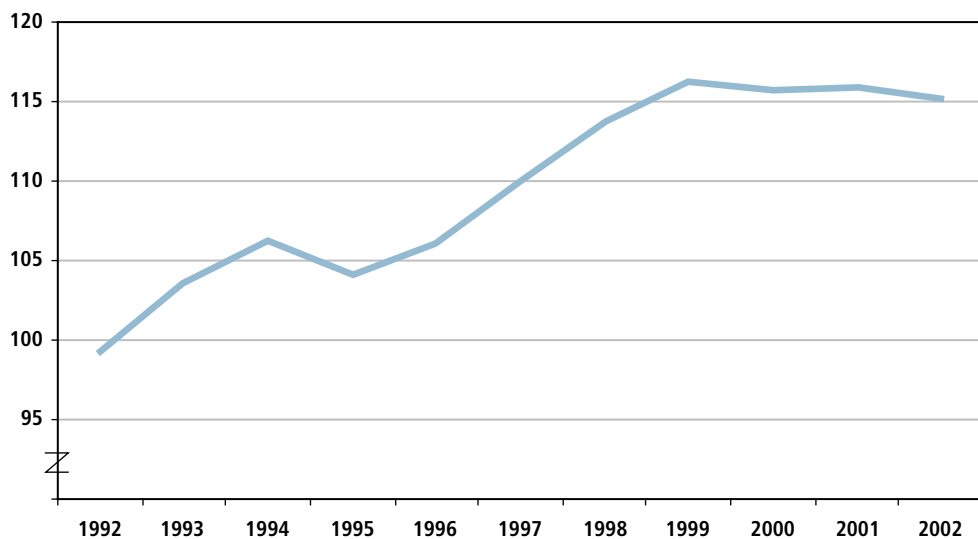
El incremento en el ingreso nacional disponible (IND) indica que, en el año en estudio, la economía generó resultados que eventualmente podrían resultar en un aumento en el bienestar general de la población (si bien en secciones anteriores de este capítulo se ha advertido sobre los problemas de sostenibilidad en cuanto al crecimiento observado en el 2002), pero para los distintos sectores de la población y para los distintos segmentos en la distribución del ingreso ese potencial se hará efectivo -o no- de la forma en que se distribuya el ingreso generado. Pese a la evolución relativamente favorable del IND, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 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, simultáneamente se produjo una recuperación en la participación de los dos quintiles de menor ingreso, un fenómeno que no se observaba desde hacía

GRAFICO 3.11

Costa Rica: índice de salarios mínimos reales. 1992-2002

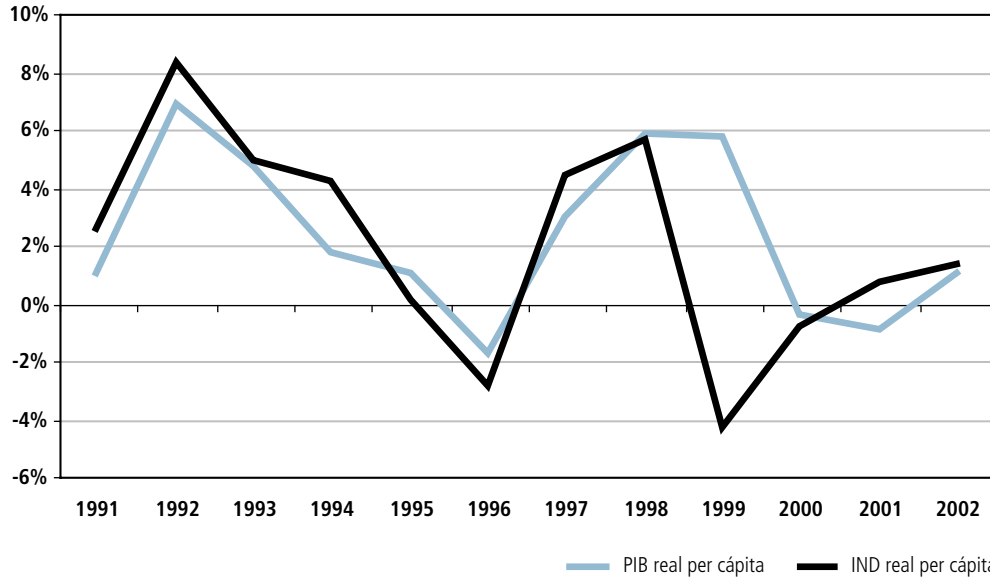
(Base 1984=100)



Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.12

Costa Rica: crecimiento real del producto interno bruto per cápita y del ingreso nacional disponible per cápita. 1991-2002



Fuente: Departamento de Contabilidad Social, División Económica, BCCR.

varios años. Esto tiene el efecto de detener el deterioro del coeficiente de Gini. El ingreso per cápita del primer quintil creció en términos reales un 2,6%, debido a un incremento en el ingreso del hogar²³ y a una disminución en el número de miembros por hogar. En el segundo quintil, el aumento en el ingreso per cápita, 1,13%, obedeció únicamente a la disminución en el número de miembros del hogar, ya que el ingreso mensual del hogar más bien se redujo, lo cual indica que la posible mejoría no sería atribuible a mejores condiciones económicas. El ingreso per cápita de los quintiles tercero, cuarto y quinto disminuyó en términos reales, un 2,18%, un 3,05% y un 0,84% respectivamente. La brecha de ingresos por persona del hogar entre el quintil más rico y el más pobre de la población fue de 176.007 colones en el 2002, según las estimaciones que se pueden hacer con base en la EHPM, que tiene dificultades para captar los ingresos, especialmente los más altos.

La distribución del ingreso en las distintas regiones también mostró diferencias significativas, que no guardan relación con el tamaño del ingreso per cápita de la zona. La mejor distribución del ingreso se dio en la región Huetar Atlántica, seguida por la Pacífico Central y la Central. En estas regiones, los quintiles más pobres tienen una proporción del ingreso de la zona superior a

la del promedio nacional, en tanto que el quintil de mayor ingreso en dichas regiones tiene una proporción menor del ingreso relativo. En cuarto y quinto lugar se ubicaron, respectivamente, la región Brunca y la Chorotega. En esta última, la relación entre el ingreso del quintil más alto y el más bajo es particularmente alta, 24,8 veces, frente al promedio nacional de 15 veces (cuadro 3.10).

La pobreza no se reduce

Como se ha señalado, en el 2002 tanto el PIB como el IND se incrementaron y se detuvo el deterioro en la distribución del ingreso. Pese a estos desarrollos de signo positivo, la pobreza no se redujo y, medida como insuficiencia de ingresos, alcanzó al 20,6% de los hogares, unas 900.000 personas. En el capítulo 2 de este Noveno Informe se presentaron argumentos para sustentar la hipótesis de que, aunque la economía costarricense creció entre 1990 y 2002, desde 1994 no se ha reducido la pobreza porque ese crecimiento económico no ha generado suficientes empleos de calidad, además de que ha incidido negativamente el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso. En este capítulo se ha documentado un tema preocupante: la falta de asociación entre el crecimiento de los sectores productivos y su capacidad para generar empleo.

CUADRO 3.10

Distribución porcentual del ingreso per cápita por quintiles, según región. 2002

Región	I quintil	II quintil	III quintil	IV quintil	V quintil
Total nacional	3,64	7,88	12,53	20,47	55,48
Central	4,04	8,23	12,90	20,94	53,83
Chorotega	2,48	6,48	10,85	18,52	61,66
Pacífico Central	4,11	8,67	13,69	20,82	52,72
Brunca	3,32	7,43	12,56	20,56	56,13
Huetar Atlántica	4,65	9,01	13,83	22,29	50,21
Huetar Norte	4,23	8,41	12,42	19,16	55,79

Fuente: INEC, 2002.

Evolución del nivel de precios

Una de las aspiraciones nacionales que evalúa este capítulo es la de contar con una inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado. En términos cuantitativos esto se logró en el 2002, ya que la inflación fue de 9,68%. Sin embargo, este comportamiento no se sustentó en un déficit fiscal reducido y controlado.

Cabe destacar que, en relación con los demás países de Latinoamérica, la posición relativa de Costa Rica mejoró en el 2002: habiendo sido el país con la tercera inflación más alta en el 2001, pasó a ocupar el séptimo lugar, como resultado del incremento de la inflación en Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

Dos hechos adicionales merecen destacarse. Por un lado, los precios de los bienes y servicios no transables se incrementaron en un 10,1%, en contraste con un 8,6% de los transables. En otras palabras, el comercio y la apertura comercial sirvieron para atenuar la inflación a nivel nacional. Por otra parte, los precios de los bienes y servicios regulados tendieron a crecer más rápidamente que los de los no regulados. Esta diferencia, en buena medida, es el resultado del proceso de eliminación de los subsidios cruzados en el caso de la energía eléctrica, de los aumentos en el precio internacional del petróleo en el caso de los combustibles, del cambio en el modelo tarifario aplicado a los servicios de transporte colectivo, y de la evolución del tipo de cambio. Un punto por considerar es que, según ha indicado la misma ARESEP, los modelos tarifarios incluyen un elemento circular que induce inercia en la inflación: las tarifas se ajustan, en parte, con base en la inflación, pero ese ajuste, por sí mismo, afecta la inflación (ARESEP, 2003).

Las variaciones según componentes del IPC se presentan en el gráfico 3.13, donde se observa que los de mayor crecimiento en el 2002 fueron transportes (13%) y cuidados médicos (11%). Dentro del rubro de transporte destacan el aumento en los combustibles y en las tarifas de los autobuses urbanos. En el grupo de cuidados médicos, los factores que más crecieron fueron analgésicos y antigripales.

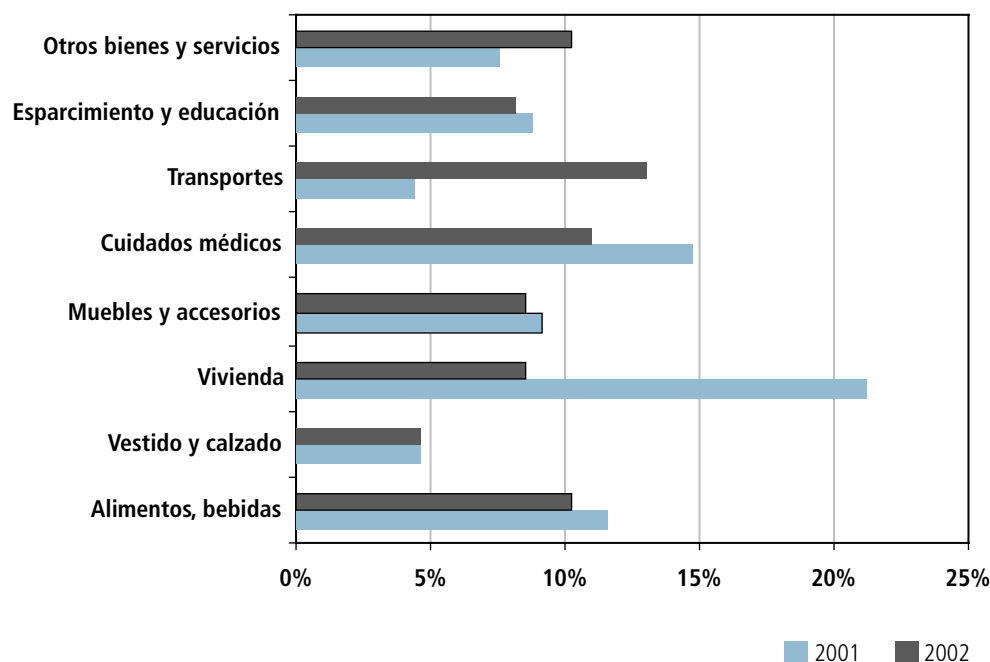
Balanza de pagos, comercio exterior e inversión extranjera directa

Del desempeño de las cuentas externas depende en buena medida la solvencia económica del país. Como se ha mencionado en ediciones anteriores de este Informe, en una economía pequeña y abierta como la costarricense, las oportunidades de crecimiento se generan básicamente en el sector externo. Además, este sector es el principal afectado por los choques que usualmente enfrenta la economía, como consecuencia de cambios en el entorno internacional y en los mercados de los principales productos de exportación.

Los resultados de las cuentas externas en el 2002 se modificaron respecto al año previo, y mostraron un importante deterioro en la cuenta corriente, cuyo déficit alcanzó un 5,6% del PIB (gráfico 3.14). Por otro lado, el ingreso de capital de corto plazo y el crecimiento en la inversión externa directa, junto con la política cambiaria, lograron compensar el déficit originado en la balanza de bienes (7,5% del PIB) y 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 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.

GRAFICO 3.13

Costa Rica: tasa de inflación por componentes del IPC. 2001-2002

Fuente: INEC.

El déficit de la cuenta corriente llegó al 5,6% del PIB

En contraste con la relativa estabilidad inflacionaria, el déficit de la subcuenta de bienes²⁴ 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 en el 2002, aunque a un ritmo menor que las importaciones: un 6,8% en dólares.

La composición de las importaciones en valor CIF muestra que el 54,9% correspondió a materias primas, y un 12,7% a bienes de consumo no duraderos; las zonas francas importaron el 30,8%. Para la industria se importó el 67% y para agricultura el 3,1%. Su impacto en el déficit comercial se analiza más adelante.

El superávit de la subcuenta de servicios²⁵ de la cuenta corriente se redujo de 4,45% del PIB en el 2001 a 4,0% del PIB en el 2002. Este descenso se explica en parte por la caída de un 1,6% en el ingreso de turistas al país²⁶, por efecto de los atentados del 11 de setiembre del 2001, que ciertamente se ubicó por debajo del pronóstico que se había

anunciado. También incidió la reducción en las tarifas y el descenso en el volumen de las llamadas telefónicas internacionales (BCCR, 2003a).

El déficit de la subcuenta de renta²⁷ de la cuenta corriente se redujo de 4,8% del PIB en el 2001 a 3,2% del PIB en el 2002.

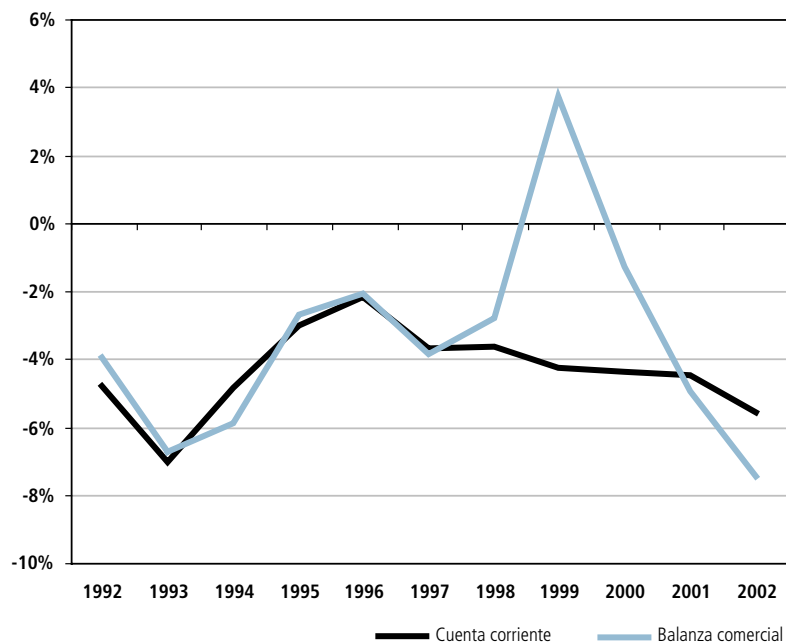
El otro componente de la cuenta corriente, la subcuenta de transferencias corrientes, mantuvo en términos del PIB en el 2002 un superávit de 1%, mientras que en el 2001 fue de 0,9%. Por lo tanto, pese a la disminución en el déficit la subcuenta de renta, las subcuentas de bienes y de servicios llevaron 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).

GRAFICO 3.14

Costa Rica: saldo de la cuenta corriente y la balanza comercial de bienes en relación con el PIB. 1992-2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

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%. No obstante, la composición relativa cambió, por cuanto la deuda externa del Gobierno Central subió de 10,5% del PIB en el 2001 a 11,6% del PIB en el 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 entre los mismos años. Esto, como se verá, tiene implicaciones en el servicio de la deuda.

La inversión extranjera directa se recuperó con respecto a los niveles alcanzados en el 2001, al pasar de 2,7% del PIB a 3,8% del PIB en el 2002, lo cual favoreció la estabilidad del financiamiento del déficit en cuenta corriente. Esta recuperación se explica por una fuerte inversión en el sector de alimentos y bebidas.

Sin embargo, casi la mitad del financiamiento del déficit en cuenta corriente provino de cuentas de capital de naturaleza más volátil y más sujeta a los "sentimientos del mercado" que de la inversión extranjera directa. Así, las entradas netas de capital por inversión de cartera en títulos de deuda representaron un 0,6% del PIB, las relacionadas con créditos comerciales un 0,5% y las correspondientes a inversión en moneda y depósitos prácticamente un 2% del PIB.

En términos generales, los movimientos de capital de estas cuentas tienden a responder a la rentabilidad de las inversiones en colones frente a la de inversiones en otras monedas y en otros mercados, así como a las percepciones relativas del riesgo asociado a dichas inversiones. Dado que las tasas de interés internacionales bajaron a niveles históricamente muy 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 2002 y fue un elemento importante en la atracción de estos flujos de capital. Ahora bien, la volatilidad de este tipo de flujo de capital se debe en parte a su sensibilidad al riesgo moneda y al riesgo país, de modo que, si las percepciones variaran repentinamente, los premios podrían no ser suficientes para mantener las entradas 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.

La política cambiaria

A mediados del 2001 el Banco Central aumentó el ritmo de depreciación del tipo de cambio, con el fin de compensar la apreciación en términos reales y corregir el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta tendencia continuó en los primeros meses del 2002; la depreciación mensual del tipo de cambio pasó de 0,76% en diciembre del 2001, a 0,91% en junio del 2002. En los meses siguientes el ritmo de depreciación mensual tendió a mantenerse cercano a 0,9% (gráfico 3.15).

El índice del tipo de cambio efectivo real multilateral (ITCER), que refleja la paridad del tipo de cambio en relación con una canasta de monedas de los principales socios comerciales del país, ajustada por los diferenciales de inflación, mostró una tendencia hacia la apreciación en términos reales hasta febrero del 2002. Los aumentos en el ritmo de depreciación del tipo de cambio, así como la evolución de la inflación interna y de los demás socios comerciales, permitieron que, a partir de marzo del 2002, el ITCER volviera a incrementarse, lo que implica una depreciación del tipo de cambio en términos reales. Aunque en agosto, setiembre y octubre el ITCER registró nuevamente una cierta apreciación en

los dos últimos meses del año la tendencia se revirtió, hasta llegar a un nivel que no se alcanzaba desde noviembre de 1999.

Composición y destino de las exportaciones

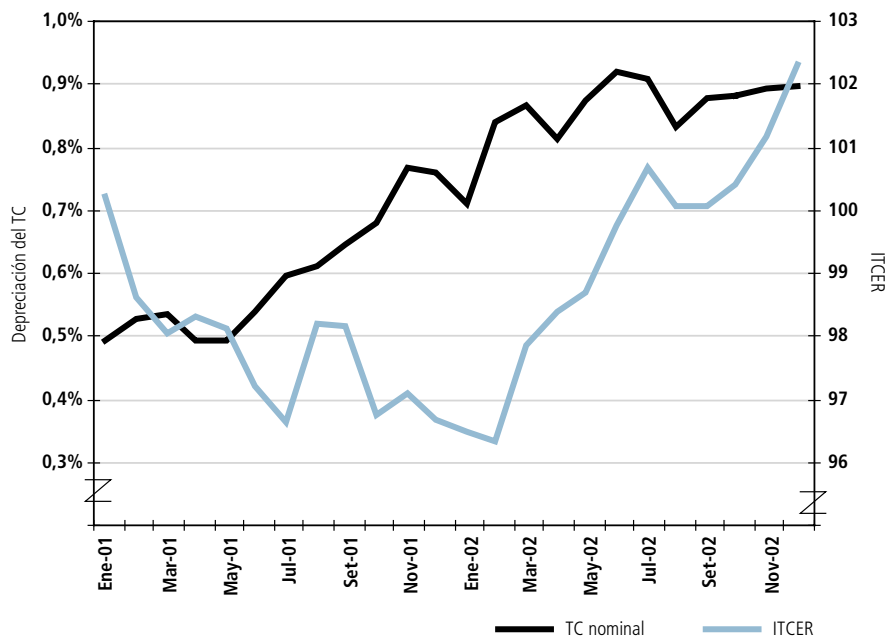
Durante el 2002 el valor FOB de las exportaciones aumentó, desempeño que es destacable en un contexto que presentaba signos de desaceleración en la economía mundial. Esta evolución favorable se debió al aumento del 6,5% en las exportaciones no tradicionales, que representaron el 87% de las totales en el año analizado.

El repunte en la exportaciones no tradicionales se atribuye a las empresas amparadas en zonas francas, que en el 2002 aportaron el 50,5% de las exportaciones totales y crecieron un 11,8%. Si se observan las exportaciones por sector se tiene que el sector industrial creció un 7,4%, representa el 75,9% de las exportaciones y el 65,5% de sus exportaciones se encuentra bajo el régimen de zona franca, donde los productos más dinámicos son los de la industria electrónica, los implementos médicos y los textiles.

Los productos tradicionales, que incluyen café, banano, carne y azúcar y representan el 13% de las exportaciones, mostraron una disminución del 5,5%. Sin embargo, las exportaciones de

GRAFICO 3.15

Costa Rica: tasa de depreciación mensual del tipo de cambio nominal y valor del índice del tipo de cambio efectivo real multilateral (ITCER). 2001-2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

CUADRO 3.11

Características de las exportaciones por régimen aduanero. 2002

	Total	Agrícola	Industria	Pecuario y pesca
Exportaciones por régimen aduanero (millones de US\$)	5.281,3	1.109,9	4.010,3	161,1
Zona franca ^{a/} (%)	50,5	1,7	65,5	12,9
Perfeccionamiento activo ^{b/} (%)	6,3	0,0	8,3	0,0
Definitivo ^{c/} (%)	43,2	98,3	26,3	87,1

a/ Conjunto de incentivos y beneficios que el Estado otorga a las empresas que realicen inversiones nuevas en el país.

b/ Se introducen mercancías al territorio nacional con suspensión de toda clase de tributos y bajo rendición de garantía, para ser transformadas, reconstruidas, ensambladas e incorporadas a conjuntos, entre otros.

c/ Se refiere a la salida de mercancías de procedencia nacional o extranjera que cumplan con las formalidades y los requisitos legales, reglamentarias y administrativos para el uso o consumo definitivo dentro o fuera del territorio nacional.

Fuente: PROCOMER, 2003.

café tuvieron un ligero repunte, pese a la disminución en el volumen exportado, lo que se explica por el aumento en el precio por saco.

En el sector agrícola y el pecuario y pesca se dio una disminución, de 2,9% y 2,4% respectivamente, en el 2002. En el primer caso incidió el descenso en las exportaciones de banano, melón y yuca, entre otros. Entre los productos pecuarios que redujeron sus exportaciones están la carne, el pescado seco o ahumado y algunos productos lácteos.

En los últimos doce años se han diversificado los productos y destinos de exportación, pero aún se evidencian fuertes concentraciones en algunos de estos. Los datos del 2002 muestran que 5 empresas aportan el 37% de las exportaciones industriales y, en el caso del sector agrícola, el porcentaje aportado por el 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 (recuadro 3.4).

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

Como se señaló al analizar la evolución de la cuenta de capital de la balanza de pagos, la inversión extranjera directa (IED) no sólo mostró una fuerte recuperación en el 2002 (gráfico 3.16), sino que registró el monto más alto en su historia (661,9 millones de dólares) y colocó al país como el mayor receptor per cápita de inversión

extranjera directa neta de América Latina (149,6 millones de dólares) (Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa, 2003).

El crecimiento de 46,6% en el 2002 correspondió en buena medida a la compra del 25% de la empresa Florida Bedidas, por parte de la empresa transnacional Heineken, de Holanda.

El significativo avance en términos de inversión en la última década resulta importante en términos del financiamiento del déficit comercial. El Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa (2003) afirma que, desde 1995, la IED ha financiado alrededor del 75% del déficit de la cuenta corriente.

Si se analiza la IED por sectores de destino económico se observan dos tendencias: el aumento de la inversión dirigida al sector industrial y de servicios, y la disminución del sector agricultura y agroindustria como receptor de inversión, producto de la crisis del sector cafetalero y, por ende, del agrícola. Específicamente en el año 2002, el 72,9% de la inversión se dirigió a la industria, un 11,5% al turismo, un 7,9% a los servicios y un 3% al sistema financiero, con el remanente distribuido entre los demás sectores de actividad económica.

Por país de procedencia, Estados Unidos sigue siendo el principal inversionista directo en Costa Rica, pero su participación ha disminuido fuertemente en los últimos cinco años, al pasar de representar del 75% en 1997 al 38% en el 2002.

Otros países que son importantes por sus inversiones en Costa Rica son Canadá, cuyos fondos se destinan a proyectos turísticos, México,

RECUADRO 3.4

Política para la promoción de las exportaciones

A partir de 1984, Costa Rica inició un proceso de reinserción en la economía mundial, como una vía para recobrar el crecimiento e impulsar su desarrollo. Con un fuerte protagonismo estatal, se establecieron instrumentos y políticas explícitas de atracción de inversiones y fomento de exportaciones, a fin de compensar el sesgo antiexportador heredado de la época de la sustitución de las importaciones y promover las exportaciones de productos denominados no tradicionales hacia terceros mercados, fuera de la región centroamericana. Entre los principales mecanismos de las políticas de incentivo a las exportaciones figuraron: la Ley de Admisión Temporal, el Contrato de Exportación, el Certificado de Abono Tributario (CAT) hasta por un 15% del valor FOB de las exportaciones y la Ley de Zonas Francas, que fomentó en gran medida el establecimiento y desarrollo de parques industriales en el país, así como la atracción de inversión extranjera directa que contribuyó de manera significativa al incremento y diversificación de las exportaciones. Costa Rica logró atraer inversión extranjera en áreas como la industria electrónica y la de implementos médicos, servicios como los centros de llamadas internacionales y las oficinas corporativas que dan servicios de administración y compra de insumos a empresas en el exterior.

Como resultado de este esfuerzo, las exportaciones crecieron alrededor de cinco veces desde 1985 y la estructura se diversificó: la dependencia de las exportaciones tradicionales decreció a un 15% del total exportado en el 2000 y el país pasó a ocupar el primer lugar en Latinoamérica en exportaciones per cápita.

No obstante los éxitos logrados, la política de exportaciones tuvo también una serie de características, que a la postre, se han convertido en problemas importantes, tales como:

- El elevado costo fiscal de la estrategia de fomento de las exportaciones, ya que, por una parte, las exoneraciones a las importaciones significaron una reducción notable en los ingresos tributarios y, por otra parte, los CAT requirieron una considerable erogación del fisco.
- Los incentivos no siempre lograron fortalecer la capacidad productiva de las empresas locales y hacerlas competitivas sin el apoyo estatal.
- La mayor parte del incentivo se concentró en unas pocas empresas, el número de exportadores no creció de manera significativa y el pago del beneficio no se ligó a variables como empleo e incrementos importantes en el valor agregado nacional.
- Dificultad de los encadenamientos productivos: el dinamismo de las empresas de zona franca contrasta con el estancamiento que muestra el resto de las empresas nacionales.

El esfuerzo de apertura de la economía no ha concluido y el país debe resolver las limitaciones planteadas. La expiración de la legislación sobre incentivos a las exportaciones, así como los acuerdos internacionales de comercio, que establecen la eliminación de los subsidios a las exportaciones en los próximos años, ha hecho que cada vez más se tome conciencia sobre la necesidad de desarrollar nuevas acciones para mejorar el desempeño competitivo y la inclusión de las empresas nacionales en la actividad exportadora.

Fuente: Alonso, 2003b.

por su inversión en la industria alimentaria, y Centroamérica y Panamá, que han incursionado en los sectores de servicios financieros y en el desarrollo de proyectos inmobiliarios. La participación de Europa como inversionista directo en Costa Rica resalta considerablemente; en 1997 la IED originaria de ese continente representaba tan solo el 7% del total, mientras que en el año en estudio se convirtió en el segundo inversionista, con un 37% del total (un 34,5% del total previo de Holanda).

Como resultado, en buena medida, de esta dinámica de inversión, la distribución por “grupos de empresas” tuvo un importante cambio:

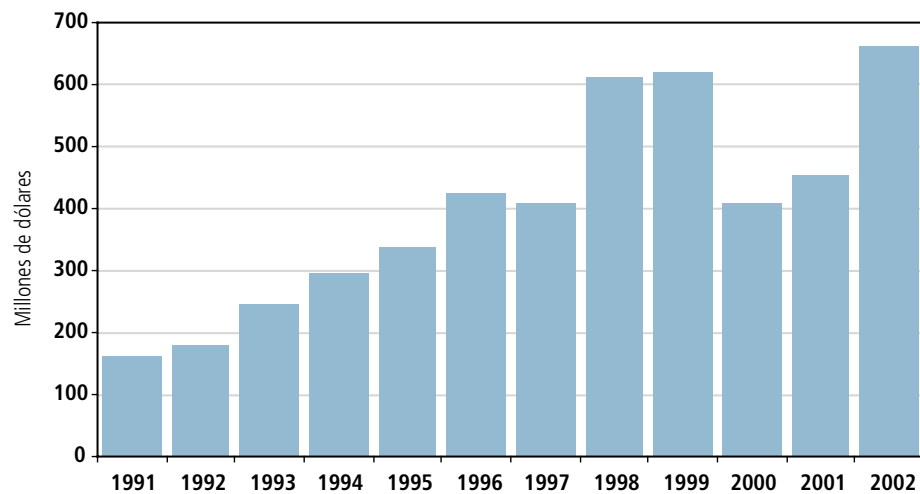
las empresas en régimen regular pasaron de representar el 24,7% de la inversión recibida en el 2001, a un 53% en el 2002, en tanto que la inversión destinada a zona franca, que había alcanzado el 61% del total en 1998 y aún en el 2001 representó un 40%, llegó a un 34% en el 2002.

El 2002 fue un año intenso en negociaciones y acuerdos de comercio exterior

El objetivo de la negociación de acuerdos comerciales internacionales es que el sector productivo costarricense cuente con un ambiente externo más previsible y estable, que permita

GRAFICO 3.16

Costa Rica: evolución de la inversión extranjera directa 1991-2002



Fuente: Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa, 2003.

potenciar las oportunidades que el comercio puede ofrecer al proceso de desarrollo económico y social del país. Los acuerdos comerciales se impulsan simultáneamente a nivel multilateral, regional o bilateral, dependiendo de la coyuntura tanto nacional como internacional (COMEX, 2003a).

El 2002 fue un año intenso en materia negociaciones y acuerdos de comercio exterior. Destaca la entrada en vigencia los acuerdos comerciales con Chile (febrero), República Dominicana (marzo) y Canadá (noviembre). Además, durante el año se dieron negociaciones con Trinidad y Tobago, así como con Panamá. También se realizaron conversaciones sobre comercio con Uruguay y se lograron dos acuerdos de cooperación para promover el intercambio comercial con Taiwán. Los cuadros 3.12 y 3.13 presentan el conjunto de acuerdos, junto con una descripción de la gradualidad de la desgravación acordada y otras características. La cantidad y magnitud de los acuerdos comerciales reafirman lo crucial de las decisiones actuales en esta materia para el desarrollo del país.

Además, en el 2002, se elaboró un plan para la negociación de un TLC entre Estados Unidos y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estados Unidos es un socio comercial de primera magnitud, tanto por ser el destino principal de las exportaciones centroamericanas,

como por la generación de empleo que éstas originan. En el caso costarricense, si a esto se agrega el flujo propiamente regional, el resultado es la preparación de una negociación que involucra dos tercios del intercambio comercial costarricense. Desde esta perspectiva, cobra la mayor relevancia preparar una negociación sobre las bases más sólidas y claras posibles.

Al momento de edición de este Informe los gobiernos centroamericanos y de Estados Unidos, habían sostenido siete rondas de negociación, organizadas para la discusión en cinco grupos de trabajo: acceso a mercados, servicios e inversión, compras del sector público y propiedad intelectual, solución de controversias y disposiciones institucionales, y temas laborales y ambientales. Paralelamente han funcionado grupos sobre cooperación, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y mecanismos de defensa legítima de la producción, específicamente lo relativo a salvaguardas. Igualmente, en “cuartos adjuntos” han participado sectores empresariales y otras organizaciones sociales.

Las primeras cinco rondas se concentraron en la exposición de las ofertas de cada parte y el intercambio de información sobre la situación de los países y su legislación. En la sexta ronda se logró concluir la discusión en dos capítulos del tratado: comercio electrónico y facilitación del

comercio. En el área de cooperación, se acordó la creación de un instituto para la capacidad comercial, un centro generador de iniciativas en donde las empresas y gobiernos centroamericanos pueden buscar apoyo para preparar sus economías para el libre comercio con Estados Unidos. En la séptima ronda, celebrada entre 15 y el 19 de setiembre en Managua, los países concentraron la discusión en acceso a mercados y reglas de origen específicas. En el campo de la agricultura se acordaron los plazos de desgravación de los productos agrícolas sobre la base de una propuesta centroamericana:

cero, cinco, diez, doce y quince años. Además, se logró un acuerdo sobre los criterios que van a orientar la discusión en el caso de aquellos productos que estén sujetos a un contingente arancelario. En materia textil el avance más significativo fue la aceptación, por parte de Estados Unidos, de incluir dentro de la lista de escaso abasto un 65% de los productos originalmente propuestos por Centroamérica. También se discutieron en detalle las reglas de origen específicas y se logró concluir la discusión del capítulo del tratado en materia de salvaguardias (COMEX, 2003).

CUADRO 3.12

Principales características de los acuerdos comerciales vigentes de Costa Rica

	Centroamérica	México	Chile	República Dominicana	Canadá	CARICOM
Entrada en vigencia	Julio 1963	Enero 1995	Febrero 2002	Marzo 2002	Noviembre 2002	Falta ratificar por las partes
Distribución de las partidas arancelarias según programa de desgravación de Costa Rica	99,2% libre comercio 0,7% exclusión 0,1% control de importación	73,1% libre comercio 11,8% 5 años 12,5% 10 años 0,4% 15 años 1,1% exclusión	73,4% libre comercio 9% 5 años 12,8% 12 años 0,9% 16 años 3,8% exclusión 0,1% carne de bovino	91,2% libre comercio 0,7% 5 años 7,8% exclusión 0,1% contingente 0,4% tratamiento aceites	65,1% libre comercio 18,7% 8 años 0,03% 9 años 14,6% 15 años 0,4% contingente 1,1% exclusión	93% libre comercio 1,6% 4 años 4,2% exclusión 1% pendiente 0,1% tratamiento especial para carne de bovino
Distribución de las partidas arancelarias según programa de desgravación del socio comercial	99,2% libre comercio 0,7% exclusión 0,1% control de importación	82,7% libre comercio 7,1% 5 años 8,8% 10 años 0,1% 15 años 1,1% exclusión 0,2% otros	4,6% libre comercio 0,3% 5 años 0,2% 12 años 0,7% 16 años 3,8% exclusión 0,1% carne bovino 0,3% petróleo y derivados	92,1% libre comercio 0,5% 5 años 7% exclusión 0,1% contingente 0,4% tratamiento aceites	86,3% libre comercio 0,8% 5 años 10,8% 8 años 0,1% 9 años 1,9% exclusión	91% libre comercio 2,5% 4 años 5,3% exclusión 1% pendiente 0,2% tratamiento especial para carne de bovino
Exportaciones (millones de US\$)	2000 623,5 2001 649,7 2002 693,1	2000 98 2001 87,3 2002 115	2000 4,8 2001 5,5 2002 4,8	2000 48,3 2001 56,4 2002 77,1	2000 123,1 2001 121,9 2002 156,6	2000 47,5 2001 57,2 2002 58,5
Importaciones (millones de US\$)	2000 315,2 2001 313,3 2002 350,6	2000 393 2001 382 2002 369	2000 52,5 2001 55,9 2002 76,1	2000 3,8 2001 4,3 2002 5,6	2000 58,3 2001 40,6 2002 48,4	2000 38,3 2001 13,2 2002 42,9

Fuente: COMEX, 2003a.

CUADRO 3.13

Principales productos y empresas que participan en el intercambio comercial bajo acuerdos vigentes

	Centroamérica	México	Chile	República Dominicana	Canadá	CARICOM
Principales productos de exportación, 2002	Las demás preparaciones alimenticias, otros medicamentos, compresas, taponnes y similares, los demás conductores eléctricos, productos laminados de hierro, refrigeradores domésticos, botellas o frascos de vidrio, galletas dulces	Aceite de palma en bruto, máquinas y aparatos para panadería, hojas y tiras de aluminio, partes y accesorios para computadoras, medicamentos, aceite de almendra en bruto, botellas y demás envases de vidrio, anuncios, carteles y placas indicadoras	Otros medicamentos, hojas y tiras de aluminio, preparaciones alimenticias, sostenes, aceites de petróleo, las demás cosas y adhesivos, bragas de fibras sintéticas, resinas epoxi	Las demás jeringas, agujas y similares, las demás manufacturas de plástico, otros medicamentos, las demás preparaciones alimenticias, botellas, frascos de vidrio, galletas dulces, barquillos, los demás libros impresos, sacos, bolsitas de plástico	Bananos, piñas tropicales, circuitos integrados, azúcar de caña, melones, café sin tostar, partes y accesorios para computadoras, las demás jeringas, agujas y catéteres	Otros medicamentos, botellas, frascos de vidrio, jabón de tocador, otros envases de vidrio, botellas y frascos de vidrio menores de 1 litro, cajas de papel o cartón corrugados, refrigeradores domésticos, aparatos de cocción y calentaplatos de combustible
Principales empresas exportadoras	FTZ Coca Cola, Scott Paper Company de CR, Pfizer zona franca, Roche Servicios, Bridgestone, Firestone de CR, Vidriera Centroamericana, Cooperativa de Productores de Leche, Atlas Industrial	Cía Industrial, Aceitera Coto 54, Panificadora Bimbo, Aluminios Nacionales, RTC Termoformas, Componentes INTEL, Babylliss CR, Vidriera Centroamericana, Cía Palma Tica	Merck Sharp and Dohme, Aluminios Nacionales, Novartis Consumer, Leonisa de CA, Adhesivos Especiales, ADHES, Recope, H.B. Fuller, Derivados de Maíz Alimenticio	Abbot Laboratorios, Roche Servicios, Vidriera Centroamericana, Alimentos Especiales, Merck Sharp and Dohme, Trejos Hnos Sucesores, Atlas Industrial, Alimentos Ligeros de CA	LAICA, Babylliss CR, Derivados de Maíz Alimenticio, Confecciones Jinete, Sawtek, Industria Cerámica Costarricense, Intertec, Conservas del Valle	Vidriera Centroamericana, Merck Sharp and Dohme, Irex de CR, Roche Servicios, Atlas Industrial, Standard Fruit Co, Crown Cork CA, FTZ Coca Cola
Principales productos de importación, 2002	Preparaciones de limpieza, camisones y pijamas, otros medicamentos, productos de base de cereales, frijoles comunes, cigarrillos que contengan tabaco, algodón, dentríficos	Los demás medicamentos, aparatos receptores de TV, papel y cartón recubierto, vehículos para transporte de mercancías, aguacates, automóviles de turismo, las demás preparaciones alimenticias, pañales para bebés, toallas sanitarias	Alambre de cobre electrolítico, aceites crudos de petróleo, madera aserrada, manzanas frescas, alambre de cobre, tomates preparados, los demás vinos, placas, hojas, lose-tas y similares	Barras de hierro y acero sin alear, cacao, otros medicamentos, aceite en bruto de palma, pasta de cacao, las demás placas, láminas de plástico, los demás cueros, las demás manufacturas de plástico	Papel prensa en bobinas, cloruro de potasio, papel Kraft para sacos, máquinas para moldeo por inyección, los demás papeles y cartones, monofilamentos, papel Kraftliner, fibras ópticas	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, gas natural, productos laminados de hierro o acero sin alear, policloruro de vinilo, atunes de aleta amarilla, otros medicamentos, grupos frigoríficos de compresión, sulfatos de aluminio

CUADRO 3.13 (continuación)

	Centroamérica	México	Chile	República Dominicana	Canadá	CARICOM
Principales empresas importadoras, 2002	Unilever de CA, Colgate Palmolive, Bayer S.A., Pedro Oller S. A., Grupo Cons-tenla, British American Tobacco, Cía Nestlé S.A., ESSO Standard Oil	Cooperativa de Productores de Leche, CEFA Farmacéutica, Grupo Copamex de CA, Procter & Gamble Interamericas, Continentes SA., Merck Sharp and Dohme, Scott Paper Co de CR, Gillette de CR	Conducen, Recope, Fruta Internacional, Unilever de CA, Forestal Arauco CR, Macopa, BCCR, Atlas Industrial	Cía Constructora Van Der Laat y Jiménez, Costa Rica Cocoa Products, Cía Palmática, Acrílicos S.A., Cía Farmex, Grusaba S. A., Industria Cerámica Costarricense, Belca CR	Fábrica de Harinas de CA, La Nación, Abonos del Pacífico, Industria Nacional de Papel, Trejos Hnos Sucesores, Sociedad Periodística La Extra, Compañía Costarricense de Café, Corrugadora de CR	RECOPE, METALCO, Durman Esquivel, MENAFAR, Químicos Holanda C.R., Importaciones Centroamericanas y M.S. Desarrolladora y Comercializadora Inter, La Milpa tico import

Fuente: COMEX, 2003a.

Solvencia de las cuentas fiscales

Al igual que la balanza de pagos, el desempeño de las finanzas públicas, dependiendo del contexto y del valor, refleja parte de la solvencia económica de un país. En este sentido, la aspiración nacional de un déficit reducido y controlado, que no ponga en peligro la estabilidad económica ni comprometa los recursos públicos para la inversión futura, se alejó durante el 2002. La valoración de la situación fiscal en ese año examina el comportamiento del déficit y sus componentes, así como de su financiamiento.

Un hecho sobresaliente en el 2002 fue el retorno del ciclo político-electoral de las finanzas públicas. Este ciclo se relaciona con la manipulación de algunas variables económicas con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado acerca de su nivel de bienestar y, consecuentemente, obtener resultados más favorables en los procesos electorales (Ulate, 2000). En el gráfico 3.17 se presenta el déficit del Gobierno Central como porcentaje del PIB a partir de 1984; los años electorales se destacan mediante una barra vertical. En 1998, a pesar de ser un año electoral, el déficit se redujo y el tradicional “paquete tributario” de inicios de gobierno no fue necesario. Sin embargo, entre el 2001 y el 2002 el déficit volvió a crecer, por lo que no sorprende que la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal se haya convertido rápidamente en un tema prioritario para las nuevas autoridades.

Este retorno del ciclo político constituye una mala noticia para el país: la responsabilidad fiscal es compatible con todo tipo de modelos de desarrollo económico; el desequilibrio fiscal recurrente con ninguno²⁸. Dado que esta afirmación podría parecer osada, de inmediato se presentan los datos que la sustentan, a partir del análisis detallado del desempeño de las finanzas públicas.

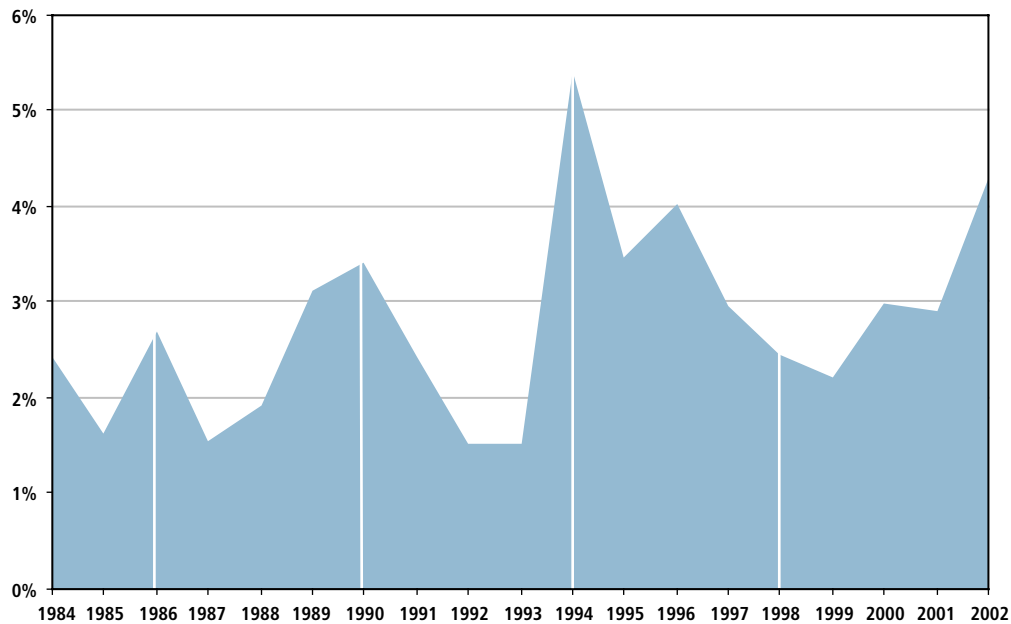
Evolución del déficit fiscal del Gobierno Central

De acuerdo con la información publicada por el Banco Central, el déficit financiero del Gobierno Central, medido como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos reconocidos se incrementó²⁹ considerablemente en el 2002, cuando llegó a representar el 4,3% del PIB, en contraste con el 2,9% observado 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). Los dos cambios son relevantes, pues ambos casos generan importantes efectos en las finanzas.

Desde el punto de vista del manejo de la política fiscal, este no fue un resultado fortuito, producto de algún fenómeno impredecible; por el contrario fue un hecho no sólo predecible sino efectivamente predicho -en la edición anterior de este Informe- dado el manejo de las finanzas públicas en el año anterior.

GRAFICO 3.17

Costa Rica: déficit del Gobierno Central en relación con el PIB. 1984-2002

Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

En efecto, en el Octavo Informe se indicó que la reducción en el déficit del sector público global, de 3,8% del PIB en el 2000 a 2,9% del PIB en el 2001, no era sostenible. Por un lado, se señaló que el Gobierno Central había recibido ingresos que se darían una sola vez en el 2001, producto de posposiciones de recaudación de impuestos en el 2000 y de 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 finalmente no se concretó, pero que se mantiene vigente: el hecho de que 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 el 2001, pero que, dado el nivel de éstas, era probable que volvieran a aumentar en el 2002, con el consecuente impacto sobre el gasto.

Disminuyen los ingresos tributarios

La reducción en los ingresos totales del Gobierno Central se debió a la caída en la recaudación

interna del impuesto selectivo de consumo, 0,39 puntos porcentuales del PIB (equivalente a 19.651,5 millones de colones), el de ventas y el de la renta, con 0,03 puntos porcentuales del PIB cada uno. En todos estos casos era de esperar una recaudación menor a la del 2001, porque ésta fue extraordinaria, debido al cambio de fechas de pago introducido por la Ley de Simplificación Tributaria, que prácticamente significó un mes adicional de recaudación en el 2001, y a que una parte de los impuestos que correspondían al 2000 se recaudó efectivamente en el 2001. Adicionalmente, en el caso del impuesto selectivo de consumo, la recaudación se vio especialmente afectada por la Ley de Simplificación Tributaria, pues se desgravaron ciertos bienes, como las bebidas no alcohólicas y los jabones de tocador (cuadro 3.14).

Cabe advertir que estos cambios de magnitud, en apariencia pequeños por estar expresados en relación con el PIB, pueden conducir a una impresión errónea. Una variación de 1,4% del PIB en el déficit del Gobierno Central, significa un incremento de poco menos del 50% en este déficit con respecto al año anterior, o equivale a una

CUADRO 3.14

Ingresos tributarios del Gobierno Central. 1999-2002

(millones de colones)

	1999	2000	2001	2002	Variación 2001-2002
Ingresos totales	547.434	599.101	704.130	781.798	77.668
Aduanas	229.288	267.266	293.898	361.168	67.269
Renta	118.859	122.032	152.653	169.880	17.226
Ventas	85.853	91.066	130.382	144.688	14.306
Consumo	28.886	27.899	31.780	12.129	-19.651
Otros	84.548	90.839	95.416	93.934	-1.482
Porcentaje del PIB					
Ingresos totales	12,13	12,18	13,07	12,90	-0,16
Aduanas	5,08	5,43	5,46	5,96	0,51
Renta	2,63	2,48	2,83	2,80	-0,03
Ventas	1,90	1,85	2,42	2,39	-0,03
Consumo	0,64	0,57	0,59	0,20	-0,39
Otros	1,87	1,85	1,77	1,55	-0,22
Crecimiento anual					
Ingresos totales	23,16	9,44	17,53	11,03	-6,50
Aduanas	8,54	16,56	9,96	22,89	12,92
Renta	54,36	2,67	25,09	11,28	-13,81
Ventas	10,3	6,07	43,17	10,97	-32,20
Consumo	-0,24	-3,42	13,91	-61,84	-75,75
Otros	71,62	7,44	5,04	-1,55	-6,59

Fuente: Flujo de Caja, Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

cifra cercana al 10% de los ingresos tributarios, y está en el orden de las decenas de miles de millones de colones. Así, una conveniente relación con el PIB se convierte en indicador, que fácilmente permite comparar entre países y épocas distintas, pero que, por lo que se explicó, no debe confundir al lector.

La disminución en la recaudación interna de los impuestos antes mencionados se compensó en parte por las mejoras introducidas en la administración tributaria, producto de las reformas del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la ampliación de la base gravable del impuesto de ventas y la creación de un impuesto único sobre los hidrocarburos, cuyo efecto se manifestó en una mayor recaudación en aduanas (BCCR, 2003a), equivalente al 0,5% del PIB en el 2002. Por su naturaleza, esta última modalidad de recaudación no se vio afectada por los cambios de fechas en el 2001, en tanto que en el 2002 el crecimiento extraordinario en las importaciones significó también un aumento considerable en términos reales en la base los tributos indicados.

Se eleva el gasto dentro de una estructura bastante rígida

El aumento en los gastos del Gobierno Central fue generalizado en todas las partidas de la clasificación económica (cuadro 3.15). El mayor incremento se dio en transferencias corrientes (0,47 puntos porcentuales del PIB), tanto al sector público, por los pagos realizados a la CCSS³⁰, FODESAF y el BANHVI, como al sector privado. Aunque en principio, la mayor parte de estas transferencias está determinada por ley, en la práctica los pagos a ciertas entidades se habrían realizado según las disponibilidades de recursos y las necesidades de las mismas, por lo que el aumento en el 2002 podría constituir simplemente un restablecimiento del flujo correspondiente que se habría reprimido en el 2001.

El segundo rubro del gasto con mayor crecimiento fue el de intereses, principalmente de la deuda interna (0,31 puntos porcentuales del PIB)³¹, debido al aumento en las tasas de interés y en el *stock* de deuda interna producto del

mismo déficit fiscal. En general, este es un rubro sobre el cual hay poco control, excepto en el grado en que la emisión de deuda externa o interna denominada en dólares permite una contabilización menor de gasto en intereses.

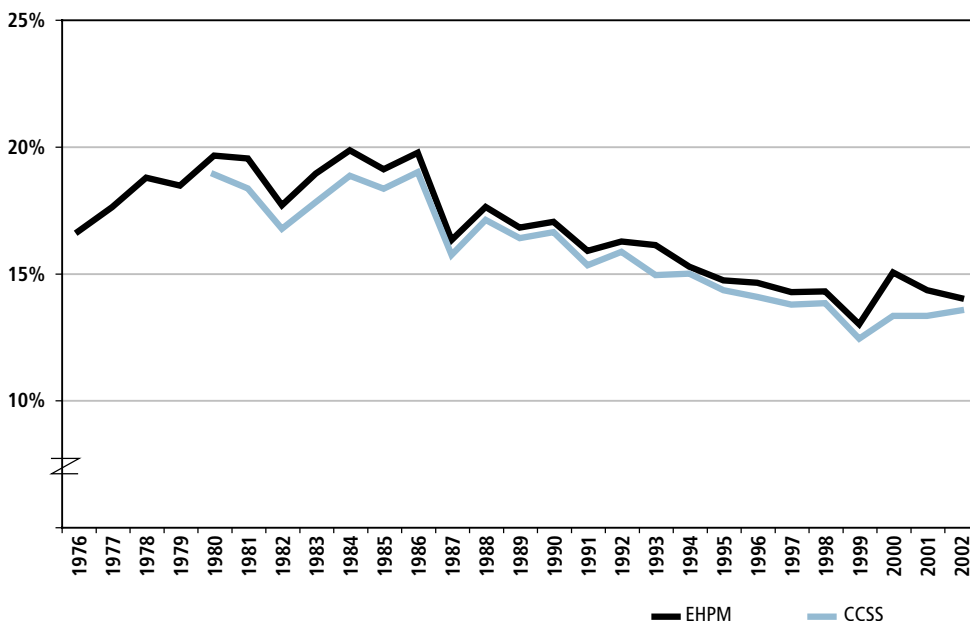
El gasto en salarios también creció de manera significativa, 17,9%, lo que contribuyó en un monto equivalente al 0,24% del PIB al incremento en el déficit. Esta es una categoría de gasto con una gran rigidez hacia la baja, pero es posible contener su crecimiento “congelando” las contrataciones de personal 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 del 4,2%. Además es probable que el fuerte aumento de la planilla en el 2001 (14,6%), aún repercutiese en el 2002, al cumplirse un año de las nuevas contrataciones. Cabe advertir que al analizar el crecimiento del empleo público es preciso indagar acerca del comportamiento en el largo plazo; de otra forma, la valoración sobre el tema correría el riesgo de ser inexacta, además de que podría llevar a conclusiones incorrectas (gráfico 3.18).

La evolución del porcentaje de los ocupados en el sector público según dos fuentes de información, los registros administrativos de la CCSS (1980 a 2002) y la Encuesta de Hogares (1976 a 2002), muestra una reducción, en la mayor parte de los años de referencia, de poco más de 5 puntos porcentuales respecto al valor máximo histórico, esto es, una pérdida de importancia relativa de alrededor de una cuarta parte. Las excepciones se pueden localizar en los extremos de las series. La excepción más reciente obedece a algunas ampliaciones en el empleo público, asociadas a nuevas prioridades en educación y seguridad incorporadas por administraciones anteriores. Este crecimiento es registrado también por las cifras de las plazas en cargo fijos y jornales en el Gobierno Central y el resto del sector público, de acuerdo con información de la Autoridad Presupuestaria.

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 un mayor grado de discrecionalidad, por lo que su incremento, aunado a los aumentos en los demás rubros, apunta hacia una falta de contención en el gasto en general.

GRAFICO 3.18

Costa Rica: ocupados en el sector público, según fuente. 1976-2002



Fuente: Dirección Actuarial de la CCSS y EHPM, INEC.

CUADRO 3.15

Ingresos totales y gastos reconocidos del Gobierno Central. 2001-2002

	En millones de colones			Porcentaje del PIB		
	2001	2002	Crecimiento nominal	2001	2002	Variación
Ingresos totales (A)	725.563,4	808.802,0	11,5	13,47	13,35	-0,12
Ingresos corrientes	722.091,9	808.750,7	12,0	13,40	13,35	-0,05
Tributarios	511.337,0	570.679,5	11,6	13,23	13,23	0,00
No tributarios	6.874,5	4.636,2	-32,6	0,13	0,08	-0,05
Transferencias corrientes	2.273,3	2.689,6	18,3	0,04	0,04	0,00
Ingresos de capital	3.471,5	51,3	-98,5	0,06	0,00	-0,06
Gastos totales netos de intereses (B)	668.406,1	808.696,7	21,0	12,41	13,35	0,94
Gastos corrientes sin intereses	595.189,0	718.566,2	20,7	11,05	11,86	0,81
Sueldos y salarios	267.036,9	314.748,7	17,9	4,96	5,20	0,24
Compra de bienes y servicios	26.625,1	36.146,0	35,8	0,49	0,60	0,10
Transferencias corrientes	301.527,0	367.671,5	21,9	5,60	6,07	0,47
Sector público	129.697,2	155.945,5	20,2	2,41	2,57	0,17
Sector privado	170.425,4	209.784,5	23,1	3,16	3,46	0,30
Sector externo	1.404,4	1.941,5	38,2	0,03	0,03	0,01
Gasto de capital	73.217,1	90.130,5	23,1	1,36	1,49	0,13
Inversión real	16.100,5	21.729,2	35,0	0,30	0,36	0,06
Transferencias	57.116,6	68.335,8	19,6	1,06	1,13	0,07
Resultado primario (A-B)	57.157,3	105,3	-99,8	1,06	0,00	-1,06
Servicio de intereses	213.865,8	259.416,6	21,3	3,97	4,28	0,31
Deuda interna	174.019,3	211.223,4	21,4	3,23	3,49	0,26
Deuda externa	39.846,5	48.193,2	20,9	0,74	0,80	0,06
Total de gastos reconocidos (D)	882.271,9	1.068.113,3	21,1	16,38	17,63	1,25
Resultado financiero total (A-D)	-156.708,5	-259.311,3	65,5	-2,91	-4,28	-1,37
Financiamiento neto requerido	154.203,0	250.620,0	62,5	2,86	4,14	1,27
Externo neto	52.873,0	59.147,0	11,9	0,98	0,98	-0,01
Interno neto	101.330,0	191.473,0	89,0	1,88	3,16	1,28

Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda, con base en la liquidación del Presupuesto Nacional.

En el año 2002, del total de gastos del Gobierno Central, un 33,8% correspondió al pago de salarios y contribuciones a la seguridad social, un 24,29% al pago de intereses sobre las deudas interna y externa, y un 19,64% a transferencias al sector privado, principalmente por concepto de pensiones. Esto arroja un resultado de 77,73% del gasto total con un alto grado de rigidez. El componente de salarios no se logra reducir, de manera duradera, sino a través de reducciones permanentes en la planilla del sector público, medida que conlleva dificultades políticas obvias, cualesquiera

que sean sus méritos o faltas desde el punto de vista de la buena administración del Presupuesto Nacional. La tendencia en el pago de pensiones será hacia el aumento y, salvo reducciones importantes en la magnitud de la deuda -otro tema en el que es posible avanzar, pero no sin decisiones que conllevan un alto grado de dificultad y conflicto político- también tenderá a aumentar el rubro de intereses.

En otras palabras, la rigidez en el gasto público es un problema cuya magnitud tenderá a crecer en el futuro, salvo que se adopten medidas de

fondo ya sea en el gasto o en el ingreso del sector público. El problema no se solucionará apelando a una ejecución austera de los presupuestos públicos (recuadro 3.5). Las implicaciones de esta rigidez tienen diversas vertientes, una de las cuales se explora en el tema especial que se incorpora al final de esta sección, sobre la gestión de la red vial.

Nótese, además, que en este análisis no se han incluido las transferencias al sector público, rubro en el que el Ministro de Hacienda goza de cierta flexibilidad, pero que tiene su origen en obligaciones legales o constitucionales que limitan ese margen de maniobra, en un entorno en que la presión para que se realicen los desembolsos va en aumento. Si se incluyen estas transferencias, más del 88% del gasto total del Gobierno Central muestra un importante problema de rigidez.

Se sofisticó el marco legal para la gestión del Presupuesto Nacional, pero es débilmente aplicado

En el *Octavo Informe Estado de la Nación* se destacó, en un recuadro, la importancia de la aprobación de la nueva Ley de Presupuestos Públicos, como un marco general para la modernización de la gestión presupuestaria en Costa Rica, con base en principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas. No obstante, en esa oportunidad se señaló que ni el Ministerio de Hacienda ni el de Planificación habían remitido a la Asamblea Legislativa ninguno de los nuevos informes previstos por la Ley, alegando imposibilidad material para hacerlo. Quedó entonces la duda acerca de si en el año siguiente se harían los esfuerzos necesarios para poner en práctica la nueva legislación.

La respuesta es negativa. La Contraloría General de la República, en su *Memoria Anual* del 2002, realizó una evaluación positiva del marco legal de la gestión presupuestaria en Costa Rica -que comprende, además de la Ley de Presupuestos, otros instrumentos como la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley General de Control Interno- pero se vio obligada a reportar que en el 2002, por segundo año consecutivo, el Ministerio de Hacienda no remitió los informes previstos por la Ley al cierre del ejercicio económico de cada año. Un mayor detalle sobre este tema se incorpora en el capítulo 5 de este Informe.

Tal parece que la voluntad del legislador en cuanto a la transformación del proceso de gestión del Presupuesto Nacional no ha sido acompañada,

hasta ahora, por la voluntad de la Administración para hacer realidad ese avance.

El financiamiento del déficit del Gobierno

En relación con el financiamiento del déficit del Gobierno Central, en el 2002 hubo un mayor uso de recursos acumulados en caja, en particular de 153 millones de dólares depositados en el Banco Central que, en principio, iban a utilizarse para capitalizar a esta entidad. Esto permitió que, si bien el déficit en el 2002 fue mayor que en el 2001, el financiamiento mediante la emisión de bonos en los mercados interno y externo fuesen ambos menores en el 2002 que en el 2001, es decir, evitó que se tuviese que realizar mayores colocaciones en el mercado interno, con el consecuente impacto sobre las tasas de interés y, por ende, sobre el gasto en intereses. Sin embargo, también significó que, al no capitalizar el BCCR, las pérdidas de éste seguirán creciendo y, eventualmente, presionando la estabilidad.

Lo anterior además implica que el incremento en la deuda pública fue menor de lo que habría sido si el Gobierno hubiese tenido que recurrir en mayor medida a la colocación neta de bonos en el mercado interno o en el externo. De este modo, la deuda interna del Gobierno apenas ascendió de 28% del PIB en el 2001, a 28,6% del PIB en el 2002, en tanto que la deuda externa pasó de 10,5% del PIB en el 2001 a 11,6% del PIB en el 2002³².

Las pérdidas del Banco Central

Las pérdidas del Banco Central pasaron de 1,2% del PIB en el 2001 a 1,4% del PIB en el 2002, debido a una disminución en sus ingresos (0,09% del PIB) y a un aumento en sus gastos (0,17% del PIB). La merma en los ingresos fue consecuencia de la reducción en las tasas de interés en los mercados internacionales en los que el BCCR tiene invertidas sus reservas monetarias. Adicionalmente, el aumento de las tasas de interés en el mercado local y el crecimiento de la deuda del mismo ente emisor provocaron un incremento en el gasto en intereses en moneda nacional.

En general, las pérdidas del Banco Central obedecen fundamentalmente a su endeudamiento (recuadro 3.6). La deuda interna alcanzó un 11,1% del PIB (9,2% del PIB en el 2001), lo que representa el 38,8% de la deuda interna del Gobierno Central, mientras que la deuda externa del Banco se redujo de 4,6% del PIB en el 2001, a 3,7% en el 2002. Este nivel de endeudamiento

RECUADRO 3.5

Rigidez del gasto público en el largo plazo

Un déficit fiscal reiterado, creciente y a un nivel importante es un síntoma de problemas. Si al déficit se le agrega un mecanismo recurrente de financiación del Estado que presiona las tasas reales de interés y el margen de intermediación, que genera una distorsión a favor de la especulación financiera, en detrimento del estímulo a la producción y propicia para la concentración de la riqueza, el problema sobrepasa el ámbito de la solvencia para convertirse en un obstáculo al crecimiento y a la ampliación de las oportunidades para la población.

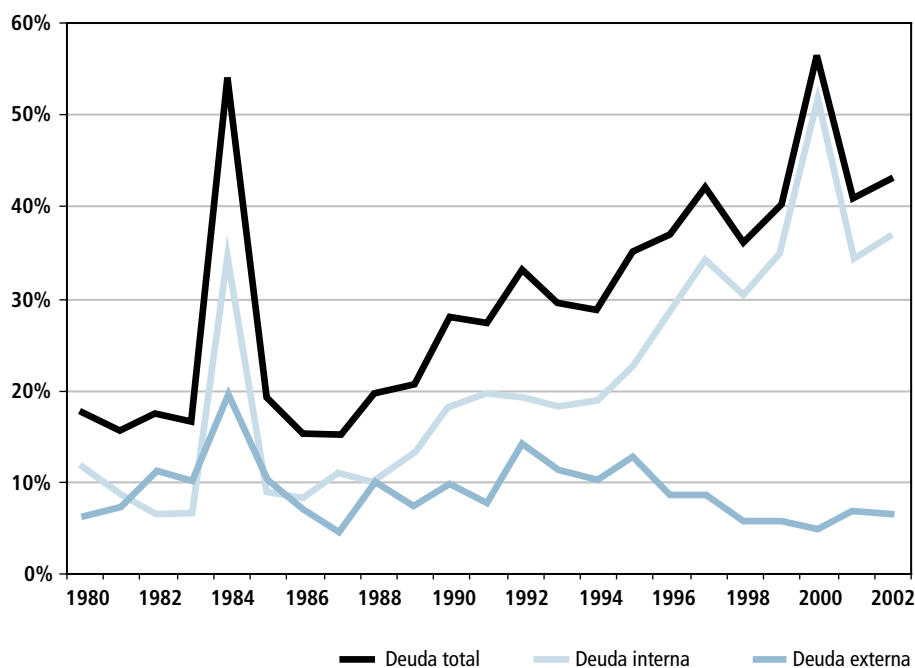
A su vez, el proceso de endeudamiento puede llegar a generar situaciones en las que la atención de la deuda pública -intereses y amortización- sea el factor principal de "estrujamiento" del gasto público, así como de la calidad y cantidad de servicios públicos disponibles. Esto puede verse en el gráfico 3.19, en el cual se muestra la relación entre los intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa y los egresos totales del Gobierno Central, según datos de la Contraloría General de la República, en el largo plazo (1980-2002). Aunque en dos ocasiones (1984 y 2002) el reconocimiento o documentación de

deudas generó situaciones muy elevadas, la tendencia apunta hacia un crecimiento sostenido. El servicio de la deuda pública (amortización e intereses) representó un 9,4% del PIB y un 42,8% del gasto del Gobierno Central en el 2002. De esos porcentajes, un 8% y un 36,6%, respectivamente, correspondieron a la deuda interna. Desde principios de los años noventa (pero no por primera vez en la historia reciente), 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.

Este "estrujamiento" del gasto coloca muchas decisiones públicas en un terreno de confrontación aguda, en temas como la inversión de empresas estatales o en asuntos tan elementales como la infraestructura (ilustrado por aparte), el volumen de empleo público, los salarios y las políticas de contratación de funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

GRAFICO 3.19

Costa Rica: servicio de la deuda pública total^{a/} respecto a los egresos totales del Gobierno de la República^{b/}. 1980-2002

a/ Incluye intereses y amortizaciones.

b/ Incluye ministerios, poderes de la República y sus instituciones adscritas.

Fuente: Memorias de la CGR, varios años.

RECUADRO 3.6

El origen de las pérdidas del Banco Central

El desequilibrio fiscal en Costa Rica no se limita a los problemas de las finanzas del Gobierno Central. El Banco Central también tiene un déficit, que normalmente ha sido "compensado", desde el punto de vista del déficit consolidado del sector público, por el superávit del resto del sector público, que ve limitada su capacidad de inversión y gasto a fin de contribuir al balance fiscal global.

El estado de resultados de Banco Central base devengado, y calculado según metodología cuentas monetarias³³, arrojó pérdidas por 86.645 millones de colones en el año 2002, cifra equivalente a un 1,4% del PIB y que excede en 23.066 millones de colones el déficit registrado en el 2001, cuando representó un 1,2% del PIB.

"Las pérdidas en el Banco Central tienen su origen en el costo derivado del cumplimiento de distintos objetivos asignados a la Institución, hoy centrados en la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Entre los factores que han incidido en la persistencia del déficit destacan los siguientes:

- a) Un problema de desbalance entre saldos de activos que generan rendimiento y pasivos con costo, provocadas por i) los créditos que se otorgaron en el pasado al sector público en condiciones fuera de mercado o bien, aun cuando estuvieran constituidos a tasas de interés de mercado, su servicio no era atendido, ii) la contratación de deuda externa para financiar programas de desarrollo, con asunción del riesgo cambiario por parte de la Autoridad Monetaria, iii) la contratación de recursos externos para apoyo de balanza de pagos, y iv) la venta de divisas a tipos de cambio preferencial para ciertas actividades consideradas como prioritarias.
- b) La necesidad de absorción de liquidez generada por transacciones propias de la Institución, tales como las relacionadas con el sector externo, los excesos temporales de liquidez en el sector financiero, y el efecto expansivo de su mismo déficit. Además, ha influido que las necesidades de financiamiento interno por parte

del Gobierno presionan al alza las tasas de interés, afectando por ende el costo financiero de la absorción monetaria.

- c) Los costos inherentes al mantenimiento de reservas internacionales, toda vez que el rendimiento de esos activos resulta inferior al costo promedio de la deuda incurrida para el mantenimiento de éstas.

Estos elementos han contribuido a generar un problema estructural en el balance de situación de la Autoridad Monetaria, que al término del 2002 se puso de manifiesto en un saldo de pasivos con costo financiero que casi duplica a los activos que generan un ingreso, donde el rendimiento promedio de estos últimos se ubicó por debajo del costo financiero medio de sus obligaciones.

Si se dedujeran los ingresos y gastos inherentes a las operaciones antes citadas, las pérdidas hubieran alcanzado 16.893 millones de colones, comprendiendo éstas únicamente los gastos administrativos netos de los ingresos recibidos por concepto del reintegro del 20% de los gastos de supervisión³⁴, monto que hubiera sido más que compensado con el señoreaje³⁵. En efecto, en el 2002 el Banco Central dispuso de 26.835 millones de colones por concepto de señoreaje, lo que hubiera dado como resultado una disponibilidad de 9.942 millones de colones" (BCCR, 2003a).

En la medida en que el origen de las pérdidas del Banco Central sea "cuasifiscal", éstas desaparecerán cuando el Gobierno cancele sus obligaciones con el Banco. En el tanto en que el origen de las pérdidas sea la política monetaria propiamente dicha, el requisito para eliminarlas será un ajuste en esa política. Dicho de otro modo, el país tendría que aceptar que, si quiere mantener la política monetaria sin alteraciones, el precio que deberá pagar por ello son las pérdidas del Banco Central.

Fuente: Elaboración propia con base en BCCR, 2003a.

es particularmente excesivo, por cuanto los pasivos con costo casi duplican los activos que generan un ingreso, y porque el rendimiento de los activos del BCCR es menor que el costo financiero de sus pasivos.

El endeudamiento del ente emisor ha ido creciendo en el tiempo como porcentaje del PIB. El

Banco ha tenido que contener la emisión monetaria que implica el servicio de su propia deuda para evitar el impacto que ello tendría sobre la inflación y la balanza de pagos, y como medida alternativa ha colocado nueva deuda a través de sus operaciones de mercado abierto, lo que ha generado un efecto "bola de nieve". Esto significa que la

tendencia no es sostenible en el largo plazo y que terminaría afectando la inflación o la balanza de pagos; es por ello que el Gobierno había venido realizando pagos de su deuda al Banco Central, hasta que se interrumpieron en el 2002.

Resto del sector público no financiero

Contrario a lo que venía sucediendo en años previos, el resto del sector público no financiero no logró acumular un superávit primario importante y terminó el 2002 con un pequeño exceso de ingresos sobre gastos, equivalente al 0,3% del PIB. En el 2001 el superávit primario había alcanzado el 1,06% del PIB.

Augurando los conflictos que se hicieron manifiestos en el 2003, durante el 2002 la disminución en el superávit del resto del sector público no financiero se debió principalmente al deterioro en las finanzas del ICE, por la ejecución de proyectos de inversión pospuestos en años anteriores, aunque también hubo un deterioro en otras seis instituciones y empresas públicas, comprendidas dentro del sector público no financiero reducido. En contraposición, sólo cuatro entidades mostraron un superávit mayor en el 2002 que en el 2001.

En el caso del ICE, la posición financiera pasó de un superávit de 0,5% del PIB en el 2001, a un déficit de 0,2% del PIB en el 2002. La institución tuvo un leve aumento en sus ingresos como porcentaje del PIB, 0,1%, pero dada la ejecución de sus proyectos de inversión, sus gastos aumentaron en 0,8% del PIB.

Las demás instituciones y empresas públicas que en el 2002 presentaron un superávit menor que en el 2001 fueron el IDA (0,09% del PIB), la CCSS (0,08% del PIB), la JPSSJ (0,06% del PIB), el INA (0,05% del PIB), el ICAA (0,4% del PIB) y el ICT (0,3% del PIB). En todos estos casos, la disminución en el superávit fue resultado de un aumento en los gastos.

El sector público global

El sector público global reducido, que incluye al Gobierno Central, el Banco Central y las principales instituciones³⁶ y empresas públicas³⁷, mostró un déficit del 5,4%, el más elevado desde 1994³⁸. La principal causa de este aumento fue el incremento en el déficit del Gobierno Central, que pasó de 2,9% del PIB en el 2001 a 4,3% del PIB en el 2002. También incidió de manera importante la disminución en el superávit de las instituciones y empresas públicas, el cual, luego de

alcanzar un 1,2% del PIB en el 2001, se redujo a tan solo 0,3% del PIB en el 2002. Finalmente, las pérdidas del Banco Central también se incrementaron, de 1,2% del PIB en el 2001 a 1,4% del PIB en el 2002.

La deuda de todo el sector público, tanto interna como externa, creció como porcentaje del PIB de 56,7% en el 2001 a 59,3% en el 2002. Esto es provocado sobre todo por el crecimiento de la deuda interna, según puede observarse en el (gráfico 3.20); ahí se ilustra cómo el país ha recurrido a una sustitución de deuda externa por deuda interna, en el largo plazo, como mecanismo para su financiamiento.

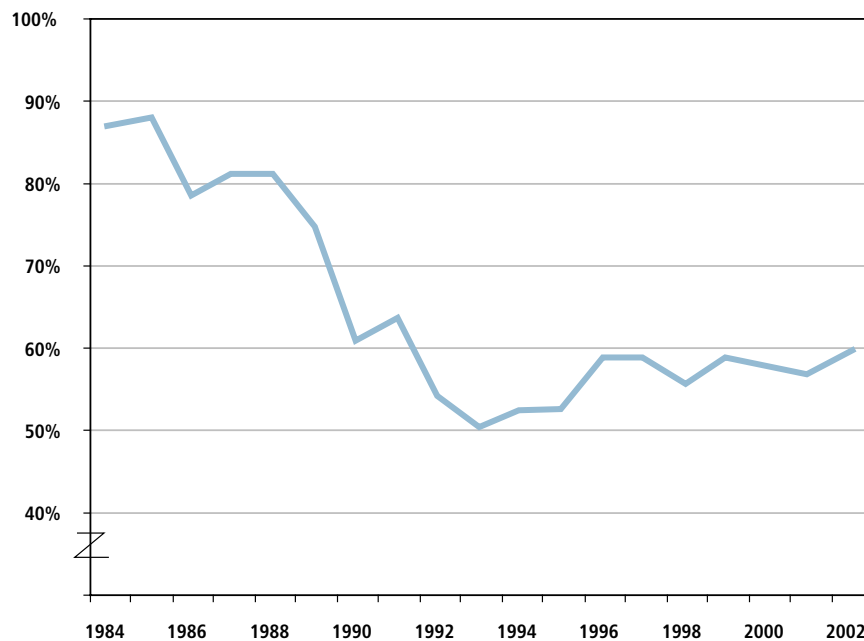
En su conjunto (interna y externa) y en relación con el PIB, la deuda pública ha decrecido a lo largo de dos décadas (gráfico 3.20). La deuda total ha llegado a estabilizarse en alrededor de un 60% del PIB, pero su servicio, por las tasas de interés internas y su rápida renovación, genera las presiones crecientes ya comentadas. El nivel de endeudamiento, como puede apreciarse, no es el problema, pero sí su servicio. De continuar esta tendencia por unos años más, el servicio de la deuda podría incrementar la calificación del riesgo país.

Tema especial: la gestión de la red vial en el año 2002

En condiciones de restricción del gasto público, con mucha frecuencia los gobiernos han recurrido a la fórmula de reducir el nivel de inversión en infraestructura, particularmente en la red vial. Esto cobra importancia por su relación con la calidad de vida de las personas y como una limitante para el desarrollo. En esta ocasión, el Noveno Informe se propuso sistematizar algunos de los hallazgos y valorar los avances y limitaciones de las acciones nacionales en esta materia. Muchas esperanzas fueron cifradas en nuevos instrumentos como la concesión de obra pública y la operación del CONAVI. De ahí que el Informe presente una discusión sobre concesión de obra (miniforo “Construcción de obra pública severamente limitada”) y una síntesis preparada por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME-UCR), sobre lo realizado durante el 2002 en cuanto a la valoración del estado de la red vial nacional, las auditorías de proyectos viales y el avance del Plan Operativo del CONAVI.

El alcance de la valoración sobre el estado de la red vial del país es parcial, pues se refiere a las

GRAFICO 3.20

Costa Rica: deuda pública total en relación con el PIB. 1984-2002

Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

rutas pavimentadas nacionales. La red vial costarricense está compuesta por 7.270 kilómetros de carreteras nacionales y 28.032 kilómetros de carreteras municipales. Estas últimas dependen para su construcción y mantenimiento de la acción de los municipios, aunque es usual el desarrollo de proyectos con apoyo técnico y financiero de las autoridades nacionales. El 81,2% de las carreteras municipales son de lastre, grava o tierra. Las nacionales, por su parte, están pavimentadas en el 62,1% de los casos (MOPT, 2003).

A continuación se resumen algunas apreciaciones y conclusiones de un estudio sobre la gestión de la red vial de Costa Rica, preparado especialmente para este Informe. En él se consigna la situación de la red vial nacional según la aplicación de instrumentos que acatan normativa internacional en la materia, así como los principales hallazgos de doce auditorías técnicas de proyectos viales y una sucinta descripción valorativa de la ejecución del Plan del CONAVI para el 2002 (LANAMME, 2003).

Nuevos instrumentos para valorar el estado de 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”, en cumplimiento del artículo 6 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, la cual designa al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME/UCR) como ente especializado 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 del estado de la red vial del país, que son funciones típicas de un ente fiscalizador.

De esta forma, durante el año bajo análisis, por primera vez el país realizó una evaluación moderna del estado de la red vial nacional. La evaluación efectuada comprendió dos de los parámetros que la normativa internacional señala como de mayor importancia: el índice internacional de regularidad superficial (IRI) y la deflectometría.

El IRI está relacionado con la comodidad que el usuario siente al conducir por la carretera, 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. Por su parte, el estudio de deflectometría de impacto determina la capacidad del pavimento para soportar las cargas de los vehículos; evalúa cuánto se

hunde o se “deflexiona” el pavimento al aplicarle una carga.

La evaluación del IRI en el 99% de la red vial nacional pavimentada señaló que, en la actualidad, sólo el 25% se encuentra en buena condición de rodamiento, un 38% en estado regular y más de una tercera parte (37%) en mal estado. Desagregado por provincias, las que conforman el Valle Central son las que presentan mayores problemas. San José y Cartago tienen únicamente un 11% de la red evaluada en buen estado, Alajuela un 23,3% y Heredia un 22,2%. Ninguna presenta siquiera una cuarta parte de la red evaluada en buen estado. En las demás provincias, Limón, Puntarenas y Guanacaste, la situación es menos alarmante, pero todas tienen más del 50% de la red evaluada en estado regular o malo, tal como se presenta en el gráfico 3.21.

Al agrupar la información por regiones se evidencia aún más que el principal problema lo presenta la región Central del país, con tan sólo un 12,1% de la red evaluada en buen estado, seguida por la región Chorotega, con un 22,5% en condiciones aceptables. Las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica son las que muestran relativamente las mejores condiciones.

Sin embargo, el estado de una carretera no depende únicamente de la regularidad de su

superficie, sino también de la capacidad de todas sus capas subyacentes³⁹ para resistir el peso de los vehículos que transitan sobre ella. De ahí que se utilizara el deflectómetro de impacto (FWD), con el propósito de determinar la deformación que sufren los pavimentos de las carreteras del país luego de aplicarles una fuerza de impacto de magnitud conocida. Esta evaluación se concentró principalmente en la región Chorotega y sobre ciertas rutas nacionales pavimentadas (ruta nº 6); se determinó que, en esta región, el 20% de las vías ha perdido su capacidad para resistir el tráfico vehicular y que probablemente presenta, o presentará en el corto plazo, problemas de deterioro⁴⁰.

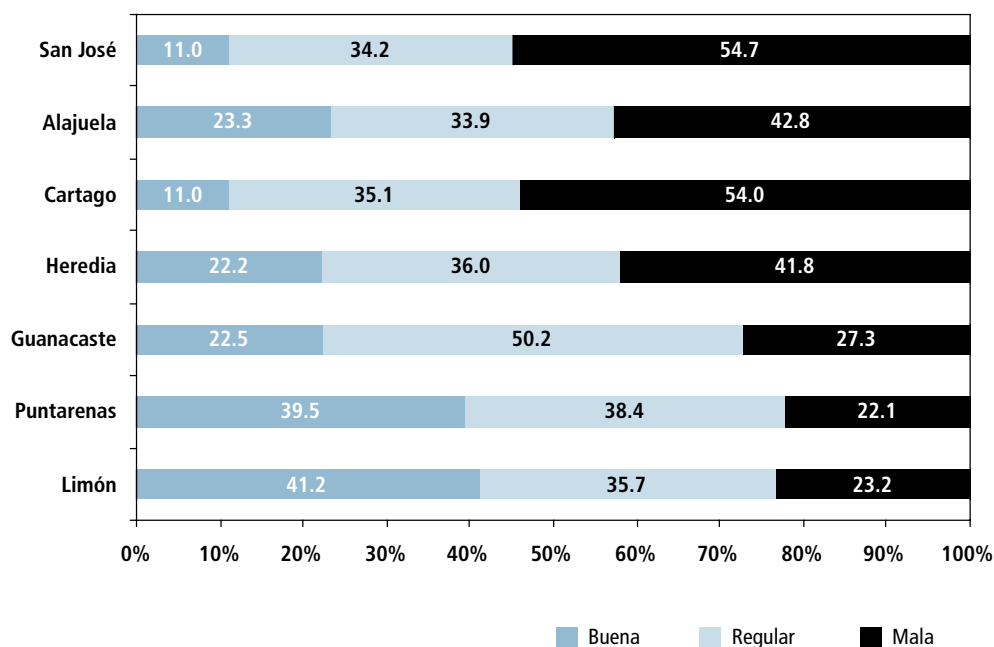
Durante el 2002 también dio inicio un programa de auditorías técnicas independientes a proyectos viales. La información que se presenta en el recuadro 3.7 resume los hallazgos que con mayor frecuencia se obtuvieron a partir de las doce auditorías realizadas⁴¹.

Balance sobre la ejecución del Plan Operativo del CONAVI

La Ley 7798 (1998) le señala al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) cinco objetivos: planificación, programación, ejecución, financiamiento y

GRAFICO 3.21

Costa Rica: estado de la red vial nacional por provincia, según porcentaje del índice internacional de regularidad superficial. 2002



Fuente: LANAMME, UCR, 2003.

RECUADRO 3.7

Resumen de problemas que con mayor frecuencia se evidencian a partir de las doce auditorías técnicas independientes realizadas durante el 2002

Obras por contrato

- Planos de obra incompletos al momento de abrirse la licitación para la construcción.
- Suspensiones del avance de obra mientras se tramitan presupuestos extraordinarios y *adenda* a los contratos.
- Plazos de entrega sin controles rigurosos, conforme lo indican el cartel y los procedimientos institucionales.
- Retrasos de hasta un 100% y más respecto al plazo original.
- Pago de obras ejecutadas para los cuales no siempre se verifica detalladamente con mediciones topográficas en sitio. No se sabe si efectivamente todo lo que se paga se ejecutó realmente en el proyecto.
- Escaso control de la calidad de materiales y procedimientos constructivos que atentan contra la durabilidad de la obra.

Conservación vial de carreteras

- Inexistencia de un sistema de gestión de pavimentos que ordene y priorice las intervenciones o reparaciones de acuerdo con parámetros técnicos. Muy pocas veces se realizan estudios básicos de resistencia del pavimento, condiciones de seguridad y operación de la vía, taludes y drenajes antes de la intervención.
- Los drenajes para el agua de lluvia, los taludes laterales o la vegetación de borde no se intervienen oportunamente como parte del contrato de conservación.

Laboratorios de control de calidad

- Con frecuencia se carece de un sistema de trabajo documentado que garantice la rigurosidad de los procedimientos.
- Las instalaciones físicas no siempre son apropiadas para el trabajo.
- Los equipos de laboratorio no siempre han sido calibrados adecuadamente antes de utilizarlos, lo que puede inducir errores en las mediciones y en los resultados de los ensayos.
- El personal no siempre está debidamente calificado para hacer ensayos de laboratorio.

Seguridad vial de carreteras

- La existencia de numerosos rótulos comerciales en el derecho de vía de las carreteras que no son legales, confunde al conductor y al peatón.
- Numerosas vías de alto tránsito con paradas de autobús que no tienen aparcamientos en la carretera y obstáculos como árboles, rocas y alcantarillas sin resguardo adecuado.
- Faltan rótulos preventivos, reglamentarios, y falta señalamiento con pintura sobre el pavimento.
- Carencia de barreras de protección lateral en las carreteras, para evitar que los vehículos sufran caída lateral y vuelco.
- Áreas deslizantes en el pavimento que incrementan el riesgo de accidentes cuando llueve.

Fuente: LANAMME, UCR, 2003.

control de todas las obras de la red vial nacional. Para el cumplimiento de los mismos, en el 2002 se le aprobó un presupuesto total de 50.221,1 millones de colones, provenientes en un 73,9% de transferencias corrientes del Gobierno Central, correspondientes al 30% del impuesto sobre los combustibles y el 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos. Sin embargo, el Consejo recibió solamente un 56,6% del monto asignado.

En cuanto a la ejecución de gastos, estos se concentran principalmente en dos programas: conservación vial, que representa el 40,6% del presupuesto aprobado, y construcción vial, con un 33,6% del total.

Los bajos niveles de ingresos girados por el Ministerio de Hacienda y la subejecución del presupuesto resultan preocupantes, ya que consistentemente el CONAVI se ve obligado a retrasar los proyectos previstos, de manera que, cuando

se toma la decisión de licitarlos, muchos datos están obsoletos. Esto le genera al Estado costos mayores y, en algunos casos, ajustes sobre la marcha que conllevan largos plazos de ejecución y conflictos durante el desarrollo del proyecto (CGR, 2003).

Por otra parte, el CONAVI no ha conseguido dotar a sus unidades del personal necesario, a pesar de tener aprobadas desde hace más de dos años las respectivas plazas. Tampoco ha logrado efectuar una evaluación integral de su gestión, con el propósito de establecer el nivel de efectividad y eficiencia de la inversión realizada, en relación con los logros físicos alcanzados (CGR, 2003).

Los proyectos de conservación incluidos dentro del Plan Operativo del Consejo para el año 2002 fueron planteados, por primera vez, para tres años, con ejecuciones parciales anuales. Este componente incluyó la ejecución de 13 proyectos: 8 que incluían 4.400 kilómetros de rutas nacionales asfaltadas y 5 en las rutas de peaje. Originalmente programados para dar inicio durante el primer trimestre del 2002, no se iniciaron efectivamente sino hasta setiembre, es decir, nueve meses después. Durante ese tiempo, las carreteras nacionales no recibieron ningún tipo de conservación.

La misma situación se presentó con lo planificado para el mantenimiento rutinario de la red vial nacional en lastre, que comprendía la atención de 100 kilómetros. Al cierre del 2002, CONAVI se encontraba elaborando los carteles de licitación.

En cuanto a seguridad vial, si bien fue incluida en el presupuesto original del componente de proyectos de conservación, posteriormente CONAVI se planteó una reforma, con el propósito de asignar poco más de 69 millones de colones corrientes para ese fin. Lamentablemente, al cierre del año esto tampoco se había concretado, y el Consejo únicamente había realizado los procesos de formulación para la contratación y la licitación respectivas.

El recuadro 3.8 resume la valoración del LANAMME sobre el programa de construcción vial incluido en el Plan Operativo del CONAVI para el 2002.

Es poca la correspondencia entre lo que se planifica en términos presupuestarios y lo que efectivamente cuesta ejecutar las obras, así como entre la duración prevista y la ejecución real. En este sentido, el avance en el control y planeación de la obra pública sigue siendo insuficiente.

Más detalles sobre infraestructura,

consúltese el trabajo elaborado por el LANAMME, "La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002" en el sitio www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 3.8

Valoración del LANAMME sobre el programa de construcción vial, según metas propuestas

Metas	Resultados
65 kilómetros de carreteras concluidas (construidas, rehabilitadas y reconstruidas).	Se cumplió el 32%.
1.558 metros de puentes concluidos (construidos y reconstruidos).	Al concluir el año se había completado el 95,1% de lo planeado.
Avance significativo en la ejecución de las obras ya iniciadas o por iniciar su proceso constructivo y a ser concluidas definitivamente en los siguientes períodos presupuestarios.	Durante el 2002, no se concluyó un solo kilómetro de las obras ya iniciadas y se formularon proyectos de carreteras para un total de 376 kilómetros.
Obras viales en 110 kilómetros de carreteras, con el objetivo de conseguir la pavimentación gradual de las principales rutas nacionales de lastre y tierra	Al final del año se mejoraron 48,6 kilómetros, el 44,2% de lo programado.
Para el componente de administración e inversión en rutas de peaje se señaló como finalidad asegurar la actividad permanente y continua.	No se logró alcanzar la meta propuesta, debido a que durante nueve meses del año ninguna de las cinco rutas de peaje contó con el proceso programado de conservación.

Fuente: LANAMME, 2003.

MINIFORO

Retos para el desarrollo del mercado de valores

Un mercado subutilizado...

Adolfo Rodríguez Herrera*Superintendencia General de Valores*

“No hay papel”, es la queja más frecuente de los gestores de cartera y los puestos de bolsa.

Para el gestor de carteras esta “falta de papel” constituye una dificultad, porque la viabilidad de su negocio depende de la capacidad que tenga para ofrecer a sus clientes una rentabilidad aceptable por las inversiones que le confían. Pero, en todo caso, la administración de patrimonios ajenos es desde hace mucho tiempo una de las actividades legales más lucrativas en todo el mundo, y no será la ausencia de emisores locales lo que lleve a nuestros gestores a cambiar de oficio; de hecho, en los últimos años las inversiones en el extranjero por cuenta de clientes han ganado importancia como fuente de ingresos de los intermediarios de valores, y a pesar de las quejas no puede decirse que la rentabilidad de estos se encuentre seriamente comprometida.

En el país no hay muchas empresas que tengan la dimensión y las condiciones óptimas para garantizar a los fondos de pensiones y de inversión la rentabilidad y la seguridad que necesitan. De hecho, existe un tamaño mínimo para las emisiones, pues la existencia de emisiones muy pequeñas impide generar las operaciones y los precios requeridos para la adecuada valoración de los títulos valores que las conforman.

Por otra parte, las empresas aptas para los grandes fondos hacen sus cálculos y comparan el costo de financiarse a través de la colocación de emisiones entre los fondos, con el costo de contratar un crédito con un banco. Con frecuencia el crédito bancario resulta menos oneroso, por dos tipos de razones:

- Los bancos a menudo pueden ofrecer a las empresas créditos a una tasa de interés

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

El mercado de valores de Costa Rica es por mucho el más avanzado de la región y está canalizando eficientemente el ahorro hacia las necesidades de financiamiento del sector público, más específicamente del Gobierno Central, y en ese sentido es de enorme relevancia para la economía nacional. Sin embargo, nuestra infraestructura de mercado ni siquiera ha empezado a explotar el potencial que tiene para canalizar el ahorro hacia el sector privado y al resto del sector público y, por ende, a la inversión productiva del país. Es más, ni siquiera el sector público aprovecha plenamente las oportunidades que ofrece el mercado de valores. En particular, se está desaprovechando la oportunidad de usar instrumentos bursátiles para financiar el desarrollo de obras de infraestructura.

El mercado lo desarrollan los intermediarios participantes, que en otros países se denominan casas de bolsa. Son estas entidades las que deben explicar a los emisores potenciales las ventajas de inscribirse, y proponer diferentes estructuras de financiamiento acordes con los objetivos de desarrollo del emisor. Sobre esa base, les corresponde a los emisores, a su vez, decidir sobre si emiten papel o si se financian a través de instituciones bancarias y, si se deciden por la emisión, deben mantener actualizada la información de la empresa, entidad o proyecto.

Esta tarea de formular estrategias de emisión por parte de las empresas y entidades públicas no se está haciendo, ya que los intermediarios se han dedicado sobre todo a la administración de activos del público individual o institucional, y no a la generación de nuevas emisiones. Ante la falta de papel que se ha dado en el último año, al reducirse la participación en el mercado del Ministerio de Ha

Adolfo Rodríguez Herrera*Superintendencia General de Valores*

inferior a la que éstas deberían pagar en el mercado. Esto es así porque una proporción importante del fondeo de los bancos es a corto plazo; esos fondos de depositantes y cuentacorrentistas tienen un costo financiero menor que las emisiones de deuda a largo plazo con que las empresas se financian en el mercado de valores. En la coyuntura internacional actual, los bancos tienen acceso a líneas de crédito en el extranjero muy baratas, que les permiten ofrecer a las empresas créditos por debajo de las tasas que éstas estarían obligadas a reconocer a sus inversionistas.

■ Adicionalmente, a la tasa de interés que las empresas pagan a sus inversionistas deben sumarse otros costos, así como se suman al costo del crédito los costos de formalización. Algunos son costos de transacción, como las comisiones al estructurador de la emisión, a los puestos colocadores y a la bolsa de valores. Otros costos tienen que ver con la calidad y la oportunidad de la información suministrada al público, tales como los costos de las auditorías externas, de la calificación de riesgo, de la supervisión de la SUGEVAL y de las publicaciones de oferta pública. En determinadas condiciones, estos costos pueden hacer la diferencia entre endeudarse ante el mercado o ante una entidad bancaria. Algunos de ellos podrían verse reducidos en presencia de mayor competencia, pero hay un límite inferior por debajo del cual sólo pueden disminuir si aumenta el volumen general del mercado, y ello se traduce en reducciones de las diferentes comisiones y tarifas. Estos costos, aunque estén plenamente justificados, pueden resultar prohibitivos para empresas pequeñas y medianas, necesitadas de captar cantidades pequeñas de recursos.

Se habla de otros obstáculos adicionales para la atracción de nuevos emisores: la opacidad en que prefieren mantenerse algunas empresas, por razones fiscales o de otra naturaleza, como el temor a extorsiones y secuestros, y el carácter altamente familiar de nuestra estructura industrial, que a veces dificulta los cambios inherentes a la oferta pública de valores.

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

cienda, es posible que los intermediarios financieros se den cuenta del inmenso potencial de negocio que tiene el llevar al mercado nuevas emisiones de títulos. No obstante, mientras los puestos de bolsa puedan hacer un jugoso negocio comprando y vendiendo títulos del Gobierno, el estímulo para el desarrollo de estos nuevos negocios será limitado.

Por su parte, las operadoras de pensiones también tienen dificultades para invertir sus fondos. No hay suficiente papel en el mercado local de emisores que cumpla con los estrictos requisitos, disposiciones y limitaciones que ha impuesto la Superintendencia de Pensiones. La Ley de Protección al Trabajador requiere que un porcentaje de los recursos sea invertido en títulos que representen hipotecas de vivienda. Sin embargo, dadas las condiciones de mercado, para titularizar la cartera hipotecaria de los bancos y mutuales se requeriría aplicar al comprador de una vivienda tasas de interés superiores a las ofrecidas actualmente por los bancos y mutuales. Más específicamente: si se intentara titularizar los flujos generados por hipotecas que generan intereses del 20%, tomando en cuenta el encaje, los costos de administración de los títulos y el margen para el banco, el resultado serían títulos con una tasa inferior a la tasa básica pasiva y, por tanto, imposibles de colocar.

Los administradores de las OPC prefieren invertir en el sector público que tomarse los riesgos de hacerlo en el sector privado, por las consecuencias personales que una decisión como esta podría acarrear. No existe todavía en el país la cultura de ver en el largo plazo el rendimiento de una cartera de inversiones para una pensión, sino el rendimiento mensual, lo que hace difícil conformar carteras balanceadas con diferentes ponderaciones de riesgo-rendimiento.

En estas condiciones, es lógico que los administradores de los fondos de pensiones busquen colocar una parte de sus inversiones en el extranjero. En estos tiempos hay un exceso de demanda por los títulos del Gobierno, lo que hace que sus rendimientos sean inferiores a los de títulos de similar riesgo en el exterior.

Nótese que la estrategia de colocar en el extranjero tendría sentido aun si la oferta de títulos en el mercado local fuese más diversificada. Debe recordarse que el objetivo principal del administrador de un fondo de pensiones es mantener y aumentar el valor de los fondos que le han sido encargados. La regla de oro de esa administración debe ser la de no "poner todos los huevos en la misma canasta", es decir, la

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

diversificación de la cartera de inversiones por emisores y moneda es fundamental. Ante ese objetivo, tenemos que recordar que aun la deuda pública tiene riesgos, pues ha habido ocasiones en que el país no ha podido honrar sus deudas, como sucedió en 1981 con la deuda externa.

...donde abundan los obstáculos y los desafíos...**Adolfo Rodríguez Herrera***Superintendencia General de Valores*

A falta de emisores locales, los fondos terminarán siendo invertidos en el extranjero, con lo cual los gestores de fondos y los intermediarios podrán seguir cobrando comisiones, los reguladores sus salarios y, dentro de unos años, los jubilados sus pensiones. ¿Dónde está, pues, el problema?

El problema está en la transición demográfica. Debido al aumento en la esperanza de vida y a la caída en la tasa de natalidad, la proporción entre las personas en edad de jubilarse y las personas en edad de trabajar viene cayendo y lo seguirá haciendo cada vez más rápido; según los demógrafos y los actuarios, en el primer cuarto de este siglo pasaremos de 8 a 4 trabajadores activos por cada jubilado. Puesto que los consumidores de riqueza (jubilados, trabajadores activos y familias) consumen lo que producen los productores de riqueza (trabajadores activos), la evolución demográfica del país significa que, si quisiéramos al menos mantener nuestro nivel actual de vida, la productividad del trabajo debe aumentar más rápido que nunca en los próximos años.

El gran desafío de nuestra economía para afrontar la maduración demográfica de su población, es aumentar la productividad del trabajo. Cabría discutir igualmente la viabilidad de modificar los hábitos de consumo, hacia patrones más austeros y menos abusivos con el ambiente. Tanto la mejora de la productividad como una mejora en el consumo requieren transformaciones profundas en nuestra estructura productiva y social, que sólo pueden realizarse mediante fuertes inversiones en infraestructura y en "los recursos humanos".

¿No podrían ser los fondos de pensiones una fuente de financiamiento para impulsar esas transformaciones? Posiblemente sí, pero es muy peligroso hacerlo a través de medidas administrativas o legales. Por ejemplo, exigir a los fondos que inviertan en títulos

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

Hay una serie de obstáculos específicos para el desarrollo del mercado de valores en Costa Rica:

- Primero, como resultado del déficit del Gobierno y el Banco Central, estas instituciones deben ofrecer elevadas tasas de interés en sus emisiones de deuda, lo que tiende a elevar -y por lo tanto, a hacer menos atractivo- el costo del financiamiento bursátil para los emisores privados, incluyendo los bancos, que deberían ser uno de los principales usuarios del mercado de valores, pero que en las condiciones actuales, de altas tasas de interés y altos encajes en el mercado local y bajas tasas de interés en el mercado internacional, pueden fondearse a menor costo en el extranjero que en el mercado nacional de valores.
- Segundo, en el mercado costarricense existe la expectativa de que los entes reguladores deben eliminar el riesgo de mercado (en vez de garantizar que los usuarios tengan la información que requieren para evaluar de manera independiente ese riesgo), así como la errada percepción de que los títulos de entes públicos están libres de riesgo (pues el riesgo de no pago se considera despreciable, y mientras la valoración de títulos se hizo a precio de adquisición, en vez de precio de mercado, se "ocultó" el riesgo de variaciones en el precio de los títulos, como resultado de variaciones en las tasas de interés). El problema es que los mercados financieros son inherentemente riesgosos, y el esfuerzo por eliminar el riesgo vía regulación puede resultar, más bien, en el estrangulamiento del mercado.
- Tercero, en Costa Rica hay una banca comercial relativamente bien desarrollada, pero no existe la banca de inversión. Como el banquero comercial y

Adolfo Rodríguez Herrera*Superintendencia General de Valores*

emitidos por el sector privado, como hace la Ley de Protección del Trabajador, puede parecer interesante a primera vista; sin embargo, una medida coercitiva como esa puede resultar en el financiamiento de inversiones que no son lo suficientemente rentables y cuya factura terminará siendo pagada por los futuros pensionados. Es preferible autorizar a los fondos para que sean invertidos en valores extranjeros relativamente seguros: entre el subsidio de empresas locales y la solvencia de las futuras pensiones, los afiliados a los fondos posiblemente escojan esto último. Más que obligar a los fondos, se trata de promover alternativas sólidas de inversión que resulten más atractivas que las inversiones en el extranjero.

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

el de inversión enfrentan el riesgo de manera distinta -el primero busca de minimizar el riesgo de su cartera; el segundo trata de compatibilizar las necesidades de financiamiento de un proyecto con el perfil de riesgo de determinados inversionistas- probablemente no sean los bancos comerciales los que impulsen el desarrollo de la banca de inversión. Y mientras puedan seguirse haciendo tan buenos negocios transando o invirtiendo en títulos del Gobierno y el Banco Central, el estímulo para desarrollar este nuevo tipo de banca es reducido.

- Cuarto, no existe una curva de rendimientos soberanos que permita una estructuración racional de las tasas de interés según el plazo de las operaciones. Los emisores dominantes en Costa Rica, a saber, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, sólo recientemente han empezado a estandarizar sus emisiones y a diferenciar las tasas según plazo, lo que permite a los mercados financieros trabajar con eficiencia en la transformación de plazos entre sus activos y sus pasivos. Si este esfuerzo continúa, se facilitará el desarrollo de instrumentos bursátiles para el financiamiento de proyectos de largo plazo.
- Quinto, doctrinariamente es correcto que se tenga en Costa Rica la misma rigurosidad de procesos de inscripción y registro que tienen los mercados de capitales en países más desarrollados. Sin embargo, los cortos plazos de la deuda y los montos relativamente bajos de las emisiones hacen que esos costos se vuelvan muy onerosos, al no poder ser diluidos en forma eficiente. Esta situación hace menos competitivo a nuestro mercado. Por ello es importante flexibilizar en lo posible los procesos de registro y mantenimiento de emisiones, sin limitar de ninguna manera el requisito de brindar información fidedigna y transparente. Adicionalmente, algunas empresas se han desinscrito y otras han optado por no hacerlo, pues no quieren que sus estados financieros sean motivo de discusión pública y política, pues si les va relativamente bien se convierten en candidatas a impuestos de carácter especial.

... pero también las opciones y oportunidades

Adolfo Rodríguez Herrera

Superintendencia General de Valores

Existen algunos mecanismos para vencer los obstáculos que entran al mercado nacional de valores. Uno de ellos, especialmente concebido para empresas que no están preparadas para ir a bolsa, es la oferta privada, que se puede hacer siempre y cuando no llegue a más de cincuenta inversionistas. Los puestos de bolsa pueden participar en la colocación de estos valores de oferta privada entre sus clientes sofisticados.

Allí se abre una puerta interesante para que esos intermediarios jueguen un papel de primera importancia, no sólo en contactar empresas necesitadas de liquidez con inversionistas, sino igualmente en la transferencia de *know how* hacia empresas pequeñas y medianas que, para mostrar resultados más atractivos para los inversionistas, deberían realizar transformaciones financieras y operativas en las que pueden ser asesoradas por los puestos de bolsa. Muy pronto, además, se constituirán fondos de inversión especializados en la compra de estos valores de oferta privada, con lo cual será posible que inversionistas de capital de riesgo se beneficien con los incentivos tributarios de que gozan los fondos de inversión.

Otra alternativa interesante para las pequeñas empresas es la constitución de grupos de empresas con riesgos similares, que emiten en el mercado y asumen solidariamente cualquier pérdida. Es un esquema que ha jugado un papel relevante en el financiamiento de las pequeñas empresas españolas, y que podría funcionar para ciertos sectores con un alto grado de integración, como el metalmecánico o el informático.

También podría llegar a ser interesante, como alternativa para la inversión de los fondos, la titularización hipotecaria, que permite a los bancos renovar su cartera crediticia trasladando al mercado de valores la propiedad de los créditos hipotecarios. Gracias a este instrumento, del que hay ya varias experiencias exitosas en el país, los fondos de inversión y de pensiones pueden contribuir con una expansión del crédito. Sin embargo, el carácter estandarizado que deben tener las hipotecas hace que este instrumento sea idóneo para financiar créditos de vivienda o de algunas actividades productivas muy particulares, pero no para créditos muy específicos.

Finalmente está la obra pública. Deben encontrarse mecanismos adecuados para que los fondos apoyen de forma más eficaz y masiva la inversión en infraestructura. Algunas de las alternativas para estudiar son la titularización de flujos futuros (recibos de servicios públicos, peajes, etc.) para financiar obras

Luis Liberman Ginsburg

Presidente, Bolsa Nacional de Valores

Existen mecanismos de finanzas estructuradas mediante los cuales se capta del mercado de valores un porcentaje del valor presente neto de los flujos esperados que genere un proyecto de infraestructura. Puede variarse la cobertura contra servicio de la deuda y plazo de repago, para generar una determinada calificación de riesgo del crédito que implique una tasa de interés deseada. Para lograr estos fines existen dos modalidades:

- La titularización, que consiste en la bursatilización por parte de las entidades públicas o las compañías privadas concesionarias de un proyecto. Esta modalidad se usa para la construcción de carreteras, puentes, muelles, etc., cuyos usuarios son personas particulares.

- El pago obligatorio de servicios: se pueden financiar proyectos en que el Estado se compromete a comprar el servicio que él mismo brindará a un precio por determinar, de acuerdo con una fórmula preestablecida una vez que el proyecto se haya concluido. En este caso la compañía que desarrolla el proyecto emite un porcentaje del valor presente neto de los pagos que el Estado o sus instituciones se han comprometido a realizar.

En el caso del sector privado, que es el que menos provecho saca del mercado de valores, sobran las oportunidades en cada una de las líneas del balance general en el pasivo y patrimonio. Se pueden diseñar programas de papel comercial, deuda a mediano plazo, deudas estructuradas, financiamiento fuera de balance, como los arrendamientos financieros y operativos, así como emisiones de acciones comunes o preferentes y cuasi-capital mediante deuda subordinada, todo de acuerdo con las necesidades del emisor. Adicionalmente, se requiere el establecimiento de fondos de inversión para capital de riesgo que den pie a la creación de nuevas empresas y empleos.

Si bien es cierto que la Ley Reguladora del Mercado de Valores puede ser mejorada, es más importante su interpretación y aplicación. En Costa Rica tenemos regulaciones para productos que aún no se ofrecen al inversionista. Por eso es importante no perder de vista el requisito fundamental de que el emisor debe brindar al inversionista información de alta calidad, al tiempo que se flexibilizan las

Adolfo Rodríguez Herrera*Superintendencia General de Valores*

de inversión, la constitución de sociedades por acciones que compren activos sin interés para el Estado o que entren en alianza con instituciones públicas para determinadas obras, y el financiamiento mediante esquemas innovadores de proyectos de concesión de obra pública.

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

regulaciones quitando todas aquellas que no tengan ese norte. Es necesario también permitir a los administradores de recursos incursionar en otras alternativas de inversión y de administración de esos recursos.

Es fundamental aceptar que la liquidez nacional es una y que dividir artificialmente el mercado entre bancos y puestos lo que hace es mermar la competencia entre los diferentes participantes en el mercado. Se debería pensar en eliminar feudos entre los participantes en el mercado (monopolio del mercado de liquidez en los bancos y en el mercado secundario en los puestos) para evitar el arbitraje regulatorio, aumentar la competencia y, por ende, reducir costos e incentivar la creatividad de todos los participantes. Asimismo, es una condición necesaria para la participación en el mercado de inversionistas institucionales extranjeros de primera línea la existencia de custodios nacionales reconocidos internacionalmente.

Desde el punto de vista regulatorio, la SUPEN ha venido trabajando en una dirección correcta, en el caso de los fondos de pensiones. El reglamento actual no tiene restricciones relevantes que restrinjan las opciones que tienen las OPC. La reglamentación se enfoca más hacia el análisis de riesgo efectivo global de toda la cartera. Si la SUPEN, por otra parte, empieza a reducir el porcentaje de la cartera que se puede tener en el Gobierno y el Banco Central, se crearían las condiciones para que los intermediarios incentiven a sus clientes públicos y privados a hacer nuevas emisiones, al tiempo que la SUGEVAL flexibiliza y moderniza sus regulaciones de inscripción de nuevas emisiones.

MINIFORO

Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA

¿Por qué negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos?

Alberto Trejos Zúñiga

Ministro de Comercio Exterior

Los Estados Unidos son nuestro socio comercial más importante y representan en la actualidad 1.870 productos de exportación y el 53% del total de nuestras exportaciones. Si tomamos en cuenta que exportamos la mitad de nuestro valor agregado, y si más de la mitad de este se destina a los Estados Unidos, esto implica que la cuarta parte del empleo en Costa Rica, más o menos, está ligada directa o indirectamente con el acceso a ese mercado. Por su tamaño, cercanía y complementariedad con nuestra economía, el comercio con ese país es trascendental para nosotros. Si le sumamos nuestro comercio con los demás países del Mercado Común Centroamericano, dos terceras partes del intercambio comercial costarricense se dan con los países que participan en esta negociación.

Ya que los Estados Unidos son un socio comercial tan importante, para nosotros es muy relevante que el intercambio con ese país parta de reglas claras y favorables para Costa Rica.

Por otra parte, Costa Rica tiene ya una economía muy ligada al comercio internacional. En los últimos veinte años hemos multiplicado nuestras exportaciones por seis, y diversificado las mismas de forma que hoy se exportan 3.300 productos diferentes a 130 mercados. El crecimiento exportador ha sido un motor significativo del empleo y el ingreso y, al representar los ingresos provenientes de las exportaciones más o menos la mitad del valor agregado nacional, han sido también factores que han dinamizado el mercado doméstico. Las barreras proteccionistas se han reducido en la mayoría de los bienes, con lo cual ha disminuido el sesgo antiexportador y se ha generado bienestar para las y los ciudadanos como consumidores.

José Manuel Salazar Xirinachs

Director, Unidad de Comercio de la OEA

Tres de los beneficios de pasar a un acuerdo recíproco con los Estados Unidos son:

- Sirve para proteger a la región de las fuerzas proteccionistas que están cada vez más activas en los Estados Unidos. De hecho, se han venido endureciendo las condiciones para continuar disfrutando de los beneficios unilaterales y además ha habido retrocesos.
- Reduce la incertidumbre sobre posibles retrocesos en el acceso al mercado norteamericano, lo que traerá beneficios en forma de mayores flujos de comercio e inversión. Esta incertidumbre es intrínseca a los acuerdos preferenciales no recíprocos.
- El CAFTA es una oportunidad para profundizar el acceso al mercado norteamericano más allá de lo que se tiene hasta el momento. Con los acuerdos unilaterales los países renuncian a la posibilidad de ganar más beneficios recíprocos a cambio de ajustes económicos propios. Porque, ¿cómo se va a lograr mayor acceso al mercado de los Estados Unidos si no se está dispuesto a dar nada a cambio?

Pero no es sólo la extracción de concesiones adicionales en el socio y el "amarre" de esas concesiones para exportar más lo que importa, sino que hay beneficios en la apertura del mercado propio para importar más y más diversificadamente. Y es aquí donde favorecer el *status quo* de la relación unilateral con los Estados Unidos es equivocado. Estudios recientes han encontrado que las importaciones tienen mayores efectos beneficiosos

Alberto Trejos Zúñiga*Ministro de Comercio Exterior*

El ligamen con el mercado internacional nos ha ayudado a una reconversión agrícola, gracias a la cual tenemos en productos agropecuarios y alimentarios un superávit comercial de alrededor de 1.000 millones de dólares, y nos hemos convertido en uno de los diez países de mayor exportación agrícola por habitante de todo el mundo. Si bien es cierto que, por problemas de precio y crédito, y por muchas carencias en nuestro sistema de apoyo al agro, parte importante de nuestro campo pasa por momentos difíciles, este problema sería aún más grave si además no tuviéramos mercado donde vender los productos agrícolas que exportamos, y que son tres veces más que los que importamos.

En industria y servicios también hemos crecido; hoy en día, productos como el *software*, las partes de cómputo, el equipo médico, los textiles y los materiales de construcción, y servicios como el turismo, los centros de llamadas y los centros de administración, representan centenares de miles de empleos, y miles de millones de dólares, para nuestra economía. Estos productos son también una manera mediante la cual el país genera trabajo sofisticado y mercados que nos ayuden a sacar verdadero provecho económico de las sabias decisiones tomadas en materia educativa, de salud y de protección del medio ambiente. También son un vehículo para atraer a Costa Rica inversión extranjera, que se complementa con la financiada localmente para acelerar el crecimiento de nuestra economía.

Por todo lo anterior, Costa Rica debe continuar el acercamiento de su economía al mercado internacional. Obviamente, esto debe hacerse con cuidado, pues hay algunos temas sensibles, y varios bienes cuyos productores no están listos para una transición acelerada al libre comercio. También debe hacerse de una manera consensuada y producto de adecuada información y un diálogo nacional. La economía nacional depende mucho del comercio, y la negociación de este y otros TLC, si bien es solo una parte de la estrategia comercial nacional, constituye un elemento clave dentro de esa estrategia.

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

en la productividad que las exportaciones, en parte por las presiones competitivas sobre la economía en general, y en parte por ser un vehículo eficaz para asimilar nuevas tecnologías vía computadoras, sistemas de telecomunicaciones, líneas de producción automatizadas y otros equipos.

Numerosas consideraciones en torno a la negociación del CAFTA

Alberto Trejos Zúñiga

Ministro de Comercio Exterior

Es obvio que la negociación debe hacerse con cuidado, pues hay algunos temas sensibles y varios bienes cuyos productores no están listos para una transición acelerada al libre comercio. También debe hacerse de manera consensuada y producto de una adecuada información y un diálogo nacional.

En cuanto a los componentes de la negociación, enumero a continuación los principales:

En relación con el tema de servicios, Costa Rica busca incentivar la expansión y el desarrollo de crecientes flujos de comercio de servicios transfronterizos con Estados Unidos, a través del establecimiento de un marco normativo claro y preciso, compatible con las disposiciones constitucionales de las partes. Asimismo, se pretende impulsar el desarrollo y diversificación de la oferta de servicios costarricenses, reconociendo no sólo el valor intrínseco de los mismos, sino su contribución a la competitividad del sector productivo, tomando en cuenta las diferencias de tamaño y desarrollo entre las partes del acuerdo.

En materia ambiental, con este acuerdo Costa Rica busca establecer un marco de normas y principios que promuevan la protección del medio a través de la aplicación efectiva de la correspondiente legislación ambiental, tomando también en consideración las diferencias en tamaño y desarrollo entre las partes. Además se pretende fomentar la cooperación entre los países para el desarrollo de proyectos de interés mutuo en esta área. Lo anterior, evitando la adopción de medidas que afectan el comercio, deterioren el ambiente, o reduzcan de alguna forma los estándares ambientales del país.

En el tema de acceso a mercados, como se mencionó, buscamos convertir en un derecho el acceso preferencial que hoy disfruta la mayor parte de nuestras exportaciones. También queremos mejorar ese acceso a través de la negociación de condiciones de acceso favorables para los productos que hoy están excluidos de los beneficios de la ICC. Al buscar estos objetivos somos conscientes de la importancia de acordar mecanismos que permitan un ajuste razonable y gradual al libre comercio para aquellos bienes sensibles a la competencia externa en Costa Rica y del reconocimiento expreso, que se debe traducir en mecanismos adecuados, de las diferencias de tamaño y desarrollo entre Estados Unidos y Costa Rica.

José Manuel Salazar Xirinachs

Director, Unidad de Comercio de la OEA

Si en algún sector de la economía costarricense se mira con escepticismo y hasta con temor un posible tratado de libre comercio con los Estados Unidos es en el sector agrícola. Por ello, vale considerar que en los casos de productos sensibles para la región en los cuales Estados Unidos mantiene programas de subsidios internos, pareciera conveniente encontrar fórmulas para vincular o hacer depender los calendarios de rebajas arancelarias de Centroamérica con el desmantelamiento de los apoyos internos y los subsidios a la exportación en los Estados Unidos.

Es útil señalar aquí que, como no todos los programas de apoyo a la agricultura de los Estados Unidos tienen un impacto sobre las estructuras y el comercio agrícola de Centroamérica, la negociación debe enfocarse en los aspectos particulares de los productos específicos, a fin de evitar discusiones espurias basadas en principios generales.

La asimetría en tamaño y estructura de las economías centroamericanas, y en particular de sus sectores agrícolas, hace que la magnitud de las concesiones que los Estados Unidos tendría que hacer para satisfacer los intereses ofensivos agrícolas de la región no necesariamente sea muy grande.

Desde el punto de vista de los intereses defensivos centroamericanos, el establecimiento de periodos de transición largos para los productos agrícolas más sensibles y los aranceles cuota pueden ser parte de la solución. Pero la política en el caso de productos subsidiados en los Estados Unidos puede requerir apertura limitada en ciertos sectores, sujeta a renegociación futura una vez que se conozcan los resultados en la OMC.

En materia de desarrollo institucional, uno de los mayores beneficios del CAFTA será precisamente el impulso a una "segunda generación de reformas" en la región, para mejorar instituciones en todos los campos e ir gradualmente convergiendo en calidad institucional con los estándares de países desarrollados. No avanzar en este sentido podría constituirse en uno de los principales obstáculos para atraer inversiones, promover negocios y beneficiarse del acuerdo. Hacer la tarea de mejoramiento institucional es entonces una de las prioridades de Centroamérica de cara al CAFTA.

Esto requerirá tanto esfuerzos internos como programas de cooperación que acompañen el tratado. Las principales tareas que tanto Costa Rica como el

Alberto Trejos Zúñiga*Ministro de Comercio Exterior*

Con respecto al tema de inversión, el tratado busca profundizar el papel importante que ha jugado en los últimos años la inversión de recursos estadounidenses en la economía nacional, dirigida al establecimiento de nuevos negocios, orientada al mercado externo y, consiguientemente, a actividades generadoras de divisas. Estas inversiones han jugado un rol fundamental en la transformación y diversificación de la oferta exportable del país y, de manera creciente, se han vinculado a empresas suplidoras locales, abriendo nuevas opciones para el mejoramiento de la industria local.

En el campo laboral el país pretende establecer un marco de normas y principios que promuevan la protección y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos, a través de la observancia y aplicación de la respectiva legislación laboral en cada uno de los países, tomando en cuenta las diferencias en el tamaño y desarrollo de estos. Asimismo, se busca fomentar la cooperación entre las partes para el desarrollo de proyectos de interés mutuo en esta materia. En este sentido, la posición del país es que las normas y principios laborales que se adopten no deben afectar el comercio, ni representar un menoscabo de los estándares laborales de Costa Rica.

Consciente de las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo de los países que participan en este proceso, Costa Rica ha logrado que, en forma paralela a la negociación, se impulse un importante programa de cooperación que canalice el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos y de diversas organizaciones internacionales a las áreas que considera que se deben fortalecer, en particular: desarrollo rural, apoyo a la pequeña y mediana empresa, fortalecimiento de la competitividad e impulso a la ciencia y la tecnología. Los recursos que se logre canalizar hacia estas áreas prioritarias serán parte de los beneficios de esta negociación.

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

resto de los países centroamericanos deberán desarrollar para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el CAFTA comprenden:

- El desarrollo de un marco macroeconómico que reduzca la vulnerabilidad los choques externos y las crisis internacionales. Particularmente importante es la reducción de los déficit fiscales, así como la adopción de regímenes de tipo de cambio flexibles y el establecimiento de algún instrumento de protección contra las entradas excesivas de capitales.
- Dar un fuerte impulso al fortalecimiento institucional. Más allá de las áreas relacionadas con el comercio, este fortalecimiento debe incluir al Estado de derecho, los sistemas judiciales, la supervisión del sistema financiero y la responsabilidad social de las empresas.
- Establecer políticas de modernización productiva y de promoción de la competitividad. Las economías centroamericanas están mayoritariamente articuladas por micro, pequeñas y medianas empresas (PYME) que enfrentan muchos obstáculos para ser competitivas. Un modelo competitivo exitoso necesariamente debe incorporar a las PYME y no en forma exclusiva a las grandes empresas, aplicando las políticas necesarias para superar los obstáculos y las debilidades existentes.
- Redoblar esfuerzos en las políticas sociales y de educación; el CAFTA no sólo plantea el tema de asistencia para el ajuste, sino el reto mucho más grande y profundo de las políticas sociales necesarias para superar los problemas estructurales de la pobreza, que estarán sujetos a mayor presión durante la transición hacia el libre comercio.
- Finalmente, está el reto de diseñar el CAFTA de tal manera que promueva la profundización de la integración centroamericana. Esto aumentaría el atractivo de la región en su conjunto, y no sólo de los países considerados de modo individual, como plataforma de operaciones y de desarrollo de proveedores para la economía mundial.

El reto financiero asociado al CAFTA es más amplio de lo que se ha reconocido hasta ahora, porque no es sólo la creación de capacidades comerciales lo que debe financiarse. El espectro de costos o de inversiones que debe hacerse incluye: un gran impulso en materia

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

de bienes públicos, la inversión necesaria para la implementación y administración del acuerdo, inversiones no sólo para facilitar el ajuste comercial, sino también las políticas sociales en sentido amplio, el incremento de la competitividad y los costos de financiar los impactos fiscales de las rebajas arancelarias.

¿Por qué no continuar con el sistema generalizado de preferencias que hemos tenido hasta ahora: la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o ICC?

Alberto Trejos Zúñiga*Ministro de Comercio Exterior*

Porque hay muchas maneras en las que la ICC puede ser mejorada por un acuerdo comercial más profundo. Primero, la ICC no es permanente; de hecho, su fecha de expiración es el año 2007 y no tenemos garantías de que podremos seguir disfrutando de estas preferencias después de esa fecha. Segundo, en la ICC no tenemos derechos; al ser una concesión unilateral de los Estados Unidos, ellos fijan las reglas y aplican su condicionalidad en una sola dirección. Tercero, la ICC es mejorable; hay productos que exportamos o podríamos exportar a los Estados Unidos para los que aún pagamos aranceles, o para los que enfrentamos muchas barreras no arancelarias de acceso. Cuarto, la ICC se limita al tema de acceso; un acuerdo más profundo cubre muchas otras áreas normativas, que también son relevantes si queremos ser un país que lleve su comercio de manera ordenada, y desarrolle una posición verdaderamente competitiva. Quinto, la ICC no tiene un mecanismo de resolución de controversias comerciales que nos proteja de prácticas estadounidenses que nos afecten. Un tratado de libre comercio, al ser permanente, bilateral, comprensivo, vinculante y que cree derechos, posee todas esas características que la ICC, por buena que sea, no incluye. Además, un TLC se refiere al comercio en ambas vías, no sólo a nuestras exportaciones a los Estados Unidos, lo que genera ventajas para nuestra población como consumidores.

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

Con acciones unilaterales los países renuncian a la posibilidad de ganar más acceso al mercado de los socios comerciales, a cambio de concesiones en el mercado propio. Además, estas acciones tienen sentido dependiendo del punto de partida. Cuando Centroamérica tenía niveles de protección muy altos era conveniente hacer una apertura unilateral, porque los costos de posponer esta apertura eran sumamente altos. Sin embargo, ahora que el arancel promedio centroamericano es relativamente bajo, conviene que la adopción de nuevas medidas de apertura se hagan a cambio de mayor acceso en los mercados de nuestros principales socios.

Por otra parte, la investigación económica reciente, incluyendo un trabajo reciente de Ozden y Reinhardt (2002), ha confirmado que el SGP ha tenido efectos perversos de dos tipos: por un lado, las fuerzas proteccionistas en los países industrializados han logrado restringir severamente los posibles beneficios del sistema, y por otro, las preferencias han tenido el efecto de atrasar la liberalización en las naciones recipientes, lo cual impone un doble costo sobre los países en desarrollo.

Además, de todos modos Centroamérica debe pasar a un acuerdo recíproco con los Estados Unidos o perder las preferencias, pues continuar con preferencias unilaterales más allá del 2008 no es una opción. Esta es una de las condiciones puestas por Estados Unidos a los países de la Cuenca del Caribe beneficiarios de la Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA), del año 2000.

MINIFORO

Construcción de obra pública severamente limitada

¿A qué se deben las limitaciones en la construcción de obras públicas en el país?

Luis Fernando Vargas Benavides*Contralor General de la República*

Me parece que se debe a varias razones, algunas similares a las que hay en el conjunto de la Administración Pública y que tienen básicamente su origen en que, por lo menos en los últimos veinticinco años, la Administración ha sido vista casi únicamente en términos cuantitativos (costo y número de funcionarios); esto es, se olvidaron sus aspectos cualitativos y se dejó de invertir en ella. Una muestra de lo anterior lo representa el hecho, fácil de comprobar, de que ante programas de "reforma del Estado" que en la práctica resultaron en la salida de buena parte de los mejores servidores públicos, la Administración quedó a merced de una burocracia técnicamente débil en materia de recursos humanos, materiales y tecnológicos, con pocas o ninguna oportunidad de capacitación y mejoramiento profesional, sumida en un estatuto de Servicio Civil diseñado hace cerca de medio siglo e igualmente olvidado.

En punto a la inversión en obra pública, la situación fue similar: se dejó de invertir y, en esas condiciones, la infraestructura básica (carreteras, puertos y aeropuertos) colapsó, aunque el modelo de desarrollo adoptado, fundado en la promoción de exportaciones y el turismo, exigían y exigen condiciones óptimas de esa infraestructura.

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

Algunos responderán que a una mala planificación, otros que a una mala gerencia de los organismos o a mecanismos de control deficientes o engorrosos. Lo cierto es que se deben en parte a todo lo anterior.

Actualmente la planificación de las obras públicas es incompleta y está afectada por un fenómeno que impacta al resto de las instituciones del Estado, en las que no ha existido preocupación por crear y mantener a sus expertos. Por el contrario, las instituciones oficiales compiten entre sí por el personal calificado y, de este modo, el MOPT ha perdido especialistas que se han trasladado a otras dependencias. Como la migración también se da a la empresa privada, se genera una vulnerabilidad del sistema: el ingeniero de proyectos podría ver una posible salida hacia un mejor porvenir si logra posicionarse con las empresas que supervisa.

En cuanto a los procesos de contratación administrativa, estos pueden tardar mucho más de lo previsto por la planificación, aunque no exista ninguna razón técnica que lo justifique. Ejemplo de ello es el tema de las apelaciones a las licitaciones, que pueden significar atrasos mayores que el plazo que toma resolverlas, pues, dependiendo del momento en que se dan, pueden afectar toda la ejecución presupuestaria de la institución.

Por último, con respecto a la planificación, cabe reflexionar sobre el motivo por el que tampoco es aplicable todo lo que se estudia y planifica. Por un lado se enfrenta la falta de recursos para hacer lo que es imprescindible y, por el otro, la falta de concordancia que existe entre los objetivos técnicos y los políticos. No debe interpretarse que los planes de CONAVI se dictan políticamente, sino que la demanda por mejorar las carreteras es tan grande, que políticamente se tiene una constante presión para dar respuesta. Por tanto, se tienen que optimizar los presupuestos a partir de estos objetivos y el resultado es que los costos sociales, en el largo plazo, son mayores.

Mecanismos de control: ¿desadministración o coadministración?

Luis Fernando Vargas Benavides

Contralor General de la República

Paralelamente, la pérdida de identidad de lo público trajo otra consecuencia, denominada “la huida del derecho y la desadministración pública”, que en esencia conduce a la creación de administraciones privadas o cuasiprivadas paralelas y a la “privatización” de los medios de la Administración para el logro de sus fines, con resultados lamentables, como con amplitud lo ha expresado la Contraloría en su *Memoria Anual* (“Opiniones y Sugerencias”) de los años 2001 y 2002.

Del resultado de esa conjugación de factores negativos abundan los ejemplos. Van desde las socorridas declaraciones de emergencia, tanto para construir un puente como para poder regular el tránsito josefino, hasta la contratación de obras viales sin planos ni contenido presupuestario, o la ejecución de proyectos viales fundados en estudios realizados diez o más años atrás, sin mencionar aquellos casos en que las obras han mostrado sus destrozos aun antes de su finalización o inauguración, pasando por la contratación de reparación de vías hechas, sin caer en cuenta de que en el 40% de ellas no puede ser aplicada la tecnología contratada, o de adjudicaciones que se realizan sin analizar los estados financieros del adjudicatario.

A partir de esta realidad, afirmar que es razonable la hipótesis de que los mecanismos de control tienen el doble defecto de entorpecer y ser incapaces de detener la irregularidad en el manejo de los fondos públicos asignados a las obras, corresponde a una visión sesgada y poco profunda. Basta con señalar que la improbación de adjudicaciones o contrataciones parte de la existencia de irregularidades comprobadas, que de no corregirse irrogarán perjuicios graves a la Hacienda Pública.

Por otra parte, actualmente hay claridad con respecto a que:

- En los procesos licitatorios la Contraloría sólo tiene intervención en tres momentos: 1) si se presentan objeciones al cartel, en cuyo caso el plazo para resolver es de 10 días; 2) si hay apelaciones, en cuyo caso el plazo para resolver es de 40 días, y 3) si el contrato debe ser refrendado, en cuyo caso el plazo para hacerlo es de 30 días. Tales plazos se cumplen siempre y, por lo que hace a los refrendos, el promedio ronda los 14 días. Sin embargo, los actos a cargo de la Administración no tienen plazo o, si existe, se transgrede por lo general, ya que no hay sanción procesal.

Javier Chaves Bolaños

Ministro de Obras Públicas y Transportes

Es importante hacer una reflexión sobre la planificación de los proyectos durante la fase de construcción: debemos balancear, por un lado, la planificación y el control y, por otro, la flexibilidad necesaria para hacer cambios que surgen durante el proceso, como resultado de múltiples razones, comunes en la construcción vial en todo el mundo, entre ellas porque haya surgido un cambio de énfasis en la política de construcción de carreteras. En este momento, cualquier variación en una obra requiere permiso de la Contraloría General de la República, independientemente de si el costo significa menos de un 1% o un 50% del valor del trabajo contratado. Esto, sin lugar a dudas, genera atrasos y también crea la tentación de coadministrar, pues no necesariamente los técnicos de la Contraloría se limitan a aprobar lo que se les manda; también hacen sugerencias o piden cambios, lo que contribuye al descrédito de las soluciones técnicas que plantean los expertos del MOPT. Se debe revisar si es necesario que todo ajuste presupuestario de un proyecto o cambio de plazo debe ser revisado por la Contraloría, o si se requiere mayor flexibilidad en este campo.

También conviene extender el análisis a los casos en que deban contratarse nuevas empresas, para sustituir a las que pierden el contrato por incumplimientos. Los procesos de rescisión conllevan un procedimiento administrativo y trámites que resultan engorrosos y podrían favorecer que se tolere a un mal contratista para no generar problemas legales.

Luis Fernando Vargas Benavides*Contralor General de la República*

- De los recursos presupuestados anualmente por la Administración Pública para el aprovisionamiento de bienes y servicios, sólo entre un 7% y un 15%, como promedio en los últimos años, es objeto de procesos licitatorios en los que se interponen recursos de apelación ante la Contraloría. En la resolución de esos recursos, en cerca de un 75% de los casos se desestiman las apelaciones y se confirman las adjudicaciones.
- Durante el gobierno del Presidente Rodríguez se enviaron a la Asamblea Legislativa algunos proyectos de ley tendientes a cambiar, de manera bastante fundamental, las facultades de la Contraloría General de la República y los mecanismos de control de la gestión pública en nuestro país. Sin embargo, ninguno de ellos se llegó a aprobar. Básicamente, se buscaba que el control a cargo de la Contraloría fuera sólo de legalidad, lo que significaba un retroceso de más de cincuenta años y una seria disonancia con la reforma, que el mismo Gobierno propició, al artículo 11 constitucional. Las enmiendas, por otro lado, se basaban en criterios enteramente errados de lo que es la fiscalización superior de la Hacienda Pública en la actualidad, así como en una grave confusión de lo que son y cómo operan los controles previos y los posteriores.

¿Es la concesión de obra pública realmente una solución?**Luis Fernando Vargas Benavides***Contralor General de la República*

La Ley General de Concesión de Obra Pública, emitida en 1998, no fue promulgada para superar problemas como los apuntados. Su razón, además de corregir las profundas limitaciones de su antecesora, hay que encontrarla en consideraciones conceptuales y macroeconómicas que no corresponde analizar en este espacio; no obstante, buena parte de los comentarios hechos con anterioridad son aplicables a la experiencia poco feliz de su aplicación práctica.

En efecto, la Ley supone la constitución de una nueva burocracia, al interior del órgano ejecutivo del Consejo Nacional de Concesiones, limitada en número, pero altamente capacitada: la Secretaría Ejecutiva. Tal propósito, sin embargo, no ha sido posible concretarlo, pues la Secretaría, cinco años después de su constitución, carece del personal idóneo que le es imprescindible, al punto que a la fecha ha contado

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

Costa Rica enfrenta el desafío de dotar a la sociedad de una infraestructura moderna, como plataforma para favorecer la competitividad de los sectores productivos y la calidad de vida de los ciudadanos. Ante este reto, el Gobierno decidió basar su política de infraestructura en tres pilares fundamentales: presupuesto nacional dentro de un sano equilibrio fiscal, consecución de financiamiento externo para obras de alto impacto social -sin comprometer los índices y la salud financiera del país- y concesión de obra pública, como medio de atraer capitales privados -en un esquema de asociación público-privada- para la construcción, operación y conservación de infraestructura que genere un alto beneficio económico y social, pero manteniendo el Estado el control del proceso.

En este contexto, Costa Rica es uno de los países latinoamericanos más rezagados en la incorporación

Luis Fernando Vargas Benavides*Contralor General de la República*

con cinco titulares (uno por año), siendo el anterior uno de los viceministros del ramo. Tal circunstancia conspira contra la naturaleza misma del órgano llamado a ser el rector técnico de los procesos de concesión, con un gran liderazgo profesional y por encima de las vicisitudes políticas.

Con tales carencias y limitaciones, y con muy poca, por no decir ninguna experiencia, el gobierno anterior se lanzó a promover toda clase de concesiones: desde oleoductos y cárceles hasta carreteras y puertos, pasando por viaductos y ferrocarriles. De algunos proyectos tuvo que desistir por su alto costo, otros no pasaron de la publicación de los carteles licitatorios, uno está sujeto a recursos de inconstitucionalidad y los únicos dos que sobreviven (carretera San José-Caldera y Puerto Caldera) tienen, en sí mismos, serios problemas de concepción y ejecución, al punto que respecto al último (Puerto Caldera), sólo se pudieron concretar tres de las cinco concesiones. A la fecha, tres años después de abierto el proceso y más de un año después de adjudicadas las licitaciones, no se han presentado para refrendo los contratos respectivos y se carece de los recursos financieros para pagar los compromisos contraídos con los trabajadores; se ignora lo que se hará con los servicios no concesionados, cómo se van a fiscalizar las concesiones otorgadas y cuál será el modelo que seguirá en su operación el INCOP. Sin embargo, como resultó de un estudio de la Contraloría, correspondiente al período 1999-2000, el Consejo gastó la nada despreciable suma de 3.000 millones de colones en servicios de consultoría, por lo demás con infracciones al ordenamiento jurídico y técnico sobre la materia.

Y si echamos una mirada al caso del Aeropuerto Santamaría, los resultados no son precisamente alentadores: a un año de vigencia del contrato de gestión interesada, la Contraloría encontró una seria transgresión a las normas contractuales que debió acatar el Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC) para la fijación de las distintas tarifas, en perjuicio de los diversos usuarios del Santamaría, a pesar de haber sido previamente informado de la improcedencia de trasladar ciertos costos del Gestor a las tarifas, el cual, a su vez, reclama incumplimientos contractuales por parte del CTAC y amenaza con demandar al Gobierno y retirarse del país.

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

del sector privado en el desarrollo, financiamiento y operación de infraestructura. Si bien hoy se beneficia de la experiencia previa de la región en esta materia, por otra parte se ve ante la situación de tener que aprender aceleradamente, mientras invita al sector privado a participar en varias obras importantes y en procesos que se desarrollan en paralelo.

La participación del sector privado en proyectos de infraestructura es cada vez más una necesidad práctica que una cuestión ideológica. Si bien este tema puede ser objeto de grandes disertaciones, se debe partir de la base de que, enfrentando los retos de una sociedad que demanda más y mejores servicios y de un contexto de mayor competitividad, los limitados recursos financieros no serán suficientes para cerrar la brecha de infraestructura y esa es una responsabilidad que no puede dejar de cumplir el Estado, sobre todo cuando en otras latitudes se desarrollan exitosamente esquemas de participación privada.

Por lo anterior, hay algunos aspectos en los que el Estado, y en particular la clase política, podrían actuar decisivamente para facilitar estos procesos. Las experiencias que ha tenido Costa Rica en la invitación al sector privado pueden ser calificadas como poco exitosas por algunos, mientras que quienes ven el futuro con mayor optimismo las interpretan como una curva de aprendizaje necesaria para internalizar, en el país, los elementos indispensables para entender en toda su dimensión el verdadero significado de esa asociación público-privada.

Hoy el país cuenta con un inventario de proyectos de concesión en materia vial que supera los 1.000 millones de dólares, lo que equivale a más de diez veces el presupuesto del CONAVI para el 2003. Estos proyectos se encuentran en diferentes etapas de madurez, que van desde estudios de prefactibilidad hasta proyectos para licitar, o se encuentran en etapa de refrendo. Para llevarlos adelante es necesario superar las dificultades u obstáculos iniciales, pero sobre todo se debe tener un Consejo de Concesiones que cuente con apoyo político al más alto nivel, con un adecuado marco jurídico para conducir de manera eficiente los procesos, con apoyo financiero y, en particular, con recurso humano calificado.

De las primeras lecciones aprendidas, analizando la experiencia nacional y la de otros países de la región, se puede concluir que algunos de los problemas que surgen en la estructuración de estos procesos parecen ser recurrentes. Por ello se debe disponer de condiciones para evitar esas dificultades.

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

El primero es la necesidad de demostrar continuidad en los actos de gobierno, y de proveer seguridad contractual y jurídica. Los procesos de desarrollo de infraestructura son de largo plazo, tanto en su diseño e implementación como en su operación. En este sentido, el periódico cuestionamiento de las decisiones ya tomadas -especialmente luego de que considerables recursos fueron movilizados- no ayuda a incentivar el interés de potenciales inversionistas. Esto no quiere decir, de ningún modo, que el control político no debe estar presente en estos procesos; por el contrario, un debate profesional sobre el tema vendrá a enriquecerlo.

En este sentido, sería mucho más recomendable invertir esta energía al principio, durante el diseño de los procesos (los que son aprobados por todas las ramas de los gobiernos), para que el resultado sea viable durante la vida de los contratos. También se requiere dotar al país de un marco jurídico e institucional que le dé seguridad a todos los actores, tanto a los inversionistas como a las entidades financieras, los usuarios y los organismos de control.

La segunda reflexión se refiere a los organismos de control, que deben ser profesionalizados, financieramente estables e independientes del poder político de turno; de esta forma se evita, por un lado, politizar el desarrollo de la relación contractual y, por el otro, se logran detectar potenciales dificultades antes de que se conviertan en grandes problemas.

El control efectivo de este tipo de contratos requiere personal con una calificación tal, que les permita ser contraparte de alta calidad profesional en las diversas etapas del proceso; en la actualidad la remuneración y las condiciones laborales normalmente ofrecidas por la Administración Pública no pueden atraer este perfil de colaboradores.

Ante esta situación, el ente encargado por el Estado costarricense de evaluar los proyectos, atraer inversionistas, adjudicar proyectos, negociar contratos y fiscalizar los mismos se ha visto limitado, por el régimen laboral imperante, para realizar de forma eficiente y segura esa gestión.

Otro mensaje dirigido a la clase política concierne a los mecanismos de ratificación de los procesos. Un claro apoyo desde el inicio a proyectos de interés nacional elimina una buena dosis de incertidumbre. Cuando la legislación requiere refrendar proyectos al final de los respectivos procesos, se debería hacer en la forma más expedita posible y, mejor aún, sujeta a plazos predeterminados.

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

No cabe duda de que los procesos deben ser transparentes, pero no se pueden adoptar posiciones dogmáticas, que no aportan a la transparencia y sí a la lentitud en la implementación de proyectos

Por último, se requiere el desarrollo de legislación adecuada para alentar procesos de iniciativa privada que protejan tanto los intereses del país como los del iniciador, y que asegure que los proyectos serán atendidos en forma rápida, ya sea para aprobarlos o para rechazarlos.

Notas

1 Desviación estándar de las tasas de crecimiento real entre el promedio de las tasas de crecimiento real. Este indicador permite comparar la variabilidad en los sectores, eliminando las diferencias en su tamaño relativo.

2 Para un análisis detallado de las políticas de desarrollo productivo en Costa Rica y los demás países centroamericanos, véase Alonso, 2003a.

3 Las políticas verticales -selectivas- se enfocan hacia la definición de sectores prioritarios, mientras que las políticas horizontales se centran en los factores (fomento del capital humano, educación, salud, creación y difusión de tecnología, incentivos a la formación de capital físico, crédito, inversión extranjera directa, entre otros).

4 Excluye establecimientos de más de cien empleados.

5 Margen de intermediación definido como: [(ingresos por préstamos / préstamos) – (gastos financieros / pasivo de intermediación)] (BCCR, 2003b).

6 La base monetaria es la suma de la emisión monetaria y los depósitos en cuenta corriente de los bancos en el Banco Central.

7 La monetización de 153 millones de dólares que mantenía el Gobierno en depósitos en el Banco Central para la capitalización de éste y las operaciones cambiarias, que representaron 121 millones de dólares (Banco Central, 2003a).

8 El medio circulante incluye el numerario en poder del público y los depósitos en cuenta corriente.

9 La tasa básica pasiva nominal neta de impuestos es un promedio ponderado de las tasas de interés netas de impuestos de los depósitos a seis meses plazo de los bancos comerciales y de los títulos a seis meses plazo del Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Esta tasa es calculada por el ente emisor.

10 Es la tasa de interés equivalente en colones de los depósitos en dólares a seis meses plazo, dado el ritmo de depreciación de la moneda en ese momento. Esta tasa es calculada por el Banco Central.

11 La tasa de interés básica pasiva real, que elimina el componente inflacionario del rendimiento nominal en la tasa básica, también es calculada por el Banco Central.

12 Se entiende regulación como la obligación que tiene el operador de reportar a una entidad supervisora encargada de velar por la buena marcha del sector de actividad. En este sentido, regímenes como el de enfermedad y maternidad de la CCSS, o el mismo INS, caen en la categoría de autorregulados, aunque presenten estados financieros a la Contraloría General de la República.

13 Algunos esfuerzos en materia de estandarización de hipotecas con propósitos de titularización han sido emprendidos por el BNCR y, más recientemente, por el BANHVI, con la iniciativa para promulgar una directriz de aplicación obligatoria para las entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

14 Para efectos de proyección se supone que los fondos voluntarios crecerán con el dinamismo de la economía, por lo que su importancia con respecto al PIB se mantiene constante. Ello no toma en consideración incrementos en el número de cotizantes que ingresen al sistema.

15 Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población de 12 años y más.

16 Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población de 12 años y más.

17 Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.

18 De acuerdo con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC. Según esta institución los ajustes que se incorporaron recientemente a la EHPM limitan la comparabilidad de las cifras, aunque para el caso de cifras relativas, como la del desempleo, mantienen validez.

19 Ocupados que trabajan menos de 47 horas por semana y desean trabajar más, pero no lo hacen porque no consiguen trabajo.

20 Ocupados que trabajan 47 horas o más por semana y su ingreso primario mensual es inferior al salario mínimo.

- 21 No obstante, este aumento en el empleo del sector agropecuario pudo haber sido el resultado de un incremento en el subempleo visible, como el que se dio en la región Huetar Norte.
- 22 Otro elemento que puede introducir variaciones en el poder adquisitivo de los salarios es el momento en que se toma la decisión sobre el ajuste salarial, por cuanto no se tiene completa la información sobre la inflación del semestre anterior, lo que obliga a realizar compensaciones posteriores.
- 23 Se mantuvo la relación de un solo generador de ingreso por hogar.
- 24 La cuenta de bienes corresponde a la balanza comercial de bienes en términos FOB, o sea, es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones. En la *Memoria Anual* del BCCR se reportó un déficit de balanza comercial de 9,2% del PIB, pero al actualizarse las cifras en julio del 2003, ese déficit se vio modificado a 7,5%. La explicación a esta importante reducción es que al valor de las importaciones se le imputó la destrucción de inventario, por aproximadamente 270 millones de dólares, que realizó la firma Intel para ser consistente con las cifras de cuentas nacionales (Torres, 2003).
- 25 La subcuenta de servicios incluye los rubros de transportes, viajes y otros servicios.
- 26 Según cifras del BCCR, en el 2001 entraron 1.131.400 turistas, en tanto que en el 2002 la cifra se redujo a 1.113.400.
- 27 La subcuenta de renta incluye la entrada neta por concepto de salarios, intereses, dividendos y otras rentas recibidas (pagadas) del exterior.
- 28 Un exministro de Hacienda de Chile resumía los acuerdos alcanzados en su país en esta materia de esta manera: en Chile, la izquierda quiere que el Estado gaste mucho, así que propone incrementar los impuestos; la derecha, en cambio, quiere un Estado pequeño, así que propone bajar los impuestos. Pero ni la izquierda ni la derecha quieren incrementar el déficit fiscal. En ese punto, hay un acuerdo nacional sólido.
- 29 Los gastos reconocidos incluyen los pagos efectivamente recibidos y realizados, que constituyen la base del flujo de caja del Gobierno, así como aquellos otros gastos que generan una obligación de pago, pero que aún no se han realizado.
- 30 En particular por traslados a fondos de pensiones complementarias, según lo establecido por la Ley de Protección al Trabajador.
- 31 También se dio un leve aumento en los intereses de la deuda externa, de 0,04% del PIB.
- 32 BCCR, 2003a, Cuadro 16. La deuda externa y la deuda interna consideran la capitalización de los títulos al tipo de cambio y a la inflación (para el caso de los TUDES).
- 33 El estado de resultados del BCCR, metodología cuentas monetarias, contempla específicamente los gastos e ingresos financieros del período. La razón de este cálculo en particular obedece a que es más representativo para efectos de análisis económico. Dicho estado no considera las pérdidas o ganancias por revaluaciones del principal de activos y pasivos en moneda extranjera o denominados en moneda extranjera, las revaluaciones de activos indexados, por ejemplo al índice de precios al consumidor, ni las ganancias o pérdidas de capital por liquidación de bienes. Tampoco considera los gastos por provisiones sobre activos incobrables, ni para amortizaciones a las cuentas de estabilización y revaluación monetaria. Las provisiones para estas dos últimas cuentas se excluyen porque reflejaron pérdidas acumuladas en el pasado, que fueron registradas en su oportunidad y se presentaron por última vez en el 2002. Cabe indicar que en diciembre del 2002 se liquidó el saldo de las cuentas de estabilización y revaluación monetaria registradas en cuentas activas. Todas las partidas antes mencionadas se incluyen en el estado de resultados, que se expone en el aparte IV "Análisis de la situación financiera del Banco Central de Costa Rica", en BCCR, 2003a.
- 34 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, los entes supervisados deben atender un 20% de los gastos efectivamente realizados por la SUGEF, la SUPEN y la SUGEVAL.
- 35 Una acepción amplia del señoreaje serían las ganancias que presentan los bancos centrales por su capacidad de disponer de la base monetaria sin incurrir en costos financieros. Para efectos de este análisis se consideró señoreaje como la diferencia entre el valor facial del dinero y el costo de emisión; dado que el costo de emisión está incorporado en los gastos administrativos, en el 2002 el señoreaje ascendió a 26.835 millones de colones (diferencia entre los saldos de la emisión monetaria del 31 de diciembre del 2001 y del 2002, que ascendieron a 223.035 millones y a 249.870 millones de colones, respectivamente).
- 36 CCSS, CTAMS, FODESAF, ICT, IDA, INA, OCIS.
- 37 CNP, FANAL, ICAA, ICE, INCOP, JPSSJ, RECOPE.
- 38 El déficit del sector público fue de un 6,4% del PIB; sin embargo, de ese porcentaje un 1,8% del PIB correspondió a las pérdidas del BAC.
- 39 El pavimento de una carretera posee tres o más capas: rodamiento, base, sub-base y sub-rasante. Es muy importante conocer la condición de resistencia o capacidad para soportar el paso de los vehículos de cada una de estas capas. Las técnicas modernas permiten hacer esta evaluación por medio del deflectómetro de impacto (FWD).
- 40 Para el año 2003 se espera completar la totalidad de la evaluación por FWD de la red vial nacional pavimentada, e iniciar nuevas mediciones.
- 41 Corresponden a dos proyectos de conservación vial (San Carlos y San José), tres proyectos de obra por contrato (ruta Interamericana-Guacimal, mejoramiento de accesos al puente sobre el río Tempisque, mejoramiento del proyecto Esparza-Juanilama-Salinas) y seis laboratorios de ensayo. Los informes correspondientes han sido entregados, según el mandato de la Ley 8114, a la Asamblea Legislativa, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

CAPÍTULO
3

La coordinación del capítulo correspondió a Jorge Cornick y Eddy Rodríguez.

Como insumos para la elaboración del texto se utilizaron los estudios: "La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002", del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica; "Situación actual y perspectivas de los fondos de ahorro colectivo en Costa Rica", de José Angulo; "Logros y retos del turismo costarricense", de Lawrence Pratt y "Política industrial en Costa Rica", de Eduardo Alonso.

Por sus observaciones y el aporte de información se agradece a Johnny Madrigal (UCR), Amparo Pacheco (COMEX) y Jimena Vargas.

Un reconocimiento especial a los participantes de los miniforos "Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA", Alberto Trejos Zúñiga y José Manuel Salazar Xirinachs; "Retos para el desarrollo del mercado de valores", Adolfo Rodríguez Herrera y Luis Liberman Ginsburg, y "Construcción de obra pública severamente limitada", Luis Fernando Vargas Benavides y Javier Chaves Bolaños. La edición de los miniforos estuvo a cargo de Jimena Vargas. Se agradece también a Juan Pastor y Mario

Arce del LANAMME-UCR por su contribución en el tema de infraestructura y a Marvin Moya Arguedas y Andrea Soto Rojas del CONAVI en el tema de red vial.

La edición técnica del capítulo fue realizada por Miguel Gutiérrez, Marcela Román y Jorge Vargas.

Los talleres de consulta de este capítulo se efectuaron los días 12 de junio y 1º de agosto de 2003. Se contó con la asistencia de las siguientes personas: Rocío Aguilar, Eduardo Alonso, José Angulo, Geovanny Barboza, Pedro Castro, Franklin Charpantier, Marta Campos, Iliana Castillo, Jorge Chaves, Carlos Conejo, José A. Cordero, Jorge Cornick, Lissette Cubero, Milena Echeverría, Raquel Fernández, Emilia González, Xinia Herrera, Eduardo Lizano, Johnny Madrigal, Kattia Madrigal, Donald Miranda, Jenny Mora, Ronald Mora, Marvin Moya, Patricia Murillo, Carolina Plaliano, Lawrence Pratt, Laura Ramírez, Walter Robinson, Eddy Rodríguez, Marcos Rodríguez, Armando Rojas, José Manuel Sáenz, Olegario Sáenz, Carlos Sánchez, Magda Sánchez, Desiree Segovia, Elías Soley, Andrea Soto, Leiner Vargas, William Vindas y Joyce Zürcher.

La revisión y corrección de cifras la realizó Elisa Sánchez, con el apoyo de Roslyn Jiménez.

CAPITULO 4 Armonía con la naturaleza

Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes

ASPIRACIONES

- Tasa de utilización de los recursos naturales menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.
- Tasa de producción de desechos y contaminantes igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad.
- Medidas socioeconómicas, legales, políticas y educacionales que eviten un mayor deterioro ambiental.
- Participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.
- Minimización del impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural, por medio de la capacidad de prevención, manejo y mitigación.
- Equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.
- Conciencia en las y los ciudadanos acerca de la estrecha relación que existe entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que dicha relación sea armónica.
- Utilización del territorio nacional acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2002

GESTION DEL PATRIMONIO

- Se declara como parque nacional la Zona Protectora La Cangreja, con una extensión de 1.973 hectáreas, y se crean los refugios nacionales de vida silvestre Isla Chora y Boracayán.
- INBIO y otras instituciones de investigación describen ocho veces más especies nuevas que el año anterior.
- Se aprueba la Ley de Protección, Conservación y Recuperación de las Poblaciones de Tortugas Marinas, n° 8325.
- Sala Constitucional acoge recurso para que el IDA proceda de inmediato a la titulación de los territorios de las comunidades indígenas de Boruca de Curré.

GESTION DEL CAMBIO

- Se propone introducir un capítulo de garantías ambientales en la Constitución Política.
- Entra en operación planta hidroeléctrica de Peñas Blancas, en los cantones de San Ramón y San Carlos y la planta eólica Tejona.
- SINAC pone en marcha la "Estrategia para el Control de la Tala Ilegal 2002-2007".
- Episodios de contaminación de fuentes superficiales de abastecimiento del acueducto metropolitano afectan sectores de Goicoechea, Coronado y Curridabat.
- La producción per cápita de desechos sólidos supera los 1,1 kg diarios.
- Se elimina el pago por servicios ambientales para la categoría de manejo forestal, debido a gestiones de la FECON.
- Por primera vez en Costa Rica se publican reglamentos sobre inmisión de contaminantes atmosféricos y sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas.
- Se crea el Consejo Nacional de Aguas.
- El Parque Marino en Puntarenas abre sus puertas al público en julio del 2002.
- No se hace efectiva la veda anual en el golfo de Nicoya.
- Sala Constitucional declara con lugar recurso presentado contra la Municipalidad de Santa Cruz y el INVU, por no detener construcción de Condominios de Desarrollo Turísticos Guanacaste S.A, del Consorcio Meliá y que la SETENA había ordenado paralizar.
- Gobierno declara moratoria a los proyectos de exploración y explotación de minería a cielo abierto.
- Se publica nuevo Código de Minería, en el cual se incorpora formalmente el delito de extracción ilegal de minerales.
- Sala Cuarta prohíbe realizar exploraciones petroleras en las reservas indígenas.
- Programa Bandera Azul Ecológica se amplía a nueve comunidades turísticas no costeras.
- Inicia programa de revisión técnica vehicular a cargo del consorcio español Riteve S y C.

GESTION DE RIESGO

- Deslizamiento en la parte alta del cerro Loaiza, en Orosi de Cartago, deja un saldo de 13 casas destruidas, 7 personas desaparecidas y 21 familias evacuadas.
- Decreto Ejecutivo 30754-MP-MIVAH-MINAE anula decreto que autorizaba la construcción de urbanizaciones en zonas especiales de protección del AMSJ.
- Numerosos accidentes tecnológicos por derrames y explosiones de productos peligrosos llaman la atención sobre elementos urgentes de atender en la planificación urbana y en el control por parte del Ministerio de Salud.
- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos aprueba nueva versión del Código Sísmico.

CAPÍTULO 4

Armonía con la naturaleza

Introducción

Este capítulo revisa el desempeño de Costa Rica en el avance hacia un desarrollo humano en armonía con la naturaleza. Esta valoración parte de tres premisas: primero, que la inversión en el ambiente es necesaria para mantener disponibles para la sociedad tanto insumos como 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 el de la gestión ambiental, vista desde 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, para beneficio de esta y futuras generaciones (recuadro 4.1). La valoración anual sobre el desempeño del país se hace a partir las aspiraciones que en materia de desarrollo humano se han definido en este Informe; se trata de determinar cuánto se ha alejado o acercado Costa Rica a esas aspiraciones, tomando como referencia los principales acontecimientos nacionales referentes al ambiente, tanto en la opinión pública, como en la discusión e investigación de los expertos (cuadro 4.1).

Los tópicos cubiertos por el capítulo se agrupan, en consecuencia, según el tipo de gestión

ambiental que corresponda. En el apartado sobre la gestión del patrimonio se examina la conservación de las áreas protegidas, conocimientos y usos de la biodiversidad y conciencia ambiental. En el de la gestión del cambio -la sección más extensa- se estudia el uso del suelo, los recursos marinos y costeros, aguas continentales, aire, energía, disposición de desechos y medio ambiente urbano. Finalmente, en el análisis sobre la gestión del riesgo se hace referencia a desastres asociados a fenómenos naturales y actividades humanas, cambio climático. El tema de la participación ciudadana se trabaja como un eje transversal en todo el capítulo. Es inevitable, por la variabilidad en la información anual disponible y por la amplitud de los temas, que algunos de ellos sean tratados con mayor profundidad que otros. Este año reciben un énfasis particular los tópicos de participación ciudadana e indígena y la gestión ambiental de los recursos marino-costeros. El capítulo inicia con una nota sobre la dimensión internacional de la gestión ambiental, en la cual se analiza la participación de Costa Rica en diversos foros mundiales y regionales. El capítulo está basado en las investigaciones de 9 consultores y un grupo amplio de colaboradores.

Valoración del desempeño en el 2002

En general, la gestión del patrimonio en el país mantuvo sus fortalezas históricas, pero con un incremento en la vulnerabilidad de las políticas públicas en materia de conservación. Por el

RECUADRO 4.1

Tres dimensiones de la gestión ambiental

La **gestión del patrimonio** se refiere a las políticas, programas y actividades, públicas y privadas, para la conservación de la naturaleza, y sus resultados. Incluye la protección de elementos únicos y amenazados del paisaje y la biodiversidad, así como el manejo de los recursos naturales de propiedad común. El concepto de patrimonio lleva implícita la noción de transmisión y compromiso intergeneracional, por lo cual su gestión requiere un enfoque marcado por la previsión, la preservación y la custodia.

La **gestión del cambio** corresponde a las políticas, programas y actividades, públicas y privadas, y sus resultados, en respuesta a los cambios en las demandas sociales por recursos naturales y servicios básicos, así como sus impactos ambientales. Atiende la transformación de los recursos naturales que resulta de tales cambios, respondiendo a las exigencias de las generaciones actuales, sin menoscabo de las generaciones futuras. Implica mitigar y minimizar los impactos ambientales del desarrollo, contribuyendo a un mayor

bienestar y calidad de vida para la mayoría de las y los costarricenses. Incluye los patrones de ocupación territorial, el manejo de la frontera agrícola, la expansión urbana y la demanda de servicios que dependen de o impactan el ambiente.

Por **gestión del riesgo** se entiende el conjunto de políticas, programas y actividades, públicas y privadas, orientadas al manejo del riesgo en un escenario de amenazas múltiples, y sus resultados. Implica la reducción de la vulnerabilidad de la sociedad ante amenazas producto de su convivencia con la naturaleza, así como de la vulnerabilidad de los sistemas naturales ante amenazas de cualquier índole. Incluye las medidas de prevención, mitigación, preparación, atención y reconstrucción de desastres. Los asuntos propios de la gestión del riesgo no inciden sobre un recurso en particular (por ejemplo, bosque o agua), sino que afectan simultáneamente a varios y generan impactos complejos y complejos.

lado positivo, la red de áreas silvestres protegidas registró un leve aumento en su extensión, por la adición de un nuevo parque nacional (La Cangreja), tres nuevos refugios silvestres y la ampliación de los límites del Refugio de Playa Hermosa-Punta Mala. El protagonismo de los sectores privados en la conservación sigue siendo un punto fuerte en la gestión del patrimonio. Actualmente el 38,7% de las áreas silvestres protegidas (poco más de medio millón de hectáreas, el 10% del territorio nacional) es de propiedad privada. Existen 77 reservas que conforman la Red Costarricense de Reservas Naturales privadas; el 85% de ellas tiene una cobertura natural densa y 33 tienen una ubicación clave, pues forman parte de algún corredor biológico o área protegida estatal.

También se registraron avances notables en el conocimiento de la biodiversidad. En el 2002, tanto el INBio como otras instituciones de investigación lograron describir ocho veces más especies nuevas que el año anterior. La CONAGEBIO adelantó la revisión de las “Normas generales para el acceso a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos de la biodiversidad”, en cumplimiento de la Ley de Biodiversidad. Las investigaciones realizadas por la Unidad de Bioprospección de INBio, la UCR y el ACG lograron el aislamiento de un compuesto natural contra la malaria.

A la par de estas fortalezas, sin embargo, existen importantes debilidades, arrastradas de años atrás y señaladas en anteriores Informes. Por una parte, el país está bastante por debajo del objetivo de la Propuesta GRUAS, de destinar un 19,5% del territorio a parques nacionales y reservas biológicas (actualmente esa proporción es de 12,7%). Por otra parte, el 15% de los parques nacionales y el 46% de las reservas biológicas todavía están en terrenos privados que el Estado no ha adquirido. El avance en esta dirección fue ínfimo en el 2002: 1.428 hectáreas (un 0,26%) de la propiedad privada ubicada dentro de las áreas silvestres protegidas fueron compradas e incorporadas a la propiedad estatal (CSI, 2003).

La Contraloría General de la República señaló en su Memoria Anual del 2002 que la gestión de compra de tierras del MINAE y la Fundación de Parques Nacionales es deficiente, pues carece de lineamientos y los expedientes de las transacciones están incompletos (CGR, 2003). Un agravante son las incongruencias en el registro público de la propiedad y en el Catastro Nacional, que en ocasiones dificultan los trámites de pago de terrenos (Burgos, 2003); además se producen errores durante la verificación de ubicaciones, pues para este propósito se utilizan mapas de una escala menos precisa que la de los mapas del Catastro Nacional.

El hecho más preocupante del 2002 en el ámbito de la gestión del patrimonio fue el incremento de la vulnerabilidad de la gestión ambiental pública, debido a la disminución en los ingresos reales del MINAE, que decrecieron en un 3,9%. Cabe señalar que los recursos de este Ministerio eran de por sí insuficientes para atender las responsabilidades que le asigna la legislación y las necesidades de cuidado de los parques y reservas nacionales. En el caso del SINAC, el 70% de los ingresos se destina a gastos administrativos; adicionalmente, los fondos que este sistema recibe por concepto de visitas turísticas a las áreas protegidas, aunque importantes, no se devuelven con la celeridad y en la magnitud requeridas a las áreas de conservación que los generan, pues son captados por la “caja única” del Estado. Esto dificulta la atención oportuna de aspectos clave para la gestión de las áreas, tales como infraestructura, recursos

humanos y actividades de control. Así por ejemplo, los 200.000 dólares que en el 2002 recaudó el Área de Conservación Tortuguero por concepto de visitas de turistas nacionales y extranjeros, no pudieron destinarse a mitigar las actividades ilegales que deterioran el bosque húmedo y amenazan a las tortugas marinas, que constituyen el sustento económico de una comunidad dependiente del turismo.

En materia de gestión del cambio el balance, como en años anteriores, es negativo, y en algunas áreas crítico, pues las actividades económicas y sociales siguen ejerciendo fuertes presiones sobre el patrimonio, sin que las iniciativas desplegadas para mitigarlas hayan logrado hacerlo sustancialmente. No obstante, aquí es necesario hacer un análisis desagregado del uso de los recursos naturales, pues existen diferencias importantes según el caso. Las peores situaciones son

CUADRO 4.1

¿Cuánto avanzamos en el 2002 en las aspiraciones de armonía con la naturaleza?

Tema de gestión	Síntesis
En conservar los recursos que tenemos	Aumentó ligeramente el área de parques nacionales, pero disminuyeron los ya escasos e insuficientes recursos que percibe el SINAC.
En mejorar el aprovechamiento que hacemos de los recursos	Se mantiene la presión sobre los recursos pesqueros por sobreexplotación; alta vulnerabilidad de las fuentes de agua para consumo humano; mayor aprovechamiento de madera proveniente de plantaciones forestales, pero persiste la tala ilegal de bosque primario.
En reducir la contaminación del suelo, el agua y el aire	Sin reducciones en el uso intensivo de plaguicidas en el suelo agrícola y en la contaminación de los ríos; no puede valorarse aún el efecto de la revisión técnica de Riteve sobre la contaminación del aire.
En controlar los desechos, el crecimiento urbano y la congestión vial	Iniciativas promisorias, aunque puntuales, en la separación de desechos domésticos e industriales; sin embargo, los esfuerzos son insuficientes ante el aumento constante en la producción per cápita de desechos.
En mejorar la calidad de vida de la población, reduciendo el riesgo	Altos daños humanos y materiales, asociados en parte a riesgos anunciados y no manejados oportunamente.
En prevenir y mitigar el impacto de desastres	El impacto de los eventos y riesgos mal manejados sigue mostrando la necesidad de fortalecer las labores de prevención.
En ampliar la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental	Importantes avances en la participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión ambiental. Avances en el reconocimiento del aporte de los indígenas a la conservación del patrimonio natural.
En fortalecer los procesos de descentralización de la gestión ambiental en manos de los gobiernos locales	Sin mayores avances, pese a iniciativas puntuales de los municipios.

las prevalecientes en el uso de los recursos marítimos, la disposición de los desechos y la contaminación de los suelos agrícolas como resultado de la utilización desmedida de plaguicidas. En otros casos, como la generación de energía y el uso del aire y el agua, hay situaciones preocupantes (especialmente en lo que concierne al recurso hídrico) pero, al menos pueden identificarse acciones importantes que buscan promover un aprovechamiento más sostenible. El uso económico del bosque, pese a las controversias sobre la cobertura que se ha recuperado y las implicaciones de las políticas existentes, parece estar en una situación relativamente más favorable. Si bien persisten la tala ilegal y la destrucción del bosque primario, y se observa un debilitamiento de los mecanismos creados para el pago de servicios ambientales, a la vez el país ha empezado a cosechar los frutos de las plantaciones forestales y el aporte de la activa vigilancia ejercida por grupos organizados de la sociedad civil.

Las presiones más fuertes sobre el mar son la contaminación y la sobrepesca en las zonas costeras. Resulta alarmante el empujado aumento que registraron en el 2002 las capturas de tiburones y el comercio de sus aletas, así como la debilidad en el control de sus desembarques. La ausencia de una veda en el golfo de Nicoya durante ese año representó un obstáculo adicional para la recuperación de los recursos marinos. En general, los controles sobre la explotación pesquera son débiles y fácilmente evadidos.

La contaminación del mar por hidrocarburos en la cercanía de los puertos, y la presencia de organoclorados provenientes de plaguicidas en tejidos de delfines, son indicios de la vulnerabilidad del patrimonio marino ante las exigencias del desarrollo tierra adentro. El vertido de contaminantes orgánicos a las aguas superficiales del Pacífico, realizado por la actividad industrial de Costa Rica, ascendió a 11.789,8 toneladas en 1998, lo que corresponde al 26,5% del aporte total de Centroamérica a esta contaminación (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

Pese a este sombrío panorama, se están generando oportunidades para capitalizar de manera no-extractiva el patrimonio marino. Por ejemplo, en años recientes se observa un vertiginoso aumento en el número de empresas que ofrecen a sus clientes avistamientos de delfines y ballenas. En 1998 esta industria consistía de 3 empresas, y en el 2002 contaba ya con por lo menos 40 operadores. Los citados mamíferos marinos generan cerca de un millón y medio de dólares anuales a las economías de las costas del país (Cubero et al, 2001).

El haber pasado de un 75,8% a un 78,4% en cobertura de agua potable es un hecho positivo, aunque sigue siendo preocupante que una cuarta parte de la población (21,6%) no tenga acceso a este tipo de agua y que no se hayan dado cambios significativos en las presiones sobre los recursos hídricos. En el 73,8% del territorio nacional los acuíferos tienen una vulnerabilidad alta o muy alta; poco menos de la mitad de estas zonas se encuentran fuera de las áreas silvestres protegidas, lo cual las torna aún más vulnerables. La falta de tratamiento del 96% de las aguas residuales recolectadas del país y los fertilizantes lavados de los cultivos contribuyen a la contaminación por nitratos de los acuíferos subterráneos. Las aguas que abastecen a la población fueron contaminadas en el 2002 en al menos dos ocasiones. Además, los derrames y escapes de materiales peligrosos se incrementaron en frecuencia y gravedad en el mismo año. Asimismo, la biodiversidad acuática alrededor de cultivos intensivos se ha visto comprometida por el uso continuado de plaguicidas.

En el uso del suelo con fines económicos persisten los motivos de preocupación. El 26% de los suelos está siendo sobreutilizado y el 10% del territorio nacional ya da serias muestras de degradación. En los terrenos agrícolas se sigue haciendo un uso alto de plaguicidas, aunque hay esfuerzos puntuales de distintos sectores privados por desarrollar procesos productivos menos dañinos para el ambiente, lo cual es una señal esperanzadora. Las víctimas de intoxicaciones por plaguicidas aumentaron nuevamente, rompiendo la tendencia decreciente registrada en el 2001. PLAGSALUD calcula que entre el 82% y el 98% de las intoxicaciones no son reportadas. Además, un estudio reveló residuos excesivos de plaguicidas en el 5% de una muestra de hortalizas y frutas en la zona atlántica. Aparte de sus efectos inmediatos en tierra firme, los agroquímicos pueden estar contribuyendo a detonar los incidentes de mareas rojas en la costa del Pacífico. Los eventos de contaminación de acuíferos también ilustran la relación directa entre ambiente y salud.

En el uso de los bosques la situación del 2002 muestra algunos avances, problemas crónicos y retrocesos. Una buena noticia es que las plantaciones forestales abastecieron una creciente y significativa parte de la demanda nacional de madera (por encima del 40% de aproximadamente un millón de metros cúbicos). Los problemas crónicos son la tala ilegal del bosque primario -muy ligado a las dificultades para el control de los 709 aserradores móviles registrados en el

país- y los incendios forestales, que en el 2002 arrasaron una superficie casi equivalente al 1% del territorio nacional, en su mayoría con algún tipo de cobertura boscosa. El retroceso más notable es la fuerte reducción del área bajo el sistema de pago por servicios ambientales: de los 4.310 millones de colones presupuestados para este fin, el Ministerio de Hacienda sólo giró 3.067 millones (71,1%), esta última cifra fue pagada a los beneficiarios en un 100% el día 26 de setiembre del 2003.

En el uso de los recursos naturales para producir energía hay también un cierto balance de avances y retrocesos. Por el lado positivo, se está logrando satisfacer el continuo aumento en la demanda de energía y ha cobrado relevancia la oferta de energías limpias (agua, viento y geotermia) que abasteció el 98,4% de la electricidad del país en el 2002. En particular, la inversión en protección de cuencas y áreas silvestres en las zonas de captación de agua permitió que la generación hidroeléctrica cubriera el 80% de la producción nacional de electricidad. Además se han impulsado encadenamientos productivos: el agua del lago Arenal que genera electricidad, se reutiliza aguas abajo en el Distrito de Riego Arenal-Tempisque; esto garantiza la disponibilidad del líquido en gran parte del año en una de las zonas más secas del país, y favorece el auge de la producción de tilapia que ha convertido a Costa Rica en el principal proveedor de este producto a los Estados Unidos. Por el lado negativo, sin embargo, hay un constante aumento en el consumo de hidrocarburos. En el año en estudio, un 66% de la demanda total de energía fue abastecida por hidrocarburos, una fuente no renovable, contaminante y que debe importarse. Asimismo, en todo el país se construyen plantas hidroeléctricas, sin que exista una planificación regional (por cuenca) que valore los impactos ambientales y económicos de esta actividad.

La presión de los contaminantes sobre la calidad del aire crece en la medida en que se incrementa el uso de hidrocarburos. No obstante el aumento en la liberación de contaminantes en la GAM, los resultados de la vigilancia de la calidad del aire en San José sugieren que en el 2002, contrario al año anterior, los niveles de contaminación no excedieron los límites impuestos por la normativa nacional. La afortunada condición de vientos de la capital y la implementación de la revisión técnica vehicular podrían estar contribuyendo a esta mejoría, pero se requieren nuevos estudios para confirmar si se trata de un cambio duradero. La revisión técnica y el nuevo

reglamento de emisiones son dos herramientas de política pública que pueden ser de gran utilidad para disminuir las presiones sobre el recurso aire.

El aumento en la producción per cápita de desechos sólidos, que en el 2002 alcanzó 1,1 kg diarios, sigue ejerciendo presión sobre la calidad del ambiente urbano, provocando inundaciones al obstruir el alcantarillado pluvial y contaminando las aguas superficiales y los predios. En el 2002 la CNFL retiró 6.794 toneladas de basura de las aguas que llegan a sus centrales hidroeléctricas, para lo cual debió asumir un costo cercano a los 160.000 dólares. El traslado vehicular de desechos sólidos ordinarios a los vertederos representa una gran inversión y consumo de hidrocarburos que se suman a la contaminación del aire urbano. Existen iniciativas locales para un manejo sostenible de los desechos, pero son experiencias aisladas que no modifican un panorama general negativo.

No hay avances en la tercera dimensión de la gestión ambiental evaluada por el presente Informe, la gestión del riesgo, situación que resulta preocupante. El valor anual promedio de los daños por eventos hidrometeorológicos equivale al 1,5% del PIB costarricense. Los costos directos en que se incurre para 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 en ese año aumentó el costo económico y social de desatender la vulnerabilidad. Además, las poblaciones que a lo largo del tiempo han venido enfrentando desastres por inundación y deslizamiento, fueron nuevamente escenarios de riesgos mal manejados. Estas poblaciones también presentan bajos índices de desarrollo social, lo que llama la atención sobre la pobreza como un factor que aumenta la vulnerabilidad. La falta de un Plan Nacional de Emergencia sigue obstaculizando la efectiva articulación de las instancias que conforman el Sistema Nacional de Prevención de Situaciones de Riesgo Inminente y de Emergencia. Así, en el 2002 se presentó un desastre cuyo riesgo anunciado y desatendido cobró víctimas en Orosi de Cartago.

Pese a los continuos eventos, las instituciones y los programas a cargo de su prevención y atención no se fortalecieron. En materia de políticas públicas para la gestión del riesgo lo único que cabe anotar como hecho positivo con efectos reales es el Decreto Ejecutivo 30754-MP-MIVAH-MINAE, del 17 de setiembre de 2002, que anuló y enmendó el serio fallo cometido por un decreto

anterior, que autorizaba la edificación de urbanizaciones en zonas de riesgo.

Por último, el Informe hace notar una preocupante situación en lo que concierne a las políticas públicas sobre gestión ambiental: la constante formulación de planes y estrategias, usualmente aplicando métodos de consulta con diversos actores sociales, políticos y económicos, con pocos resultados. En otras palabras, un intenso activismo en el plano normativo-formal de la política pública ambiental, coexiste con un menor 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. En este sentido, sólo en el 2002 pueden contabilizarse siete nuevos documentos: la Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas, la Estrategia Nacional de Manejo y Conservación de la Vida Silvestre, la Estrategia para el Control de la Tala Ilegal 2002-2007, el Proyecto de Ley del Recurso Hídrico-Texto Sustitutivo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Energía 2002-2016 y el Plan Piloto Nacional de Vigilancia sobre la Calidad del Aire. En los próximos años será necesario hacer un seguimiento para determinar el grado de aplicación efectiva de estos textos programáticos.

Costa Rica mantiene una participación activa en la agenda internacional ambiental

El país mantiene su presencia y su activa participación en los principales foros ambientales del mundo, alineada a la posición regional que se construye en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), cuya presidencia *pro tempore* fue ocupada por el Ministro de Ambiente y Energía de Costa Rica en el 2002.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, los Presidentes y los ministros en materia ambiental de Centroamérica analizaron el cumplimiento de la Agenda 21. En este mismo foro se firmó el convenio que crea el Corredor Biológico Galápagos-Cocos del Pacífico Central, que incluye las islas Galápagos (Ecuador), Coco (Costa Rica), Malpelo, Gorgona (Colombia) y Coiba (Panamá). Sus 211 millones de hectáreas integran a estos países en la primera experiencia de corredor biológico marino para conservar las especies migratorias, controlar la pesca ilegal y promover el fortalecimiento institucional. En esta zona se ubica una rica pesquería de atún y se desarrollan actividades de turismo y deportes marinos dependientes de una alta diversidad biológica,

que debe ser protegida por medio de la cooperación internacional.

En febrero de 2002, después de cinco años de preparación, se firmó en La Antigua, Guatemala, el Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste¹. Seis de los ocho países de esa región suscribieron este instrumento: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá. Su Plan de Acción detalla las medidas que tomarán las partes para mejorar el ambiente del Pacífico Nordeste. Incluye una evaluación y medidas para la mitigación de los altos niveles de aguas residuales y otros contaminantes vertidos desde las ciudades al océano Pacífico. Otros temas prioritarios son la alteración física y la destrucción de ecosistemas costeros, la sobreexplotación de recursos pesqueros y los efectos de procesos de descomposición en los cuerpos de agua. Además se evaluará el riesgo de vertidos de petróleo y la disponibilidad de equipo y personal para atender tal eventualidad.

En noviembre del mismo año se celebró la conferencia de las partes de la Convención Ramsar, en la cual se presentó la primera de las políticas regionales que la CCAD ha impulsado a través de la constitución de comités técnicos. La Política Centroamericana para los Humedales², considerada como el primer ejemplo en el mundo de una política regional en este campo, desarrolla los postulados de la Convención Ramsar, el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) y el Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos (PACADIRH).

La XII Conferencia de las Partes del Convenio CITES se celebró también en el 2002, en Santiago de Chile. La CCAD promovió el trabajo preparatorio para este encuentro a través de su Comité Técnico de CITES, cuyos miembros, reunidos en Costa Rica, definieron algunas posiciones conjuntas de la región centroamericana. Las áreas de consenso incluyeron el apoyo a la incorporación de la lora nuca amarilla (*Amazona auropalliata*)³ en el apéndice I, propuesta por Costa Rica, la inclusión de la caoba (*Swietenia macrophylla*) en el apéndice II, planteada por Nicaragua y Guatemala, la integración del tiburón ballena (*Rhincodon typus*) en el apéndice II y la transferencia de la guacamaya (*Ara couloni*), que habita en Suramérica (Perú, Bolivia y Brasil), al apéndice I, entre otras. Todas estas propuestas fueron aprobadas durante la Conferencia. Hubo consenso centroamericano en la oposición a la

CUADRO 4.2

Resumen de indicadores ambientales

Indicadores	1999	2000	2001	2002
Gestión del patrimonio				
Área en parques nacionales (ha) ^{a/b/}	567.852	624.098	623.773	625.634
Área en reservas biológicas (ha) ^{a/}	21.432	21.674	21.675	21.675
Área en refugios nacionales de vida silvestre (ha) ^{a/c/}	175.524	178.189	180.034	180.642
Área en reservas forestales (ha) ^{a/}	284.133	227.834	227.834	227.834
Área en zonas protectoras (ha) ^{a/}	163.714	155.829	155.816	153.955
Área en humedales (ha) ^{a/}	88.289	66.359	77.871	77.871
Área de fincas del Estado fuera de ASP ^{a/}		15.743	15.743	15.743
Área de reservas naturales absolutas ^{a/}		1.330	1.330	1.330
Área de monumentos nacionales ^{a/}		232	232	232
Tasa de variación de visitantes a las ASP (%)	6,9	-9,1	0,7	25,5
Gestión de cambio				
Uso de recursos forestales				
Aplicación del PSA en manejo de bosque (ha)	5.125	0	3.997	1.998
Aplicación del PSA en protección de bosque (ha)	55.776	26.583	20.629	16.559
Aplicación del PSA en reforestación (ha)	3.156	2.457	3.281	2.460
Número de permisos forestales tramitados por el SINAC ^{d/}	3.448	1.343	3.135	3.423
Porcentaje de aprovechamiento anual de madera correspondiente a bosque con planes de manejo				
Número de contratos forestales inscritos	18,7	17,9	16,7	6,7
Tasa de crecimiento anual de crédito forestal	605	497	292	305
Porcentaje asignado por el Estado al PSA del tercio recaudado del impuesto selectivo de consumo a los combustibles ^{e/}	20,5	-57,8	54,0	60,0
Porcentaje de incendios forestales dentro de las ASP	41,5	22,9	44,5	
Uso de fauna marina ^{f/}		17,1	16,6	6,3
Uso de fauna marina ^{f/}				
Porcentaje de variación de la captura total de pesca	18,6	19,1	2,0	-9,5
Porcentaje de pesca artesanal del total	81,8	87,2	86,5	80,6
Agricultura orgánica ^{g/}				
Área en cultivos orgánicos	9.500	8.606	8.870	9.003
Número de productores	6.000	3.569	3.720	3.900
Agricultura transgénica ^{h/}				
Área total de semilla de soya y algodón transgénico (ha)	151,2	109,5	299,1	583,6
Porcentaje de variación del área total sembrada de semilla soya y algodón transgénico	-4,9	-27,6	173,2	95,1
Daños a la salud por efecto de contaminación				
Tasa de crecimiento de las intoxicaciones por plaguicidas	3,7	11,5	-15,3	5,1
Gestión de riesgo				
Manejo de desechos sólidos				
Desechos sólidos recolectados en el país (tm/mes)	65.294	65.191		
Desechos sólidos recolectados mensualmente por abonados en los registros municipales	0,11	0,12		
Contaminación del aire en San José ^{i/}				
Concentración de partículas (ug/m ³)	186,8	153,7	226,3	220,0
Monóxido de carbono (ug/m ³)	10,3	14,9	17,8	14,0
Concentración de material particulado PM10 (ug/m ³)	40,0	43,0	35,3	33,0

CUADRO 4.2 (continuación)

Indicadores	1999	2000	2001	2002
Dióxido de azufre (ug/m ³)	75,5	154,4	140,6	93,0
Dióxido de nitrógeno (ug/m ³)	47,9	47,5	41,0	36,0
Porcentaje promedio de cobertura del servicio de agua potable en la población	76,0	76,0	75,8	78,4

a/ Los cambios de hectáreas de un año a otro obedecen a dos factores: el mandato de un decreto y los procesos de revisión y ajuste mediante el Sistema de Información Geográfica de vértices y linderos de las ASP, realizados por el SINAC. No se calculó el porcentaje de extensión marina. Área del territorio nacional: 5.099.873 hectáreas. Los datos del 2002 son preliminares.

b/ Según Decreto Ejecutivo 30479-MINAE del 12 de junio de 2002, se declara parque nacional la Zona Protectora La Cangreja (1.861 hectáreas).

c/ Se crearon el Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla Chora (5 hectáreas), Boracayán (307 hectáreas) y La Tirimbina (296 hectáreas), mediante los decretos ejecutivos 30719-MINAE, del 2 octubre de 2002, 30883-MINAE, del 18 de diciembre de 2002, y 29998-MINAE, del 4 de diciembre de 2001, este último fue omitido en el Octavo Informe.

d/ El dato del 2000 corresponde al segundo semestre.

e/ Para el año 2001 incluye sólo los meses de enero a junio; entre julio y diciembre entró en vigencia la Ley 8114, de Simplificación Tributaria, que asignó un 3.5% del impuesto al FONAFIFO.

f/ La pesca artesanal total incluye la artesanal y la semi-industrial. El dato del 2002 es preliminar.

g/ Las cifras de 1998 corresponden a productores certificados y no certificados, en tanto que las cifras del 2000 en adelante corresponden a productores orgánicos certificados y registrados en el Departamento de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica del MAG.

h/ Se refiere a proyectos para exportación de semilla, excepto pequeñas cantidades que permanecen en el país, en custodia.

i/ Corresponde al promedio de valores en cuatro puntos del centro de San José con alto flujo vehicular, según datos de PECAire-UNA.

Las cifras del 2002 corresponden al primer trimestre del año; tomados de SIDES-MIDEPLAN a partir de Escuela de Ciencias Ambientales-UNA.

transferencia de la tortuga carey (*Eretmochelys imbricata*) del apéndice I al II, pero la moción fue retirada antes de la Conferencia.

El proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) sigue recibiendo apoyo de la cooperación internacional. En diciembre de 2002, representantes de organismos multi y bilaterales de desarrollo renovaron su compromiso con el CBM, durante la Conferencia de Donantes y Socios que se celebró en París, en la sede europea del Banco Mundial.

Entre otros asuntos relacionados con el Derecho Internacional, Costa Rica ratificó el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Además se presentó a la Asamblea Legislativa, para su ratificación, el Protocolo de Bioseguridad del Convenio de Diversidad Biológica. En julio se prohibió por decreto el ingreso al territorio nacional de animales silvestres de cualquier especie, cuya finalidad sea participar en funciones de circos o espectáculos públicos ambulantes o permanentes. Esta medida protege a los animales del trato cruel asociado a estas actividades y limita el trasiego de especies amenazadas.

Por otra parte, Costa Rica tiene a su cargo la Secretaría *pro tempore* de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, que entró en vigor en el

2001. El país fue anfitrión de la primera conferencia de las partes de esta convención en agosto del 2002. Sin embargo, la aplicación de los tratados internacionales es un reto permanente y persisten los desafíos para una fiscalización efectiva⁴.

En el contexto de la política comercial, el “Marco general para las negociaciones de un tratado de libre comercio entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos” es la referencia para los lineamientos del Ministerio de Comercio Exterior, al construir la posición de Costa Rica en la negociación de ese TLC. Los objetivos en el tema ambiental son, en primer lugar, establecer un marco de normas y principios que promuevan la protección del medio, a través de la aplicación efectiva de la respectiva legislación ambiental de cada una de las partes, tomando en consideración las diferencias en tamaño y desarrollo entre los países centroamericanos y los Estados Unidos; en segundo lugar, fomentar la cooperación entre las partes para el desarrollo de proyectos de interés mutuo en el área ambiental. Entre los temas sensibles a los cuales se está dando especial seguimiento figuran los derechos intelectuales sobre semillas, los subsidios a la agricultura que mantienen los Estados Unidos y la discusión sobre formas de producción y comercio justo, derechos de propiedad intelectual relacionados con

biodiversidad, medidas sanitarias y fitosanitarias. Además se evalúa el tema de megaproyectos en el campo energético que pueden tener un impacto negativo en el ambiente (Madrigal, 2003).

Gestión del patrimonio

El patrimonio natural cumple múltiples funciones y es una base importante para el desarrollo socioeconómico del país. Las áreas silvestres protegidas son el fundamento para el turismo internacional y nacional, primer empleador y generador de divisas de Costa Rica. Para manejar sosteniblemente este patrimonio en el largo plazo, las actividades de administración, planificación y reglamentación de su uso tienen que ser acordes con el crecimiento poblacional y su respectiva tasa de utilización de los recursos naturales. La generación y socialización del conocimiento de los distintos componentes ecosistémicos y del impacto que su uso provoca sobre el desarrollo, constituyen la base de una estrategia sólida para evitar el deterioro de las áreas protegidas. Sin embargo, las deficiencias en la gestión de los ingresos y el seguimiento a las metas del SINAC, junto con la insuficiente asignación de recursos económicos por del Estado, obstaculizan el logro de este objetivo. Pese a ello, numerosas iniciativas del SINAC, diversas ONG, organizaciones privadas y universidades despiertan cierto optimismo acerca de una gestión más sostenible del patrimonio en el largo plazo.

Salvando la biodiversidad

Áreas silvestres protegidas

Un 25,6% del territorio costarricense se encuentra bajo alguna categoría de protección estatal (cuadro 4.2). El aumento en la superficie protegida en el 2002 fue mínimo (0,05% ó 608 hectáreas) en comparación con el 2001. En el año estudiado, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se fortaleció con la creación de dos nuevos refugios nacionales de vida silvestre. Uno de ellos, el Refugio Nacional de Vida Silvestre de Isla Chora⁵ (5 hectáreas), funciona bajo administración estatal y el otro, Boracayán (307 hectáreas), está en manos privadas. También se ampliaron los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Playa Hermosa-Punta Mala en 35 hectáreas⁶, para un total de 385 hectáreas (González, F., 2003) y se declaró parque nacional⁷ la Zona Protectora La Cangreja, con una extensión de 1.861,31 hectáreas (SINAC-MINAE, 2003).

El avance en el cumplimiento de la propuesta GRUAS, que busca preservar un 19,5% del territorio nacional bajo las categorías de parques nacionales y reservas biológicas, sigue siendo lento. En la actualidad la superficie cubierta bajo estas modalidades de máxima protección representa el 12,7% del territorio nacional; quedan por incluir 351.282 (35,2%) de las 998.700 hectáreas propuestas por GRUAS.

En el 2002, 1.428 hectáreas (0,3%) de la propiedad privada ubicada dentro de las áreas silvestres protegidas (ASP) fueron compradas e incorporadas a la propiedad estatal (CSI, 2003). Un 15% de los parques nacionales y un 46% de las reservas biológicas todavía están ubicados dentro de terrenos privados cuya compra está pendiente (SINAC, 2001). La Contraloría General de la República señaló, en su Memoria Anual, que la gestión de compra de tierras del MINAE y la Fundación de Parques Nacionales es deficiente, pues carece de lineamientos y los expedientes de las transacciones están incompletos (CGR, 2003). En este sentido, un factor agravante son las incongruencias en los registros públicos de la propiedad, que en ocasiones dificultan los trámites de cancelación de terrenos (Burgos, 2003). Los problemas relacionados con la seguridad jurídica de la propiedad se deben a que el Catastro Nacional y el Registro Público son dos entes separados, y la inscripción de un plano en la primera institución no necesariamente implica que haya alguna mutación legal en la tenencia de la tierra, a cargo de la segunda. Así, en el peor de los casos, es posible encontrar que parte de una misma finca es compartida por varios planos catastrados (Box, 1991). Además pueden darse errores durante la verificación de ubicaciones, pues para este fin se utilizan mapas de una escala menos precisa que la de los mapas del Catastro. Modificaciones a la normativa actual, ya encaminadas, y el uso de nuevas tecnologías para la agrimensura son avenidas promisorias para el eficiente registro de los recursos naturales (Burgos, 2003).

La protección privada sigue siendo un componente importante para la conservación del patrimonio natural: actualmente, el 38,7% (505.359,6 hectáreas) de las áreas silvestres protegidas por el Estado es de propiedad privada. Esta proporción será de 30,8% una vez que las tierras en parques nacionales y reservas biológicas hayan sido adquiridas. Las restantes categorías de manejo del SINAC presentan porcentajes importantes en propiedad privada, sin que exista obligatoriedad del Estado de comprar esas tierras: un 12% del área de los humedales, monumentos nacionales y

reservas naturales absolutas, el 59% de los refugios nacionales de vida silvestre, el 74% de las reservas forestales y el 76% de las zonas protectoras.

El aporte privado a la conservación del patrimonio natural incluye además las 54.480 hectáreas (1,1% del territorio nacional) que abarcan las 77 reservas de la Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas. El 85% de esta área tiene cobertura natural densa, y 33 de estas reservas forman parte de algún corredor biológico o área protegida por el Estado. Un 13,4% del Área de Conservación Arenal está conformado por reservas privadas que se dedican a la recuperación y conservación de la biodiversidad, educación e investigación, ecoturismo, así como a manejo y rescate de fauna silvestre (Madriz, 2002).

Reorganización y nuevas prioridades para el SINAC

El inicio de labores del nuevo gobierno, en el 2002, generó muchas expectativas en el SINAC. El nuevo Ministro de Ambiente y Energía estableció siete prioridades para su gestión, entre las cuales al menos dos corresponden directamente a la “agenda verde” institucional: fortalecer la gestión técnica y administrativa de las ASP y definir una estrategia para controlar la tala ilegal. El segundo objetivo se cumplió durante el mismo año (tal como se expone más adelante). Asimismo, el SINAC dio inicio a un proceso de ajuste organizacional y definió un nuevo organigrama, dentro del cual ahora existen tres áreas de gerencia: Áreas Silvestres Protegidas, Manejo y Uso Sostenible de Recursos Naturales, y Desarrollo Institucional. Al concluir el año terminó también el período del Plan Estratégico del SINAC 2000-2002, cuya evaluación de cumplimiento de metas y lecciones aprendidas está pendiente.

En el 2002 se formuló una “Agenda para las Áreas Silvestres Protegidas”⁸, que compila las principales acciones para fortalecer este sistema durante los próximos diez años, a partir de cuatro insumos básicos: la Agenda del Foro Ambiental Nacional 2001-2002 para las ASP, la propuesta “Consolidación del Sistema de Áreas Protegidas Públicas de Costa Rica”, las políticas para las ASP del SINAC y la Estrategia Nacional de Uso y Conservación de la Biodiversidad, en su capítulo de conservación *in situ*. Las acciones se agrupan en cinco ámbitos de gestión: social, administrativo, de los recursos naturales y culturales, político-legal y económico-financiero. Para su ejecución se ha propuesto un esquema cooperativo que propicie la participación de otros actores de la sociedad, entre ellos las universidades,

organizaciones no gubernamentales, instituciones gubernamentales clave, la empresa privada y los gobiernos locales (municipalidades) (SINAC, 2003). En el año también se elaboró el “Protocolo de accesibilidad a áreas protegidas para personas con discapacidad”⁹.

La nueva administración del SINAC ha venido trabajando en la definición de políticas y de un marco legal ajustado que permitan una participación ciudadana más informada y efectiva en la administración de las ASP. Como parte de ese esfuerzo, en el 2002 se conformaron los once consejos regionales ambientales de las áreas de conservación. Además, se avanzó en la reglamentación de las concesiones de servicios no esenciales en las ASP y en la constitución de un fideicomiso para las mismas. Sin embargo, la gestión local del patrimonio natural por las municipalidades se lleva a cabo en pocas zonas; un ejemplo es el Área de Conservación La Amistad-Caribe, que impulsa la participación ciudadana en este proceso (recuadro 4.2).

Pocos recursos para inversión afectan la gestión de las áreas protegidas

La baja asignación de recursos al SINAC en relación con los beneficios que generan las ASP para el desarrollo del país, sigue impidiendo una mejor gestión de esta entidad. En el 2002, el presupuesto ejecutado por el SINAC fue de 5.166,03 millones de colones, de los cuales: 3.624,2 millones se destinaron a gastos de personal (70%) y 780,9 millones a gastos operativos (15%), que incluyen combustible, viáticos, pagos a fincas, mantenimiento de oficinas y vehículos y capacitación (SINAC, 2003). Esta distribución evidencia el poco margen de maniobra que tiene la institución para atender aspectos de inversión.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, los recursos de inversión del SINAC vienen disminuyendo desde 1996 y algunas ASP 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 para los años 1999 y 2000 (CGR, 2002a), encontró dispersa la información financiera presupuestaria que se maneja, y una débil coordinación entre las diferentes unidades administrativas involucradas en este proceso, tanto del MINAE como del SINAC. Las estimaciones de ingresos de las “cuentas especiales” son simplistas y las tarifas de entrada a las ASP inadecuadas. Una importante debilidad en la

RECUADRO 4.2

Área de Conservación Amistad-Caribe: fortalecimiento de la participación local en la administración de las áreas silvestres protegidas y sus beneficios

El Área de Conservación Amistad-Caribe fue creada en 1994 y comprende una extensión de 620.731 hectáreas (sin extensión marina). Se ubica en la Región Huetar Atlántica, en territorios de los cantones de Siquirres, Matina, Limón y Talamanca. Sus 15 áreas silvestres de diversas categorías incluyen áreas de recarga acuífera, territorios indígenas y el Parque Internacional La Amistad, que abarca la mayor parte de la zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá. Su riqueza y diversidad biológica originó la creación de la Reserva de la Biosfera La Amistad y, posteriormente, su denominación como Patrimonio Mundial de la Humanidad. Esta Área trabaja con la visión de que la biodiversidad se conserva, maneja y utiliza en forma sostenible, propiciando la descentralización de competencias hacia las organizaciones de la sociedad civil y garantizando el acceso y uso equitativo de los recursos naturales por la población local. Sobre esta base ha consolidado múltiples estructuras de participación ciudadana como nuevos modelos de gestión ambiental. Algunas en plena operación son:

- Consejo Regional Ambiental: analiza, discute y se pronuncia sobre la conveniencia y la viabilidad de las actividades, programas y proyectos que en materia ambiental promueva el MINAE o cualquier otro ente del Estado.
- Comités locales forestales: conocen los expedientes de solicitudes de permisos de aprovechamiento forestal antes de su aprobación, con el fin de emitir un pronunciamiento vinculante para las oficinas subregionales del MINAE.
- Comité Asesor del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo: facilita y cogestiona con el MINAE la ejecución del plan de manejo; también puede modificar ese instrumento para garantizar el desarrollo sostenible del área protegida.
- Comité de Manejo Parque Nacional Cahuita: toma las medidas de administración necesarias para la buena marcha del Parque y vela por el cumplimiento de las disposiciones de uso público contenidas en el reglamento respectivo.
- Comisión de Cuencas Río Estrella, Banano y Bananito: se pronuncia sobre la conveniencia o no de la

realización de diferentes actividades productivas en las cuencas media y alta de los mencionados ríos.

- Comité de Fideicomiso Área de Conservación Amistad-Caribe: aprueba el plan de inversión y los presupuestos del fideicomiso.
- Comité Zonal de Gandoca y Manzanillo: analiza y recomienda al MINAE sobre el otorgamiento de permisos de uso en el Refugio.

Entre las principales oportunidades de esta Área destaca el proceso de descentralización en la gestión de los recursos naturales, que se encuentra en una fase de transición aunque, en términos generales y en forma reciente, el avance hacia el traslado de funciones y atribuciones a la sociedad civil es significativo. Esto ha sido posible tanto por la presión de organizaciones de base y de la sociedad civil, como por la voluntad en el plano regional. Sin embargo, no se puede hablar de un proceso consolidado e irreversible; el Área enfrenta una serie de amenazas, entre las que sobresalen el avance de la frontera agrícola, la deforestación, la exploración petrolera, el escurrimiento de plaguicidas al Mar Caribe, la existencia de fuentes terrestres de contaminación marina, la cacería y la venta de huevos y carne de tortuga.

Hay elementos que indican que la gestión actual es más eficiente y efectiva que la anterior. En su conjunto, la administración de las áreas protegidas se realiza con un menor costo, lo cual es evidente a la luz de la reducción de personal que se ha presentado. Así, la incorporación de la sociedad civil, de sus líderes y organizaciones, supone un aporte de trabajo a bajo costo, que suple las limitaciones de planilla del Estado. El Área de Conservación Amistad-Caribe contribuye al cambio de actitud y a la meta del desarrollo sostenible, con la convicción de que para este fin se requiere un sistema político que asegure la participación efectiva de las y los ciudadanos en la toma de decisiones. La mejor manera de lograr esto es descentralizar el manejo de los recursos de los que dependen las comunidades locales y dar a éstas la posibilidad efectiva de expresarse sobre su uso.

Fuente: Edwin Cyrus, Director del Área de Conservación Amistad-Caribe.

gestión de los ingresos del SINAC es que no permite calcular el costo de operación de cada zona protegida y de los servicios prestados.

Según la misma institución, en el 2002 el presupuesto del MINAE decreció en comparación con el año anterior en un 3,9% (12.490,4 millones de colones) (CGR, 2003). El Ministerio no es eficiente en la recaudación de tasas e impuestos establecidos en la normativa vigente, con lo cual ha dado lugar a la disminución sostenida en sus ingresos. A esta situación se suma que el Gobierno Central no transfiere al MINAE la totalidad de los recursos provenientes de la recaudación y depositados en la “caja única” del Estado (CGR, 2003).

Los recursos humanos y la infraestructura del SINAC son insuficientes para cumplir con la atención a visitantes y las labores de vigilancia. Otro informe de la Contraloría reveló que, en seis áreas de conservación visitadas, el personal era insuficiente para atender, cuidar y vigilar razonablemente esos centros, así como para suministrar la información y la orientación que requieren los turistas, como consecuencia de la falta de programas integrales de capacitación (CGR, 2002b). El informe también llama la atención sobre la distribución del recurso humano en el SINAC: muchos funcionarios se encuentran laborando en otras dependencias del MINAE y existen diferencias entre los registros de personal que tiene este Ministerio y los que manejan las Áreas, lo cual impide calcular costos de mano de obra confiables, por programas o procesos. Asimismo, el SINAC no cuenta con los recursos materiales y financieros suficientes para apoyar a sus empleados en el desempeño de sus labores. De ahí que una buena parte de las instalaciones, oficinas, infraestructura y equipo de transporte terrestre y marítimo del Sistema se encuentre en mal estado y sea insuficiente para cumplir con las funciones básicas.

Pese a lo anterior, un examen de la legislación sobre la administración de fondos reveló que el SINAC puede generar ingresos a través de mecanismos como servicios ambientales y cobro de servicios, entre otros (IPS, 2002) y depositarlos en fondos de inversión, fideicomisos, depósitos a plazo, etc. Un objetivo importante para el SINAC es la garantía de poder disponer de los recursos que recauda, tanto a nivel de áreas de conservación como de oficinas centrales. En este sentido, el SINAC propone la creación de fideicomisos por áreas de conservación, facultad que le brinda la Ley 7788 de Biodiversidad, para las principales recaudaciones que éstas hacen, aunque es improbable que esos ingresos sean suficientes

para las inversiones y costos de operación que supone la gestión estatal del patrimonio natural, a la luz del papel que éste desempeña en el desarrollo humano del país. El Área de Conservación Tortuguero (ACTo) ilustra el paradigma fundamental de las áreas silvestres protegidas: aun cuando generen ingresos, no pueden reinvertirlos porque estos pasan a la “caja única” del Estado, la cual no reintegra la totalidad de los recursos recaudados. Un estudio del 2002 reveló que en ese año 41.762 turistas visitaron el Parque Nacional Tortuguero y pagaron 80 millones de colones por concepto de entradas; además invirtieron 10 millones de dólares durante su estadía en y alrededor del Parque y la Reserva Nacional Barra del Colorado, con lo que beneficiaron a la población de la zona. Aunque el número de visitantes puede aumentar, esto no significa que también lo hagan los recursos de reinversión del Área, debido al citado mecanismo de “caja única” (Troëng, 2002). Esta situación obliga a las áreas a promover una serie de alianzas estratégicas para fortalecer su gestión (recuadro 4.3)

Generación y socialización del conocimiento sobre la biodiversidad y el ambiente

Una base sólida de conocimiento sobre las diferentes especies, sus genes, interrelaciones y amenazas, es una condición imprescindible para un uso sostenible de la biodiversidad nacional que pueda contribuir al desarrollo socioeconómico del país. Durante el 2002, 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 ocho veces en comparación con el 2001, en el que se describieron 88 especies nuevas y 74 endémicas (INBio, 2002).

En el mismo año, el INBio fortaleció el procesamiento de información para la conservación (INBio, 2002). Se inició el “Programa conjunto INBio-SINAC: actualización de información sobre vertebrados en el país”, cuyo objetivo es analizar el estado del conocimiento y conservación de las aves en el territorio nacional. También se puso en marcha el proyecto “Perspectivas de la biodiversidad en Mesoamérica 2002: hacia un monitoreo por ecosistemas de la biodiversidad en Mesoamérica” (CBM-CCAD-PNUMA-UCR, 2002), mediante el cual se busca realizar un análisis bio-regional que trascienda la sumatoria de análisis por países, aplicando por primera vez el enfoque de ecosistemas. El objetivo específico

RECUADRO 4.3

Area de Conservación Tortuguero: alianzas estratégicas y representación de intereses comunitarios

El Área de Conservación Tortuguero (ACTo) comprende aproximadamente 353.000 hectáreas en los cantones de Pococí y Guácimo, de la provincia de Limón, y el cantón de Sarapiquí en la provincia de Heredia. Cuenta con siete áreas silvestres protegidas. El Parque Nacional Tortuguero es conocido por su extensa red hídrica de canales, caños, lagunas y ríos, y por ser el último reducto de bosque tropical muy húmedo en esta parte del Caribe. Cerca del 98% del territorio del Parque ya es propiedad del Estado. El Refugio Nacional de Vida Silvestre Barra del Colorado, además de ser el más grande del país bajo esta categoría, alberga varias especies de peces de importancia para la pesca deportiva, que sostiene una fuerte actividad turística. La Zona Protectora de los Acuíferos de Pococí y Guácimo abastece de agua potable los cantones respectivos. En la Zona Protectora Tortuguero, contigua al Parque Nacional, se desarrollan actividades agropastoriles y de aprovechamiento de recursos forestales. Las áreas restantes son el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Costa Rica-Nicaragua, el Humedal Nacional Cariari, que comunica por agua la barra del Parismina con el puerto de Moín, y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Doctor Archie Carr.

El cantón de Pococí es uno de los más productivos del país y en Guácimo se encuentran los suelos más fértiles del territorio nacional. Estos dos elementos han complicado de una u otra forma la gestión administradora del ACTo, ya que ha sido complejo conciliar la actividad productiva con la conservación de la naturaleza, particularmente de los ecosistemas boscosos. Es por ello que la visión y la misión institucional de esta Área giran en torno a la participación ciudadana en la administración de los recursos naturales, a fin de democratizar las decisiones ambientales en la región. Con este propósito recientemente se creó el Consejo Regional de Área de Conservación, bajo el marco de la Ley 7788, de Biodiversidad.

En el ACTo se han concentrado recursos económicos y esfuerzo humano en el establecimiento de alianzas estratégicas que coadyuven al logro de las metas

propuestas, como alternativa que reconoce las limitaciones institucionales para el trabajo directo con las comunidades. Entre las principales iniciativas destaca el proyecto de cooperación de la Unión Europea y el MINAE denominado "Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible en la Zona de Amortiguamiento del Caribe Norte (COBODES)", que opera a partir de dos ejes: el fortalecimiento institucional y el apoyo a proyectos integrales productivos que sean amigables con el ambiente. También existe un convenio de cooperación con la empresa Florida Ice and Farm, que genera ingresos porcentuales por venta de agua y refrescos, y por reciclado de envases para agua; estos recursos se invierten en la consolidación del Parque Nacional Tortuguero, especialmente el trabajo operativo para la protección del desove de las tortugas marinas que llegan a playa Tortuguero, dentro del Parque. Otra iniciativa es el proyecto de cooperación Ecomercados, que se concentra principalmente en el reconocimiento de los servicios ambientales que prestan los pobladores y pobladoras de la región. A su vez, el Corredor Biológico Tortuguero, dentro del marco del Corredor Biológico Mesoamericano, se encuentra en la etapa de creación de conciencia sobre la importancia de la interconexión de áreas naturales para la viabilidad biológica. Finalmente, "Proyecto binacional Costa Rica-Nicaragua para el desarrollo sostenible de los recursos marino costeros de la cuenca del río San Juan" está abocado a buscar y establecer acciones conjuntas entre ambos países para el manejo de recursos naturales compartidos.

Para el Área de Conservación Tortuguero, el mayor reto en gestión ambiental consiste en amalgamar la razón de ser de la institución (conservación, manejo y desarrollo sustentable de la biodiversidad) con los intereses y necesidades de las y los habitantes de la región.

Fuente: Carlos Calvo, Subdirector, Área de Conservación Tortuguero.

del estudio es establecer una valoración de la riqueza biológica, el estado de conservación y las presiones socioeconómicas o naturales que se ejercen sobre los principales ecosistemas existentes. En materia de información, capacitación y consulta destaca también en el 2002 la consulta a organizaciones indígenas y campesinas sobre derechos intelectuales comunitarios (recuadro 4.4).

La capacitación de profesionales que puedan contribuir a la solución de la problemática ambiental y actuar como multiplicadores que nutran la masa crítica nacional es un insumo adicional para consolidar a largo plazo la gestión adecuada del patrimonio natural. El número de egresados de carreras ambientales de las universidades públicas y privadas aumentó en un

18,6%, al pasar de 434 en el 2000 a 558 en el 2002, principalmente en las carreras biológicas, derecho y gestión ambiental. El 86,4% de ellos

se graduó en universidades estatales y un 13,6% en universidades privadas (cuadro 4.3)

RECUADRO 4.4

Consulta a organizaciones indígenas y campesinas

La gestión ambiental requiere la participación activa, articulada y equitativa de los distintos sectores de la sociedad civil. En este sentido merecen atención especial las garantías de respeto a la contribución de los pueblos indígenas, según sus formas propias de organización, su identidad cultural y la asociación indisoluble que tienen a sus territorios, y la distribución equitativa de los beneficios derivados del uso de los elementos de la biodiversidad.

La Ley de Biodiversidad, n° 7788, aprobada en 1998, está estrechamente relacionada con los territorios indígenas y las unidades de producción campesina, en función de los recursos naturales de dichas áreas y su rica biodiversidad. En la Ley, estos recursos son considerados de importancia estratégica para el país, dado que poseen un significativo valor comercial, tradicional y cultural. Con base en los artículos 83 y 84 de este cuerpo normativo, la Mesa Nacional Indígena y la Mesa Nacional Campesina iniciaron un proceso

participativo, pionero en la región y en Latinoamérica, facilitado por el INBio, que incluye información, capacitación y consulta con las comunidades indígenas y campesinas, para producir las ideas y los principios sobre la naturaleza, alcances y requisitos de los derechos intelectuales comunitarios. En el año 2002, las comunidades consultadas manifestaron, primero, que el asunto reviste tal importancia que quisieran un proceso de más largo plazo para poder desarrollar los temas de forma más amplia, y, segundo, que tienen interés en conocer a fondo los avances de la discusión en otras comunidades, a través de los resultados de los diversos talleres regionales. Se cuenta con un primer borrador de propuesta para normar los alcances de los derechos comunitarios *sui generis* en los territorios indígenas y comunidades campesinas¹⁰.

Fuente: Ayales y Solís, 2003.

CUADRO 4.3

Egresados de carreras universitarias ambientales, CONARE y CONESUP. 2000-2002

Carrera	CONARE ^{a/}			CONESUP ^{b/}			TOTAL		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Ciencias biológicas	109	183	186	19	3	24	128	186	210
Geología	7	13	26	-	-	-	7	13	26
Geografía	37	32	41	-	-	-	37	32	41
Ingeniería forestal	66	57	48	-	-	-	66	57	48
Manejo recursos naturales	34	13	40	-	-	-	34	13	40
Meteorología	7	-	-	-	-	-	7	-	-
Enseñanza Ciencias Naturales	71	46	70	16	14	15	86	60	85
Turismo ecológico	11	11	14	16	1	2	27	12	16
Derecho/ legislación amb.	-	12	11	18	9	18	18	21	29
Educación ambiental	2	-	-	-	-	-	2	-	-
Gestión ambiental	21	4	46	-	15	3	21	19	49
Admin. de Áreas Protegidas	-	-	-	-	-	14	-	-	14
Total	365	371	482	69	42	76	434	413	558

a/ Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Estatal a Distancia (UNED), Universidad Nacional (UNA) e Instituto Tecnológico (ITCR).

b/ Universidad Latinoamericana Ciencia y Tecnología (ULACIT), Universidad Latina, Universidad Central Costarricense, Universidad Hispanoamericana, Universidad para la Cooperación Internacional (UCI), Universidad Americana, Universidad Adventista de Centroamérica, Universidad de San José.

Fuente: CONARE, CONESUP, 2003.

Valores ambientales en Costa Rica: avances en su conocimiento

Varios estudios realizados a nivel nacional y local en el 2002 permitieron avanzar en el conocimiento de los valores ambientales de la sociedad costarricense (Charpentier et al, 2002; Madrigal, 2002; Schelhas y Charpentier, 2001; UNIMER, 2002). Entre los principales hallazgos destacan los siguientes:

- Los problemas relativos al ambiente no son los más importantes para los costarricenses: a escala nacional el deterioro ambiental ocupa el quinto lugar, después del desempleo, la violencia, la pobreza y el costo de la vida (UNIMER, 2002). En un estudio realizado en la GAM, los problemas ambientales ocupan el tercer lugar, después del desempleo y la drogadicción (Carrillo et al, 2002).
- En personas mayores de 15 años es necesario continuar su educación ambiental en secundaria y en programas de educación ambiental no formal (Charpentier et al, 2002; Madrigal, 2002; Schelhas y Charpentier, 2001; UNIMER, 2002).
- Factores económicos que afectan la capacidad de subsistencia rebasan las intenciones por mejorar el ambiente de las personas (Rodríguez, M., 2001; Rodríguez y Garita, s.f.).
- En distintas encuestas, los entrevistados ubican en primer lugar la participación ciudadana como mecanismo para liderar los cambios a favor de la conservación, antes que el gobierno y las empresas (Charpentier et al, 2002; Madrigal, 2002; Schelhas y Charpentier, 2001; UNIMER, 2002, Rodríguez, 2001).

Los resultados de una encuesta nacional sobre valores ambientales realizada en agosto del 2002, que incluyó a 1.403 costarricenses de 16 a 65 años (UNIMER, 2002), permiten profundizar en algunos de estos temas y entender cómo se construyen y manifiestan los valores de los costarricenses en torno al tema ambiental:

- *Grado de conocimiento de los problemas del ambiente:* aunque muchos saben que existen problemas ambientales a nivel global, la mayoría (54%) tiene un conocimiento medio sobre su importancia, sus causas y las consecuencias que pueden generar en aspectos más específicos y con impactos locales.

- *Grado de preocupación:* 6 de cada 10 costarricenses están preocupados en alguna medida acerca de los problemas relacionados con el deterioro del ambiente y sus riesgos. 7 de cada 10 sienten algún grado de responsabilidad por este deterioro. Sin embargo, y a pesar de sufrir los efectos de la contaminación en el lugar donde vive, la mayoría juzga positivamente su lugar de residencia, aunque más de la mitad considera que la calidad del ambiente en Costa Rica está empeorando.

- *Grado de acción:* el 60% de la población “a veces” hace algo para favorecer la conservación, pocos hacen algo “siempre” o “casi siempre”. En lo referente a las decisiones de consumo o a las que puedan generar un impacto en el comercio o en la producción, menos de la mitad de las personas tiene prácticas que favorecen el ambiente de manera frecuente. Las acciones emprendidas son las que requieren menos esfuerzo, como apagar las luces cuando no se usan, cerrar el tubo mientras se lava los dientes y reutilizar bolsas plásticas, entre otras.

- *Grado de disponibilidad a cambiar o contribuir:* tres cuartas partes de la población muestra algún grado de disponibilidad para cambiar estilos de vida y consumo con el fin de conservar el ambiente.

La población costarricense fue segmentada en seis grupos con base en sus valores ambientales. Dos de estos grupos están integrados por personas que adoptan frecuentemente prácticas que favorecen la conservación o la reducción del deterioro y que tienen mayor preocupación y conocimiento sobre el tema; en conjunto conforman el 36% de la población. Sin embargo, uno de estos grupos, integrado por personas “con valores utilitarios” (14%), tiene comportamientos pro-ambiente debido a que esto le permite ahorrar dinero (sus integrantes son de nivel socioeconómico y educativo más bajo), mientras que el otro grupo, el de los denominados “conservacionistas” (22%), lo hace expresamente por su conciencia ambiental; estos últimos son de nivel socioeconómico y educativo más alto, con mayor presencia en la GAM.

Otros dos segmentos, cuyos integrantes suman el 48% de la población, son más indefinidos en todas las dimensiones de análisis: a veces hacen “algo”, tienen “algo” de conocimiento y están “algo” preocupados, pero uno de ellos, los “bien intencionados” (23%), aunque tiende a pensar

que no es responsable del deterioro ambiental, está dispuesto a hacer cambios. El otro grupo corresponde a los “indefinidos” (25%), porque su posición es intermedia en prácticamente todas las dimensiones.

El quinto grupo, que representa el 8% de la población, es muy pasivo, está muy desinformado y le preocupa poco el tema, a pesar de estar compuesto por un porcentaje proporcionalmente mayor de personas con nivel educativo superior. Se denominaron los “sin valores ambientales”, y son relativamente más jóvenes, de nivel socioeconómico más alto y en su mayoría residentes de zonas urbanas. Por último, el sexto grupo, que representa el 7% de la población, tiene muy poco conocimiento, no le preocupa el tema, pero tiene algunos comportamientos que favorecen el ambiente porque esto le permite ahorrar dinero. En su mayor proporción son personas de zonas rurales, de mayor edad y de nivel socioeconómico más bajo (Lentini, 2003).

Garantías ambientales: una propuesta pionera de reforma constitucional

La idea de incluir un capítulo sobre garantías ambientales en la Constitución Política fue uno de los temas que más trascendieron a la opinión pública en el 2002. La propuesta fue analizada por expertos en derecho y política ambiental, así como por diferentes actores del movimiento ecologista. Se trata de una iniciativa pionera, innovadora y que estimula la reflexión sobre el valor del ambiente para la sociedad costarricense. Con el interés de profundizar en este tema, el informe presenta un “miniforo”, al final de este capítulo resume dos posiciones en torno a esta propuesta

Usos de la biodiversidad y su contribución al desarrollo.

El apoyo directo de la biodiversidad a la producción nacional proviene principalmente del turismo y su asociación con el valor recreativo del patrimonio natural, seguido por la exportación de productos agrícolas nativos y de flora silvestre reproducida en viveros, el uso de recursos marinos, la bioprospección y los servicios ambientales.

Poco éxito en la atracción de más turistas a las áreas protegidas

En el año 2002 el ICT reportó la llegada de 1.113.359 turistas extranjeros al país, un 1,6% menos que el año anterior. Esta disminución leve

se dio básicamente entre los visitantes de Estados Unidos, Canadá y América del Sur, en tanto que las llegadas de turistas europeos, principalmente de España, Francia y Holanda, así como los de Asia, aumentaron en el mismo plazo; la cantidad de turistas de Centroamérica y el Caribe prácticamente no varió. En cuanto a las ASP, en el año 2002 las visitas de extranjeros se incrementaron en un 27,6% (90.620 personas) con respecto al año anterior. El 58,9% de esos visitantes se concentró en los parques nacionales Volcán Poás, Manuel Antonio y Volcán Irazú (SINAC-MINAE, 2003).

Pese a esta buena noticia, el análisis sobre las visitas de extranjeros en los últimos diez años indica que desde 1995 el país tiene dificultades para atraer este tipo de turistas a las áreas protegidas, ya que, a partir de ese momento, sistemáticamente es mayor la cantidad de visitantes nacionales. Es paradójico que mientras la llegada de turistas internacionales muestra un crecimiento sostenido en la última década, no ocurre lo mismo con la visita de extranjeros a las ASP (cuadro 4.4).

Lograr una mayor atracción de turistas extranjeros es un desafío importante para los ingresos del SINAC, lo cual pasa, sin embargo, por una mejora en los servicios que estas áreas ofrecen a los visitantes. De acuerdo con el ya mencionado estudio de la Contraloría General de la República sobre el control y uso de los recursos del SINAC, en algunos parques, como el Volcán Poás y el Manuel Antonio, no existe una relación congruente entre los recursos humanos y financieros asignados a esos centros de trabajo, la demanda generada por las visitas de turistas y los ingresos recaudados por este concepto. Los ingresos asignados no son suficientes para atender el normal funcionamiento de los parques (pintura de edificios, acondicionamiento de senderos, rotulación, servicios para discapacitados, rampas y gradas, entre otros) y menos aún para desarrollar nuevos proyectos o incluir mejoras que hagan más variada y atractiva la estadía de los visitantes (CGR, 2002). Para avanzar en este sentido es necesaria una mayor coordinación entre el MINAE, las empresas turísticas y el ICT.

En el año en estudio, el ICT publicó el “Plan general de desarrollo turístico sostenible 2002-2012”, que incluye entre sus acciones estratégicas el ordenamiento del espacio turístico en función de las políticas, planes y programas del sistema de áreas protegidas del país. Además se propone impulsar y fortalecer el programa Bandera Azul Ecológica (ICT, 2002b); el objetivo principal de este programa, creado por el Laboratorio Nacional de Aguas, es organizar a las

CUADRO 4.4

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

Años	Turistas internacionales	Visitas a las áreas silvestres protegidas		
		Total	Extranjeros	Nacionales
1993	684.005	772.025	404.342	367.683
1994	761.448	700.434	378.286	322.148
1995	784.610	614.081	251.740	362.341
1996	781.127	658.657	268.774	389.883
1997	811.490	742.761	290.081	452.680
1998	942.853	810.098	324.148	485.950
1999	1.031.585	865.603	370.254	495.349
2000	1.088.075	786.600	332.972	453.628
2001	1.131.406	756.962	328.369	428.593
2002	1.113.359	949.714	418.989	530.725

Fuente: ICT; SINAC-MINAE.

comunidades costeras y turísticas no costeras, para fomentar su desarrollo en concordancia con la protección integral de las playas y los recursos naturales, especialmente los hídricos, para beneficio de la salud, entre otros. En el 2002, 45 playas obtuvieron esta distinción, 22% más que en el 2001. Además, cuatro comunidades turísticas no costeras cuentan actualmente con este galardón: La Fortuna de San Carlos, San Roque de Grecia, San Marcos de Tarrazú y San Gerardo de Rivas (ICAA, 2002)¹¹.

Otro programa que ha venido promoviendo el ICT es la “Certificación de Sostenibilidad Turística” (CST), que evalúa el entorno físico-biológico, la planta de servicio, el cliente externo y el entorno socioeconómico de las empresas turísticas. En el 2002, el número de hoteles certificados ascendió a 63 (51 en el 2001), correspondientes al 5,8% de las 1.084 empresas turísticas registradas en el ICT. La sostenibilidad ambiental de los desarrollos turísticos costeros está viendo un horizonte de optimismo con la promoción de la CST. Cerca del 35% de los hoteles que han obtenido esta certificación se encuentra en las playas; entre las provincias con litoral, Guanacaste tiene siete hoteles de playa certificados, Puntarenas seis y Limón cuatro (www.turismo-sostenible.co.cr). El 63% de los empresarios del sector considera que la CST debería ser un requisito obligatorio, ya que a través de ella se puede lograr una mayor competitividad (Kaune, 2002). Cabe destacar que las naciones centroamericanas han adoptado la CST como programa regional (ICT, 2002a).

Usos y abusos de la flora y la fauna silvestres

En el tema del manejo apropiado de la vida silvestre no hubo avances significativos en el 2002; el único cambio fue de carácter normativo: se oficializó la “Estrategia nacional de manejo y conservación de la vida silvestre”. Instrumentos clave para avanzar en este campo, como la base de datos para licencias de caza y pesca, investigaciones, permisos de importación y exportación, regentes, registros de flora y fauna, zoológicos, viveros y tenencia de fauna, todavía no están en funcionamiento. Es de esperar que esta base de datos permita una planificación más sólida del manejo de fauna silvestre *in situ* y *ex situ* en el país.

El uso ilegal de fauna silvestre se mantiene como un serio problema. Un estudio (Chacón, 2003) identificó 54 establecimientos en el país que venden abierta e ilegalmente productos de tortugas marinas; algunas cremas elaboradas con aceites de estos animales estaban incluso registradas ante el Ministerio de Salud, a pesar del impedimento legal vigente. La caza ilegal también ejerce notables presiones sobre las poblaciones silvestres; su incidencia queda manifiesta de manera muy conservadora en las denuncias presentadas por el SINAC y en el decomiso de 52 armas, 440 aves y 54 animales silvestres durante el año 2002 (MINAE-SINAC, 2003).

La cacería legal deportiva también despierta preocupaciones desde la perspectiva ecológica y de aceptación social. En el 2002 se otorgaron

5.136 licencias para caza menor, caza mayor, captura de aves canoras y otras, un 20,9% más que el año anterior (SEMEC, 2002 y MINAE-SINAC, 2003). Este notable aumento en el número de permisos no responde a una evaluación científica que haya definido la condición de las poblaciones animales involucradas.

En el comercio exterior costarricense, las exportaciones de elementos de la biodiversidad se encuentran en los sectores agropecuario y pesca. Especies nativas de fauna y flora figuran entre las siguientes categorías de productos principales de exportación: follajes, hojas, plantas ornamentales, yuca, flores y capullos, chayote, malanga, ñame, pescado fresco, camarones, cangrejos y langostinos. Los productos con mayor dinamismo exportador en el 2002 fueron las plantas ornamentales, chayote y flores y capullos, con aumentos de entre 10,1% y 14,8% (PROCOMER, 2003). Las exportaciones comerciales de especies CITES se centran en flora reproducida en viveros. Los permisos de exportación para esas especies aumentaron en un 61,6% (931 permisos), con respecto al 2001, casi todos con fines comerciales. En el caso de la fauna, se otorgaron solamente ocho permisos para exportación comercial, 97 boas constrictor, 6 boas de Madagascar y 2 *Corallus annulatus*.

Bioprospección y recursos genéticos

Durante el año 2002, la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) adelantó la revisión de las “Normas generales para el acceso a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos de la biodiversidad”, en cumplimiento de la Ley de Biodiversidad. Entre tanto, en investigaciones realizadas por la Unidad de Bioprospección del INBio, la UCR y el ACG, se logró el aislamiento de un compuesto natural contra la malaria derivado del *Gossypol*, una toxina natural que protege a las plantas de los insectos. El compuesto, denominado inicialmente *Desoxygossypol*, ha mostrado actividad antiparasitaria contra *Plasmodium berghei* en ratones.

Por otra parte, el INBio, en colaboración con British Technology Group y Ecos-La Pacífica, comprobó en cultivos de importancia económica la actividad nematocida del compuesto DMDP, que se obtiene del árbol *Lonchocarpus*, nativo del bosque seco tropical. La hacienda La Pacífica cuenta actualmente con el material necesario para el escalamiento del producto. Se espera que en el corto plazo este nematocida natural sea de interés para la industria y se pueda poner a disposición de los agricultores de Costa Rica y del mundo. Esta ex-

periencia muestra que los nematocidas naturales pueden ser una alternativa en un país que importa cerca de 80 toneladas de nematocidas cada año.

Pueblos indígenas y conservación

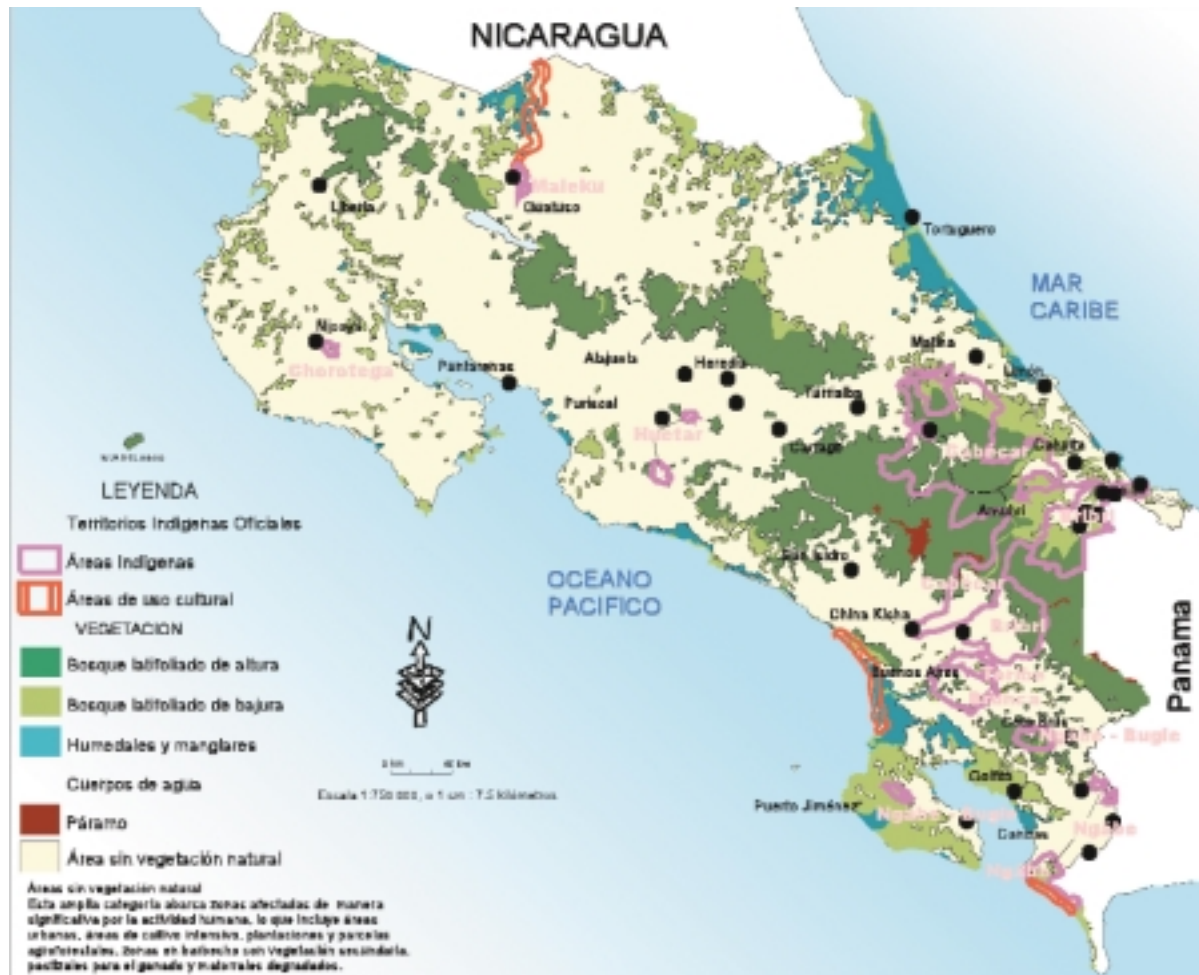
Al igual que en otros lugares del mundo, la relación entre los pueblos indígenas y el movimiento conservacionista en Costa Rica no ha estado exenta de conflictos, y no es sino hasta fecha reciente que se han empezado a encontrar vías de cooperación. Esto por cuanto los pueblos indígenas se ubican en zonas de vegetación importantes, la mayor parte de las cuales coinciden o limitan con las áreas protegidas. La superficie total de los territorios indígenas oficiales es de 331.803,6 hectáreas, equivalentes al 6,5% del territorio nacional. El 24,6% de los bosques latifoliados de tierras altas y bajas del país se encuentra dentro de los territorios indígenas reconocidos por el Estado. Las áreas de ocupación indígena, que van más allá de la definición oficial, cobijan el 31,9% del total nacional de los bosques latifoliados y el 5,2% de los humedales y manglares (Sevilla, 2003).

La declaración de las áreas protegidas se realiza bajo el concepto jurídico vigente de que los territorios indígenas son las llamadas “reservas indígenas”, establecidas como tales por el Estado costarricense, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, los derechos de ocupación histórica trascienden lo definido jurídicamente como “reservas indígenas” (Chacón, 2003), y están contemplados en el artículo 14 del Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales, de las Naciones Unidas, ratificado por el Gobierno de Costa Rica en 1992, mediante la Ley 7316. Esos derechos son relevantes en aquellos casos en que los límites de las “reservas indígenas” colindan con áreas protegidas. Por ejemplo, la Reserva Indígena de Talamanca limita con el Parque Internacional La Amistad (PILA) a lo largo de muchos kilómetros. Un líder indígena considera que el PILA es un buen vecino, porque les ayuda a proteger de los invasores de tierras los cerros sagrados de la cultura bribri, que se encuentran sobre esos límites (Swaby, 2003). Los cerros y sus alrededores formaban parte del territorio tradicional indígena antes de la declaración del PILA.

Pero estos derechos pueden ser también relevantes aún cuando no exista la vecindad directa entre las comunidades indígenas y las áreas protegidas. Por ejemplo, la pesca ceremonial de la tortuga de río (*Trachemys scripta*), actividad anual colectiva celebrada por los indígenas maleku, fue

MAPA 4.1

Áreas, territorios indígenas y zonas de vegetación en Costa Rica



Notas

Pueblo indígena: agrupación de acuerdo con la etnia o grupo indígena.

Área indígena: área que ha estado bajo ocupación indígena, que en la actualidad abarca una extensión mayor que aquella incluida en los territorios indígenas.

Territorio indígena oficial: área que el Estado costarricense ha reconocido legalmente como indígena.

En años pasados los territorios fueron denominados "reservas indígenas".

Área de uso cultural: área que no necesariamente es de ocupación indígena, pero en la cual estos pueblos han hecho un uso "ancestral" de los recursos allí existentes.

Ejemplos son Guatuso (Caño Negro) y los humedales del norte de la península de Osa, usados por los guaimíes.

Fuente: Elaboración de Carlos Sevilla, 2003, a partir de las siguientes fuentes: Base de datos regional de vegetación (CATIE), Mapa de ecosistemas de Centroamérica (CCAD, Banco Mundial, 2001), mapas de territorios indígenas oficiales y mapas de áreas indígenas. Los datos de población indígena fueron tomados del Censo Nacional 2000 y, para China Kichá, San Antonio y población misquita, de Tenorio, 2001.

prohibida en el Refugio de Vida Silvestre de Caño Negro desde su fundación. Culturalmente, esa prohibición conservacionista significó la desaparición de una de las últimas tradiciones ancestrales integradoras de la cultura maleku. Los estudios históricos, lingüísticos y antropológicos

disponibles fundamentan la consideración de que el Refugio es parte del territorio ancestral maleku, en uso continuo desde fecha desconocida. La "reserva indígena Guatuso", separada del Refugio por fincas y pequeñas ciudades, está hoy confinada en el extremo sur del territorio histórico y

ocupada por no indígenas en un 80% (Guevara y Chacón, 1992). Criterios científicos señalan que la especie de tortuga mencionada no estaba amenazada por la ceremonia cultural maleku (Cabrera, 2002).

El proyecto Namásol, en Talamanca, intentó el manejo sostenible de la madera de los sistemas agroforestales tradicionales indígenas y el aprovechamiento de aquella que era arrastrada por los ríos en las inundaciones. La madera sería utilizada para la producción de muebles en un taller de ebanistería establecido por el proyecto dentro de la Reserva; el mercado de los muebles sería no sólo la Reserva, sino también la región. Al respecto, la Procuraduría General de la República dictaminó que, “a fin de preservar la cultura de los indígenas y el entorno natural indispensable para su sobrevivencia y desarrollo (...) los indígenas no están facultados legalmente para extraer y comercializar la madera localizada en sus reservas” (Bulgarelli, 1999). Esta decisión jurídica plantea otro aspecto esencial en el debate: ¿qué es el desarrollo para los pueblos indígenas?, ¿deben las leyes del Estado limitar esas posibilidades de desarrollo y considerar la cultura indígena estática y aislada en el tiempo?, ¿dejan de ser indígenas aquellos que logran integrarse a la economía de mercado? (Vargas, 2003)¹².

Vías de cooperación entre indígenas y conservacionistas

Algunas iniciativas recientes en el movimiento conservacionista plantean posibles formas de cooperación con los pueblos indígenas. El proyecto denominado “Educación participativa sobre la gente y la naturaleza en Osa, Costa Rica” trabajó directamente con el pueblo ngöbe, en el sur del país. El intercambio realizado en los tres años del proyecto evolucionó del método inicial de aplicación de una encuesta definida sin participación indígena, a la integración de jóvenes ngöbe en una capacitación dirigida a recopilar y publicar las historias de la tradición oral de su pueblo. Ese objetivo fue escogido por ellos mismos como parte de la educación ambiental indígena que quieren impulsar en sus territorios (Alrichter et al, 1999; UICN-ORMA et al, 2002).

Otras organizaciones no gubernamentales impulsan proyectos de manejo sostenible de recursos naturales con los pueblos indígenas, principalmente en la región de Talamanca. La Fundación Güilombé brindó asistencia a los indígenas cabécares y bribris en la comercialización exitosa de banano orgánico en el mercado

internacional. La Asociación de Pequeños Productores de Talamanca (APPTA) con el apoyo de ANAI, ha logrado colocar el cacao producido en territorios indígenas como cacao orgánico de interés social, en el mercado norteamericano (Evans, 1999). La organización Amigos de la Tierra intentó, infructuosamente, desarrollar criaderos de iguana (*Iguana iguana*) con los indígenas maleku.

Una iniciativa de mayor importancia ha sido la decisión del gobierno costarricense, de incluir los territorios indígenas dentro del programa de pago de servicios ambientales (PSA), administrado por el MINAE. A noviembre del 2000, de los 22 territorios indígenas existentes en el país, 11 (Matambú, Guatuso, Zapatón, Quitirrisí, Boruca, Curré, Térraba, Guaymí de Osa, Abrojos-Montezuma, Cocles y Telire) no habían entregado solicitudes de incorporación al PSA por diversas razones: no tenían bosques que calificaran, el IDA no les había traspasado los títulos de propiedad de las tierras o tenían problemas de comunicación.

De los otros 11 territorios, que sí entregaron solicitudes, solamente 2 recibieron respuestas negativas por entrega tardía o por falta de recursos en el fondo. Es decir, 9 territorios indígenas en Costa Rica (Bajo Chirripó, Nairi Awari, Talamanca Cabécar, Ujarrás, Talamanca Bribri, Salitre, Cabagra, Coto Brus y Conte Burica) participan del PSA, con un total aproximado de 4.664 hectáreas en protección de bosques y 80 hectáreas en reforestación (Stallmeister y Leifert, 2000). Sin embargo, la estimación de la CONAI de los bosques en territorios indígenas ascendía en 1992 a 195.300 hectáreas, el 61,5% de la superficie total de las reservas. Para algunos líderes indígenas el PSA significa que finalmente el Estado costarricense empieza, aunque de manera muy lenta, a reconocer el “servicio” que los pueblos indígenas han dado al país desde tiempos inmemoriales, conservando sus bosques (Swaby, 2003). Otros indígenas que tienen bosques argumentan que temen perderlos si participan en el programa (Stallmeister y Leifert, 2000).

Una iniciativa conservacionista indígena que merece atención es el grupo de COVIRENAS dirigido por líderes bruncas de Rey Curré, en el sur de Costa Rica. Con el apoyo de ARADIKES, se ha impulsado la formación de un COVIRENA en cada territorio indígena, con los ngöbe, los bruncas, los teribes, los bribris y los cabécares. Se proyecta realizar un congreso nacional de los COVIRENAS indígenas para integrar coordinadamente los del sur con los del Caribe, abarcando así la gran mayoría de los territorios indígenas del país (Lazaro, 2003).

Los movimientos conservacionista e indígena, aunque este último en menor grado, se han venido fortaleciendo desde la década de los noventa y hay señales de que ambos pueden avanzar hacia metas comunes de conservación, en especial cuando se respetan los derechos indígenas y se utilizan los mecanismos legales para hacerlos valer. Dos hechos ocurridos en el 2002 mostraron que la alianza entre sectores conservacionistas e indígenas presenta logros y desafíos: la prohibición de la Sala Constitucional a las exploraciones petroleras en la zona del Caribe, como culminación del movimiento ADELA (nombre de una líder indígena talamanqueña que luchó contra intentos similares en el pasado) y el apoyo de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) a la lucha del pueblo brunca de Rey Curré contra el proyecto hidroeléctrico Boruca. En ambos casos, el Convenio 169 ha sido un recurso esencial de las luchas indígenas por la defensa y protección de sus territorios, sus recursos naturales y su cultura (Vargas, E., 2003).

Gestión del cambio

Los bosques que se protegen y los que se utilizan

Continua controversia sobre la magnitud y las implicaciones de la deforestación y recuperación de la cobertura forestal

Diversos estudios señalan que, después de significativos logros en la recuperación de las áreas boscosas, en los últimos años la cobertura forestal de Costa Rica ha llegado a una situación de equilibrio en la que el aumento en cobertura y la deforestación básicamente se compensan (Jones, 2003). Sin embargo, este hallazgo sigue generando discusiones en el sector ambiental y no goza de aceptación generalizada, ya que existen diferentes interpretaciones de los datos, metodologías y conceptos de lo que es un bosque (recuadro 4.5). Es valioso distinguir en qué medida el cambio de las estimaciones sobre cobertura se

RECUADRO 4.5

El bosque: un concepto dinámico que afecta la estimación de su cobertura

El estudio del cambio en el uso de la tierra tropieza con diversas interpretaciones semánticas y técnicas en torno a lo que es o no es bosque. Klein et al (2000) documentan 54 cálculos distintos de área forestal en Costa Rica para las décadas de los ochenta y los noventa, con un rango de valores de cobertura nacional desde 26% hasta 54%. En diferentes clasificaciones se incluyen o excluyen manglares, bosques secundarios, plantaciones, etc.

En Costa Rica, por su patrón de ocupación del territorio nacional, se ha desarrollado un concepto de bosque que mezcla aspectos de cobertura con elementos legales. El reconocimiento de derechos en base de usufructo crea un silogismo sencillo de "uso" *versus* "bosque", en el que el proceso de ocupar y limpiar un área establece derechos de posesión (Jones, 1990). En este marco lógico, toda área que no está bajo manejo de costarricenses de cultura hispánica se describe como bosque, incluyendo variantes de vegetación, como "páramo", que no son propiamente "bosque", o áreas de uso indígena.

Por otra parte, el concepto de calidad de madera disponible, asociado a una visión forestal, creó una percepción particular: los bosques "primarios" fueron fuentes de maderas preciosas, en otros tiempos la caoba, pero en los últimos años maderas finas para construcción y ebanistería, tales como surá, cristóbal, nazareno, etc. De esa perspectiva viene la distinción tan crítica de bosques "primarios" y "secundarios"; se

supone que el bosque "secundario" es de menor valor por falta de maderas finas o por tener árboles de diámetros menores. Algunos cálculos de área se han hecho con el enfoque en bosques primarios, con la consecuencia de la disminución del área de "bosque" cuando se ignoran los bosques secundarios.

Las técnicas de mapeo también afectan la conceptualización del bosque. Antes del uso común de los sensores remotos, especialmente las imágenes de satélite, era necesario generalizar la información sobre cobertura boscosa; la dificultad de entrar a cada punto de un área boscosa impedía describir la cobertura en forma completa y había que hacer ciertas suposiciones sobre la cobertura, a partir de lo que se veía "en la tierra". El uso de sensores remotos y sistemas de información geográfica (SIG) ha mejorado la metodología de recolección de datos, con una tendencia a presentar como bosque áreas menores de lo que se acostumbraba en el pasado. Con ello, el reconocimiento de la contribución de paisajes fragmentados a la conservación de la biodiversidad ha vuelto la mirada de investigadores y administradores nacionales a remanentes de bosques, bosques riparios y otros parches boscosos que son comunes en el ambiente agrícola (Guindon, 1996)¹³.

Fuente: Jeffrey Jones, CATIE, 2003.

Más detalle sobre cambios en el uso de la tierra ,

consúltese el estudio "Cambio en el uso de la tierra en Costa Rica: el mapeo y la deforestación", elaborado por Jeffrey Jones, en el sitio www.estadonacion.or.cr

debe a diferencias técnicas o semánticas, y cuánto se debe a cambios reales en el uso de la tierra.

La zona norte-atlántica de Costa Rica ha sido una de las que han experimentado mayores cambios de uso en las últimas décadas, debido a la política de colonización en el área. Este cambio destaca en las fotografías del transbordador espacial de la NASA (Kohlmann et al, 2002). En general, se observa una expansión notable de áreas bananeras y deforestación, a la vez que se registran áreas de reforestación o regeneración dispersas, especialmente en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCVC). Imágenes satelitales LANDSAT de 1986 y 2000¹⁴ muestran en esta área un proceso mixto, en su mayoría de recuperación de bosque, pero con zonas de deforestación intercaladas. En el lapso entre las imágenes se notan varias zonas de recuperación avanzada, y poca evidencia de nueva deforestación, a pesar de su situación adyacente a zonas de alta presión poblacional (Jones, 2003).

La deforestación continuó entre 1986 y 2000, pero con evidencias de una tendencia opuesta de regeneración. Un estudio realizado por MINAE, SINAC y FUNDECOR (2003), señala que persiste el cambio de uso del suelo, ya que los bosques naturales están siendo socoados para convertirlos en sistemas agroforestales, con el fin de acceder con mayor facilidad a la utilización de los recursos forestales, a través de permisos para inventarios forestales. Otro estudio reciente encontró que la extracción forestal ilegal, anteriormente vista como una causa de deforestación, ya se concentra en áreas agrícolas, específicamente en los árboles remanentes en potreros (Campos et al, 2001). Proyecciones hechas en el ACCVC indican que a escala nacional la principal fuente de tala ilegal son las áreas fuera de bosque, correspondiendo a un 87%.

En 1940 la cobertura de bosque en el país se estimó en 33.610 km² y declinó hasta 17.696 km² en 1977. El incremento reportado en los mapas del MAG, de casi un 10% en el área forestal entre 1977 y 1997 cuando alcanzó 19.187 km², se debe en parte al aumento en la resolución, gracias al uso de tecnología SIG en el mapa de cobertura de 1997 (Porrás y Villarreal, 1986; Jones, 1990; Kleinn et al, 2002), que cuantifica parches pequeños de bosque que no figuran en los estimados de 1977¹⁵. Adicionalmente, hay diferencias en la definición de lo que es "bosque" entre 1977 y 1997. El cambio más dramático entre estos años se da en la cobertura forestal de la provincia de Guanacaste, que registra un aumento aparente de por lo menos seis veces. En 1977,

la preferencia por imágenes de la época seca, para minimizar la cobertura de nubes, dio el resultado de que los bosques secos tropicales de Guanacaste fueron "invisibles" ese año, porque en ese periodo pierden las hojas.

Estudios más recientes han mostrado un aumento de la cobertura forestal desde 1990. Para los años 1997-1998 el CCT-CIEDES-CI estimó que el área de bosques ocupaba el 40,3% del total del país. En el año 2000 esa proporción era del orden de 45,4-46,3% (CCT et al, 2002) y en el 2001 de un 48% del territorio nacional (FAO et al, 2001). La diferencia entre el dato de 1997 y el del 2000 obedece principalmente a diferencias metodológicas.

Además del instrumento metodológico, el movimiento ecologista ha criticado los estudios que sugieren una recuperación de la cobertura forestal porque desvían la atención de la corta de ilegal de madera, un problema que persiste, y porque las estadísticas no reflejan la calidad ecológica del bosque en cuestión (Figueroa, 2003).

Aun tomando en cuenta ciertas incertidumbres metodológicas en la definición de "bosque" para los mapas de cobertura del MAG, está claro que las grandes extensiones de bosque han ido desapareciendo. Lo que no está tan claro es si los elementos de bosque que el paisaje humano ha ido incorporando han llegado a ser un componente importante de la extensión boscosa, aun en zonas "agrícolas". En este sentido, un cambio significativo ha sido el reconocimiento de que los bosques pueden ser parte de un paisaje agrícola, y que todavía cumplen una función ecológica, a pesar de la interrupción de su extensión por áreas de uso humano. La extracción de madera y productos menores, la conservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente en general se distribuyen en áreas pequeñas que son parte del paisaje "agroambiental", en una relación muy estrecha con poblaciones agrícolas productivas. Aunque parte de las variaciones en los registros de cobertura tienen de fondo diferencias metodológicas y semánticas, lo crítico para el país es aclarar la naturaleza de ese cambio, aspecto que no queda plasmado en las estadísticas actuales de manera tan clara (Fallas, 2003).

Ciertamente en la interpretación de la cobertura forestal conviene tener presente la calidad ecológica de áreas que, si bien aparecen registradas dentro las nuevas zonas de recuperación boscosa, por su condición de bosques secundarios aún no contienen la biodiversidad ni los procesos ecológicos que desaparecieron con la deforestación de bosques primarios. Esta maduración

ecológica requiere varias décadas más de persistencia. Quesada (2003) estima que actualmente en Costa Rica existen alrededor de 550.000 hectáreas de bosques secundarios, lo que hace de estos ecosistemas los de mayor cobertura en el país. Esta área, sin embargo, se encuentra dispersa en pequeñas fincas, en parches aislados y muy fragmentados cuya extensión promedio es de 15 hectáreas, con edades entre 1 y 35 años.

Por último, cabe agregar una nota de precaución con respecto al análisis de imágenes de sensores remotos. Aunque a través de ellos se puede ver la cobertura vegetal, no se pueden conocer las intenciones de los dueños u ocupantes de áreas específicas. Una regeneración de pocos años todavía es un charral, que bien podría ser parte de un ciclo agrícola. Así, en el contexto de los procesos de reconversión productiva, por cambios negativos en los precios de ciertos productos se ha reportado el abandono de pastizales y de plantaciones de banano en todo el país. Puede ser que los cambios que se observan en las imágenes correspondan parcialmente a ese proceso. No hay garantía de que estos cambios en la vegetación, que tienden a la regeneración de bosques, no sean revertidos por consideraciones de índole comercial en el futuro cercano (Jones, 2003).

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%) y plantaciones forestales y sistemas agroforestales (33%) (SINAC, 2001). Hidalgo (2002) estima el consumo de madera en troza a nivel nacional en 1.023.591 m³/año. De este total, las plantaciones forestales aportan 326.356 m³/año (31,9%), el bosque y áreas abiertas 571.520 m³/año (55,8%), más los 125.714 m³/año (12,3%) que procesan los aserraderos portátiles. El consumo aparente de madera en rollo para el año 2001 fue de 1.061.458 m³, superior al consumo nacional, pues incluye las exportaciones e importaciones de madera; se exportaron 102.329 m³ en rollo, mientras que las importaciones fueron de 140.268 m³ en rollo. 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. Además, el estudio indica que el consumo de madera en Costa Rica ha disminuido a raíz de tres circunstancias: la escasez de madera, debida básicamente a las restricciones políticas y ambientales; la competencia de productos sustitutos y la importación.

El sector de la construcción es el mayor demandante de madera y productos de madera (55%), seguido por el sector de muebles, puertas y otros productos secundarios de exportación (40%) y el sector de contrachapados (5%) (CCF, 2002). Esta tendencia se mantuvo en el año 2002, marcada por la fuerte presencia de madera importada, cuyo principal destino es el sector de la construcción (Carillo, 2001 y Herrera, 2000).

El aporte del sector forestal a la economía costarricense supera el 5% del PIB, incluyendo todos los bienes y servicios producidos a lo largo de toda la cadena productiva forestal. El sector cuenta con alrededor de 8.000 empresas, que dependen directamente del uso del recurso madera. Se estima que estas empresas generan un valor agregado de 141.138.451 dólares (ONF/PROFOR/FONAFIFO, 2002) y sostienen a alrededor de 18.000 empleados permanentes, de los cuales cerca de una tercera parte se ubica en las zonas más deprimidas del área rural. La solidez a largo plazo de este sector depende de la sostenibilidad en la obtención de la madera (Alfaro et al, 2003).

Sigue aumentando la madera cosechada en plantaciones

El volumen de madera cosechada en plantaciones forestales viene creciendo desde 1998. En promedio esta materia prima aporta el 30% del volumen de madera autorizado en el país. En el 2002, la madera aprovechada en plantaciones ascendió a 196.727 m³, un 43,4% del total autorizado para la corta a nivel nacional por el SINAC (cuadro 4.5)

En el 2002 se plantaron aproximadamente 7.200 hectáreas de árboles, 4.708 (65%) de ellas a través del PSA para reforestación (FONAFIFO, 2003). El 35% restante fue plantado con recursos propios de empresarios y productores independientes (CCF, 2003). El 82% del crédito brindado por FONAFIFO fue destinado a la industria forestal que procesa madera de plantaciones. El monto total de crédito asignado en el 2002 fue de 114,2 millones de colones, frente a 69,6 millones de colones colocados en el 2001 (FONAFIFO, 2003).

Las plantaciones forestales ofrecen oportunidades para la mitigación de gases con efecto invernadero. En el año estudiado, el Proyecto Bosques y Cambio Climático en Centroamérica

CUADRO 4.5

Aprovechamiento forestal total y proveniente de plantaciones forestales. 1990-2002

(metros cúbicos)

Año	Aprovechamiento forestal		
	TOTAL	Plantaciones forestales Metros cúbicos	Porcentaje
1990	413.891,9	19.667,0	4,8
1991	443.287,3	73.118,0	16,5
1992	653.191,0	50.211,0	7,7
1993	666.880,0	163.384,0	24,5
1994 ^{a/}	956.731,0	45.787,0	4,8
1995 ^{a/}	615.552,0	45.787,0	7,4
1996 ^{a/}	499.382,0	72.980,0	14,6
1997 ^{a/}	582.287,0	105.722,0	18,2
1998 ^{a/}	619.335,0	141.991,0	22,9
1999 ^{a/}	612.409,0	176.094,0	28,8
2000	464.338,3	220.355,0	47,5
2001	402.165,8	154.288,5	38,4
2002	453.262,5	196.726,9	43,4
TOTAL	7.382.712,7	1.466.111,3	19,9

a/ Estimaciones realizadas por ONF, FONAFIFO y SINAC para presentarlas al Banco Central de Costa Rica, para efectos de las estadísticas de cuentas nacionales.

Fuente: SINAC, 2002a y SINAC-MINAE, 2003.

(PBCC), de la FAO-CCAD, financió un estudio para estimar el potencial de almacenamiento de carbono del sector forestal en reforestación y forestación en Costa Rica, durante el período 2002-2012, bajo el “Mecanismo de desarrollo limpio” del Protocolo de Kyoto. De ese trabajo se obtuvo que el país tiene un total de 1.129.892,4 hectáreas, 22,1% de su territorio, en terrenos que, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el citado Protocolo y en las definiciones de reforestación y forestación del Acuerdo de Marruecos, califican como Áreas Kyoto (Alfaro et al, 2002).

En el 2002 Costa Rica contaba con un área forestal certificada de 72.288 hectáreas, distribuidas en 15 unidades de manejo forestal (UMF). De este total, un 12,1% correspondía a bosque natural, un 44,8% a plantaciones y un 43,1% a UMF, donde se han certificado tanto áreas con bosque natural como plantaciones. Entre el 2001 y el 2002 el área certificada aumentó en un 10,8%, correspondiente a 7.840 hectáreas de plantaciones forestales (Forest Stewardship Council, 2003). Las empresas con certificación forestal del FSC se han consolidado en los últimos años; muestra de ello son las recertificaciones de las UMF Portico, Expomaderas y

FUNDECOR, que se sometieron con éxito nuevamente a un proceso de evaluación.

Hoy en día, sin embargo, la madera proveniente de plantaciones forestales compete con dificultad con la madera importada, que ingresa al país con un precio menor. En el 2002 ésta proviene principalmente de naciones del MERCOSUR (Chile, Colombia, Brasil, Ecuador), el NAFTA (Canadá y Estados Unidos) y de Centroamérica (Nicaragua, específicamente con maderas oscuras, y Honduras, con maderas de coníferas). La certificación forestal puede ser una ventaja competitiva clave de la madera costarricense en los mercados internacionales (Alfaro et al, 2003).

Reducción de los permisos de corta bajo planes de manejo e inventarios forestales

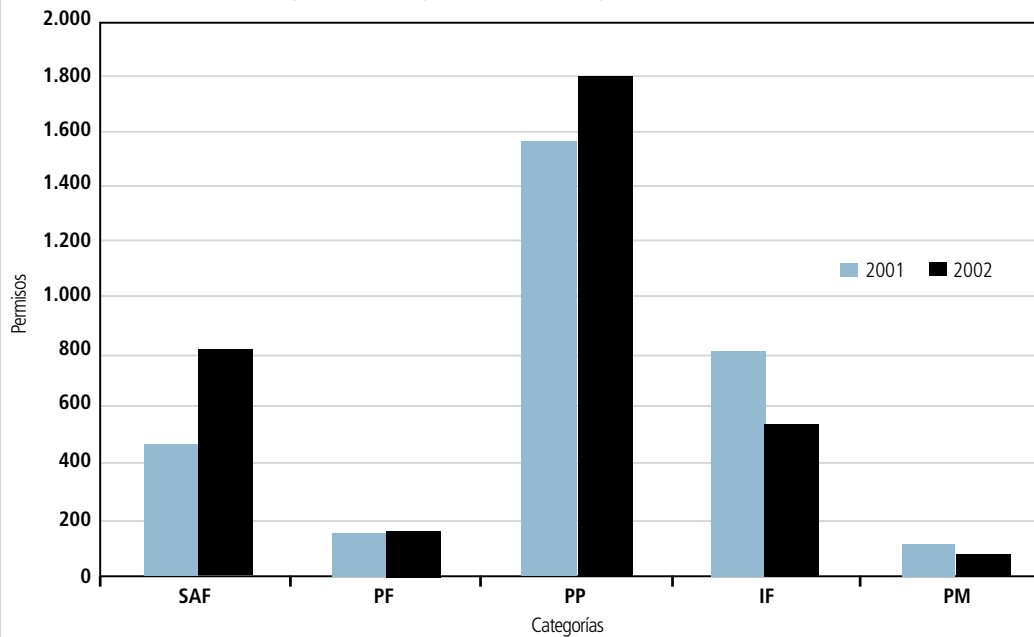
Durante el 2002 el volumen de corta autorizado, 463.262 m³, aumentó en un 11,3% respecto al 2001. El 77,3% de este volumen correspondió a tres categorías de permisos: 27,6% de inventarios forestales, 27,4% de plantaciones y 22,3% de sistemas agroforestales. Los permisos para planes de manejo aportaron únicamente un 6,7% del volumen total (MINAE-SINAC, 2003). El número de autorizaciones de aprovechamiento forestal creció en un 8,4% en comparación con el 2001, y alcanzó las 3.423. El principal incremento se dio en el número de licencias otorgadas bajo las categorías de sistemas agroforestales, que aumentó en un 42,8% en contraste con el 2001. Los “permisos pequeños” crecieron un 12,9% y las plantaciones forestales un 3,7%, mientras que las autorizaciones para planes de manejo se redujeron en un 58,4% y las de inventarios forestales en un 47,4% (gráfico 4.1).

Fuerte incremento de denuncias por violaciones a la Ley Forestal

Entre 1999 y 2002 fueron interpuestas ante la Fiscalía Ambiental 4.847 denuncias (Fiscalía Ambiental del Ministerio Público, 2003). La mayoría correspondieron a la Ley Forestal (44,8%) y a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (25,7%). En proporciones similares, el 58% de las denuncias presentadas ante los tribunales por el SINAC en el 2002 se relacionan con infracciones a la Ley Forestal y el 31% a la Ley de Vida Silvestre (MINAE-SINAC, 2003). Del 2001 al 2002 las denuncias ante la Fiscalía Ambiental por violaciones a la Ley Forestal aumentaron en más del doble, de 299 a 701, y las referentes a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre se redujeron a poco menos de la mitad, de 382 a 188 (gráfico 4.2).

GRAFICO 4.1

Costa Rica: número de permisos de corta otorgados por el SINAC, según categoría de origen. 2001-2002



SAF=sistemas agroforestales, PP=permisos pequeños, PF=plantaciones forestales, PM=planes de manejo, IF=inventarios forestales.

Fuente: SINAC-MINAE.

En cuanto a la resolución final de los casos, en la Fiscalía Ambiental se da un fenómeno similar al del resto de las causas en el país: hasta un 90% finaliza con la conciliación, en la cual el acusado se compromete a realizar la reparación del daño o un proyecto suplementario, a cambio de un sobreseimiento. Esta forma de resolver el conflicto ambiental ha demostrado ser beneficiosa para el ambiente y para los infractores. También explica por qué el índice de condenatorias se ha reducido considerablemente.

En el 2002 el SINAC atendió 2.201 denuncias, 51% más que en el 2001, el 20% de ellas relacionadas con delitos cometidos dentro de las ASP (SINAC, 2002a y MINAE-SINAC, 2003). Del total de denuncias, el 62% fue interpuesto ante los tribunales de justicia. Se realizaron 5.832 operativos de control y protección, un 28% más que en el 2001 (SINAC, 2002a y MINAE-SINAC, 2003); una tercera parte de estas acciones correspondió a actividades dentro de las ASP.

La iniciativa de los COVIRENAS siguió creciendo, al pasar de 180 a 188 comités a nivel nacional entre el 2001 y el 2002, con la participación de 2.450 personas. Estos grupos han estado motivando la incorporación de la perspectiva de género con temas y metodologías apropiadas; en

el 2002 formaron parte de esta iniciativa 400 mujeres, que representan un 20%. Además se inició un proceso orientado a consolidar el movimiento, a través de la realización de doce encuentros regionales, dos de ellos indígenas; uno en el sur y el otro en la región atlántica (Mora, 2003).

Auditorías sobre planes de manejo forestal y regencias forestales generan mayor control

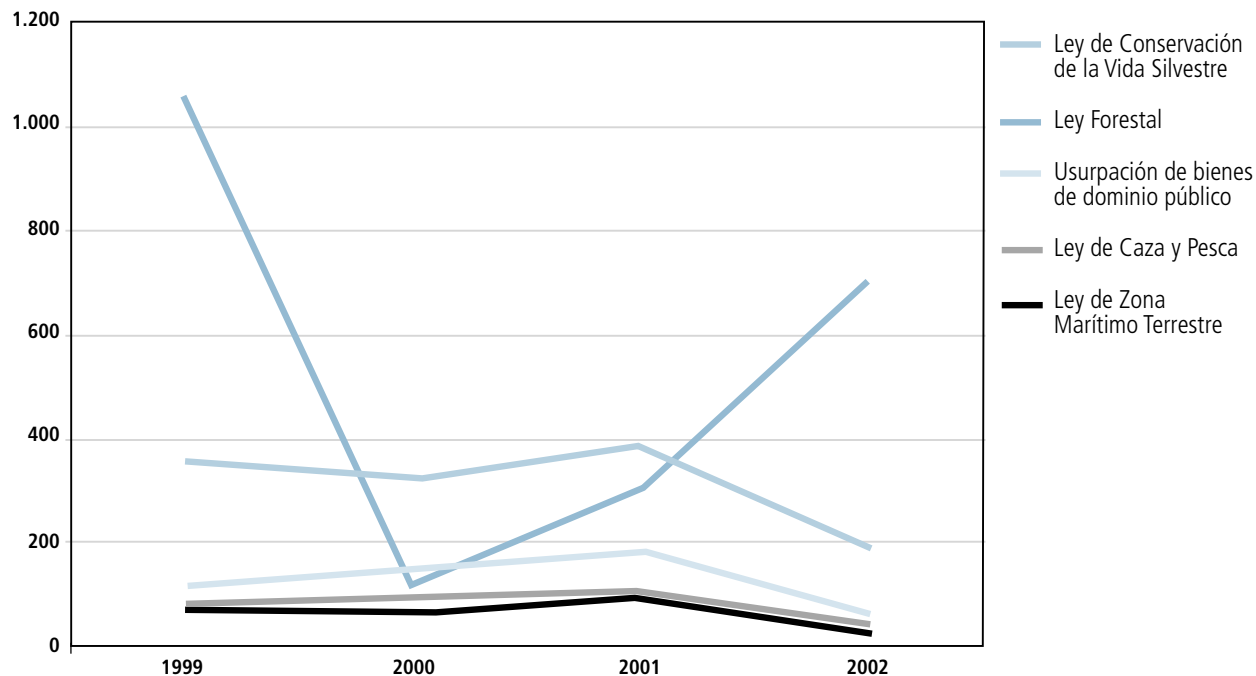
En el año 2002 se efectuó una auditoría de los planes de manejo forestal y los inventarios forestales aprobados en el período 2000-2001 en las Áreas de Conservación Arenal-Huetar Norte (ACA-HN), Cordillera Volcánica Central (ACCVC) Subregión Sarapiquí, Tortuguero (ACTo) y La Amistad Caribe (ACLA-C) (SINAC, 2002b). En más del 80% de los planes de manejo auditados hubo un cumplimiento adecuado de la normativa establecida por el SINAC. El 95% de los tocones correspondió a árboles autorizados para la corta y el 5% restante a árboles portagranos o remanentes cortados sin autorización. El límite de impacto permitido se sobrepasó por las pistas de arrastre en 6 de los 35 permisos ejecutados. Se observó la corta de árboles en zonas de protección en 8 permisos (22%), corta de remanentes o

Más detalle sobre el sector forestal,

consúltese el estudio "El sector forestal costarricense", elaborado por Marielos Alfaro, Mariela Herrera y Nancy Zamora, en el sitio www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 4.2

Costa Rica: denuncias ingresadas al Ministerio Público, referentes a delitos ambientales. 1999-2002



Fuente: Fiscalía Ambiental del Ministerio Público, 2003.

portagranos en 12 (33%) y destrucción del bosque para cambio de uso en 4 (11%). En la auditoría de los inventarios forestales se obtuvo que el 2% de los tocones provenía de árboles no autorizados para la corta, el 3% se ubicó dentro de áreas boscosas aledañas, el 2% se encontraba en zonas de protección y un mismo porcentaje correspondía a copas o fustes caídos en estas zonas (Alfaro et al, 2003).

Durante el año la Fiscalía del Colegio de Ingenieros Agrónomos recibió 18 denuncias contra regentes forestales, las cuales están todavía en proceso de estudio. En el 2002 fueron suspendidos 19 regentes, 4 fueron amonestados y 12 casos de apelación se resolvieron ante la Asamblea General, sin que se perdiera ninguna sanción. Entre 1993 y 2002 se ventilaron en el Tribunal de Honor un total de 60 casos, 52 de los cuales involucraban a regentes forestales; de estos, el 32,7% fue absuelto, el 21,2% recibió amonestación escrita y el restante 46,2% fue suspendido con penas de entre 8 y 180 días. En el 2002 había 482 regentes forestales autorizados y aproximadamente 8.000 regencias en ejecución. En el mismo año se inscribieron 3.171 contratos de regencia forestal (Colegio de Ingenieros Agrónomos, 2003).

La tala ilegal, un problema que no cede

El problema de la tala ilegal se relaciona con la existencia de 709 aserraderos móviles registrados en el país, cuyo control en el campo es difícil, debido precisamente a su movilidad. Se estima que estos aserraderos procesan cerca de 125.714 m³/año, es decir, un 12,3% del total de madera procesada por la industria. Por otro lado, en el país existen 156 aserraderos estacionarios, en los cuales es más fácil el control de trozas que ingresan al patio, dado el conocimiento preciso de su ubicación. Estos aserraderos procesan alrededor de 571.520 m³ anuales, el 56% del volumen total consumido (Hidalgo, 2002).

El MINAE ha identificado limitaciones de la legislación en materia de control forestal. La Ley Forestal, n° 7575, no establece claramente las sanciones cuando se viola o no se cumple con cada una de las prohibiciones o procedimientos requeridos para utilizar el recurso forestal. Esta situación genera el fracaso del mayor porcentaje de las denuncias (95%) 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. Entre los principales vacíos destacan: inadecuada definición

de los conceptos de “bosque”, “tala ilegal” y “troza”; no existe definición para “bosque secundario”; no están tipificados los delitos de cortar vegetación en bosque (socola), cortar árboles aislados fuera del bosque, transportar productos forestales y corta de árboles por terceros en propiedad privada (MINAE, 2002).

Para hacer frente a este problema, en el 2002 el MINAE diseñó y lanzó la “Estrategia para el control de la tala ilegal 2002-2007” (MINAE, 2002), cuyo objetivo es garantizar, con la participación de la sociedad, procedimientos de control adecuados para minimizar los impactos y consecuencias de la tala ilegal. La política de control ha estado fuertemente dirigida a monitorear las actividades legales, por ejemplo mediante auditorías a planes de manejo, PSA y control de permisos, dejando en un plano secundario el control en los terrenos forestales fuera de las áreas bajo permiso, y es precisamente en estas últimas donde con mayor frecuencia se presenta la tala ilegal. Las auditorías realizadas a los planes de manejo reportan que hasta el presente no se han detectado cambios de uso en las áreas de bosque aprovechadas bajo planes de manejo.

En el marco de la Estrategia mencionada, se inició un proceso de capacitación y cooperación técnica dirigido a los funcionarios de la Unidad de Intervención Policial (UIP) del Ministerio de Seguridad Pública, con el fin de instruirlos sobre la normativa y las regulaciones existentes para el control y aprovechamiento del recurso forestal. Los operativos de control en diferentes partes del país condujeron al decomiso de 932 trozas de madera (702 m³) y 44 motosierras (MINAE-SINAC, 2003). Además, con el apoyo de la Dirección de Aviación Civil, se han efectuado sobrevuelos en la península de Osa, las llanuras de Tortugero y San Carlos, a efecto de detectar sitios de aprovechamiento forestal, para luego, vía terrestre, identificar a los responsables de cortas ilegales y realizar las diligencias correspondientes.

La Estrategia propone también varias acciones correctivas para mejorar el proceso de fiscalización que, entre otros aspectos, involucran a representantes de los grupos organizados de la sociedad civil, quienes serán vigilantes del aprovechamiento, transporte e industrialización del recurso forestal.

Otro avance del Plan Nacional de Desarrollo Forestal en el 2002 fue la elaboración de un mapa digital base de ordenamiento territorial del 2001, realizado por el Centro Científico Tropical, que indica cuáles son las tierras forestales para producción de madera, protección absoluta, manejo de bosques y prestación de servicios

ambientales. Además se generó un mapa de conflicto sobre uso de la tierra y se hizo un estudio que define los criterios y zonas prioritarias para implementar el programa de PSA en Costa Rica (Soto, 2003).

El pago de servicios ambientales con menos fondos

En el año 2001 las condiciones del aporte estatal al programa de pago de servicios ambientales (PSA) cambiaron favorablemente, al aprobarse la Ley 8114, de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que asigna un 3,5% del impuesto único a los combustibles al programa de PSA; el porcentaje de lo recaudado lo administra el FONAFIFO. Con la aplicación de este porcentaje a los combustibles, para el año 2002 el monto destinado al programa sería de 4.309,9 millones de colones, aunque el monto girado por el Estado fue de 3.067,0 millones de colones (FONAFIFO, 2003), esta última cifra fue pagada a los beneficiarios en un 100% el día 26 de setiembre del 2003. Este monto incluye tanto el pago de proyectos nuevos del 2002, como el de las “colas”¹⁶ del período 1998-2001. En este período fueron financiados 3.163 proyectos, para un acumulado de 202.660,6 hectáreas (cuadro 4.6). El 78% de esta erogación se aplicó a la modalidad de conservación de bosques, que correspondió al 88,3% del área total. De los fondos disponibles que fueron girados por el Estado, quedaron pendientes de aplicación 887 millones de colones.

En el 2002 la FECON realizó gestiones antes las autoridades del MINAE para eliminar el PSA para manejo de bosque. Su argumento principal es que no se debe pagar servicios ambientales a una actividad lucrativa como esta, y que los fondos deben usarse más bien como incentivo a la modalidad de conservación de bosque. Mediante el Decreto Ejecutivo 30478-MINAE, del 12 de junio del 2002, el Poder Ejecutivo dispuso no aumentar el área establecida para PSA en la modalidad de manejo de bosque, para el período 2002. Sin embargo, en el Transitorio I de ese documento se establece que las solicitudes de PSA bajo esta modalidad que fueron presentadas ante la Dirección del SINAC antes del 15 de marzo del 2002, continuarán su trámite normal y serán excluidas de lo estipulado en el decreto. El plazo para la presentación de solicitudes para el PSA había vencido el 14 de marzo del 2002, lo cual significa que todas las solicitudes presentadas dentro del plazo oficial, sin excepción, continuaron su trámite normal y los pagos de servicios

CUADRO 4.6

Nuevas hectáreas incorporadas al programa de pago de servicios ambientales, por modalidad y total de beneficiarios. 1998-2002

Años	Protección de bosque		Manejo de bosque		Reforestación		Plantaciones recursos propios		Total (ha)	Beneficiarios
	Ha	Monto pagado por ha	Ha	Monto pagado por ha	ha	Monto pagado por ha	ha	Monto pagado por ha		
1998	47.803,8	60.000	7.620,4	94.000	4.172,5	154.000	319,0	60.000	59.915,7	1.044
1999	55.776,0	60.000	5.124,8	94.000	3.156,0	154.000	724,1	60.000	64.780,9	903
2000	26.583,2	66.000	0,0	103.000	2.456,8	169.000		66.000	29.040,0	504
2001	20.629,0	72.600	3.997,0	113.300	3.281,0	185.900		72.600	27.907,0	406
2002	16.559,0	79.160	1.998,0	123.540	2.460,0	202.700		79.160	21.017,0	305

Fuente: FONAFIFO.

ambientales al manejo de bosque se mantuvieron invariables para el 2002; en consecuencia, no será sino hasta el 2003 que se excluya del Manual de Procedimientos para el PSA la modalidad de manejo de bosques.

El sector privado mantuvo su aporte por convenios voluntarios al PSA, fortaleciendo así una cultura novedosa del reconocimiento corporativo a los servicios ambientales. Las inversiones realizadas en este programa con fondos de la empresa Florida Ice and Farm ascendieron a 25.005 dólares en el 2002, para un total de 337,9 hectáreas ubicadas en la cuenca del río Segundo. Los aportes de la CNFL llegaron en el 2001 y el 2002 a 230.056 y 64.573 dólares, para 4.340,7 y 1.218,4 hectáreas, respectivamente. El total de contribuciones en ambos casos, para el período 2001-2002, fue de 319.634 dólares (FONAFIFO, 2003).

Disminuyen áreas incorporadas al PSA en territorios indígenas

Entre 1997 y 2002 se incorporaron al PSA 10.435 hectáreas en territorios indígenas en la modalidad de protección y 150 hectáreas en la modalidad de reforestación. El monto entregado fue de 783.319.400 colones. La Asociación de Desarrollo Integral de cada territorio es la encargada de gestionar y recibir dichos pagos.

El área cubierta por el programa se mantuvo en unas 1.300 ha/año en el período 1997-1999. Para el 2000 se incrementó a 2.450 hectáreas y en el 2001 alcanzó 4.199 hectáreas. Sin embargo, en el 2002 se redujo a 1.150 hectáreas, la cobertura más baja del período 1997-2002 (FONAFIFO, 2003).

Según lo establecido en el Manual de Procedimientos del MINAE para la asignación de áreas al PSA, cada territorio indígena puede acceder a un total de 600 hectáreas por modalidad por año, meta que no se ha logrado. En el caso de reforestación, durante el quinquenio analizado solamente se incorporaron al PSA 150 hectáreas.

En el mismo Manual de Procedimientos se establecía, desde el 2000, que para el Área de Conservación La Amistad-Pacífico, subregión Buenos Aires, “se debían excluir las áreas que cubrirá la posible represa de Boruca”. Así quedaron excluidas, entre otras, las reservas indígenas Ujarrás, Salitre, Cabagra, Térraba, Boruca y Rey Curré, hecho que generó protestas diversas, en especial de las organizaciones indígenas y ecologistas. Finalmente, a raíz de las presiones ejercidas, el criterio excluyente fue eliminado del Manual de Procedimientos para el año 2003 (Figuerola, 2003). La Sala Constitucional se pronunció a favor ante un recurso interpuesto por la Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Curré de Boruca (Rey Curré), obligando al IDA a proceder de inmediato a la titulación de los territorios indígenas. Esta gestión es urgente para que los pueblos indígenas puedan acceder de manera expedita al PSA.

Evaluado el impacto social y ambiental del PSA

El impacto social del PSA fue evaluado a partir de una muestra de 1.752 contratos firmados entre 1998 y 2001¹⁷. El 36,4% del área bajo PSA-Protección correspondió a contratos firmados con empresas. De las 100 personas encuestadas, 41 resultaron ser dueñas directas de las fincas en que se

aplica esta modalidad. La tendencia se acentúa en las áreas de conservación Arenal-Huetar Norte (59%), Osa (60%) y Tempisque (61%). Un 33% de los entrevistados vive en el área de conservación donde está la finca y un 41% reside en un pueblo o ciudad dentro de la GAM. El 71% de los propietarios que accedieron al PSA tiene fincas mayores a 30 hectáreas y menores a 400 hectáreas, lo que fuera del Valle Central se considera mediana propiedad. El 81% de los encuestados no ha vivido en las fincas en los últimos cinco años, lo cual sugiere que la mayoría de los beneficiarios del PSA-Protección no depende de su finca como productor directo (Ortiz et al, 2003).

Aunque los beneficiarios del PSA en general tienen una actitud conservacionista, para una cuarta parte de ellos el PSA es un incentivo que determina el uso que le dan a la tierra. El 67% de los entrevistados estaría dispuesto a dedicar su finca a la conservación del bosque si dejara de existir el PSA. Por el contrario, un 27% no lo mantendría si no recibiera PSA, ya que “ocupa el dinero” (21%) o “preferiría venderla” (4%). Si este programa nunca hubiera existido, los conservacionistas disminuyen a un 47% y casi una cuarta parte tendría la finca en actividades

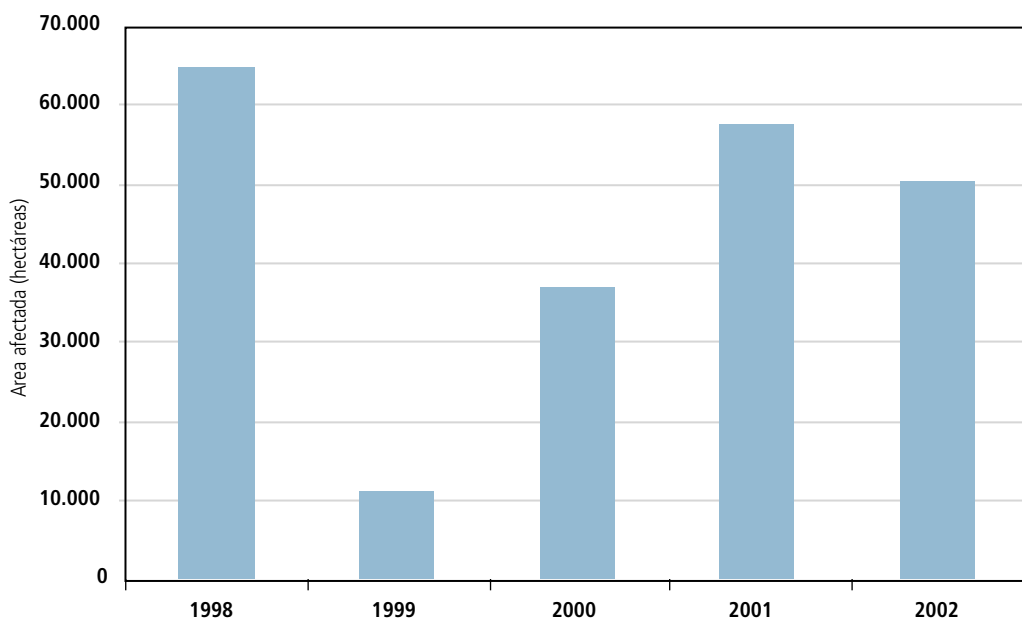
agropecuarias. Si bien el PSA-Protección no está generando más empleos, anualmente este pago ha significado una transferencia de recursos a propietarios de bosques por un estimado de 1.940 millones de colones¹⁸ (Ortiz et al, 2003).

Los incendios forestales amenazan los bosques fuera de las áreas protegidas

Entre 1998 y 2002, un 4,3% del territorio nacional (220.829,6 hectáreas) fue afectado por incendios (gráfico 4.3) que destruyeron más de 90.000 hectáreas de bosques, tacotales y charrales, entre otros ecosistemas (MINAE- SINAC, 2003). En el 2002, fueron destruidas 50.337 hectáreas (cerca de un 1% del territorio nacional) por incendios que en su mayoría (93,7%) afectaron tierras ubicadas fuera de las ASP. El área de plantaciones forestales que ha sufrido este tipo de eventos es de un 0,6%, debido principalmente a que sus propietarios ejercen un mejor control y vigilancia, dada la inversión que han hecho en ellas. El 68,3% de las áreas afectadas por incendios forestales fueron pastizales y charrales y un 17,3% correspondió a bosques y tacotales. Sólo 3.150 hectáreas fueron víctimas de las llamas

GRAFICO 4.3

Costa Rica: superficie afectada por incendios forestales. 1998-2002



Fuente: MINAE-SINAC, 2003.

dentro de las áreas protegidas; tradicionalmente, las áreas de conservación más afectadas han sido las de la región pacífica, por su época seca pronunciada: Tempisque (ACT), Guanacaste (ACG) y Pacífico Central (ACOPAC). El control de incendios dentro de las ASP parece ser efectivo. Los incendios forestales, desastres en su mayoría causados por acción humana, se enmarcan bajo un esquema de gestión del riesgo en el cual debe primar la inversión en reducir la vulnerabilidad. En este sentido, resulta esencial fortalecer la prevención y el combate de incendios por la sociedad civil involucrada.

Usos de los suelos agrícolas

Los plaguicidas siguen afectando la salud pública y el ambiente

Durante los últimos años se ha registrado un notable incremento en el uso de plaguicidas en Costa Rica, a pesar de que el área cultivada no ha aumentado (gráfico 4.4). Entre 1996 y 2000, la importación media anual de plaguicidas sintéticos (como ingrediente activo) superó las 8.000 toneladas métricas, las cuales tenían como destino un área

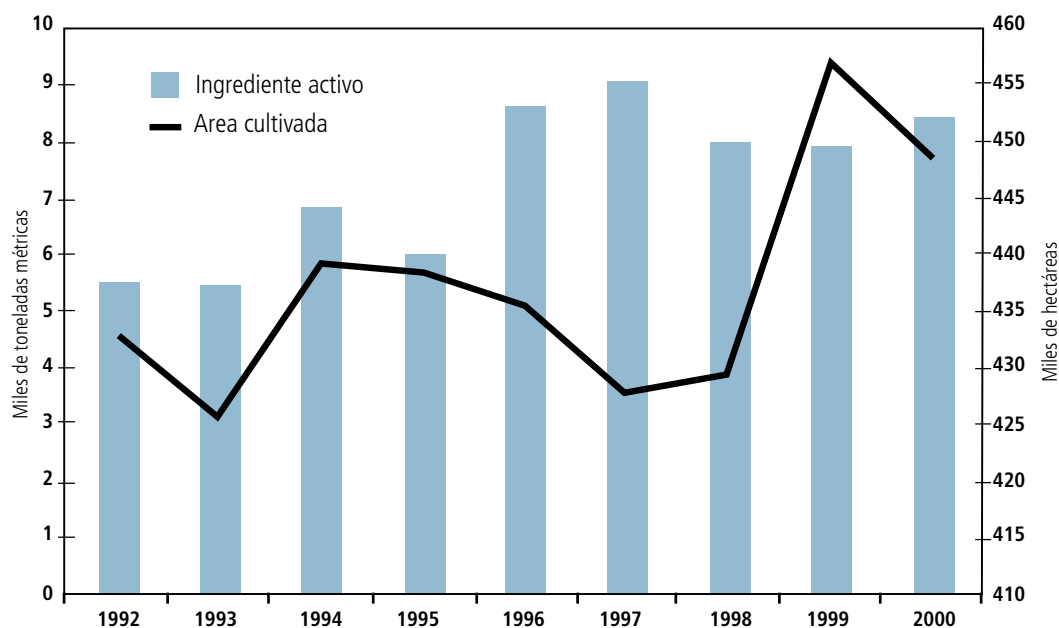
agrícola que ronda las 450.000 hectáreas. Esto equivale a un promedio de uso de 18 kg de ingrediente activo por hectárea cultivada, por año. Este incremento se relaciona con la tecnificación de la agricultura, que se caracteriza por el empleo de semilla de alto rendimiento, sistemas de riego, maquinaria y uso intensivo del terreno. Además contribuyen a esta situación la mayor vinculación con los mercados internacionales y una mayor presión de las políticas agrícolas y económicas para aumentar el rendimiento y la producción (Chaverri y Azofeifa, 2003).

Los agricultores costarricenses, en su mayoría, utilizan plaguicidas químicos sintéticos. Muchos de los compuestos de más amplio uso en el país tienen una toxicidad aguda o crónica alta, y algunos están prohibidos o severamente restringidos en otros países, tales como el benomil, el bromuro de metilo, el captan, el clorotalonil, el clorpirifós, el endosulfan, el mancozeb, el metamidofós, el terbufós y el paraquat (Chaverri, 2002b, Chaverri y Blanco, 2002, IRET, 2003).

A los altos volúmenes de uso y toxicidad se suman los problemas de utilización inadecuada de los plaguicidas, incluyendo aplicaciones innecesarias, sobredosis, falta de equipo de protección, equipos de aplicación defectuosos y un mal

GRAFICO 4.4

Costa Rica: importación de plaguicidas y relación con el área cultivada. 1992-2000



Fuente: IRET, 2003 y SEPSA, 2001.

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. El elevado uso de agroquímicos se explica por el temor de los productores a perder sus cosechas y por el desconocimiento de técnicas alternativas (Hilje et al, 1987; Chaverri y Blanco, 2002), así como por políticas agrícolas que promueven el uso de sustancias químicas (Wesseling et al, 2002a). En un estudio sobre residuos de plaguicidas en hortalizas y frutas en la zona atlántica, estos fueron encontrados en el 23% de las muestras tomadas, y en el 3% de ellas se determinó violación de la normativa vigente, por empleo de productos no permitidos en el cultivo. Además, el 5% de las muestras presentó concentraciones superiores a los límites máximos permitidos por la norma nacional (PLAGSALUD, 2001).

La incidencia de intoxicaciones causadas por plaguicidas es alta, tanto en las personas laboralmente expuestas como en la población en general. Durante el año 2001 se registraron en el Sistema de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud 652 casos, la mayoría causados por paraquat, metomil, carbofurán y terbufós, todos plaguicidas de alta toxicidad aguda (PLAGSALUD, 2002a). Sin embargo, se estima que el porcentaje de intoxicaciones no registradas en el Sistema oscila entre el 82% y el 98% (PLAGSALUD, 2002b). Esto concuerda con un estudio realizado anteriormente a nivel nacional, según el cual en Costa Rica el 4,5% de los trabajadores agrícolas sufre una intoxicación con plaguicidas cada año (Wesseling, 1997). Los efectos crónicos derivados del uso de plaguicidas también han sido estudiados en el país; el caso más difundido es el de la esterilización de gran cantidad de trabajadores bananeros por el DBCP (nemagón), en torno al cual aún se discute el pago de indemnizaciones (Ramírez y Ramírez, 1980). Otras investigaciones han determinado efectos genotóxicos, riesgos elevados de cáncer y efectos neurotóxicos en trabajadores expuestos a plaguicidas (Cuenca y Ramírez, 2002; Wesseling, 1997; Van Wendel et al, 2001; Wesseling et al, 2002).

También se han detectado daños al ambiente, como repetidos incidentes de mortalidad de peces y camarones en los ríos, presencia de residuos de plaguicidas en aguas, suelos, sedimentos y organismos acuáticos, y disminución de la biodiversidad acuática (Castillo, 2000; Castillo et al, 2000 y 1997). En un análisis efectuado en quebradas y ríos ubicados en zonas de cultivo bananero se

encontraron residuos de plaguicidas en aguas y sedimentos. Algunos de estos plaguicidas, incluyendo la mayoría de los insecticidas y nematocidas usados en este cultivo, representan un riesgo de toxicidad aguda o crónica para los organismos acuáticos. El 76% de las 21 muestras de agua recolectadas en el Área de Conservación Tortuguero contenía al menos un plaguicida en concentraciones superiores a los niveles de detección (Castillo et al, 2000). Estudios adicionales identificaron los períodos de aplicación de plaguicidas y las plantas empacadoras como los escenarios de mayor impacto ambiental para las aguas (Castillo, 2000). También se ha determinado una contaminación extensiva de las aguas superficiales en otras zonas de agricultura intensiva, como arroz y piña (Castillo y Ruepert, 2001; Martínez, 1999). En este contexto cabe destacar que la empresa Chiquita, que abarca aproximadamente una tercera parte de la producción bananera del país, cuenta ya con certificaciones ambientales como ISO 14001 y Rainforest Alliance Certified, lo que demuestra la capacidad de respuesta del sector empresarial a esta problemática (recuadro 4.6).

En línea con lo anterior, y no obstante la marcada tendencia al uso de sustancias químicas en el control de plagas, en el país existen ejemplos de alternativas exitosas como el control biológico en caña y café, la solarización como método de desinfección de suelos en melón y el incremento en la producción orgánica de los últimos años. Empero, se requieren mayores esfuerzos en la búsqueda de opciones agrícolas más acordes con el desarrollo sostenible; la sola promoción de un uso “seguro” de plaguicidas no es una estrategia idónea ni sostenible (Chaverri, 2002a; García, 1997; Hilje et al, 1987; Wesseling et al, 2002a). Una medida oportuna en este sentido es programa en marcha para acelerar la eliminación del uso del bromuro de metilo, plaguicida altamente peligroso, de elevado consumo en Costa Rica y que afecta la capa de ozono, para cumplir así con los lineamientos del Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal (Chaverri, 2000 y Carvajal, 2003).

Lucha contra la degradación de tierras

En 1997 Costa Rica ratificó la “Convención de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía y/o desertificación” (UNCCD), de las Naciones Unidas. Aunque el término “desertificación” suele asociarse al avance de las dunas de los desiertos, en la Agenda 21 se establece que la “desertificación es la degradación de tierras en zonas

RECUADRO 4.6

Los helechos: un cultivo no tradicional que avanza hacia una producción amigable con el ambiente

El helecho hoja de cuero (*Rumohra adiantiformis*) es un follaje ornamental utilizado como complemento de los arreglos florales. Esta especie, originaria de las montañas tropicales de Suramérica y el sur de África, no es nativa de Costa Rica, pero se cultiva en el país desde hace treinta años. Actualmente existen 1.650 hectáreas sembradas de helechos, distribuidas en la zona central, desde Turrialba en el este, hasta la zona alta de Miramar de Puntarenas, a alturas que oscilan entre los 800 y los 1.800 msnm. Costa Rica es hoy en día el mayor exportador mundial de helechos, con un ingreso anual de divisas netas por este concepto de 52 millones de dólares. El principal mercado de consumo está en Europa y, en menor grado, en Norteamérica y Japón.

El uso frecuente de plaguicidas en este cultivo fue motivo de preocupación reciente, por la ubicación de varias plantaciones en las zonas de recarga de los principales acuíferos del Valle Central, así como por el impacto tóxico sobre los trabajadores de esta industria (Proyecto Estado de la Nación, 2002). Entre tanto, sin embargo, doce fincas de helechos (252 hectáreas) obtuvieron por primera vez en el

mundo la certificación ECO OK (Rainforest Alliance Certified, 2002). Otras dos tramitaron exitosamente las certificaciones ISO 14001 (68 hectáreas), tres el MPS (75 hectáreas) y otras más se adhirieron al Sistema de Gestión Preventiva de Riesgos Laborales, del INS-CCSS.

En enero del 2000 nació la Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos (ACOPEHEL), que agremia en forma directa e indirecta 63 empresas, que representan el 78% de la producción total nacional. La Asociación estimula el desarrollo de sistemas de manejo integrado de la producción, en los cuales la variable ambiental incide sobre el uso y manejo de agroquímicos y desechos, la protección de zonas ecológicamente sensibles y la salud ocupacional, entre otros. El 58% de las empresas asociadas ha implementado sistemas de gestión ambiental, gestión social y gestión de la calidad. El 60% cuenta con un programa de monitoreo de aguas.

El uso de métodos de control biológico en los procesos de producción es cada vez más común, gracias a un convenio establecido entre los productores de helechos y el Centro Nacional de Agricultura Orgánica del INA. El

hongo *Bauveria basiana* se utiliza como control biológico contra enfermedades como la cochinilla gigante (*orthezia sp*), que afecta la raíz del helecho. Este método es utilizado por el 30% de los productores de ACOPEHEL con lo que ellos han logrado disminuir el uso de algunos agroquímicos en un 20%.

Por otra parte, el sector productor de helechos, en convenio con el MAG, desarrolló un programa de monitoreo de aguas por un año, en las nacientes cercanas a las áreas de producción agropecuaria que incluyen sus plantaciones. El programa finalizó en abril del 2002 y no reveló niveles preocupantes de plaguicidas en la columna de agua en las nacientes¹⁹.

Es de esperar que estos avances en la gestión ambiental helechera se generalice al resto de los productores del gremio, y que estimule iniciativas similares en aquellos sectores agropecuarios que aún carecen de una visión integrada de su producción.

Fuente: Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos (ACOPEHEL).

áridas, semiáridas y sub-húmedas". En el país se estima que el 26% de los suelos está siendo sobreutilizado, y se reconoce la existencia de un serio proceso de degradación de la tierra en al menos un 10% de la superficie nacional, especialmente en Guanacaste y el Pacífico Central, regiones que también sufren períodos secos prolongados (MINAE-PNUMA, 2002).

Las causas principales e inmediatas de la degradación de tierras son la deforestación, el sobrepastoreo, la sobreexplotación agrícola y el mal manejo de las aguas de riego. Pero, más allá de estas, existen causas de fondo que son las que fomentan prácticas de degradación, aunque hay experiencias de comunidades campesinas que han tratado de revertir estos procesos (recuadro 4.7). Asimismo, el Estado ha promovido "incentivos perversos" que contribuyen a la degradación de tierras, como fue el caso de las "mejoras", o deforestación de parcelas, exigidas por el IDA como requisito para entregar terrenos a parceleros o, más recientemente, el pago de servicios ambientales por planes de manejo para la extracción de madera de bosques primarios, oportunamente eliminado en el 2002.

En 1997 el Gobierno de Costa Rica creó por decreto ejecutivo la Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras, CADETI, como organismo encargado de propiciar el adecuado cumplimiento de los principios de la UNCCD. Esta Comisión se constituyó formalmente en el 2001, con representantes del MINAE, el SINAC, el Instituto Meteorológico Nacional, el MAG, la UCR y el sector de organizaciones no gubernamentales. A partir de su creación, y durante el 2002, esta entidad elaboró el "Programa de acción nacional de lucha contra la degradación de tierras" (CADETI-MINAE, en prensa), en el cual desarrolló una metodología de selección de cuencas prioritarias mediante indicadores biofísicos, institucionales y socioeconómicos, así como una propuesta estratégica que incluye componentes de investigación, coordinación, participación y gestión. Con la ejecución de un proyecto piloto en una cuenca prioritaria en 2003-2004, CADETI promueve una importante y necesaria lucha contra la degradación de tierras a nivel nacional.

RECUADRO 4.7

Cerros de Jesús: una iniciativa de gestión ambiental comunitaria en Nicoya, Guanacaste

La gestión ambiental permite generar el sustento de las familias al mismo tiempo que se protegen los recursos naturales y culturales, sin pasar por la expropiación ni la exclusión de las personas. Esta es la experiencia de la Fundación Cerros de Jesús, una iniciativa de gestión ambiental comunitaria en Nicoya, que reconoce la importancia de proteger las zonas de amortiguamiento para el desarrollo de actividades productivas, recuperación de suelos degradados, prácticas de agricultura orgánica, restauración de la cobertura forestal y manejo de vida silvestre, buscando el equilibrio entre producción y conservación de los recursos naturales. En sus siete años de existencia, la Fundación ha acompañado a tres grupos de mujeres en proyectos de microempresa

ecoturística; el 80% de las tierras de protección cubiertas de bosque en sus diferentes etapas y veinte familias propietarias han recibido incentivos como reconocimiento al servicio ambiental de captación de aguas y restauración. También se ha dado capacitación a niños y jóvenes en liderazgo y gestión ambiental, y se han establecido comités comunales de vigilancia que además participan en acciones educativas y de proyección comunitaria. El diálogo y la conciliación de intereses han sido herramientas efectivas para una gestión compartida con el Estado, que permite una gestión ambiental más democrática y efectiva.

Fuente: Quesada, 2002 y Ayales y Solís, 2003.

Los recursos marino-costeros: poco conocimiento y explotación con débiles controles

La visión tradicional del mar como un inmenso espacio donde los recursos se pueden explotar de manera abierta y sin límite, lentamente está empezando a cambiar en el país. El nuevo mapa oficial de la República de Costa Rica, presentado en el 2003 por el Instituto Geográfico Nacional (IGN, 2003), incluye por primera vez los 598.682 km² de espacios marinos²⁰. En el futuro se podrá incluir en este mapa base la distribución geográfica y batimétrica de los ecosistemas marinos y la compleja estructura de poblaciones y comunidades biológicas que en ellos reside, y empezar a contabilizarlos, junto con los ecosistemas y biodiversidad terrestres, como parte del patrimonio y el capital natural nacionales.

Para Costa Rica, cuya superficie terrestre es de tan solo 51.100 km², los espacios marinos y su biodiversidad representan un enorme potencial de desarrollo. No obstante, se conocen y comprenden muy poco las dimensiones y límites reales de este potencial, así como las capacidades nacionales para aprovecharlo responsablemente. En estas condiciones, el país enfrenta el riesgo de continuar la sobrexplotación de sus recursos y el deterioro de los ecosistemas del mar. Afortunadamente, ya empiezan a observarse planteamientos organizados para contribuir al ordenamiento, la conservación y el aprovechamiento de los recursos marinos.

En un esfuerzo por dar respuesta a la conservación y manejo de la biodiversidad marina, en 1999

el MINAE incluyó en la “Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad” (Obando et al, 1999), la necesidad de desarrollar instrumentos técnicos e institucionales para la gestión de recursos marinos, la adecuación del marco jurídico, la divulgación, extensión y capacitación, la identificación de zonas críticas que requieren protección o atención especial, el fortalecimiento institucional y de organizaciones sociales, así como la implementación de un programa nacional de manejo integrado de recursos costero-marinos.

La propuesta de una “Agenda ambiental para el desarrollo”, presentada por el Foro Ambiental, plantea metas y soluciones para los problemas identificados en el aprovechamiento de los recursos vivos del mar, la coordinación interinstitucional, la transferencia de conocimiento científico y tecnológico, así como la participación ciudadana (Ugalde y Solís, 2002). Asimismo, el *Informe Ambiental de Costa Rica* (MINAE-PNUMA, 2002) incluye un capítulo para las áreas costero-marinas, que resume el estado de los ecosistemas sensibles, como arrecifes, manglares y otros humedales. Mucho de los desafíos que se discuten y de las acciones propuestas en estos documentos son tareas pendientes.

Ecosistemas y hábitats marinos críticos y poco conocidos

Aunque a simple vista los océanos son enormes masas homogéneas de agua salada, en ellos existe una gran diversidad de ecosistemas y

hábitats que proveen sitios de alimentación, crecimiento y reproducción, así como zonas de crianza para la vida marina. Estos ecosistemas y hábitats especiales se conocen como ecosistemas o hábitats críticos. En Costa Rica, el conocimiento de los ecosistemas y hábitats críticos para especies marinas, y en particular para aquellas que constituyen recursos pesqueros de importancia en alta mar, es muy escaso. Sin restar importancia a los esfuerzos de investigación que se han venido realizando, debe reconocerse que el interés científico se ha concentrado en los ecosistemas costeros²¹. Dos excepciones importantes son los trabajos de varios años en la Isla del Coco y una reciente publicación sobre el domo térmico (Fiedler, 2002).

La poca valoración de las áreas marinas protegidas se refleja, por una parte, en la percepción pública simplista de que son zonas de exclusión pesquera y, por otra, en su limitada extensión y en el hecho de que no existe un valor oficial del área marina bajo protección estatal. Un estimado sugiere que en Costa Rica se han protegido 4.174,7 km² de superficie marina asociadas a parques nacionales, refugios de vida silvestre y reservas naturales absolutas (Mug y Rodríguez, 2003, y decretos correspondientes para las áreas marinas protegidas). El 31,5% de esa superficie se encuentra en el Caribe y el 68,5% en el Pacífico. Sumadas, las áreas protegidas equivalen apenas al 0,7% del territorio marino del país. Otro estimado sugiere que el área total protegida es de por lo menos 2.529 km² (Rodríguez, 2003).

El SINAC cuenta en la actualidad con 13 áreas marinas protegidas. El 92% de la superficie incluida en ellas se protegió en los quince años posteriores a la creación de la primera área marina protegida: la Reserva Absoluta de Cabo Blanco, en 1963. Así, en los últimos veinticinco años el área marina protegida sólo ha crecido un 8%. Los hechos recientes más significativos han sido la ampliación de los límites marinos del Parque Nacional Isla del Coco a 197.400 hectáreas²² y la inclusión de éste en la propuesta para la creación de un corredor biológico marino, junto con las islas de Coiba en Panamá, Gorgona y Malpelo en Colombia, y Galápagos en Ecuador, en la reciente Cumbre de Desarrollo Sostenible, efectuada en Johannesburgo.

Aparte de la función que desempeñan para la conservación de la biodiversidad marina, las áreas protegidas cumplen un papel relevante proveyendo sitios de refugio para especies de importancia pesquera. A menudo, la abundancia y biomasa de estos recursos dentro de áreas protegidas supera en mucho los niveles fuera de ellas

y, eventualmente, la biomasa es exportada hacia los sitios o bancos de pesca (Roberts y Hawkins, 2000). Este es un servicio ambiental que brindan las áreas protegidas a las pesquerías, y que por desconocimiento generalizado no se aprecia. Aún se carece de un diseño integral de los espacios marinos por proteger, que atienda su papel crítico para la salud de las pesquerías y de los ecosistemas pelágicos.

El potencial turístico de las 28 especies de cetáceos de los mares costarricenses (Rodríguez, J., 2001), lo demuestra el vertiginoso aumento observado en años recientes en el número de empresas que ofrecen a sus clientes avistamientos de delfines y ballenas. Esta joven industria consistía en 1998 de tres empresas y para el 2002 ya contaba con por lo menos 40 operadores (Rodríguez, 2003). Estos mamíferos marinos generan cerca de 1,5 millones de dólares anuales a las economías de las costas del país (Cubero et al, 2001).

El incipiente co-manejo de recursos marino-costeros

En Costa Rica las experiencias de co-manejo de áreas y recursos marinos entre comunidades costeras y el Estado son pocas, y la mayoría incipientes. La iniciativa más consolidada está en el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, del Área de Conservación La Amistad-Caribe (recuadro 4.8). Allí se cuenta con un plan implementado entre el MINAE y comités locales de manejo del refugio, que integran diferentes sectores de la comunidad. Otro ejemplo interesante con un grado de madurez avanzado es un arreglo de manejo participativo entre el MINAE y la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita, para el sector de playa Blanca, en el Parque Nacional Cahuita; esta es una de las pocas experiencias documentadas en Costa Rica (Weitzner y Fonseca, 2000). También en el Caribe, en el Parque Nacional Tortuguero, funciona un esquema de acceso a las playas de anidación de tortuga verde mediante guías de la comunidad. El acceso sin guías no es posible y esto ha fortalecido el interés de la comunidad por la conservación y el ecoturismo (recuadro 4.8).

En el Pacífico las experiencias son incipientes. Se están desarrollando algunos esfuerzos para implementar un esquema de co-manejo para el Parque Nacional Marino Ballena, con la participación de ONG nacionales como la Cooperativa Solidar R.L., las comunidades de pescadores y otras organizaciones locales (Solís, 2003). En el sector de la

RECUADRO 4.8

Participación comunitaria en la gestión y los beneficios de conservar especies amenazadas: la experiencia de Gandoca-Manzanillo

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo se creó en 1985, entre otras razones para la protección de una colonia de anidación de tres especies de tortugas marinas, que aún visitaban estas playas, después de al menos un siglo de explotación. En 1990, bajo el auspicio de la Asociación ANAI, se inició un proyecto científico de recolecta de información y operación de viveros para los huevos de las tortugas. En 1992 se puso en marcha un programa de voluntarios, cuyo espíritu fue dar una alternativa ecoturística a los pobladores locales, para que vendieran servicios de alojamiento y comida a las personas que se integraran voluntariamente al trabajo del Refugio, en lugar de cazar tortugas o recolectar sus huevos.

Gandoca pasó de 100% de recolecta de huevos antes de crearse el Refugio, a 4% en las últimas temporadas. La comunidad pasó de una recolecta ilegal sin alternativas de ingresos a un ingreso bruto proyectado de 60.000 dólares durante la última temporada de anidación, derivados de 400 voluntarios que apoyan la conservación, operan los viveros y viven con la comunidad (Chacón, 2003). Comparativamente, el

valor estimado de los huevos de esta temporada, en el mercado negro, fue de 28.616 dólares²³. Este rubro no abarca todo el aporte financiero del proyecto, pues éste incluye además las plazas de trabajo en conservación de siete lugareños y la venta de otros servicios asociados al turismo. La gestión de esta iniciativa se basa en la operación de una de las estructuras de co-manejo del Refugio, llamada Comité Zonal de Gandoca, desde donde se creó el comité para el manejo de las tortugas marinas. Este, a su vez, aglutina a las organizaciones locales, ONG y el MINAE, que trabajan mancomunadamente para desarrollar un proceso equitativo y con participación abierta, generar recursos económicos y asegurar la sostenibilidad biológica de las tortugas. Este modelo está fortalecido oficialmente por los decretos 25595-MINAE, de 1996, y 29019-MINAE, del 2000. El nuevo escenario ha gestado la organización comunitaria, el co-manejo y la toma de conciencia de que las tortugas vivas dejan más dinero que muertas²⁴.

Fuente: Didiher Chacón, Asociación ANAI.

península de Osa, el Estado y entidades no gubernamentales realizaron entre el 2001 y el 2002, con el apoyo de la organización The Nature Conservancy, esfuerzos para la conservación y manejo de los recursos costero-marinos, sumando así a los esfuerzos en marcha en el sector terrestre (Sáenz, 2003). En el Pacífico Norte, en las zonas aledañas al Parque Nacional Santa Rosa, se están implementando programas de capacitación para el desarrollo de actividades turísticas dirigidas a los pescadores que antes pescaban en las aguas actualmente protegidas por este parque (Basey, 2003).

Contaminación del mar: los puertos y el mal manejo de plaguicidas y desechos

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) (Vargas, J.A., 2003). Adicionalmente, se examinan algunos parámetros en aguas alrededor de la Isla del Coco. De los ecosistemas estudiados, bahía Culebra y la

Isla del Coco son los sitios con menor contaminación. La mayor concentración de desechos sólidos de origen antropogénico, muestreado en playas, se da en el golfo de Nicoya.

En el mar Caribe, asociadas a la actividad portuaria, se encuentran las mayores concentraciones de hidrocarburos aromáticos disueltos o dispersos en agua de mar. En las costas examinadas, ninguno de los plaguicidas considerados (DDT, DDD, DDE, HCCH, endosulfán, aldrín, dieldrín, endrín, heptacloro, heptacloroepóxido) se ha encontrado en concentraciones superiores al límite de detección de la técnica en los sedimentos analizados (1 µg/g o partes por millón). Sin embargo, hay evidencias de plaguicidas organoclorados incorporados a los tejidos de organismos que se ubican en la partes altas de la maraña trófica, como los delfines bufeo y manchado en el golfo Dulce (Cubero, 2003). Esta circunstancia demuestra la conexión entre los ecosistemas marinos y la falta de atención al flujo de plaguicidas hacia las aguas superficiales tierra adentro. El recurso pesquero puede verse involucrado y comprometido en esta cadena de causalidades.

Asimismo, el mal manejo de desechos y agroquímicos puede comprometer la salud y la economía de las comunidades costeras, al detonar eventos de mareas rojas. Se estima que, además de causas naturales, estos fenómenos están asociados al incremento en el uso de fertilizantes para cultivos terrestres que van a dar al mar, afectando sus ciclos normales de nutrientes²⁵. La contaminación

industrial y la basura que se arroja 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 (recuadro 4.9).

La actividad pesquera a la espera de una nueva ley

En el 2002, las capturas pesqueras nacionales totalizaron 25.979 toneladas métricas, lo cual representa una disminución de 359 toneladas métricas (1,4%) con respecto al año anterior (INCOPECA, 2003). No obstante esta reducción, el país ha venido experimentando un incremento sustancial en las capturas totales, hasta prácticamente duplicar los volúmenes de 1992. En particular, esto se ha debido al aumento de las capturas de especies pelágicas, sobre todo de dorado y tiburón, lo cual además ha enmascarado la tendencia hacia la reducción de las capturas de especies costeras, sobre las cuales hay evidencia de sobreexplotación (Amjoun, 1996; Lai et al, 1993; Palacios, 1993; Palacios et al, 1993; Tabash y Palacios, 1996).

Sin embargo, el 2002 muestra 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 (gráfico 4.5), comparado con las reducciones experimentadas a partir de 1999²⁶. Esto puede estar asociado al hecho de que en el 2002 no se hizo efectiva la veda anual en el golfo de Nicoya, fundamentalmente porque las comunidades de pescadores rechazaron esa medida, al no existir los recursos financieros en las arcas del Estado para compensar el ingreso de los pescadores, como se venía haciendo en el pasado. En consecuencia, la presión de pesca adicional a la que fue sometido el golfo de Nicoya podría tener impactos negativos de consideración en la disponibilidad del recurso en los próximos años, especialmente para los camarones, si no se logra implementar una veda en el 2003.

El desarrollo más importante en el golfo de Nicoya ha sido el aumento en las capturas de sardina, las cuales ascendieron en el 2002 a 3.740 toneladas métricas, correspondientes al 56% del total de las capturas del golfo. Esta actividad se ha venido incrementando significativamente desde hace unos tres años, estimulada por la empresa Sardimar, que ha tenido que sustituir las importaciones de sardina de Venezuela, y que ha logrado abrir y desarrollar mercados en Centroamérica y el Caribe (Vásquez, 2003)²⁷. Si bien las mayores capturas de sardina benefician positivamente el empleo asociado a la industrialización de este recurso, también pueden dar la idea equivocada de que el ecosistema del golfo de Nicoya se está recuperando, cuando en realidad la gran mayoría de pescadores ha venido experimentando reducciones en sus capturas.

En el 2002 la composición de los desembarques totales nacionales se mantuvo prácticamente sin variación con respecto al año anterior. Así, de nuevo, los desembarques nacionales fueron dominados por las especies pelágicas (dorado, tiburón, picudos, atún y sardinas), con el 79%, seguidas por el 16,4% correspondiente a los peces costeros (con predominio de especies de fondo, como corvinas, pargos y un conglomerado de unas 75 especies más). En tercer lugar se ubican los camarones, langostas y cangrejos, con un 4,2%, en tanto que los moluscos (pianguas, pulpos y calamares) sólo aportan un 0,3%.

Es posible que se hayan estado sobre-reportando capturas, para encubrir con salidas al mar ficticias la venta ilegal de combustible subsidiado. Está por verse en qué medida esta situación puede estar afectando el análisis e interpretación

RECUADRO 4.9

Los eventos de mareas rojas en el Pacífico costarricense

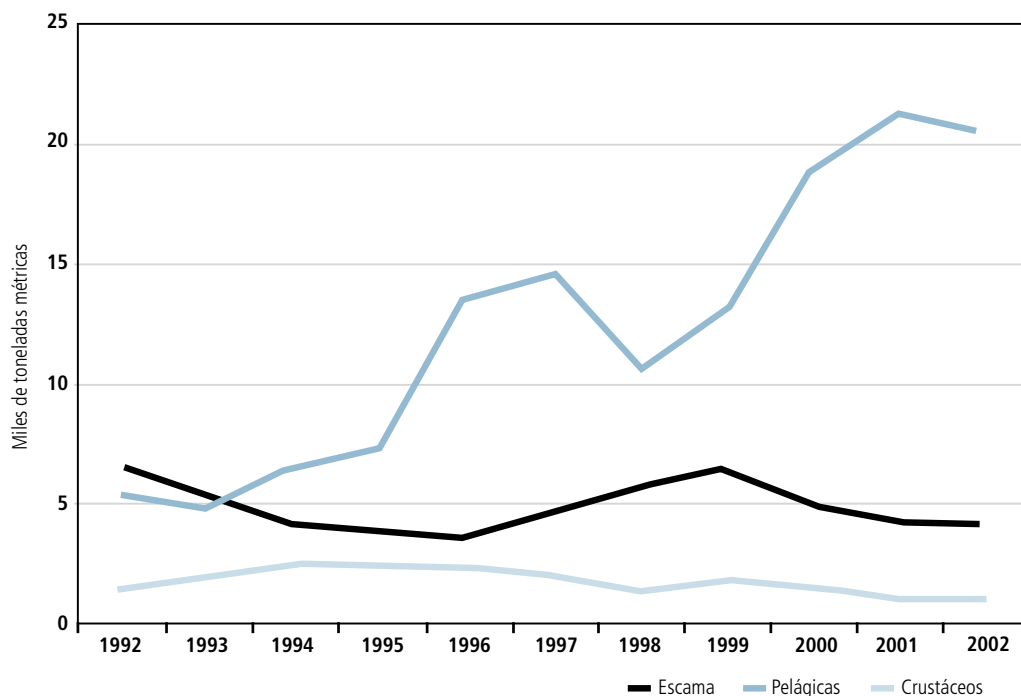
Las mareas rojas son producto de las floraciones de dinoflagelados marinos, causantes de intoxicaciones en las personas por consumo de moluscos bivalvos. Se han registrado en el litoral pacífico del país en los años 1979, 1983, 1989, con un último evento a partir del mes de noviembre del 2000, cuya toxicidad en algunas especies de moluscos, como ostión vaca (*Spondylus calcifer*) en la región de Guanacaste aún persiste. En el transcurso de los diferentes eventos de marea roja tóxica registrados, se han reportado 2 muertes y 130 intoxicaciones en personas, de las cuales el 75% corresponde al último episodio. La respuesta oficial inmediata, ante la magnitud de la emergencia que produjo esta última marea, fue la creación de la Comisión Interinstitucional para la Vigilancia de la Marea Roja (Decreto 29184-S-MAG), en el año 2000. Esta instancia está conformada por representantes de la CCSS, el INCOPECA, el MAG, principalmente por medio del Laboratorio Lanaseve, el Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) de la UCR, el Laboratorio de Fitoplancton Marino de la UNA y el Ministerio de Salud. El objetivo principal de la Comisión es dar a conocer la magnitud de la problemática surgida a consecuencia de la última marea reportada en el país, así como las acciones y las medidas preventivas que pueden evitar futuras intoxicaciones entre la población, a causa de nuevas apariciones de mareas rojas tóxicas.

Fuente: Fernando Víquez, Coordinador de la Comisión Interinstitucional para la Vigilancia de la Marea Roja.

GRAFICO 4.5

Costa Rica: comportamiento de las capturas costeras de escama, crustáceos y especies pelágicas. 1992-2002

(miles de toneladas métricas)



Fuente: INCOPESCA.

de las estadísticas pesqueras, y la posibilidad de responder a ella con medidas de manejo sostenible apropiadas y oportunas (Mug, 2003). El marco legal que cubre los recursos costero-marinos, incluyendo la pesca y los ecosistemas costeros como manglares, arrecifes, playas, estuarios y áreas marinas protegidas, ha sido objeto de una revisión reciente por Cajiao (2003). Sin embargo, con respecto a los esfuerzos que se han hecho 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.

La normativa sobre tiburones y la creación de un sistema de regencias pesqueras

Actualmente, las capturas de tiburón constituyen el segundo rubro de importancia en la pesca de peces 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 desembarcados de aleta de tiburón alcanzaron 265 toneladas métricas en el mismo año. Esto representa un incremento

de 77% en los desembarques de carne de tiburón y de un alarmante 1.537% para la aleta de tiburón, respecto a los volúmenes reportados en 1992 (gráfico 4.6).

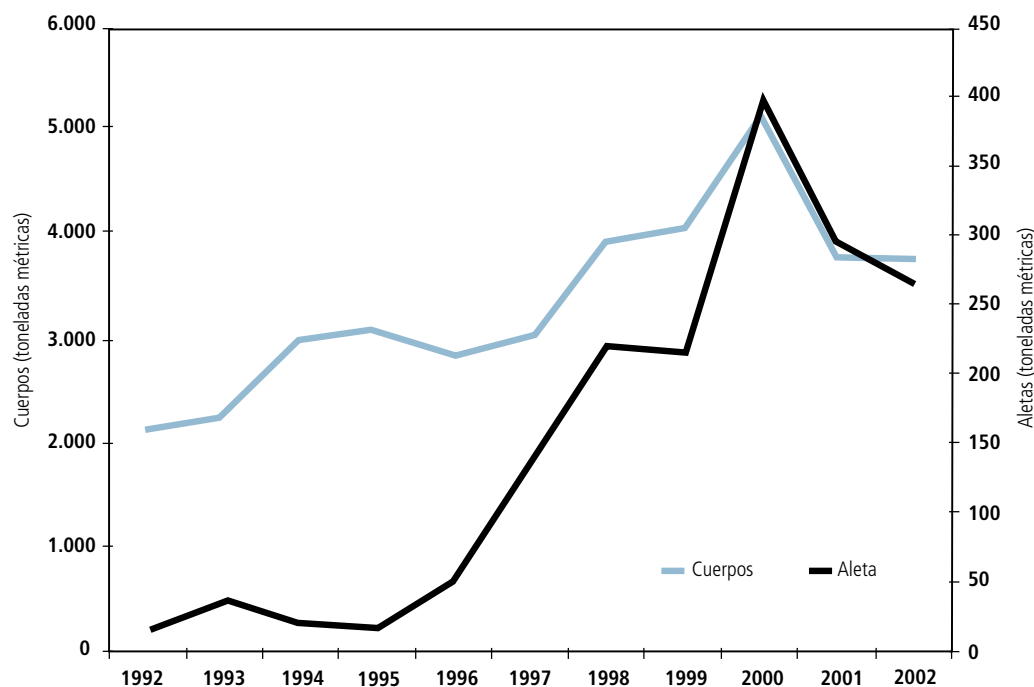
Con el ánimo de mitigar una eventual sobrecaptura de tiburones para el comercio de aletas, en el 2001 el INCOPESCA prohibió el desembarque de animales desaleitados. El desaleiteo consiste en cortar las aletas del tiburón y botar el cuerpo al mar, para aprovechar al máximo la capacidad frigorífica del barco. Esta medida produjo algunos problemas en la cadena de frío para algunas empresas, las cuales solicitaron un cambio en la regulación, para permitir desembarcar los cuerpos y las aletas por separado.

A fin de implementar este sistema y controlar los desembarques, desestimulando el desaleiteo en el mar, el INCOPESCA solicitó la colaboración del Colegio de Biólogos de Costa Rica. En el 2002, ambas instituciones firmaron un convenio para implementar un "Sistema de regencias en pesca responsable", con el objetivo de construir la capacidad técnica necesaria para reforzar al Instituto en el control los desembarques de tiburón y aleta de tiburón. El Colegio ha propuesto un reglamento al INCOPESCA para operar las

Más detalle sobre recursos marinos, consúltese el estudio "Estado de los recursos marinos de Costa Rica", elaborado por Moisés Mug y Karina Rodríguez, en el sitio www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 4.6

Costa Rica: comportamiento de los desembarques totales de carne de tiburón (cuerpos) y aleta de tiburón. 1992-2002



Fuente: INCOPESCA.

regencias pesqueras y contribuir al control de estos desembarques. Se espera que este esquema, único en Centroamérica y uno de los pocos existentes en el mundo, inicie en el 2003. La práctica del desaleteo se ha observado en otros países del istmo y en muchos otros países del orbe (Rojas et al, 2000).

Fuentes de energía: la demanda sigue en aumento

Para satisfacer sus necesidades de energía, el país cuenta con la siguiente oferta: recursos hidráulicos de 34 cuencas hidrográficas, con un potencial teórico de 25.000 MW; hidrocarburos, los cuales se importan en su totalidad, como crudo o como producto terminado; en menor grado, el viento, con un potencial teórico de 600 MW; la radiación solar, con un potencial teórico de 10.000 MW; la geotermia, con un potencial teórico de 865 MW; los residuos vegetales y el biogás. Las fuentes de energía más importantes en la actualidad son los hidrocarburos y el recurso hidráulico.

La demanda de energía, reflejada en la estructura del consumo para el año 2002, se centró en un 66% en hidrocarburos, un 20% en electricidad y un 14% en biomasa (DSE, 2003). El sector

transporte representó el 50,7% del consumo, seguido por el industrial, con un 17,8%, y el residencial, con un 12,3% (DSE, 2003). El consumo del sector transporte sigue creciendo, como resultado del aumento del parque automotor; aunque el número de vehículos en circulación varía según la fuente²⁸, la cifra reportada por el MOPT para el año 2002 es de 689.763.

La facturación petrolera alcanzó 423,5 millones de dólares en el año en estudio, valor similar al del 2001, que fue de 420,5 millones de dólares (DSE, 2003). No obstante, en el 2002 el consumo total de hidrocarburos creció un 3,2% en contraste con el año 2001. El consumo de gasolinas (regular y súper) aumentó un 6,7% y el de diesel un 3,6%, tasas de crecimiento menores que las mostradas en el 2001 con respecto al 2000. En el diesel se observa un menor consumo del ICE, un 61% menos con respecto al 2001 (RECOPE, 2002). Los precios promedio internos aumentaron en comparación con el 2001: la gasolina súper un 5,5%, la gasolina regular un 5,9% y el diesel un 5,3% (RECOPE, 2002).

El sistema de producción de electricidad del país tiene como base principal los recursos naturales renovables, entre los cuales el 79,9%

corresponde a energía hidroeléctrica. El total generado en el 2002 fue de 7.472.551 MWh, lo que representó un aumento del 7,8% con respecto al 2001 (ICE, 2002). La generación térmica presentó un incremento de un 22,4%. Cabe señalar que la generación de estas plantas satisface la demanda en horas pico y en la estación seca; su costo se ve afectado por la oferta y la demanda en el mercado mundial de los combustibles (diesel o búnker). La generación geotérmica creció un 13,7% y la hidroeléctrica un 6,3%. Debe destacarse que la generación de energía eléctrica por plantas eólicas se incrementó un 446,5% en el mismo año, por efecto de la planta Tejona, a cargo del ICE.

En el sector electricidad, las ventas totales de energía crecieron un 5,4% en el 2002 con respecto al 2001, la cantidad de clientes un 4,1% y el consumo por cliente (kWh/cliente/año) un 1,3% (ICE, 2002). El consumo registró un incremento de 7% en el sector general, seguido por los sectores industrial y residencial, con 6,4% y 4,2%, respectivamente. Estos aumentos obedecen al crecimiento en el comercio y la venta de servicios (construcciones de centros comerciales, proyectos turísticos, zonas francas, etc.).

En el 2002 Costa Rica realizó un intercambio de energía eléctrica con Honduras y Panamá, en el cual se exportaron 478 GW/h y se importaron 59 GW/h, para un total de 7.065 GW/h disponibles para consumo nacional. En el mismo año la generación privada de energía representó el 12,0% del total nacional (ICE, 2002). En ese período estaban en operación 30 proyectos privados, 3 de fuentes eólicas y el resto de fuentes hidroeléctricas. La generación térmica privada en el 2002 provino exclusivamente de la electricidad que genera el Ingenio Taboga con el bagazo de la caña.

En cuanto al acceso de la población a la energía, un estudio realizado por el Centro Nacional de Planificación Eléctrica (CENPE) y la Escuela de Geografía de la UCR, utilizando la información del Censo 2000, logró determinar que el porcentaje de cobertura eléctrica nacional a junio del 2000 era del 97,1%. La distribución geográfica de esta cobertura demuestra, sin embargo, que todavía existen en el país distritos con coberturas eléctricas inferiores al 50%: Dos Ríos de Upala (12,3%), Llanuras de Gaspar (24,4%) y Cureña (12,4%) del cantón de Sarapiquí, Changuera (15,2%) y Pilas (46,2%), de Buenos Aires, y Bratsi (48,1%) de Talamanca. Asimismo, hay distritos donde el uso de la leña y el gas son iguales o superiores al 50% (cuadro 4.7).

El agua para consumo humano: avances en la cobertura, pero con fuerte vulnerabilidad

Más del 80% del parque eléctrico de Costa Rica se basa en generación hidroeléctrica, una fuente de energía limpia (Vargas, 2002), lo que hace del agua un recurso clave para la producción nacional. Las exportaciones de productos que dependen del agua y el uso hidroeléctrico son ejemplos del alto valor agregado de este recurso. Proyectos como el complejo hidroeléctrico Arenal-Corobicí-Sandillal (ARCOSA) tiene un efecto multiplicador en la economía, ya que la generación “en cascada” permite que el mismo metro cúbico de agua se use sucesivamente para generar electricidad en tres ocasiones distintas, antes de entrar al Distrito de Riego Arenal-Tempisque (DRAT) en Cañas, Guanacaste (IPS, 2002). Al hacer del agua un recurso disponible en gran parte del año, se transformó la economía de una de las regiones más secas del país, favoreciendo la

CUADRO 4.7

Costa Rica: distritos con porcentaje de cobertura eléctrica en viviendas ocupadas inferior al 50% y porcentaje de uso de leña y gas para cocción. Censo 2000

Distrito	Porcentaje de viviendas rurales	Cobertura eléctrica	Cocción con	
			Leña	Gas
Dos Ríos (Upala)	91,3	12,3	62,5	34,9
Cureña (Sarapiquí)	100,0	12,4	70,4	29,6
Llanura de Gaspar (Sarapiquí)	100,0	24,4	48,2	50,0
Sierpe (Osa)	100,0	45,9	45,9	50,9
Bratsi (Talamanca)	100,0	48,1	64,8	30,7

Fuente: ICE, 2003.

producción agrícola tradicional y de exportaciones no tradicionales como el cultivo de tilapia. En el año 2000 la producción de esta especie superó la pesca total del golfo de Nicoya, y en el 2002 Costa Rica exportó 3.208 toneladas métricas de filete de tilapia a los Estados Unidos, lo que generó 18,4 millones de dólares y convirtió al país en el mayor proveedor de ese producto²⁹.

Estas experiencias y resultados concretos demuestran que en Costa Rica existen la capacidad institucional y los recursos humanos para promover un uso sostenible y capitalizar el recurso hídrico. El reto actual consiste en crear condiciones políticas y económicas aptas para replicar esta visión y aprovechar estas capacidades, a fin de enriquecer las acciones de otros sectores usuarios de agua.

Un proyecto de ley procura ordenar la gestión del recurso hídrico

En el 2002 se dio un paso significativo hacia el ordenamiento y la racionalización institucional en el manejo del agua. En el segundo semestre, el Consejo de Gobierno delegó en el Ministerio de Salud la tarea de ordenar la discusión y organizar un proceso formal de armonización de legislación en materia de recursos hídricos. Se creó por decreto el Consejo Nacional de Aguas³⁰, instancia conformada por los ministerios de Ambiente, Agricultura y Economía, y presidida por el Ministerio de Salud. Este Consejo, en coordinación con la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa y con la participación de la sociedad civil y diversas entidades estatales, se dio a la tarea de elaborar un único documento basado en los aportes de distintas propuestas en torno al recurso hídrico. El resultado es el “Proyecto de Ley del Recurso Hídrico-Texto Sustitutivo”, expediente n° 14585, cuyo texto ha sido objeto de consulta con diversos actores sociales³¹.

Un aspecto fundamental de este proyecto de ley, que se basa en los principios de la Conferencia de Dublin, es la adopción del manejo integrado del recurso hídrico, abarcando simultáneamente las aguas superficiales y subterráneas, el suelo y los ecosistemas acuáticos, y tomando la cuenca hidrográfica como unidad territorial para la planificación y la coordinación interinstitucional (Asamblea Legislativa, 2002). Por primera vez se introducen conceptos esenciales para educar a las instituciones sobre la necesidad de entender el ciclo hidrológico.

En esta área destaca un componente vital para la descentralización: la creación de organismos de cuenca que agrupen, ordenen y vigilen los intereses locales de distintos usuarios en forma equitativa y

participativa. Bajo el principio de “quien contamina debe pagar”, aparece un intento más explícito para hacer visibles las implicaciones y responsabilidad legal que atañen al tratamiento de aguas residuales y la contaminación de aguas.

Estas medidas se acompañan de instrumentos económicos para internalizar el valor económico real del agua como recurso, tanto en su aprovechamiento como en su adecuada disposición después de ser usado. El propósito es que haya un costo monetario actualizado, que genere ingresos para financiar el funcionamiento de un adecuado sistema de control y vigilancia, así como de infraestructura para la protección, uso y tratamiento de las aguas en un ciclo integrado de su calidad. El proyecto de ley se inspira en el modelo de “tarifa hídrica” empleado por la ESPH; así, se actualizaría el costo de permisos y concesiones con un “canon por aprovechamiento” que incluye criterios ambientales (IPS, 2003). Esos recursos dotarían a una Dirección de Aguas adscrita al MINAE, como instancia superior rectora, de recursos para ejercer control y vigilancia en la protección de fuentes de agua y la reducción de la contaminación. Esta Dirección uniría las capacidades existentes de entidades como MINAE y SENARA. Otro planteamiento novedoso es que las instituciones de interés público sean sujetas a pagar este canon, del cual han estado exentas. Además, se propone crear el “canon por vertidos”, para sancionar la contaminación con aguas residuales (CCAD, 2003).

La participación local en la discusión nacional sobre recursos hídricos ha puesto de manifiesto el amplio interés de la sociedad civil en la toma de decisiones que afectan el entorno físico. En este sentido, se realizaron el “Foro Nacional Represas Hidroeléctricas y Comunidades” y el “Foro Social del Agua”. El primero se dedicó al intercambio de posiciones entre representantes de comunidades de Guácimo, Sarapiquí, Boruca, Talamanca y La Angostura, y representantes del sector nacional de energía. El segundo foro aportó una declaración del sentir de grupos ecologistas sobre la situación nacional del recurso hídrico y sus recomendaciones para el citado proyecto de ley.

Interés local: dispositivo clave para activar inversión, conservación y mayor conocimiento de las cuencas que alimentan la GAM

El seguimiento a los estudios sobre la calidad de las aguas en la cuenca alta del río Virilla y al costo de la contaminación de las aguas del golfo de Nicoya revela que hay motivación e interés local en

participar en la búsqueda de soluciones. Un ejemplo de ello es la Municipalidad de San José, que decidió canalizar recursos financieros y acciones para generar mayor información sobre la contaminación de aguas superficiales y el estado de los ríos que atraviesan la capital. El proyecto “Monitoreo de la calidad de aguas de San José” establece una luz roja al país respecto al alarmante estado de contaminación en que se encuentran los ríos y que aumenta a lo largo del trayecto de estos, por descargas domésticas e industriales en todos los cauces (cuadro 4.8). Según los encargados del proyecto, la condición de contaminación crítica presenta un comportamiento estacional en la época de caudales mínimos, entre los meses de diciembre y abril. En general, la situación de los ríos en esta zona no permite el sustento de la vida acuática (Municipalidad de San José, 2001).

Otra buena práctica es la Gerencia Ambiental de la CNFL, que aborda de manera integral e innovadora la gestión de la salud de la cuenca del río Virilla (recuadro 4.10). Asimismo, mediante la captura de recursos financieros vía “tarifa hídrica” y la ejecución del programa PROCUENCAS para el pago de servicios ambientales por la protección de fuentes de agua, la ESPH logró en el 2002 cubrir un total de 783 hectáreas en bosque y en reforestación en las microcuencas de los ríos Ciruelas, Segundo, Bermúdez, Tibás y Pará, que abastecen el acueducto administrado por esa empresa.

Un precedente original durante el 2002 fue el aporte pionero de la empresa privada, para colaborar en los esfuerzos de protección de las microcuencas que proveen el servicio ambiental de calidad y cantidad de agua para consumo y producción. La compañía Florida Ice and Farm, propietaria de Cervecería Costa Rica, refrescos Tropical y agua embotellada Cristal, firmó un convenio con FONAFIFO y FUNDECOR para promover la protección y regeneración natural de 1.000 hectáreas de bosque en la parte alta de la microcuenca del río Segundo, con

RECUADRO 4.10

Gestión de la salud del río Virilla: un mecanismo para atender la problemática de desechos en la GAM

Gran parte de los desechos que escapan a la recolección municipal termina en los ríos. La remoción y disposición de desechos sólidos de los embalses en el río Virilla implica una inversión creciente, debido a la contaminación crónica que transporta el cauce. Entre el 2001 y el 2002 el total de desechos extraídos de las centrales hidroeléctricas de la CNFL aumentó en un 22%, y alcanzó 6.794 toneladas. El costo de su tratamiento fue de 63.033.778,05 colones. A esta cifra se suman las pérdidas causadas por el tiempo y el potencial de energía que se deja de generar durante los períodos de limpieza del cauce. La CNFL asume estos costos, originados por la ausencia de servicios de recolección que impera en las municipalidades aguas arriba y en los botaderos clandestinos resultantes. Al reducir la cantidad de desechos, que de otra forma contaminarían aún más el río Grande de Tárcoles y el golfo de Nicoya, la CNFL enfrenta el reto financiero de una típica externalidad negativa, que crece por la falta de gestión ambiental en muchas municipalidades, industrias y actividades económicas. Por esta labor pionera, la CNFL se ha constituido en la primera empresa del sector eléctrico, y del sector público en general, que ha recibido en cada una de sus plantas hidroeléctricas el galardón de la Bandera Azul Ecológica.

La Gerencia Ambiental de la Compañía ha consolidado la gestión de la salud de la cuenca del río Virilla a través de sus proyectos PLAMA, de manejo de desechos, educación ambiental y reforestación, entre otros. Aguas arriba, la CNFL aporta un monto estimado de 200 millones de colones anuales para el pago de servicios ambientales por la protección de las cuencas de los ríos Virilla, Aranjuez, Balsa y laguna Cote. Este monto cubre más de 5.559 hectáreas pertenecientes a pequeños y medianos propietarios. Una alianza futura con la ESPH promoverá una mayor cobertura en la microcuenca del río Tibás.

En la zona metropolitana, la CNFL orienta su gestión hacia el manejo de desechos sólidos a través de esquemas innovadores. Al establecer un proyecto de aprovechamiento biotérmico en el relleno sanitario de Río Azul, el cotidiano problema de la contaminación se convierte en una oportunidad para el país, bajo el programa de Implementación Conjunta y Cambio Climático. Un programa pionero de tratamiento de lámparas con mercurio desarrollado por la CNFL en convenio con el CI-PA, del Instituto Tecnológico de Costa Rica, contribuye al manejo de sustancias tóxicas y peligrosas que amenazan la cuenca del río Virilla.

Fuente: Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Gerencia Ambiental.

CUADRO 4.8

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

Cuerpo receptor	Puntaje promedio	Clasificación	Interpretación
Río María Aguilar	12,1	4	Fuertemente contaminado
Río Torres	10,4	3	Moderadamente contaminado
Río Tiribí	10,1	3	Fuertemente contaminado
Río Ocloro	12,5	4	Fuertemente contaminado
Quebrada Los Negritos	10,7	4	Fuertemente contaminado
Quebrada Lantisco	13,2	4	Fuertemente contaminado

Fuente: ICAA y Laboratorio de Hidrología de la Municipalidad de San José, 2001.

un aporte de 272.727 dólares, distribuidos en un plazo de siete años. Adicionalmente, la empresa aporta 45 dólares/ha/año y la ESPH contribuye con 22 dólares/ha/año, de manera que se les ofrece a los beneficiarios un contrato para protección o recuperación de bosque por 67 dólares/ha/año durante un período de cinco años³². La iniciativa de Florida Ice and Farm refleja una nueva mentalidad de la empresa privada, al visualizar las fuentes de aguas subterráneas que aprovecha en sus procesos productivos como un activo más que, al igual que el resto de su maquinaria, también requiere inversión y mantenimiento. Se espera que este paso motive iniciativas similares de responsabilidad corporativa (Gámez, 2003).

En Heredia existe además un proyecto para el mejoramiento de la capacidad en saneamiento de las aguas, una vez que pasan por el uso doméstico e industrial. La ESPH cuenta ya con un “Plan maestro de alcantarillado sanitario” y ha puesto en operación cuatro plantas de tratamiento de aguas negras.

El Laboratorio de Hidrología de la UNA investiga el acuífero Barva con colaboración pública y privada. En reconocimiento de las necesidades de planificación de manejo del recurso hídrico para la GAM, la SENARA y el ICAA llevan a cabo el proyecto “Estudios hidrogeológicos de los acuíferos de las márgenes norte y sur del río Virilla”³³. El proyecto de la UNA en el acuífero Barva ha visto reiteradas manifestaciones del interés formal de algunas municipalidades, por conocer mejor y capacitarse adecuadamente en el manejo de recursos naturales, reconociendo las insuficiencias de acciones, recurso humano y financiero que enfrentan para poder tener impacto. En este ámbito, se comprende la necesidad de planificación con un enfoque de cuenca, no cantonal (Gámez, 2003).

21,6% de la población continúa sin acceso a agua de calidad potable

El análisis sobre el acceso de la población al agua debe hacerse teniendo presentes dos distinciones importantes: por un lado, lo que se denomina “agua para consumo humano”, entendida como aquella utilizada para la ingesta, preparación de alimentos, higiene personal, lavado de utensilios, servicios sanitarios y otros menesteres domésticos, que puede ser potable o no potable, y por otro lado, el “agua de calidad potable”, aquella que al ser consumida no causa daño a la salud del usuario, y que debe cumplir una serie de requisitos físico-químicos y bacteriológicos 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 la forma de abastecimiento utilizada por el 2,5% restante. En cuanto a la cobertura de agua de calidad potable, ésta fue del 78,4% (3.207.204 habitantes), que representa un incremento de 2,6 puntos porcentuales con respecto al 2001 (75%). Por provincias, San José y Guanacaste tiene las mayores coberturas de población con agua de calidad potable, mientras que Alajuela y Puntarenas tienen el mayor porcentaje de población con agua de calidad no potable. Sigue siendo preocupante para el país que un 21,6% de la población (882.408 habitantes) continúa abasteciéndose con agua de calidad no potable (Mora y Portugués, 2003).

En el 2002 el Laboratorio Nacional de Aguas, entidad encargada del control de la calidad del agua para consumo humano, controló la calidad de 170 acueductos del ICAA, y realizó la vigilancia de 1.901 acueductos administrados por otras entidades. Del total de 2.069 acueductos estudiados, el 48,3% suministra agua de calidad potable. Sólo 33 cuentan con plantas potabilizadoras, especialmente en áreas urbanas de mediano y gran tamaño; un 20,1% suministra agua con desinfección (cuadro 4.9).

De acuerdo con este Laboratorio, si bien el país cuenta con fuentes de agua de muy buena calidad físico-química, los problemas más severos se presentan en unos 200 acueductos (147 CAARS, 47 municipales y algunos del ICAA) que se abastecen de fuentes superficiales (ríos y quebradas) sin tratamiento, las cuales son vulnerables al incremento de la turbiedad y a contaminaciones causadas por la erosión y fuentes de contaminación puntuales y continuas, provocadas 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. En el caso de las fuentes subterráneas, existen zonas con altos contenidos de hierro y manganeso, como Sixaola, Guácimo y Matina, entre otras.

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; este mismo problema se extiende a los acueductos de Paraíso, San Isidro de Atenas y Bolsón-Ortega, en Nicoya. La contaminación

CUADRO 4.9

Tratamiento, desinfección y calidad del agua según ente operador. 2002

Ente operador	Acueductos							
	Total		Tratamiento ^{a/}		Desinfección ^{a/}		Potables ^{a/}	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
ICAA	170	8,2	16	0,8	138	6,7	130	6,3
Municipalidades	245	11,8	4	0,2	82	4,0	139	6,7
ESPH	6	0,3	0	0,0	6	0,3	6	0,3
CAAR	1.648	79,7	13	0,6	190	9,2	725	35,0
Totales	2.069	100,0	33	1,6	416	20,1	1.000	48,3

a/ Las categorías: tratamiento, desinfección, potables, no son excluyentes.

Fuente: Mora y Portugués, 2003.

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 de 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 (Mora y Portugués, 2003).

Para atender estos problemas, el ICAA desarrolla “Plan Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua” (PNMCACH), que en el 2002 reportó avances en cuanto al inventario de fuentes de agua, la cobertura con desinfección, vigilancia y control de la calidad del agua, evaluación de riesgo sanitario, políticas, normas y legislación, educación, movilización social y autosostenibilidad, específicamente con la ampliación e implementación de los programas “Bandera Azul Ecológica” y “Sello de Calidad Sanitaria”. Un elemento adicional que promueve el PNMCACH es la actualización periódica de las tarifas, para incorporar en ellas los costos asociados a la protección de fuentes, tratamiento y desinfección, control de calidad y capacitación. Sin embargo, también se requieren acciones locales esenciales y su financiamiento oportuno para cumplir cabalmente con las dimensiones del reto que implica mantener y mejorar los niveles de cobertura con agua potable, y de rehabilitar, casi por completo, los sistemas de saneamiento para las contaminadas aguas de la GAM.

La OPS/OMS (2002) hizo una evaluación al sector de agua potable y saneamiento, con el propósito de facilitar lineamientos para la planificación de las inversiones necesarias. Entre los mayores desafíos que se señalan están la inexistencia de tratamiento de aguas residuales, la falta

de políticas, estrategias y programas comunes en el sector, que fijen metas de cobertura, calidad de agua y calidad de servicio y tarifas reales que permitan financiar y recuperar las inversiones. Otra llamada de atención importante se refiere a la desproporción que existe entre los servicios de agua y saneamiento, tanto en áreas urbanas como rurales. La cobertura de población con agua potable en áreas urbanas es de 98,5% y en áreas rurales de 75,4%. En cuanto a cobertura de saneamiento, el 34% de la población tienen acceso a alcantarillado simple (sin planta de tratamiento) mientras en los hogares rurales el 97% corresponde a acceso a tanque séptico o letrina (OPS/OMS, 2002). El estudio señala que si el país 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 inversiones importantes. Hoy en día, el 96% de las aguas residuales del país no recibe tratamiento antes de ser vertido a cuerpos receptores, concentrándose principalmente en la GAM, en las cuencas de los ríos Grande de Tárcoles y Reventazón.

A escala local la ESPH ha realizado algunos avances puntuales en esta línea, con la administración de cuatro plantas de aguas residuales domésticas en Los Lagos, La Aurora, Real Santamaría y Las Flores³⁴.

Para la actualización del sector se requieren 100 millones de dólares, una suma difícil de obtener si se considera que ningún operador tiene financiamiento consolidado para inversión. Al respecto, el informe de OPS/OMS señala que el sistema tarifario actual es inadecuado y desactualizado al menos en quince años. Hay deficiencias adicionales que inciden sobre los ingresos de los operadores del sector, tales como un gran vacío

de información sobre tal cobertura en las municipalidades y el área rural. Es preocupante, además, la pérdida por agua no contabilizada, la cual, como promedio nacional, es del orden del 50%, aunque existen excepciones de buena gestión en que esa pérdida se reduce a 15-25%. Los principales factores que inciden en esta situación son las deficiencias en el catastro de usuarios y en la micromedición, así como la falta de atención a fugas visibles. Parte de la solución de este tipo de problema se encuentra en la formalización de sistemas de gestión comercial y operativa (Gámez, 2003).

Se mantienen la vulnerabilidad de las fuentes de agua y las pérdidas económicas

La vulnerabilidad del agua para consumo humano persistió en el 2002, a pesar de las alarmas y lecciones de años previos y de sus implicaciones para la salud pública. La falta de acciones y recursos financieros para corregir los problemas de vulnerabilidad se reflejó, por ejemplo, en el seguimiento al incidente de contaminación que afectó la planta potabilizadora en Puente de Mulas en el 2001: luego de un año, el ICAA no había podido realizar las inversiones necesarias para evitar futuros riesgos, por dificultades presupuestarias.

La persistente vulnerabilidad de las aguas superficiales fue ilustrada en el 2002 por una quema a la orilla del río Purral, que contaminó con ceniza y hollín las aguas que abastecen el sector de Goicoechea y Coronado. La situación obligó al ICAA a cerrar la fuente por 18 horas, dejando sin servicio a unas 20.000 personas. Como consecuencia, se perdieron 8.000 m³ de agua y se dejó de percibir 1,2 millones de colones. El caso fue denunciado ante el MINAE y el Ministerio de Salud. También en el 2002 el ICAA fue afectado por la ruptura de un tubo de 1.000 litros por segundo, que ocurrió durante el movimiento de tierras efectuado por una empresa privada en Curridabat. Este incidente implicó la suspensión del servicio durante unas 28 horas, afectando a cerca de 300.000 personas en Cartago, Tres Ríos y Curridabat; se perdieron 92.457 m³ de agua y las pérdidas ascendieron a 21 millones de colones.

Esta situación crece en complejidad. Algunos eventos de contaminación reflejan que la relación causa-efecto no es inmediata, y de ahí la necesidad de una vigilancia sanitaria consistente, sistemática y permanente. Por ejemplo, en la zona sur del país se reportó un incidente de contaminación de la fuente de agua comunal de Palmar Sur, asociado con sustancias tóxicas, específicamente con sobrantes de plaguicidas y solventes,

enterrados de manera clandestina años atrás en los terrenos donde se ubican las fuentes. Entre los tóxicos figuraban xileno, clorobencenos, clorotalonil y un isómero (CNE, 2002).

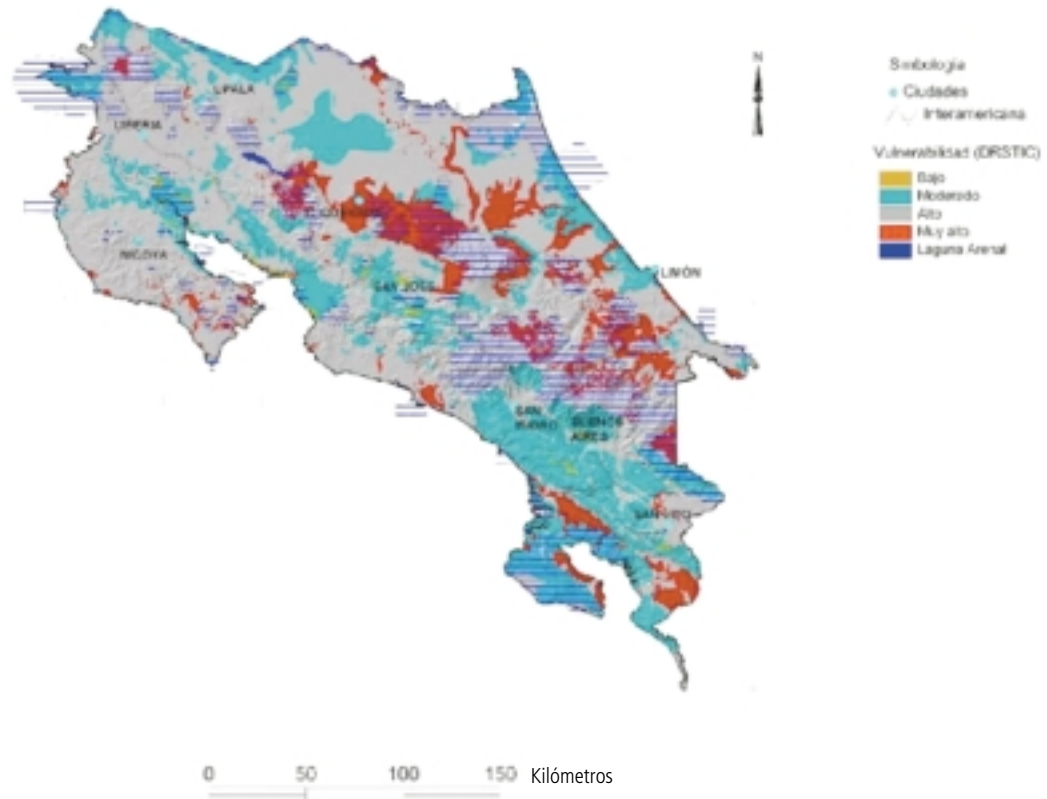
El peligro de desconocer la magnitud real de los problemas de contaminación de los acuíferos ha sido advertido en numerosas ocasiones por la comunidad científica (Reynolds y Fraile, 2002). Resulta imperativo fortalecer el conocimiento de la dinámica de las aguas subterráneas y su vigilancia, considerando el aumento en la concentración de sustancias tóxicas como nitratos en los acuíferos³⁵. Un fuerte argumento en este sentido es que, en la GAM, casi el 55% del agua de consumo humano y un 36% de la industrial provienen de fuentes subterráneas, específicamente de los acuíferos Barva y Colima (SENARA e ICAA, 2002; Reynolds, 2002), áreas que hoy albergan una alta densidad de tanques sépticos y donde se ha hecho un uso extensivo de fertilizantes nitrogenados. Como una acción prioritaria, el PNMCAH insta a los responsables de acueductos y de servicios de agua y control de la calidad, a iniciar esfuerzos formales para la protección de fuentes de agua y el mejoramiento en potabilización y desinfección, a fin de reducir riesgos (Mora y Portugués, 2003).

El Laboratorio de Teledetección y Sistemas de Información Geográfica de la UNA presentó en el 2002 el mapa de vulnerabilidad a la contaminación del agua subterránea de Costa Rica³⁶. Según este documento, un 25,5% del territorio nacional posee una vulnerabilidad moderada, en tanto que el 51,5% muestra una vulnerabilidad alta y un 22,3% una vulnerabilidad muy alta. El sistema de áreas protegidas provee protección para el 19,9% y el 36,7%, respectivamente, de las zonas clasificadas como de alta y muy alta vulnerabilidad a la contaminación. En el ámbito provincial, Limón, Alajuela y Puntarenas tienen los porcentajes más altos de áreas con vulnerabilidad muy alta, alta y moderada. No existe información confiable ni actualizada sobre la extensión de los principales acuíferos del país y, por tanto, los mapas generados deben considerarse como preliminares y utilizarse para la toma de decisiones únicamente a escala regional (Fallas, 2003) (mapa 4.2).

Con respecto a la contaminación de aguas superficiales, en el 2002 se dieron avances hacia una mayor responsabilidad ambiental corporativa. A raíz de la denuncia de contaminación en el río Bebedero, en Cañas, por un derrame de vinaza, se logró una conciliación que favorece la futura protección de los ríos y a las comunidades cercanas al río y a la

MAPA 4.2

Costa Rica: Vulnerabilidad a la contaminación del agua subterránea



a/ Adaptación del índice DRASTIC. Los polígonos con trazado azul corresponden a las áreas protegidas.

Fuente: Fallas, 2003. Laboratorio de Teledetección y Sistema de Información Geográfica. Universidad Nacional.

desembocadura del Tempisque, por el daño ambiental causado (Gámez, 2003). El Ingenio Taboga, el ACT y la comunidad transaron un monto de 300.000 dólares, para impulsar acciones que incluyan la vigilancia permanente de los ríos Tempisque y Bebedero y la reducción de quemas de cañaverales, así como la contribución económica y en especie para obras de fin social, como escuelas, acueductos, zonas recreativas y apoyo a los pescadores de la zona. Esta experiencia reafirma el potencial que ofrecen las alianzas con el sector productivo en favor de la protección y conservación de los recursos hídricos.

Aire: la contaminación persiste, pero aumentan los controles

Las causas de la contaminación del aire señaladas en el Octavo Informe se mantienen, aunadas a una flota vehicular que continúa creciendo. Debido a que las sustancias contaminantes de origen antropogénico afectan los ecosistemas, los monumentos

y la salud del ser humano, se han definido las concentraciones máximas de estas sustancias que pueden ser emitidas al aire (emisión) y las concentraciones máximas permitidas para mantener la calidad del aire (inmisión). En el 2002 se dieron pasos importantes para el control y reducción de las emisiones, entre los cuales figuran, por un lado, la entrada en operación del consorcio español Riteve S y C, con la cual se busca un mayor control de los vehículos que exceden las regulaciones nacionales vigentes en la emisión de gases como monóxido de carbono; por otro lado, por primera vez en Costa Rica se promulgaron reglamentos sobre inmisión de contaminantes atmosféricos y sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas³⁷. Hasta la publicación de esos instrumentos, el Ministerio de Salud aplicaba lo estipulado en el capítulo IV, artículo 294, de la Ley General de Salud, que se refiere a normas de pureza aceptadas internacionalmente como referencia para definir la contaminación de la atmósfera.

El reglamento sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas define los valores máximos de emisión a que deberán ajustarse, a partir de marzo del 2007, los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, cuyos procesos o actividades incluyan la operación de calderas que queman combustibles fósiles (derivados del petróleo, carbón) y biomásicos (leña, bagazo). En el caso del búnker, la normativa establece los valores máximos permitidos de emisión de dióxido de azufre, tomando como base el contenido de azufre en el combustible.

El reglamento no contempla los límites de emisión para calderas que utilicen como combustible desechos sólidos o líquidos, tales como llantas usadas, aceites quemados, solventes y plásticos. Además, los valores máximos permitidos estipulados para la emisión del dióxido de azufre son muy superiores, por ejemplo, a la normativa mexicana (Valdés et al, 2003), de tal forma que, aún sin sistemas de tratamiento, las emisiones industriales en raras ocasiones sobrepasan el máximo exigido. El reglamento insta al Poder Ejecutivo a formular programas para reducir las emisiones por debajo de lo establecido en la normativa, estableciendo, entre otros aspectos, incentivos para las empresas que voluntariamente se acojan a esas iniciativas.

Por su parte, el reglamento sobre inmisión de contaminantes atmosféricos establece las concentraciones máximas permitidas de una gran cantidad de sustancias químicas y partículas en el aire del territorio costarricense, así como las medidas correctivas para las ocasiones en que se sobrepasen los valores máximos o se produzcan contingencias ambientales. Esta normativa se ajusta a las regulaciones internacionales, es muy parecida a la de la OMS y establece los niveles máximos de emisión para plomo en $0,5 \text{ ug/m}^3$, uno de los valores más bajos del mundo (Valdés et al, 2003).

Hacia la consolidación del monitoreo de la calidad del aire en la GAM

En el 2002, el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA), de la UCR, en conjunto con el Programa de Contaminantes del Aire de la UNA (PECAIRE-UNA) y el Ministerio de Salud, desarrolló el "Plan piloto nacional de vigilancia de la calidad del aire", con el objetivo de caracterizar e informar sobre la calidad del aire que respiran las y los ciudadanos de la GAM. Los muestreos se llevaron a cabo del 19 de agosto al 27 de noviembre, en dos puntos de monitoreo: Ministerio de Seguridad Pública y el Museo Nacional de Costa Rica. Los valores obtenidos³⁸ rara vez

superaron los niveles de inmisión; sin embargo, el promedio de los datos recolectados para los cuatro meses de monitoreo se situó por encima de los valores anuales de inmisión para los contaminantes, en los casos de las partículas y el dióxido de azufre. En el monitoreo del contenido de plomo en el material particulado, en ambas estaciones los registros estuvieron muy por debajo del valor de 0,5 microgramos por metro cúbico establecido por la normativa nacional, a pesar del alto flujo vehicular; esto lleva a inferir que, al eliminarse el plomo de la gasolina, se redujo considerablemente la presencia de este metal en el aire (CICA, 2003).

El Laboratorio de Química de la Atmósfera (LA-QAT) en coordinación con el Instituto Meteorológico Nacional, opera y mantiene dos estaciones de monitoreo de la calidad del aire, en Belén y en el volcán Irazú; la segunda constituye un punto de referencia donde el aire es limpio, mientras que en la primera se analiza el aire del lugar y el de San José, al ser trasladado allí por los vientos predominantes. Durante el 2002 ninguno de los contaminantes medidos³⁹ en la estación de Belén alcanzó, por períodos del orden de una hora, concentraciones superiores a las normas de inmisión nacional para 24 horas, ni para un año (Valdés et al, 2003). Los datos de Belén llaman a no subestimar las posibilidades del Valle Central para presentar niveles peligrosos de contaminantes en el aire, en particular durante la época lluviosa. A lo largo del año, los valores se comportaron en función de la dirección e intensidad del viento predominante, que afecta el grado de dilución de las emisiones. Los máximos se dieron en la época lluviosa, cuando el viento por lo general es moderado, con un aumento en los niveles de contaminantes provenientes del vecindario de Belén. Los valores mínimos se registraron en la época seca, en la cual la velocidad media del viento del este fue mayor a 10 m/s ⁴⁰ (Valdés et al, 2003).

32% de los vehículos sometidos a revisión técnica fallan por excesivas emisiones contaminantes

En las pruebas realizadas durante el segundo semestre del 2002 por la empresa Riteve S y C, solamente un 48% de los 430.962 vehículos superó la revisión la primera vez. El nivel de rechazo fue más bajo en la GAM que en las zonas rurales y periféricas. Un 13,2% de las motocicletas presentó fallas de motor, como niveles excesivos de emisiones contaminantes y ruido excesivo. El 32,2% de los automóviles falló por excesivas emisiones contaminantes. Un 17,9% de los vehículos de transporte público de ruta o servicios especiales (buses y busetas, fundamentalmente),

fallaron por motor, sobre todo por emisiones contaminantes excesivas (Riteve, 2003). Estos resultados, y sus efectos ambientales, tienden a incrementarse en un contexto como el de la GAM, donde la falta de un sistema de transporte integrado que incremente los tiempos de traslado de las personas (recuadro 4.11).

Generación y manejo de desechos: un problema persistente

En los últimos veinticinco años la generación de desechos sólidos ordinarios creció en un 542% kg/persona/día, lo que evidencia un cambio en los patrones del tipo y cantidad de productos que

RECUADRO 4.11

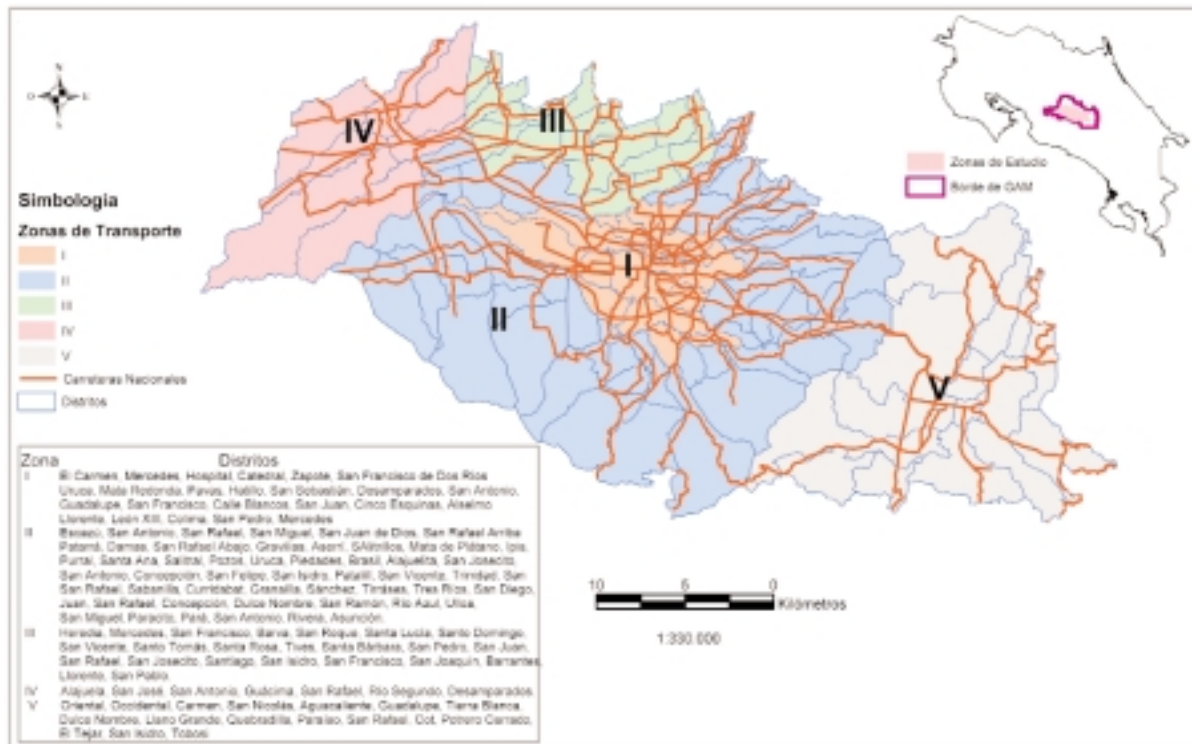
Los tiempos de traslado en las ciudades se incrementan y generan costos sociales y ambientales

La Gran Área Metropolitana de San José (GAM) alberga a poco más de la mitad de la población de Costa Rica. El sistema de transporte no logra satisfacer las aspiraciones de esta población, de llegar a su destino de una manera rápida y segura, sin tensiones y sin incertidumbres sobre los tiempos de viaje al trabajo o al estudio. Una tradición de independencia y

autosuficiencia de las cuatro ciudades de la GAM, las deficiencias de la infraestructura de transporte y la poca importancia política dada al transporte público hacen que la región no funcione como una ciudad integrada, sino como cinco ciudades cuasi-independientes, tal como se observa en el mapa 4.3

MAPA 4.3

GAM: cinco zonas de transporte



Fuente: ProDus, 2003

En 1990, el MOPT contrató la elaboración de una encuesta de hogares para determinar el origen y destino de los viajes en la GAM, en la cual solamente se indagaba acerca de los viajes de salida en la mañana y los de regreso, al final del día, al hogar. Los resultados indicaron que el 60% de los viajes se realizaba en autobús, un 12% en automóvil y un 27% a pie. Es de esperar que, en los trece años

transcurridos desde entonces, los viajes en autobús hayan disminuido y los que usan el automóvil hayan aumentado significativamente.

Una enorme proporción de los viajes, más del 70%, tenía carácter local o de cercanías y, del resto, la gran mayoría era de la zona periférica de San José hacia su área metropolitana. Gran parte de los viajes en transporte público tenía su origen (50,9%) o destino (71,5%)

RECUADRO 4.11 (continuación)

en San José y su periferia. El núcleo central de San José recibía en 1990 el 30,4% de los viajes en transporte público y una proporción parecida de los viajes se originaba allí. En ese año prácticamente no había interacciones entre las ciudades secundarias de la región (Alajuela, Heredia y Cartago), situación que no ha cambiado mucho. Del total de viajes en automóvil, los que tenían como destino la ciudad de San José eran el 62,6%, aunque solo el 23,7% se dirigía al núcleo central de cuatro distritos en 1990, y hoy probablemente mucho menos (Castro, 1991 y Pujol, 2002).

Se puede combinar esta información con la encuesta de hogares realizada por la Universidad de Costa Rica en 1982 (Pujol, 1982). En el período entre ambas encuestas disminuyó la importancia de los viajes hacia y desde San José dentro del conjunto de la GAM y aumentó la importancia de Heredia. Esta tendencia parece haberse mantenido en la última década. Los datos analizados por ProDUS en el año 2001 confirman que la GAM no funciona realmente como una región metropolitana integrada, con un mercado de trabajo único que relacione empresarios y trabajadores de toda la región. Existen señales crecientes en esa dirección, que se pueden leer en el rápido crecimiento en el flujo de vehículos en los accesos a Heredia y en las vías interurbanas de San José a Cartago y Alajuela. Hay enormes congestiones viales en partes de la red regional, consecuencia de los patrones de crecimiento urbano. Por ejemplo, en

los alrededores de la ciudad de Heredia y en los corredores y cantones vecinos hacia San José la demanda supera una infraestructura vial y de transporte público totalmente insuficiente.

Los datos recientes del MOPT indican que los flujos viales en la ciudad aumentan continuamente. En las vías más saturadas lo hacen a tasas anuales cercanas al 2%, y en la carretera de circunvalación que rodea el centro, a tasas del 6% anual. El número de vehículos por día se acerca a 90.000 en ciertos tramos de la radial de salida hacia el oeste y en la vía de circunvalación que pasa frente a la Universidad de Costa Rica. La motorización creciente tiene impactos importantes sobre la congestión y las velocidades cada vez más bajas. ProDUS realizó mediciones de velocidades en el primer semestre del 2002 y encontró valores mínimos inferiores a 10 kilómetros en muchas calles del centro de la ciudad, de aproximadamente 20 kilómetros en la carretera de circunvalación y por debajo de 40 kilómetros en tramos relativamente cercanos a la ciudad en varias vías nacionales (Pujol, 2002). El sistema de transporte genera otras externalidades negativas en forma de contaminación del aire, ruido, accidentes viales y congestión, que también contribuyen a incrementar los tiempos de viaje dentro de la región.

Fuente : Rosendo Pujol, ProDus, 2003.

consume el costarricense. Esta generación descontrolada, sumada a la ineficiente gestión de la recolección, la disposición inadecuada y la falta de planes de reciclaje, ha provocado serios problemas de contaminación visual, atascamientos de alcantarillas, contaminación de acuíferos y aglomeración de residuos en ríos, quebradas, esteros y playas. Aunque desde 1991 se declaró como emergencia nacional la inadecuada gestión de los desechos sólidos, para el año 2002 la producción de los mismos alcanzó la cifra récord de 1,1 kg/persona/día, lo que representa un aumento de 6,13% con respecto del año anterior (CIPA, 2003, con datos de la Municipalidad de San José).

El transporte de estos desechos le significó a las 12 municipalidades que los depositan en el vertedero de Río Azul, una inversión cercana a los 63 millones de colones en combustible, que además de producir contaminación atmosférica por la quema de petróleo, representa una pérdida de divisas. Unido a esto, de acuerdo con datos suministrados por la CNFL, solamente en el año 2002 se invirtieron 63 millones de colones para retirar los desechos sólidos de ríos utilizados para la

generación de hidroelectricidad; este costo ha ido en ascenso año con año, al igual que la cantidad de residuos recolectados en los ríos, la cual en promedio asciende a 5.728 toneladas por año.

Además se observa un cambio en la composición promedio de los desechos ordinarios: en el 2002 la cantidad de orgánicos disminuyó en un 10% con relación al año anterior, mientras que aumentó la cantidad de papel, plástico y otros desechos provenientes de embalajes y empaques de alimentos. Un factor que influye en este incremento es la práctica de empaquetar los productos alimenticios en porciones unipersonales, para garantizar su inocuidad. De continuar la tendencia de crecimiento en la cantidad y tipos de residuos, se prevé que la disposición adecuada de los desechos se tornará insostenible, lo que claramente señala la necesidad de una mayor inversión del país en educación ambiental (CIPA, 2003).

En el 2002, el Parque de Tecnología Ambiental (PTA), abierto en el 2000 y manejado por la empresa EBI de Costa Rica S.A, fue sometido a evaluación con respecto a las pruebas químicas que se hacen a la laguna de tratamiento de aguas,

a la contaminación sónica, de calidad de aire, y a las aguas subterráneas y superficiales (río Virilla). En general los resultados obtenidos indicaron que la laguna de tratamiento de aguas o lixiviados mostraba problemas de altas cargas de grasas y aceites en los meses de octubre a diciembre, por lo que se recomendó hacer un estudio para verificar que la laguna tenga la capacidad de seguir funcionando. No se observó contaminación al río Virilla, ni en los tres pozos de monitoreo de aguas subterráneas, y los estudios de contaminantes de la atmósfera, particulado y sonido, indicaron niveles menores a los permitidos por ley.

También se llevó a cabo la construcción de la segunda fase del PTA o celda de 2,5 hectáreas. Estaba prevista la construcción de una segunda laguna de tratamiento de lixiviados, pero no se pudo poner en operación porque el lugar definido presentaba erosión al río Virilla. Pese a estos esfuerzos, la mayoría de las municipalidades sigue manejando botaderos abiertos que impiden que empresas externas den el servicio (Salas, 2003).

Desechos especiales industriales

El manejo de los materiales sobrantes o defectuosos del proceso de producción, conocidos como mermas, se visualiza como una excelente oportunidad para mejorar la gestión de los desechos industriales. Por ley, las mermas de una zona franca pertenecen a las municipalidades donde se ubican la misma, pero hasta la fecha solamente la Municipalidad de Cartago, a través del ITCR, le está dando un manejo integral a estos materiales, con la consolidación del Centro de Transferencia y Transformación de Materiales, una empresa autosostenible que da empleo directo a veinticinco personas. El manejo integral de los desechos permite que algunos materiales muy rentables subvencionen el manejo y disposición apropiada de materiales poco o nada rentables. Así por ejemplo, el principal componente de estos residuos industriales es el plástico, material que en buena parte puede molerse y reciclarse directamente; sin embargo, algunos residuos contienen mezclas de polímeros que requieren una separación manual previa a la molienda, lo que encarece el proceso e incluso lo hace excesivamente oneroso. Otros productos, como el cartón, los metales y plásticos menos contaminados, logran subvencionar la separación mecánica de estas mezclas, con lo que se disminuye la cantidad de basura que debe ser depositada en el vertedero (CIPA, 2003).

Desechos peligrosos

En Costa Rica no existe una gestión integral de los residuos peligrosos, y sigue resultando muy difícil conseguir información del sector empresarial acerca de la cantidad de disolventes, ácidos y bases agotadas, resinas, tintas, baterías, metales, etc., que desechan en sus procesos. Muchos de estos residuos son colocados en los patios o bodegas de las empresas, pero en algunos casos son desechados en botaderos clandestinos, márgenes de ríos, vertederos indiscriminados o lotes baldíos.

Los desechos que tienen algún valor son recuperados; tal es el caso de la reutilización de aceite quemado, que se vende a la Fábrica Nacional de Cemento (1.200 toneladas en el 2001), o a los productores de papas fritas y panaderías, en el caso de los aceites relativamente limpios; estos se refinan, se les agregan aditivos y se utilizan para mover cadenas o maquinaria industrial. Cabe indicar que en el 2001 el país importó 36.500 toneladas de aceites lubricantes (PROCOMER, 2002), de los cuales menos del 5% se recuperó y colocó en sitios apropiados.

Otro residuo peligroso que se está manejando son las baterías secas, algunas de las cuales se recolectan en los centros de venta, y el metal (plomo) se recicla. No obstante, las tapas y las estructuras de plástico se desechan, y el ácido de las baterías muchas veces es vertido en drenajes o directamente en el suelo. En el caso de los desechos altamente peligrosos y con poco valor económico debido a su elevada contaminación, como son los bifenilos policlorados (PCB), hidrocarburos poliaromáticos (PAH), mercurio, cadmio, cenizas contaminadas con dioxinas, etc., no existe financiamiento para disponer de ellos apropiadamente. Algunas empresas, concientes de este problema, están haciendo inversiones para darles una disposición adecuada, como es el caso del convenio CNFL-CIPATEC (CIPA, 2003). Finalmente, en lo que concierne a los desechos radiactivos, en el país se hace un manejo apropiado de estos materiales y existen proyectos financiados por la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) para disponer en forma debida de las lámparas, fuentes, disolventes, etc.

Desechos hospitalarios

Como se ha reportado en informes anteriores, los centros de salud del país no escapan al tema de la generación y manejo de desechos. Durante el año 2000 la CCSS definió una "Política institucional en saneamiento básico y ambiental", que tiene

como objetivo fundamental promover y desarrollar acciones de protección del medio ambiente, con utilización de criterios para el manejo, tratamiento y disposición final de los desechos (comunes, peligrosos o especiales) que se deriven de la operación de los servicios de salud (CCSS, 2003). Se pretende, además, prevenir la contaminación, reducir los residuos materiales y energéticos y llevar a cabo acciones de recuperación, sustitución y reciclaje, cuando esto sea posible. Para cumplir con estos objetivos se estableció una normativa para el manejo de desechos sólidos peligrosos y, en el 2002, el Departamento de Saneamiento Básico y Ambiental inició estudios para la medición de los desechos producidos por semana en los hospitales, clínicas y áreas de salud. Entre los resultados que arrojó el estudio destacan los siguientes:

- Los establecimientos de salud de la CCSS generan en una semana hábil 107.364,4 kg de desechos sólidos.
- El 66,2% son desechos comunes y el 29,7% son peligrosos.
- Sólo el 4% de los desechos es seleccionado para reciclar.
- Los hospitales generan el 89,4% de los desechos (96.041 kg) en tanto que las clínicas y áreas de salud generan el 10,5%.
- El 84,7% de los desechos peligrosos lo generan los hospitales y el 15,2% las clínicas y áreas de salud.
- Con respecto al 2001, la producción de desechos por cama/día se mantuvo, pero la producción de desechos peligrosos por cama/día aumentó.
- Los hospitales nacionales son los que más generan desechos peligrosos.
- Los hospitales regionales superan la producción promedio de desechos por cama/día.
- En los hospitales periféricos no se están separando los desechos
- Los hospitales nacionales son los que más seleccionan los desechos para reciclar.
- La segregación de los desechos en la mayoría de las clínicas y áreas de salud es deficiente (CCSS, 2003).

Un dato que llama la atención es el aumento en el porcentaje de producción de desechos peligrosos, que pasó de 12,9% en 1999, a 28,6% en el 2002 (cuadro 4.10).

CUADRO 4.10

Producción de desechos hospitalarios por año según tipo. 1999-2002

(Kg/cama/día, promedio nacional)

Tipo de desecho	1999		2000		2001		2002	
	Kg/c/d	%	Kg/c/d	%	Kg/c/d	%	Kg/c/d	%
Total	3,34	100,0	4,35	100,0	3,59	100,0	3,54	100,0
Comunes	2,43	72,7	3,64	83,7	2,55	71,0	2,40	67,8
Alimentos	0,99	29,6	1,2	27,6	0,93	25,9	1,00	28,2
Papelería- Envases	1,09	32,6	2,26	51,9	1,43	39,8	1,40	39,5
Especiales	0,35	10,5	0,18	4,1	0,19	5,3		
Peligrosos	0,91	27,2	0,71	16,3	1,04	29,0	1,04	29,4
Punzocortantes	0,04	1,2	0,11	2,5	0,11	3,1	0,10	2,8
Bioinfecciosos	0,87	26,0	0,6	13,8	0,93	25,9	0,84	23,7
Otros Peligrosos							0,10	2,8
Reciclar							0,10	2,8

Fuente: CCSS, 2003.

Como medidas correctivas ante este panorama, el mismo estudio plantea la necesidad de desarrollar un proyecto que permita oficializar la selección de desechos para reciclar, e incluir en el próximo estudio la información que permita determinar la cantidad de desechos peligrosos que reciben tratamiento antes de su disposición final, en cada establecimiento.

Evaluación de impacto ambiental: la SETENA necesita autonomía y estabilidad

Desde 1982, la preocupación por los efectos ambientales de muchas de las actividades productivas analizadas en esta sección, llevó al país a establecer normas de evaluación de impacto ambiental, como criterio para la aprobación de proyectos (Astorga y Sequeira, 2002). La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), rectora en este campo a partir de 1996, cuenta con un amplio marco jurídico y reglamentario para el desempeño de su mandato. La misión de la SETENA es armonizar el desarrollo con el ambiente, haciendo que la inversión sea responsable con el cuidado de la naturaleza (Madrigal, 2003).

El volumen de trabajo de la Secretaría creció significativamente desde la emisión del voto 1220-2002 de la Sala Constitucional, en el que se establece la obligación de someter a su conocimiento todo proyecto que incida sobre el ambiente. Este voto derogó los artículos 19 y 20 del reglamento de procedimientos de la SETENA, según los cuales los proyectos de bajo impacto no requerían evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Ahora, para tales proyectos se debe presentar una Declaración Jurada de Compromisos Ambientales (DJCA), que si bien exime del EIA, implica un trámite adicional para la Secretaría. Estos nuevos expedientes correspondieron al 35% de los formularios de evaluación ambiental preliminar recibidos en el 2002.

El problema de la SETENA no radica en su reglamento o en su manual de procedimientos sino, más bien, en aquello de lo que carece: autonomía, estabilidad económica y asignación de recursos humanos para el desempeño de sus labores (DHR, 2002). Aunque el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente la define como órgano de desconcentración máxima del MINAE, esto no opera así en la realidad.

A pesar del papel esencial de la SETENA en la gestión ambiental del país, los diagnósticos realizados en los dos últimos años sobre su funcionamiento (CGR, 2000; Astorga y Sequeira, 2000 y DHR, 2002) coinciden en que enfrenta problemas de tipo administrativo y logístico, en su organización,

procedimientos, manejo de información, recursos humanos y financieros, así como en el manejo técnico del proceso de evaluación de impacto ambiental y sus procedimientos. La ausencia de coordinación estructurada con otras instituciones, departamentos o entidades gubernamentales que tienen injerencia sobre asuntos ambientales, puede estar generando esfuerzos duplicados. Además, hay una limitada apertura a la participación de la sociedad civil, que no está representada en su Comisión Plenaria (López y Rojas, 2001).

Los 19 profesionales en su Unidad Técnica han sido cedidos en calidad de “préstamo” por diversas instituciones, carecen de estabilidad y trabajan con recursos económicos y materiales (aproximadamente 5 millones de colones al año para vehículos, viáticos, instalaciones y mantenimiento) insuficientes para acometer con la rigurosidad necesaria la evaluación de las solicitudes. Actualmente la SETENA maneja cerca de 5.000 expedientes activos. En el año 2002 recibió 853 formularios de evaluación ambiental preliminar, de los cuales un 43,4% era para el desarrollo de infraestructura, un 27% para actividades agropecuarias y un 14,1% para minería; otras actividades económicas tuvieron menos del 6% (Barrientos y Miranda, 2003).

Gestión del riesgo

Inundaciones, deslizamientos, vendavales y accidentes tecnológicos son los desastres más frecuentes desde la década de los setenta en las diferentes regiones de Costa Rica, según lo reportado en *Desinventar*¹¹. En el 2002 no hubo cambios en esta tendencia, pero se dieron algunos hechos que merecen destacarse: en primer lugar, se registró un episodio cálido del fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (ENOS) que tuvo diversos efectos sobre el país, especialmente en el Caribe; en segundo lugar, algunas poblaciones que en años anteriores enfrentaron inundaciones y deslizamientos, fueron de nuevo escenarios de desastres: Turrialba, Orosi, la provincia de Limón, la Zona Norte y el área metropolitana de San José, entre otras. Finalmente, en este año la frecuencia de derrames y escapes de materiales peligrosos llamó la atención de la ciudadanía.

El comportamiento de los desastres en el 2002 obliga a considerar las razones por las cuales la ausencia de una adecuada gestión del riesgo se manifiesta bajo la forma de diferentes desastres locales, regionales o nacionales, sin que se combatan de modo sistemático las causas estructurales que los ocasionan de manera reiterada, y que están directamente relacionadas con las características que ha asumido el modelo de desarrollo del país.

Principales desastres del 2002

Durante el 2002 se registró un total de 445 eventos, de los cuales el 62% correspondió a inundaciones, seguidas por deslizamientos (27%), vendavales (5%), accidentes tecnológicos (3%) y otros (2%) (Desinventar, 2002). Del total de eventos, 147 (33%) fueron reportados desde la provincia de Limón; es frecuente que el fenómeno de El Niño esté asociado con un incremento de las precipitaciones en el Caribe, lo que puede explicar la elevada cantidad de inundaciones en esa región. Guanacaste y Puntarenas fueron, a escala provincial, las menos afectadas por la ocurrencia de eventos dañinos extremos.

Una diferencia fundamental entre el evento cálido del El Niño de 1997-1998, tipificado como muy severo, y el evento del 2002, radica en que las temperaturas del océano Pacífico ecuatorial fueron entonces mucho mayores que las que se registraron en el fenómeno más reciente. El impacto en el país en aquel momento fue agudo, particularmente en lo que respecta al déficit de precipitaciones. Los primeros efectos asociados con el evento del 2002, se concentraron en una distribución irregular de las precipitaciones. Pese a que se registraban rangos normales de lluvias en la mayor parte del país, en Limón se produjo un superávit con porcentajes cercanos al 30%, lo que habría contribuido a las inundaciones que reportó toda la provincia. El IMN informó sobre la alta probabilidad del desarrollo de El Niño a la CNE y a las diferentes instancias sectoriales relaciona-

das con ésta, con seis meses de anticipación; además fue activada la Comisión del Fenómeno ENOS (COENOS), compuesta por un conjunto de instancias del Estado y representantes sectoriales, que asumen la planificación y las tareas prioritarias de prevención y mitigación relacionadas con los efectos de este fenómeno.

Según el IMN, las precipitaciones que se produjeron en Limón en mayo de 2002 no tienen precedentes, por dos motivos: a) la lluvia diaria acumulada que históricamente ha sobrepasado los 200 mm, sólo se había producido en el mes de enero (1970, 1972, 1974, 1980 y 1988), pero nunca en mayo, al menos desde 1941; b) nunca antes se reportó tal cantidad de agua en tan pocos días; sólo entre el 4 y el 12 de ese mes se acumuló para toda el área caribeña un promedio de 600 mm de lluvias, que superan por mucho los valores promedio característicos de Limón, ya sea en años Niño, Niña o neutros.

La intensidad de los daños por eventos hidrometeorológicos extremos ocurridos en enero, mayo, setiembre y diciembre llevaron al Poder Ejecutivo a establecer cuatro declaratorias de emergencia⁴² 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. La CNE estimó para estos eventos un total de 243.750 personas afectadas (CNE, 2003).

Además, la CNE identificó 28 localidades en alto riesgo de inundación, condición que a su vez

RECUADRO 4.12

Los eventos hidrometeorológicos afectan sigilosamente a la economía nacional

La Comisión Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) desarrolló un estudio de caso para ilustrar los impactos de los desastres asociados con lluvias en la economía costarricense 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 registrados en el país. El valor promedio anual de los daños por eventos hidrometeorológicos es de 57.498.036.184 colones, y representa el 1,15% del PIB costarricense. Considerando las estimaciones por pérdidas en cultivos agrícolas y relacionándolas con el total de la producción agropecuaria nacional (PIB en agricultura, silvicultura y pesca), el promedio anual de esos daños equivale al 1,5% del PIB agrícola. Los valores directos (atender heridos, damnificados, reparación o reemplazo de infraestructura, compensar pérdidas a agricultores, etc.) ascienden a un promedio anual de 18.778.124.609 colones, lo que represen-

ta el 3% de los ingresos totales del Gobierno. Con este monto se pudieron haber construido 30 nuevos acueductos rurales, 157 puentes, cerca de 425 kilómetros de carreteras y más de 50 escuelas de 3 aulas cada una. Así, estos valores son adecuados indicadores de aquello a lo que renuncia el país en nueva inversión, por reponer la infraestructura que ya estaba hecha y que se destruyó o dañó con el evento hidrometeorológico. Este es el costo del riesgo mal manejado.

Ante un desastre, la Comisión Nacional de Emergencias lleva la contabilidad de los recursos ejecutados en las labores identificadas en su plan de inversiones. Dicha contabilidad es sistematizada a partir de 1998 y el promedio anual de ejecución es de 1.586.904.587 colones, que representan un 17,3% del valor directo del daño⁴³. Es decir, en promedio, se cubre menos de una quinta parte del costo reportado.

Fuente: Gámez y Vega, 2003.

puede estar ligada 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, en la provincia del mismo nombre. El riesgo de estas localidades, definidas como de atención prioritaria por la CNE, se crea por la interacción de una amenaza con una serie de condiciones de vulnerabilidad. La vulnerabilidad puede manifestarse a través de distintos componentes resultantes de un proceso social particular: 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. Localidades como Osa, Golfito, Talamanca, Sixaola y La Cruz son cantones que, de acuerdo con el índice de rezago social (IRS)⁴⁴ se caracterizan por mostrar un menor desarrollo social con respecto a otros lugares del país (González, M.E., 2002), condición que contribuye a su vulnerabilidad ante los desastres.

En el año 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. Desastres extremos y de menor intensidad por la multiamenaza a inundación y deslizamientos se dieron en 36 cantones. En San José, los cantones al sur, como

Desamparados, Alajuelita y Aserrí, y los que se ubican al norte y al este, como Coronado y Curridabat, respectivamente, son localidades con una alta recurrencia de este tipo de amenazas. Lo mismo sucede en Cartago, específicamente en Oreamuno, Alvarado, Turrialba, Jiménez y Paraíso (recuadro 4.13). El cantón primero de Puntarenas, además de Esparza, Buenos Aires y Corredores, así como Santo Domingo, Santa Bárbara, San Isidro y el propio cantón central de Heredia, muestran también este comportamiento. Lo mismo sucede, en el caso de la provincia de Alajuela, en San Ramón, Grecia, Valverde Vega y el cantón central.

Otro desastre asociado con un evento natural que se presentó en el 2002 fue una tromba marina⁴⁵ que afectó a algunos barrios del cantón central de Puntarenas y produjo daños en más de 40 viviendas. Asimismo, varias marejadas perjudicaron a las poblaciones costeras del Pacífico y el Caribe; en este caso el daño mayor fue económico, pues el rompeolas de Caldera resultó afectado en un 60%. El diseño del rompeolas omitió registros de olas máximas para calcular la resistencia de la estructura (Lizano, 2002), una falta de previsión que implicará una inversión de un millón de dólares para la reconstrucción. Los oleajes extraordinarios, pero no poco recurrentes⁴⁶, que se presentaron en mayo, tuvieron una intensidad que superó los rangos promedio, lo cual ocasionó un descenso en la afluencia del turismo, en perjuicio de la economía local.

RECUADRO 4.13

Deslizamiento en el cerro Loaiza de Orosi: un riesgo anunciado culmina en desastre

El evento de agosto del 2002 en el cerro Loaiza de Orosi puso en evidencia los niveles de riesgo que, como resultado de procesos sociales y económicos históricos, existían en la localidad desde mucho tiempo antes y que no fueron objeto de una intervención que los corrigiera acertada y oportunamente. La elevada precipitación, prácticas y usos de la tierra inadecuados, saturación de los suelos en laderas de fuerte pendiente, deforestación y carencia de sistemas de drenaje apropiados son, entre otras, las causas del flujo de lodo cuyos daños incluyeron 13 casas destruidas, 7 personas desaparecidas y la evacuación de 21 familias que esperan ser reubicadas, junto con otras cuyo proyecto habitacional comenzaría a construirse en la misma área del desastre.

Durante varios años, distintas instancias y actores fueron partícipes de la intervención que afectó la esta-

bilidad del terreno y llevó a la ocurrencia de ese evento, por lo cual es muy difícil determinar de dónde provino la acción final que lo detonó. Sin embargo, es evidente que no hubo regulación sobre las obras que gestaron la amenaza y el posterior desastre. Este caso pone en entredicho la capacidad de los gobiernos locales para asumir autónomamente la gestión de sus territorios y garantizar la seguridad de los asentamientos humanos. También plantea desafíos importantes a las instituciones públicas responsables de atender este tipo de acontecimientos y de formular las respectivas políticas de prevención, que no parecen estar ayudando a evitar desastres que tienen un costo para los afectados y para el país en general, tanto en términos económicos como humanos.

Fuente: Bonilla y Brenes, 2003.

Los desastres que tienen su origen en actividades humanas también estuvieron presentes en el 2002, especialmente episodios asociados al derrame y escape de materiales peligrosos. Se reportaron 12 accidentes relacionados con los procesos de manipulación, descarga, almacenamiento o transporte de materiales como gas licuado, gas cloro, alcohol, gas freón, gasolina, gas amoníaco, pólvora y plaguicidas. Cinco personas murieron por explosiones en varios de esos accidentes y más de 2.000 resultaron afectadas en diferentes grados.

Este tipo de desastres llamó la atención de la Defensoría de los Habitantes, dado el incremento en su frecuencia y gravedad. La responsabilidad de controlar y dar seguimiento a la normativa que regula el manejo, transporte, suministro y almacenaje de materiales peligrosos se atribuye fundamentalmente al Ministerio de Salud, pero la ley también otorga responsabilidades a otros organismos, que deben contribuir en la fiscalización y control de la observancia de las regulaciones, lo que hace de esta una tarea de múltiples sectores e instancias, como los gobiernos locales.

Se requiere consolidar el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

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.

El más reciente modelo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) representa una excelente oportunidad para promover una gestión correctiva y prospectiva del uso del territorio, en lo que respecta a la reducción del riesgo en la GAM (recuadro 4.14) Este instrumento puede ayudar a disminuir la frecuencia e intensidad con que ocurren eventos dañinos, tales como accidentes tecnológicos y las frecuentes inundaciones originadas por el mal estado del alcantarillado pluvial. En las principales ciudades dentro y fuera del área metropolitana de San José, la intensidad de las lluvias, el inadecuado manejo de

RECUADRO 4.14

Plan Nacional de Desarrollo Urbano todavía sin ejecución

Al cierre del año 2002 la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) había completado dos fases de trabajo y estaba ejecutando la tercera. La fase I se realizó durante el primer semestre del 2001, y consistió en un proceso conceptual, metodológico y participativo que desembocó en la construcción de una "visión" y un "modelo" para el desarrollo del territorio nacional. La fase II, que se llevó a cabo en los primeros meses del 2002, avanzó en términos metodológicos, instrumentales y de contenido con respecto a la fase anterior. En esta fase se seleccionaron varias áreas de actuación a nivel de herramientas (planes) y proyectos existentes. La fase III consiste en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana (Plan GAM) (PNDU, 2003). El financiamiento de este plan se ha logrado mediante un proyecto de cooperación técnica no reembolsable con la Unión Europea, y se prevé concluirlo en un plazo cercano a cuatro años.

Uno de los pilares del Plan GAM es el sistema urbano ambiental, que vincula las áreas protegidas y los parques nacionales con las ciudades y sus zonas verdes, a través de los cauces de los ríos. Elementos naturales como grandes zonas protegidas se unirán a

elementos construidos como calles y avenidas, las cuales deberán ser arborizadas en la medida de lo posible. A este sistema se integrarán el manejo de los desechos líquidos y sólidos, el tratamiento de las aguas servidas y el establecimiento de pequeñas plantas de generación hidroeléctrica alimentadas por caudales de agua limpia cada vez mayores. El sistema permitiría controlar avenidas de aguas, inundaciones, evitar la construcción en áreas vulnerables y peligrosas, y contar con áreas recreativas para la población. De esta manera la ciudad integraría sus ríos, cañones y paisajes naturales al paisaje urbano. La ciudad dejaría de darle la espalda a los ríos y promovería su aprovechamiento y disfrute.

Otras iniciativa complementaria en marcha, y de la cual se esperan todavía sus resultados, es el Plan Director Urbano del cantón de San José, que busca un ordenamiento urbanístico integral del cantón, para convertirlo en un centro económico funcional y competitivo, con condiciones ambientales que mejoren la calidad de vida y la seguridad de sus habitantes y lo hagan atractivo para el turismo.

Fuente: PNDU, 2003 y Klotchkov, 2003.

la basura, la impermeabilización de los suelos, el tipo de material y el diámetro del alcantarillado siguen provocando inundaciones urbanas. Si bien la raíz del problema y su solución tienen una expresión nacional, es a las municipalidades a quienes, en primera instancia, les compete resolver esta situación⁴⁷.

El período actual puede ser un momento clave para que el PNDU logre avances en aspectos como una mayor atención a los espacios naturales que forman parte del medio urbano en expansión, el desarrollo de asentamientos humanos espontáneos, usualmente relacionados con altos niveles de vulnerabilidad a desastres y otros asuntos apremiantes que se han constituido en impulsores de nuevas condiciones de riesgo para la población.

La normativa sobre riesgo antecede a la creación de la Ley Nacional de Emergencia. La Constitución Política, en su artículo 50, establece que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho y la ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes. En la legislación nacional existen disposiciones que regulan, controlan y dictan los mecanismos a través de los cuales se fiscalizan y penalizan las diferentes actividades que los seres humanos desarrollan en el medio socializado y natural, muchas de las cuales, sin una apropiada regulación, podrían alterar el ambiente en grados que representen peligro para las poblaciones. Tales disposiciones se encuentran, entre otras, en la Ley General de Salud, el Código Municipal, la Ley Forestal, la Ley de Aguas, la Ley de Biodiversidad, el Código Sísmico, la Ley Orgánica Ambiental, la Ley de Planificación Urbana, así como en códigos y reglamentos como el de higiene industrial y los de emisiones e inmisiones aprobados en 2002⁴⁸. Es precisamente desde ese ámbito de competencias institucionales que se debe empezar a monitorear el estado de situación de la gestión del riesgo (Durán, 2003), materia en que las organizaciones del Estado deben partir del hecho de que el riesgo seguirá siendo un problema del desarrollo y no del ámbito de aplicación del régimen de excepción⁴⁹, por lo que ninguna instancia deberá esperar a que el desastre se manifieste para intervenir, asumiendo hasta entonces la responsabilidad correspondiente.

En este sentido, algunas disposiciones relacionadas con directrices y políticas públicas aplicadas por distintas administraciones gubernamentales en

el pasado, han pretendido resolver problemas de orden social recurriendo a una excesiva flexibilización de la normativa legal, lo que finalmente ha contribuido a gestar nuevas amenazas y condiciones de vulnerabilidad. Tal es el caso de los decretos que han legitimado tugurios mediante la instalación y prestación de servicios públicos y la autorización de asentamientos en áreas inadecuadas, con el propósito de satisfacer necesidades de vivienda, obviando los criterios técnicos básicos para la seguridad de esos asentamientos. En estos casos, con visión “cortoplacista” se ha restado importancia a la seguridad de la población, particularmente de aquella con menores niveles socioeconómicos.

El Decreto Ejecutivo 29415-MP-MIVAH-MINAE legitimaba las atribuciones de un decreto anterior⁵⁰, mediante el cual se pretendía romper el anillo de contención para el desarrollo urbano -basado en la creación de “zonas protectoras”- que fue establecido por el Plan Regional de Desarrollo Urbano de la GAM. Estos decretos surgieron como una medida para edificar urbanizaciones y reducir el déficit habitacional del país, pero el segundo en publicarse, en abril del 2002, fue derogado cinco meses después, al ser descalificada la consideración de que los estudios en los cuales se basó el establecimiento del anillo de contención de la GAM eran obsoletos. Tal derogatoria es una decisión prospectiva, que viene a anticipar y prevenir los riesgos que se habrían generado como consecuencia de un desarrollo intensivo de asentamientos de interés social. Estos asentamientos serían construidos en las “zonas especiales de protección” bajo una autorización de excepción que permitía la ocupación de tierras en áreas de elevada altitud y fuertes pendientes.

En lo que respecta a la coordinación intersectorial, múltiples consultas y talleres organizados y conducidos por la Secretaría Ejecutiva del CEPREDENAC en los últimos dos años, han permitido identificar que 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 Nacional de Prevención de Situaciones de Riesgo Inminente y de Emergencia⁵¹, como uno de los elementos que ha dificultado su efectiva articulación en el Sistema, cuya conceptualización y responsabilidades no están claramente definidas en la Ley Nacional de Emergencia, n° 7914 (Durán, 2003). Para la CNE, una política coherente de gestión del riesgo podrá hacerse

efectiva cuando la articulación del aparato institucional, la sociedad civil organizada y el sector privado, conformen final y formalmente el Sistema Nacional de Prevención, el cual encontrará un apoyo de direccionamiento en el nuevo Plan Nacional de Emergencia³², una vez que culmine su etapa de reformulación (Bonilla y Brenes, 2003).

Adaptación al cambio climático: primeros pasos sobre el agua

El cambio climático implica alteraciones del entorno que sitúan al istmo centroamericano en un escenario de riesgo particular. La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), el Comité Regional para los Recursos Hidráulicos (CRRH) y la

Asociación Mundial del Agua (GWP), con el desarrollo del proyecto “Diálogo sobre agua y clima”, enfrentaron el reto de proponer un “Marco regional de adaptación al cambio climático para los recursos hídricos en Centroamérica”. Este instrumento fue presentado en el 2002, en San José, como parte del “Diálogo centroamericano sobre el agua y el clima” y constituye una contribución a un proceso regional que apenas inicia.

Los escenarios pesimistas de cambio climático para el año 2100, presentados en la “Primera comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” (MINAE, 2000), anuncian condiciones preocupantes en el comportamiento de los recursos hídricos en el país (recuadro 4.15). En el

RECUADRO 4.15

Escenarios de riesgo en Costa Rica producidos por el cambio climático

Si continúan en aumento las emisiones de gases de efecto invernadero, en Costa Rica se dará un aumento de temperatura y una reducción general en las lluvias,

además de una oscilación más marcada entre la época seca y la lluviosa (cuadro 4.11)

CUADRO 4.11

Escenarios pesimistas de cambio climático en Costa Rica. 2100^{a/}

Zonas más afectadas	Cambios en temperatura (°C)	Cambios en precipitación	Meses con cambios más severos
Guanacaste	+ 3,8	-63%	Cambios, en la época seca: de marzo a mayo
Zonas norte y noreste	+ 3,2	-49%	
Sur del país	+ 3,5	-46%	

a/ Símbolo + significa aumento; símbolo – significa reducción.

La “Primera comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” estudió la vulnerabilidad de los recursos hídricos en las cuencas de los ríos Reventazón, Grande de Térraba y Grande de Tárcoles. Allí se exploró el comportamiento de la escorrentía para ambas vertientes, ante aumentos de temperatura y oscilaciones en las precipitaciones. Al aumentar la precipitación entre un 10% y un 15%, la escorrentía crecería entre un 23,8% y un 75,5%. En el caso contrario, al reducirse las lluvias, se perdería entre el 5% y el 29% de escorrentía. Estos cambios se darían en la transición entre la época seca y la lluviosa, e incidirían en la frecuencia e intensidad

de las inundaciones, como resultado de la modificación en la intensidad, duración y distribución de las lluvias, acompañada de erosión y arrastre de sedimentos. Los efectos de las sequías se verían acentuados por las alteraciones en el balance hídrico y las temperaturas, producto del cambio climático. Se vería reducida la capacidad de generación hidroeléctrica y de riego, lo cual generaría impactos económicos de gran escala. Algunas zonas costeras de alta densidad de población, como la ciudad de Puntarenas, se verían amenazadas por la elevación del nivel del mar.

Fuente: MINAE, 2000.

peor de los escenarios, si las emisiones globales de gases de efecto invernadero mantienen la curva actual de aumento, en Costa Rica se darán temperaturas hasta 3,8°C más altas y reducciones de hasta el 65% en las lluvias, así como una eventual elevación del nivel del mar. La vulnerabilidad actual del país ante fenómenos hidrometeorológicos debe ser estímulo suficiente para realizar, desde ahora, importantes cambios en las formas en que se hace uso del agua y se enfrentan amenazas relacionadas con ella. La preparación de la sociedad para los efectos del cambio climático es un reto para la gestión ambiental, y la del riesgo en particular.

Transiciones repentinas de sequías prolongadas a inundaciones violentas, son características de la alteración del comportamiento hidrológico, e irían acompañadas por pérdidas en la agricultura, aumento del riesgo de incendios forestales, escasez de agua para el consumo humano e incremento en la erosión costera, entre otros. La disminución de los caudales de los ríos conllevaría pérdida de potencial de generación de energía hidroeléctrica y dificultades en el desarrollo de actividades de recreación y de transporte fluvial.

Las acciones que busquen de manera “proactiva” reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante la oscilación entre los extremos climáticos, forman la base del proceso de adaptación al cambio climático⁵³, que incluye la inversión de recursos y conocimientos en el desarrollo de capacidades nacionales y locales para resistir precipitaciones fuertes en lapsos cortos y para enfrentar prolongados períodos de sequía.

Entre las medidas preventivas figuran los programas de manejo y conservación de cuencas estratégicas captadoras de agua y el ordenamiento del uso de la tierra sobre las costas. La adaptación anticipada permitiría aumentar las capacidades de absorción de sistemas naturales ante cambios en el clima, la escorrentía y las mareas extremas.

La región cuenta con varios instrumentos y procesos afines en curso, como lo son el Plan Centroamericano del Agua (PACADIRH), las labores del GWP para desarrollar una caja de herramientas, los foros regionales y nacionales sobre agua y clima, y el proyecto del PNUD-GEF, sobre adaptación al cambio climático. Costa Rica puede

contribuir a una nueva cultura del agua, como parte de un proceso firme de adaptación a los riesgos climáticos que enfrenta Centroamérica.

En las zonas costeras, los efectos del cambio climático se manifiestan como drásticas transformaciones en el litoral, tales como la erosión de grandes extensiones costeras o bien el depósito de sedimentos, muchos de ellos provenientes del uso inadecuado del suelo. Ambos procesos tendrían efectos perniciosos sobre la producción y el desarrollo económico y social de las zonas involucradas. La Escuela Centroamericana de Geología de la UCR investiga la zona costera y el frente montañoso aledaño en el Pacífico Central. Las zonas constituidas por materiales sin consolidar (gravas, arenas, limos y arcillas) son altamente vulnerables a los cambios en el nivel del mar por efectos naturales o antrópicos, como desarrollos urbanísticos y turísticos mal planificados y ejecutados sin tomar en cuenta la dinámica litoral. Las zonas que evidencian altas tasas de erosión, del orden de 10-20m/año horizontales, son las desembocaduras de los ríos y quebradas, así como playas longitudinales sin promontorios rocosos (acantilados) que las protejan, tales como Esterillos, Uvita, Isla Damas, estero Bejuco, ríos Parrita y Tárcoles. Debido a las inundaciones de las zonas bajas, anticipadas por el cambio climático, se producirá la migración de personas hacia espacios dentro del frente montañoso costero, que incluyen además los acantilados costeros. Aquí se da otra problemática para la formación de los nuevos asentamientos: la existencia de áreas que, por sus características litológicas, estructurales y de relieve, son susceptibles a deslizamientos y flujos de escombros y lodo. Estas áreas incluyen los sectores comprendidos entre Herradura, Quebrada Ganado y Jacó, donde se cartografiaron deslizamientos de importancia originados por fuertes lluvias como factor disparador. Los planes nacionales de manejo costero deben tomar en cuenta estos fenómenos; asimismo, es necesario extender los estudios geológicos e interdisciplinarios al resto de las zonas costeras del país, de tal modo que la información generada permita dictar pautas por seguir en las próximas décadas (Jiménez, A. 2003).

MINIFORO

Garantías ambientales: una propuesta de reforma constitucional

¿Tiene sentido la reforma? ¿Bajo cuáles consideraciones?

Gabriel Quesada Avendaño

Movimiento ecológico costarricense, autor de la primera propuesta del texto de reforma.

La gran transformación jurídico-administrativa para proteger el ambiente que experimentó el país a finales del siglo XX, incluyó la enmienda al artículo 50 de la Constitución, sobre el derecho a un ambiente sano y la responsabilidad del Estado, de garantizar, defender y preservar ese derecho. Sin embargo, estos derechos, deberes y obligaciones que tienen el Estado y la sociedad cambian muy lentamente y los problemas ambientales aumentan en muchos frentes. El gobierno, la empresa privada, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad no han dado respuestas y soluciones contundentes a tan grave situación. Hoy los parques nacionales se encuentran en una grave crisis administrativa y financiera, a pesar de que existen compañías privadas que generan millones de colones con los recursos de esas áreas protegidas.

Por tanto, es fundamental incluir en la Constitución un título de Garantías Ambientales que responda al interés público, para que los derechos ecológicos sean debidamente tutelados por el recurso de amparo y la acción de Inconstitucionalidad como derechos fundamentales. La propuesta de texto de los artículos pertinentes para un nuevo título en la Constitución sobre derechos y garantías ambientales dice así:

- El Estado garantiza, defiende y preserva el derecho a un ambiente físico, biológico, cultural, económico, social y humano ecológicamente sostenible, para asegurarle una mejor calidad de vida a todos los habitantes de la nación.

Julio Jurado Fernández

Procuraduría General de la República

A la hora de introducir en la Constitución un capítulo sobre garantías ambientales, es importante que esté clara y expresamente formulada la vinculación entre el desarrollo económico, social y humano, y la definición de las políticas públicas que procuren que ese desarrollo sea sostenible desde el punto de vista ambiental.

Por otra parte, la rendición de cuentas en materia ambiental, como principio, debe ser formulada normativamente, de manera tal que, por un lado, sea un instrumento de control ciudadano sobre la actuación de los poderes públicos en lo que a la tutela del ambiente se refiere y, por otro, dé pie a formas de participación ciudadana en relación con la ejecución de las políticas públicas ambientales. Es indispensable que la rendición de cuentas esté asociada al derecho a la información en materia ambiental, de modo que no sólo los poderes públicos estén obligados a brindarla, sino también los sujetos de derecho privado.

Es necesario reformular ciertos derechos individuales consagrados en la Constitución, como son el derecho de propiedad privada y el de empresa, de forma tal que su ejercicio esté vinculado al cumplimiento de una función ambiental o ecológica. En la Constitución debe señalarse expresamente que corresponde al legislador concretar las limitaciones que de dicha función se derivan.

Un capítulo de garantías ambientales debe establecer los instrumentos jurídicos para enfrentar adecuadamente los problemas ambientales asociados al desarrollo urbano. En este sentido, es imprescindible redefinir las relaciones y competencias entre la administración ambiental nacional y los gobiernos municipales, para que los planes de desarrollo urbano sean

Gabriel Quesada Avendaño

Movimiento ecológico costarricense, autor de la primera propuesta del texto de reforma.

- El Estado garantiza, defiende, preserva y mantiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible, sobre el aire, el agua, el subsuelo, el suelo, la diversidad biológica y sus componentes, así como los minerales, los hidrocarburos, los recursos energéticos, costeros, marinos, el mar patrimonial, la zona marítima de exclusión económica y las áreas protegidas de la nación. Mediante la Ley, el Estado regulará su uso y aprovechamiento público y privado, para que el mismo sea de conformidad con las reglas de la ciencia, la técnica y el interés público. El Estado fomentará el uso de formas de energía y tecnologías limpias y sostenibles. Sólo se permitirá el uso del ambiente y de las fuentes energéticas de conformidad con los principios aquí establecidos.
- Toda persona tiene derecho a un ambiente físico, biológico, cultural, económico, social y humano ecológicamente sostenible. El respeto al ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales son deberes de todos los habitantes.
- Toda actividad pública o privada que afecte el componente bioquímico y genético del país, estará obligada a cumplir las reglas y principios de una efectiva gestión ambiental, con el fin de garantizar un desarrollo ecológicamente sostenible.
- El Estado fomentará una ética colectiva en materia ambiental a través de la educación.
- Una institución científica pública aportará al Estado los criterios que se requieran para el establecimiento de las políticas ambientales y un desarrollo ecológico, económico y socialmente sostenible.
- Toda persona está legitimada para denunciar los actos que pongan en peligro los derechos y garantías establecidas en este Título y reclamar la reparación del daño causado. Las acciones para evitar y corregir situaciones de deterioro ambiental son públicas. La Ley determinará las responsabilidades y las sanciones de las personas naturales y jurídicas en materia ambiental, incluyendo el criterio de duda a favor del ambiente.

Julio Jurado Fernández

Procuraduría General de la República

instrumentos de gestión ambiental que respondan a las políticas públicas ambientales.

También convendría regular en la Constitución el marco general relativo a los bienes públicos ambientales, pues es importante fijar el régimen jurídico básico de su uso y explotación, establecer la distinción entre los que son de carácter demanda (de dominio público) y los que no lo son, e introducir una reserva constitucional respecto de los primeros, de suerte que ni aun el legislador pueda desafectarlos.

En síntesis, lo urgente es que la Constitución establezca con claridad cuáles han de ser los principios ambientales que presidirán la actuación del Estado y demarcarán el campo en que los particulares ejercen sus derechos, especialmente aquellos que están protegidos por la Constitución, como el derecho a la propiedad privada y a la actividad empresarial. Asimismo, debe establecerse una reserva constitucional respecto de determinados bienes ambientales y configurar instrumentos jurídicos que, por un lado, vinculen la actuación estatal a la promoción del desarrollo sostenible, particularmente en lo que tiene que ver con el desarrollo y la planificación urbana y, por otro, permitan a los ciudadanos controlar a la administración pública ambiental y participar en la ejecución de las políticas públicas ambientales.

Notas

1 Este tratado también se conoce como *Convenio de La Antigua*. Para más información puede consultarse el sitio <http://www.unep.ch/seas/nep-cap.html>.

2 Los principales objetivos de esta política son: 1. Promover mecanismos y fortalecer la capacidad institucional en los ámbitos regional, nacional y local, para conservar y utilizar racionalmente los humedales. 2. Promover y reforzar la coordinación de las acciones planteadas en el PACADIRH y el manejo integrado de cuencas hidrográficas compartidas con un enfoque de manejo de ecosistemas que integre bosques, sistemas riberos, humedales continentales y humedales costero-marinos. 3. Impulsar la valoración económica de los humedales de aplicabilidad regional, como un instrumento eficaz de facilitación en la toma de decisiones políticas. 4. Apoyar la instrumentación de las resoluciones de la Convención Ramsar, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, la Convención Marco sobre Cambio Climático, la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas y el Convenio de Cartagena, entre otros.

3 Esta lora habita desde el noroeste costarricense hasta el suroeste de México y se encuentra amenazada por la destrucción de su hábitat y el comercio ilegal de pichones para mascotas. Todos los países de distribución de esta especie (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y México) apoyaron la propuesta, incluso Nicaragua, el único país que exportaba legalmente esta especie. Su inclusión en el apéndice I de CITES en el 2002 permitirá contribuir a la conservación de una de las especies más vulnerables de la región, y contribuiría a la revisión del grado de sostenibilidad de algunos esquemas de uso de fauna para el comercio internacional.

4 Por ejemplo, en el puerto de Puntarenas, una jueza devolvió un decomiso de artículos de Carey al serle presentada una patente para dicho comercio otorgada por la Municipalidad, a pesar de que tal comercio es prohibido bajo el Convenio CITES, la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, y leyes nacionales como la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y la recién aprobada Ley 8325, de Protección, Conservación y Recuperación de las Poblaciones de Tortugas Marinas (Madrígal, 2003).

5 Decreto Ejecutivo 30719-MINAE del 2 de octubre de 2002.

6 Decreto Ejecutivo 30344-MINAE del 15 de mayo de 2002.

7 Decreto Ejecutivo 30479-MINAE del 12 de junio de 2002.

8 El texto completo de la Agenda puede consultarse en www.sinac.gov.cr/asp/documentos/documentos.htm.

9 Se han ejecutado o están en construcción 24 proyectos de infraestructura accesible para personas con discapacidad en 14 ASP, que incluyen 12 parques nacionales (Volcán Poas, Irazú, Arenal, Turrialba, Tapantí-Macizo de la Muerte, Rincón de la Vieja, Palo Verde, Manuel Antonio, Carara, Corcovado, Tortuguero y Santa Rosa), el Monumento Nacional Guayabo y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro.

10 Información brindada por Donald Rojas (Mesa Indígena) y Carlos Hernández (Mesa Campesina).

11 En estas comunidades los criterios evaluados son: aguas para consumo humano, disposición de desechos sólidos, líquidos domésticos y vertidos industriales, señalización de carreteras, educación ambiental, atención integral de la salud, protección de los recursos hídricos y seguridad policial y ambiental.

12 En la literatura en torno a este tema se denuncian los abusos que a nivel internacional se han cometido contra pueblos indígenas a través de algunas políticas conservacionistas, las cuales son calificadas por sus detractores como "primitivismo forzoso" (Colchester, 1995; Alcorn, 1993).

13 Cabe mencionar el mapa de ecosistemas de Centroamérica recién publicado, en el que se incluye una amplia variedad de ecosistemas no-forestales, tales como lagunas, sabanas naturales, etc., que enfatizan la importancia de ver los ecosistemas como paisajes (<http://www.worldbank.org/ca-env>), y no solamente como bosques grandes y densos.

14 La comparación se ve limitada por las diferentes calidades de las imágenes de satélite, y por el hecho de que la imagen de 2000 se tomó en un momento mucho más húmedo que la imagen de 1986.

15 Un factor que ha contribuido a la diferencia en los cálculos de área forestal en los últimas décadas ha sido la introducción de los SIG electrónicos y el análisis de imágenes de satélite. Una limitante en el mapeo en papel es la incapacidad de representar objetos de menos de un par de milímetros de diámetro; en espacios tan pequeños, es imposible distinguir colores o patrones de relleno que codifican el mapa, por lo que no se incluyen áreas menores de cierto tamaño y áreas pequeñas de bosque pueden no ser contabilizadas. El mapa de cobertura de bosques de 1977 fue hecho en una escala de 1:1.000.000. De los 147 polígonos que describen la cobertura, 143 son mayores a 200 hectáreas. El uso de la computadora y el manejo de datos SIG elimina hasta cierto punto estas limitaciones en el cálculo de cobertura.

16 Para poder desembolsar las cuotas anuales, el FONAFIFO debe solicitar a los beneficiarios de los proyectos, algunos requisitos legales relacionados con la propiedad y los Planes de Manejo.

17 Un 73,8% correspondía a contratos de PSA-Protección, y representaba el 85,5% de toda el área de la muestra.

18 5,3 millones de dólares (US\$ = 366 colones).

19 Según el oficio MAG-DSFE 468-2003, que resume el resultado de la investigación. No se investigó la presencia de sustancias contaminantes en el sustrato, ni cambios eventuales en las comunidades del fondo submarino o bentónicas.

20 Se basa en los límites marinos acordados mediante un tratado con Panamá, y los que se encuentran en proceso de aprobación y ratificación con Ecuador y Colombia, así como en la interpretación de límites con Nicaragua y los límites con Alta Mar (aguas internacionales), según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982.

21 Una revisión de la investigación marina de aguas nacionales encontró que, de 637 artículos científicos publicados, principalmente de estudios hechos en el país, la mayor parte se ha centrado en ecosistemas de arrecife, seguidos por los de manglares (Cortés y Nielsen, 2003).

22 Decreto 29834-MINAE, del 10 de octubre de 2001.

23 El precio de mercado es de 250 colones por huevo, con la oferta preionada bajo el control. Este precio descendería si disminuyeran los controles y se incrementara la oferta. Además, la actividad de venta de huevos en el Refugio es ilegal e insostenible, pues proyecta la población hacia la extinción.

24 Más información sobre este proyecto puede obtenerse por medio de tortugas@racsa.co.cr, o www.anair.cr.org.

25 Para más información consúltese http://www.cimar.ucr.ac.cr/informacion_mareas_rojas.htm.

26 La pausa se nota especialmente en las especies costeras, que tuvieron una reducción de sólo el 0,13% respecto a las capturas del 2001, frente a la reducción del 15,4%, experimentada entre el 2000 y el 2001. Por otra parte, las capturas de crustáceos se incrementaron levemente (6,1%), lo mismo que las de los moluscos (7,7%), en comparación con reducciones de 32% y 36%, respectivamente, sufridas en el período anterior.

27 La empresa Sardimar cumple estrictamente tanto las disposiciones de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), como las normativas y regulaciones del Acuerdo Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD), asegurándose de comprar atún que haya sido pescado siguiendo estas normas. La empresa ha venido participando activamente en ambas convenciones internacionales, como parte de la delegación de Costa Rica.

28 Las fuentes de estos datos son la Dirección Sectorial de Energía, el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y el Registro Nacional de Vehículos.

29 El dato de producción del 2000 es de INCOPECA, y la cifra sobre la exportación a Estados Unidos del Servicio Nacional de Pesca de ese país.

30 Decreto Ejecutivo 30653 S-MAG-MINAE-MEIC.

31 La Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa ha realizado talleres de consulta a la sociedad civil y demás sectores en diferentes zonas del país, con el propósito de democratizar y desconcentrar el proceso de retroalimentación (Jiménez, Q., 2003).

32 Para cumplir con los pagos durante el primer año, la ESPH compró al FONAFIFO certificados de servicios ambientales (CSA) por un total de \$9.100. De este monto, 4 dólares/ha son destinados a FONAFIFO para cubrir costos adicionales por administración y certificación. A la fecha, los contratos formalizados bajo esta alianza representan un total de 311 hectáreas y los montos cancelados ascienden a 3.161.387 colones.

33 Este proyecto está orientado a evaluar la cantidad, calidad, vulnerabilidad y disponibilidad del recurso para actuales y futuras necesidades, a fin de gestionar su uso sostenible. Cubre los acuíferos Barva y Colima Superior e Inferior. Incluye el inventario de pozos concesionados e ilegales, para un conocimiento preciso de la disponibilidad y para planificar su uso según la curva de demanda actual y futura.

34 Las dos primera plantas son del tipo aerobia, la tercera anaerobia y la última consiste en una laguna de estabilización del tipo facultativa (Gámez, 2003).

35 En el 2002, varias iniciativas aportaron al conocimiento sobre las aguas subterráneas: el proyecto "Estudio de los recursos hídricos de las zonas Barranca, Orotina, Quepos y Dominical" del SENARA y el "Primer simposio regional sobre manejo integrado de aguas subterráneas: un reto para el futuro", organizado por la Universidad Nacional, del cual se publicó un libro (Reynolds, 2002).

36 El mapa fue elaborado a partir de la metodología DRASTIC y el Sistema de Información Geográfica. Este método evalúa las principales variables hidrogeológicas que inciden en la susceptibilidad natural a la contaminación del agua subterránea. En el estudio se utilizó el mapa geológico de Costa Rica, el registro de pozos del SENARA, el mapa de subgrupos de suelos de Costa Rica, un modelo digital de elevación elaborado a partir de cartografía 1:200.000 y datos sobre escorrentía y recarga.

37 Decreto 30221-S, del 21 de marzo del 2002, y Decreto 30222-S-MINAE, del 26 de marzo del 2002, publicados en *La Gaceta* 57 y 60, respectivamente.

38 Se analizó el material particulado de diámetro menor o igual a 10 micrómetros (PM_{10}), plomo (Pb), dióxido de azufre (SO_2) y el dióxido de nitrógeno (NO_2).

39 Fueron medidos: $NO_x \mu g/m^3$, $SPM \mu g/m^3$, $O_3 \mu g/m^3$ y $SO_2 \mu g/m^3$.

40 La variabilidad en la velocidad del viento durante el día también determinó que se dieran valores elevados en la primera mitad de la noche, además del "pico" diurno producido por las emisiones inmediatas. La menor velocidad del viento en la época lluviosa permite la formación de una capa límite nocturna muy estable en las áreas planas, de modo que el flujo del aire y su renovación en esas áreas durante la noche es muy lento (Valdés et al, 2003).

41 Inventario de desastres pequeños, medianos y grandes reportados por la prensa escrita y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) en todo el país; es una base de datos creada y manejada por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

42 Enero: Decreto de Emergencia MP-30059, por lluvias de variable intensidad en la Zona Norte y la vertiente del Caribe. Mayo: Decreto de Emergencia MP-30456, por vaguada con lluvias intensas en la provincia de Limón y Sarapiquí de Heredia. Setiembre: Decreto 30675-MP, por lluvias intensas y deslizamientos en Orosí de Cartago y Tilarán de Guanacaste. Diciembre: Decreto 30866-MP, por frente frío e intensas lluvias en la Zona Norte, algunos cantones en Heredia y Cartago y la provincia de Limón en su totalidad.

43 Las estimaciones realizadas responden a los datos disponibles en diferentes medios. Tal información no es generada sistemáticamente ni de manera continua, por lo que en el estudio se han hecho aproximaciones con base en criterios indirectos y supuestos lógicos.

44 El IRS es una metodología que se aplicó a la información del Censo de Población y Vivienda del 2000, con el propósito de establecer las diferencias en el acceso a los beneficios del desarrollo entre zonas geográficas y grupos específicos de la población nacional.

45 Se trata de un remolino de aire que flota violentamente sobre un gran cuerpo de agua (mar, lago, río). Se forma entre la base de una nube de tormenta o cúmulonimbo y ese cuerpo de agua, adquiriendo generalmente la forma de un embudo. Suele presentarse en los mares tropicales, por la constante confluencia de masas de aire caliente y frío.

46 Desinventar registra fenómenos similares para los años 1981, 1983, 1997 y 1998. Durante los equinoccios de primavera y otoño se registran las mareas más altas en el país. Cuando hay luna nueva o llena, también se dan mareas altas. El 26 de mayo del 2002 se dio la luna llena; el 27 de mayo la marea alcanzó alturas superiores al promedio y fueron estas las que dañaron el rompeolas.

47 En la Asamblea Legislativa existen varios proyectos de ley referentes al ordenamiento territorial y, en particular, a la transferencia de competencias de este orden a los gobiernos locales.

48 Decretos Ejecutivos 30221-S y 30222-S-MINAE, respectivamente, publicados en marzo del 2002.

49 Ley Nacional de Emergencia, n° 7914, artículo 8: Ámbito de aplicación del régimen de excepción. El régimen de excepción debe entenderse como comprensivo de toda la actividad administrativa necesaria para resolver las imperiosas necesidades de las personas y proteger los bienes, cuando exista, inequívocamente, el nexa exigido de causalidad entre el suceso provocador del estado de emergencia y los daños provocados en efecto.

50 Publicado el 12 de febrero 1997, el Decreto Ejecutivo 25902-MIVAH-MP-MINAE modifica la parte tercera del Plan Regional de Desarrollo Urbano y sus instrumentos legales, con el propósito de romper el anillo de contención de la GAM y poder así desarrollar proyectos habitacionales de interés social. El 19 de abril del 2002 se publicó en *La Gaceta* n° 75 el Decreto Ejecutivo 29415 MP-MIVAH-MINAE, que incorpora un nuevo inciso al artículo cuarto del primer decreto en mención, haciendo una excepción que autoriza la construcción de urbanizaciones en alguna zonas especiales de protección, bajo ciertas condiciones particulares. Ese mismo año se anuló este último decreto por medio del Decreto Ejecutivo 30754-MP-MIVAH-MINAE, publicado en el diario oficial el 17 de setiembre.

51 Bajo la coordinación central de la CNE, el Sistema está integrado por todas las instituciones públicas sectorialmente organizadas, los gobiernos locales, entidades de la sociedad civil y, por último, las instancias que sirven de enlace entre los ámbitos privado y público, como los comités regionales y locales de prevención de riesgo y atención de emergencias.

52 El Plan Nacional de Emergencia, de 1993, quedó obsoleto con la promulgación de la Ley Nacional de Emergencia, en 1999.

53 Un listado de medidas de adaptación prioritarias se desprende del "Diálogo Centroamericano sobre el Agua y el Clima". Tal adaptación se refiere a los ajustes en los sistemas humanos o naturales, en respuesta a los estímulos actuales o futuros del clima y sus efectos, de modo que se minimicen los daños y se aprovechen las nuevas oportunidades generadas por tales cambios (Mc Carthy et al, 2001).

CAPÍTULO
4

La coordinación general del capítulo correspondió a Carlos Drews.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos:

“El sector forestal costarricense”, de Marielos Alfaro, Mariela Herrera y Nancy Zamora (UNA-ONF); “Participación en la gestión ambiental”, de Ivannia Ayales y Vivienne Solís (Coopesolidar); “Gestión del patrimonio”, de Oliver Bach (UNED-UNA); “Estudio de impacto ambiental: necesidad de armonizar la protección ambiental con las actividades productivas”, de Guido Barrientos y Eliana Miranda; “Gestión del riesgo en Costa Rica”, de Alice Brenes y Adriana Bonilla (FLACSO); “Normativa ambiental vigente relacionada con el ejercicio de la agrimensura con propósitos catastrales”, de Alvaro Burgos (Municipalidad de San José); “Desafíos del Área de Conservación Tortuguero”, de Carlos Calvo (AcTO); “Diagnóstico sobre efectos del cambio climático en la zona costera del Pacífico Central de Costa Rica”, de Guaria Cárdenes, Giovanni Peraldo y Luis Guillermo Obando; “El uso de plaguicidas en Costa Rica, efectos sobre la salud pública y el ambiente”, de Fabio Chaverri y Carmen Azofeifa (IRET); “Área de Conservación Amistad-Caribe: fortalecimiento de la participación local en la administración de las áreas silvestres protegidas y sus beneficios”, de Edwin Cyrus (ACAC); “Evaluación de la vulnerabilidad a la contaminación del agua subterránea en Costa Rica”, de Jorge Fallas (UNA); “Recursos hídricos: el desafío de consolidar una visión de país”, de Luis Gámez; “El desarrollo energético en el ámbito ambiental”, de Carlos González; “Adaptación al cambio climático: primeros pasos sobre el agua”, de Alejandro Jiménez (UICN); “Cambio de uso de la tierra en Costa Rica: el mapeo y la deforestación”, de Jeffrey Jones (CATIE); “Valores ambientales de los costarricenses”, de Valeria Lentini (Proyecto de Valores Ambientales del Costarricense, Unimer R. I.); “Estado de los recursos marinos de Costa Rica”, de Moisés Mug y Karina Rodríguez (WWF, UCR); “Costa Rica en la Agenda Ambiental”, de Patricia Madrigal; “Avances en materia de desertificación”, de Felipe Montoya; “Viabilidad en la GAM”, de Rosendo Pujol (PRODUS); “Situación de los desechos sólidos ordinarios en Costa Rica”, de Silvia Soto, Lilliana Gaviria e Hilda Quesada (CIPA, ITCR); “Las tortugas marinas de Costa Rica”, de Sebastian Troëng; “El aire de la Costa Rica urbana”, de Juan Valdés, Alfonso Liao, José Morales y Jaime Quesada (UNA); “Los pueblos indígenas y la conservación en Costa Rica”, de Emilio Vargas (UNA). El “Mapa de territorios indígenas de Costa Rica” fue elaborado por Carlos Sevilla. El recuadro sobre la producción de hechos fue un aporte de ACOPEHEL.

Colaboraron aportando información para el capítulo las siguientes personas: Rosa Angulo y Ángela Avalos (La Nación), Luis Fernando Alvarado, Juan Carlos Fallas, Sandra Salazar y Werner Stolz (IMN, MINAE), Gerardo Barrantes,

Edwin Vega y Mauricio Vega (Fundación Instituto de Políticas para la Sostenibilidad), Gonzalo Chaves (ARESEP), José Pablo Cob (CNFL), Marco Vinicio Corrales (Municipalidad de San José), Rolando Durán (CNE), Lidier Esquivel y Sheily Vallejos (Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias), Randall García y Vilma Obando (INBio), Francisco González (SINAC), Carlos Hernández y Gustavo Induni (Equipo Gerencia de Áreas Protegidas, SINAC), Jorge Herrera y Susana Rodríguez (Laboratorio de Estudios de Calidad del Aire PECAire) Martha Lilliana Jiménez y Yolanda Matamoros (Coordinadora de la Autoridad Científica de CITES, capítulo Costa Rica), Carlos Montero (OVSICORI, UNA), Darner Mora y Carlos Felipe Portugués (ICAA), Jorge Mora (MIVAH), Olman Mora y Luis Navarro (CGR), Gabriel Retana, Vivian Solano y Gustavo Vega (ESPH), Virginia Reyes, Olman Segura y Leiner Vargas (CINPE, UNA), Jenny Reynolds (UNA), María del Rocío Sáenz (Ministerio de Salud), Davis Smith (CEPREDENAC), José Vargas y Asdrúbal Vásquez. Además se recibieron aportes de la CRRH, la Defensoría de los Habitantes, la Fiscalía Ambiental del Ministerio Público, ACO-PAC, el periódico *Al Día* y SENARA.

Un agradecimiento especial por sus comentarios al capítulo merecen:

Pascal Girot (Escuela de Geografía, UCR), Darner Mora (ICAA), Randall García (INBio), Francisco González y Guillermo Mora (SINAC), Jorge Rodríguez y Eduardo Brenes (PNDU) y Juan Manuel Cordero (Defensoría de los Habitantes). Se agradece también a Gabriel Quesada Avendaño y Julio Jurado Fernández por sus aportes al “miniforo” sobre el tema de garantías ambientales, cuya edición estuvo a cargo de Jimena Vargas.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 3 de junio y 30 de julio. Se contó con la asistencia de: Fernando Alvarado, Marielos Alfaro, Marco Araya, Vilma Arias, Ivannia Ayales, Stanley Arguedas, Oliver Bach, Javier Baltodano, Montserrat Blanco, Alice Brenes, Eduardo Brenes, Carlos Camacho, Álvaro Campos, Carmen Campos, Marta Campos, Ana Rita Chacón, Yolanda Chamberlain, Marco Chávez, José Pablo Cob, Juan Manuel Cordero, José Alberto Cubero, Carlos Drews, Enrique Fallas, Juan Figueroa, Roberto Flores, Roberto Fonseca, Luis Gámez, Randall García, Lilliana Gaviria, Geert S. Geut, Francisco González, Gustavo Induni, Jeffrey Jones, Patricia Madrigal, Hilda María Quesada, Alonso Matamoros, Alexis Méndez, Guido Miranda, Eduardo Monge, Darner Mora, Silvia Mora, Carlos Felipe Portugués, Gabriel Quesada, Javier Rodríguez, Jorge Rodríguez, Johnny Rosales, Sandra Salazar, Vivienne Solís, Sheily Vallejos, Vera Varela y Leiner Vargas.

La edición técnica del capítulo fue realizada por Isabel Román y Jorge Vargas.

La revisión y corrección de cifras la realizó Elisa Sánchez con el apoyo de Roslyn Jiménez, Enrique González y Leonardo Merino.

CAPÍTULO 5 Fortalecimiento de la democracia

Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes

ASPIRACIONES

- **Sistema electoral y partidos políticos.** El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos.
- **Administración de la justicia.** Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.
- **Gestión y representación política responsable.** La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control mutuo entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población.
- **Participación y rendición de cuentas.** Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y de los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección a los derechos y libertades civiles y políticas de la población.
- **Convivencia ciudadana.** La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

- **Política exterior**¹. La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz). Es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2002

Sistema electoral y partidos políticos

- Por primera vez se realizan votaciones separadas para escoger alcaldes, síndicos y concejales municipales de distrito, para un total de 4.900 cargos de elección popular.
- La abstención electoral en los comicios municipales de diciembre de 2002 y enero de 2003 fue en promedio del 70%.
- Se comprueban transgresiones a la legislación electoral en el manejo financiero de las campañas del PUSC, el PLN y el PRC.
- La Contraloría General de la República denuncia penalmente a varios dirigentes del PLN, el PUSC y el PRC, por supuestas irregularidades en la liquidación de gastos electorales de los partidos, con miras a recibir el subsidio estatal.

Administración de la justicia

- Entra en funcionamiento la Contraloría de Servicios del Poder Judicial.
- Se nombran en propiedad 154 jueces.
- El Colegio de Abogados convoca a un foro nacional sobre las necesarias reformas al Poder Judicial.
- Se introducen modificaciones en el proceso de valoración para el nombramiento de magistrados.

Gestión y representación política responsable

- Entra en vigor nueva normativa para la administración financiera y de presupuestos públicos.
- Seis ministros de Estado comparecen ante el Plenario Legislativo.
- Se produce una escisión en la fracción del Movimiento Libertario.
- Se aprueba la Ley de Contingencia Fiscal, acordada en la Asamblea Legislativa con representantes de sectores sociales organizados.

Participación ciudadana y rendición de cuentas

- Se nombra al nuevo jerarca de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Ciudadanos impiden alzas de tarifas de autobuses mediante oposiciones ante la ARESEP.

Convivencia ciudadana

- Se identificaron al menos siete alianzas entre organizaciones de un mismo sector o de diferentes sectores, con el objetivo de elaborar propuestas de agenda nacional.

Política exterior

- Se aplica por primera vez la Carta Democrática de la OEA, ante el rompimiento del orden constitucional en Venezuela.
- Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua logran un acuerdo en torno al diferendo del río San Juan.

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del país en materia del desarrollo humano sostenible. El capítulo 5, en particular, analiza el desempeño de la democracia costarricense desde la perspectiva de ese desarrollo y, en tal sentido, el capítulo se guía por la pregunta ¿cómo contribuye el desempeño de la democracia al desarrollo humano de Costa Rica? La respuesta a esta interrogante lleva, en primer lugar, a una verificación del cumplimiento de los requisitos institucionales de una democracia, cuestión en la que, como se ha señalado en informes anteriores, el país muestra un balance positivo. Por tanto, el capítulo se centra en valorar si lo acontecido en el 2002 se acerca o se aleja de las aspiraciones planteadas al inicio, que corresponden a los parámetros aprobados por el Consejo Consultivo del Informe².

El período de estudio en este Informe es el año 2002. No obstante, en la aspiración sobre el sistema electoral y los partidos políticos, el hecho más relevante -la realización de las elecciones nacionales en febrero y la segunda ronda presidencial en abril- fue analizado ya en el Octavo Informe. Por lo tanto, la presente edición se concentra en las elecciones municipales de diciembre 2002/enero 2003 y en el tema del financiamiento de los partidos políticos. El capítulo se basa en los resultados de las investigaciones realizadas por seis consultores y un grupo de asistentes, cuyas ponencias pueden consultarse en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Este Noveno Informe da continuidad al planteamiento conceptual y metodológico expuesto en el Informe anterior (Proyecto Estado de la Nación, 2002). Además, contiene algunas innovaciones. En la aspiración sobre gestión y representación política responsable se desarrolla un nuevo enfoque metodológico para valorar la producción legislativa desde el punto de vista de su contribución al desarrollo humano. En virtud de que la aspiración contempla que las “leyes y políticas garantizan la separación y el control mutuo entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población”, se llevó a cabo una codificación de las leyes aprobadas durante el año, con el fin de generar información que permitiera valorar el trabajo legislativo frente a la aspiración, con indicadores que van más allá de los números o temas, para identificar posibles indicadores cualitativos. Además se incluye un estudio sobre las consultas a la Sala Cuarta efectuadas por la Asamblea Legislativa, en el caso de las reformas constitucionales, como un medio para aportar elementos de juicio en el debate sobre el equilibrio de poderes en Costa Rica. Finalmente, conviene indicar que este año se actualizó la información recopilada para el Octavo Informe. Sin embargo, en el texto sólo se presenta aquella que forma parte del núcleo básico de indicadores de seguimiento o que muestra variaciones importantes con respecto a las tendencias previamente identificadas.

Marco conceptual

Congruente con el planteamiento del Octavo Informe, el presente capítulo se basa en un concepto amplio de democracia (véase también Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Se considera la democracia no sólo como un régimen político, sino como un sistema de organizar y ejercitar el poder en una sociedad y, por tanto, como una forma de convivencia social. En tanto modalidad de organización y de ejercicio del poder se espera que, frente a otras formas, cumpla con un conjunto de características específicas: las autoridades son electas libremente, el poder está sujeto al imperio de la ley y la organización y ejercicio del poder son respetuosos de y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas.

El capítulo adapta esta idea de democracia con ciertos ajustes, a fin de explicitar los vínculos con el desarrollo humano. Para los propósitos del Informe la democracia es:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejercita libremente sus derechos civiles y políticos.
- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas a la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas.
- Una convivencia ciudadana respetuosa de los derechos y la dignidad de los demás, que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democrático.

El Informe postula que la calidad democrática es el factor que puede explicar las diferencias en la contribución que una democracia hace al desarrollo humano en una sociedad. En general se plantea que, a mayor calidad democrática, mayor contribución al desarrollo humano (Proyecto Estado de la Nación, 2001 y 2002). La calidad de la democracia permite hacer efectivas las coincidencias normativas entre democracia y desarrollo humano. Por un lado, ciertos niveles de desarrollo humano son normativamente indispensables para el funcionamiento de una democracia (concepto definido como “habilitación mínima ciudadana”). Por otro lado, la democracia le garantiza a las personas mejores condiciones para el ejercicio de su agencia³ (O'Donnell, et al, 2003).

Valoración general

En 2002, el desempeño de la democracia costarricense fue decididamente positivo en la aspiración de gestión y representación responsable y en la de rendición de cuentas y participación ciudadana. En estos temas, los logros superaron los retrocesos, aunque el análisis identificó importantes debilidades no resueltas. En la aspiración sobre el sistema electoral y partidos políticos y, en cierta medida, en la de convivencia ciudadana, la situación empeoró, pues se dieron hechos, o se detectaron evidencias de significativos retrocesos. En ninguno de los casos, sin embargo, la situación es crítica, salvo en el tema del financiamiento político. En política exterior, el dinamismo observado en el 2001 perdió fuerza y, aunque el balance no es negativo, hay señales preocupantes. En la aspiración de administración de la justicia, la valoración es positiva, pero los progresos en la independencia y acceso ciudadano a la justicia coexistieron con situaciones contradictorias en materia de justicia pronta y cumplida. En resumen, el 2002 fue un año esperanzador en el corto plazo, pues en la mayoría de los asuntos examinados la evolución fue positiva. Desde una perspectiva de más largo plazo, varias de las mejorías consignadas estuvieron asociadas al “clima político” favorable de un primer año de gobierno y, por tanto, no necesariamente son duraderas, como en el caso del mayor ejercicio del control político por parte de la Asamblea Legislativa, hecho que ocurrió sin que haya un fortalecimiento constitucional y técnico de los mecanismos a disposición de las y los legisladores para realizar esa función. En otras áreas sí parece haber avances más sólidos: las labores de las entidades contraloras de la gestión pública, la independencia judicial y el acceso ciudadano a la justicia. Finalmente, hay temas en los que los hechos acaecidos ameritan una profunda deliberación y acción pública: la violencia social y las prácticas ilegales de financiamiento político.

Este año, el Informe valora el ámbito del sistema electoral y los partidos políticos como el de peor desempeño de la democracia costarricense, 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. A pesar de que se ampliaron las oportunidades para ejercer el derecho de elegir y ser electos -pues la reforma del Código Municipal (1998) extendió la base de funcionarios de elección directa y separó la realización de los procesos locales de los nacionales- y de que

el Estado cumplió con la organización de los comicios, proveyó los recursos necesarios y la contienda transcurrió sin denuncias por irregularidades, la ciudadanía se abstuvo de participar (en una proporción alta si se compara con otros países), lo cual incluso afectó la organización logística de los procesos. Por otra parte, si bien es positivo el hecho de que un mayor escrutinio público reveló con detalle las transgresiones a la legislación electoral por los partidos (PUSC, PLN y PRC, en especial el partido en el gobierno), la magnitud de estas violaciones, las debilidades del marco jurídico y la pasividad de entidades como el TSE y el Ministerio Público constituyen importantes debilidades en la convivencia democrática del país.

Se constataron progresos en la independencia, transparencia y apertura del Poder Judicial al escrutinio público, mediante iniciativas como la puesta en funcionamiento de la Contraloría de Servicios, el nombramiento en propiedad de casi una cuarta parte de los jueces, la oferta de información y servicios “en línea” (página *web*) y la continuación del proceso de modernización institucional. Además se han convocado instancias externas para discutir la situación de la administración de justicia (Colegio de Abogados y una comisión investigadora en la Asamblea Legislativa). En principio todas estas iniciativas tienden a aumentar el escrutinio público sobre el Poder Judicial, aunque en ocasiones generaron tensiones y controversias. En cambio, en el tema de justicia pronta no se registraron avances semejantes. Ciertamente hubo mejoras tangibles en materia penal, pues la mayoría de los tribunales aumentó el volumen de juicios con sentencia, atendiendo la directriz de “concentrarse” en los casos más antiguos, y buena parte de ellos incluso incrementó el número de sentencias en juicios más recientes. Sin embargo, hubo un retroceso en el ámbito laboral y no se observaron claras mejorías en el desempeño de las salas de la Corte Suprema. En materia penal, relevante desde el punto de vista del derecho a la debida defensa, aumentó el número de detenidos con prisión preventiva de más de 9 meses. Algunas materias que podrían no requerir trámites en los juzgados en todas sus etapas siguieron entabando el funcionamiento del Poder Judicial, en especial la de tránsito, que aporta la mayor cantidad de casos todos los años (sobre este punto la Asamblea Legislativa no ha tomado acción con respecto a las propuestas sometidas a su consideración por el Poder Judicial). En el tema de justicia cumplida, el Informe aporta elementos de juicio, pero no arriba a una valoración, pues la evidencia es todavía fragmentaria.

En la aspiración sobre gestión y representación política responsable se notaron progresos que conviene subrayar. El cambio político que se dio en las elecciones de 2002 -el multipartidismo parlamentario- activó y fortaleció el ejercicio del control político por parte de la Asamblea Legislativa, asunto que informes anteriores habían señalado como un serio vacío. El Plenario Legislativo realizó más sesiones de control político, comparecieron más funcionarios y jefes de la administración para rendir cuentas, se activaron los mecanismos de la Comisión Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y se establecieron más comisiones especiales de investigación que el año anterior. Asimismo, se abrió el proceso de deliberación de leyes estratégicas a la participación organizada: en el 2002 ocurrió la experiencia inédita de tener una comisión mixta con participación de algunos sectores con capacidad de incidir en la opinión pública, que discutió una reforma fiscal y logró un resultado tangible (la Ley de Contingencia Fiscal). Otro aspecto positivo es la mejor representación de sectores tradicionalmente subrepresentados (mujeres y afrocostarricenses). Empero, estos avances pueden ser, en su mayoría, frágiles, pues no se derivan de reformas institucionales a la organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa, sino del “clima político” imperante en su momento. Además, la existencia de más fuerzas con poder de veto ha hecho más complejo y lento el proceso legislativo. La posibilidad de que una iniciativa se convierta en ley disminuyó. Sigue sin resolverse la reforma al Reglamento Legislativo, por el bloqueo de uno de los partidos políticos, a pesar de que la mayoría de las fracciones ha decidido reformularlo. La apertura y acercamiento del ciudadano no organizado al proceso legislativo no experimentó ningún avance: se mantiene la posibilidad de que los proyectos de ley sean eximidos del requisito de publicación, los ciudadanos no tienen posibilidad de conocer los patrones de votación de sus representantes, aunque ahora tienen acceso a la información sobre el proceso legislativo a través de Internet y siguen dependiendo de la voluntad de los diputados para que sus iniciativas de ley sean acogidas. Finalmente, se detectó una debilidad en la calidad de la legislación aprobada: buena parte de ella reconoce nuevos derechos, amplía los existentes o establece nuevas obligaciones al Estado costarricense, en muchos casos sin una previsión de recursos para hacer efectivas tales disposiciones.

Mejóro la participación ciudadana en la evaluación y control posterior 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 los mecanismos institucionales de control horizontal: la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP. En este sentido merece especial mención el avance en el funcionamiento de los mecanismos de regulación de los servicios públicos; no sólo se amplió la participación ciudadana, sino que en los estudios de los servicios y tarifas se han introducido mecanismos de mayor control técnico, que reducen la discrecionalidad de los funcionarios, y se han fortalecido las acciones de control posterior, en lo que concierne al trámite que se da a las denuncias ciudadanas por los servicios públicos. No obstante, en esta materia persiste un vacío señalado en ediciones anteriores del Informe: la ausencia de trabajo coordinado entre las entidades de control.

En la aspiración de 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 la abundante oferta de armas pequeñas y livianas que circulan en el país. En el ámbito de la convivencia organizada no hay evidencias de una ampliación en la participación de las personas en las organizaciones de la sociedad civil, pero sí una importante novedad: las alianzas multisectoriales para presentar a la discusión pública propuestas sobre el desarrollo del país. La movilización social se mantuvo en un nivel bajo, como era de esperar en un año de transición gubernamental, y las acciones colectivas transcurrieron sin violencia, con excepción de dos episodios.

En el ámbito de la política exterior se debe resaltar el éxito de Costa Rica en el impulso a un instrumento jurídico de alcance global para combatir la práctica de la tortura alrededor del mundo. Este hecho es positivo a la luz de la aspiración de que la política exterior sea un factor activo y eficaz en la búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo humano. En materia de defensa y promoción de los intereses nacionales hay un cumplimiento dispar. 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 logró reducir las tensiones con Nicaragua. Sin embargo, en este último aspecto no existe consenso sobre los efectos jurídicos del

acuerdo logrado, en lo que concierne a los derechos nacionales que están en juego o a la protección de los derechos de los costarricenses que viven en la zona fronteriza; en síntesis, hay posiciones radicalmente opuestas en la valoración sobre si este fue el mejor arreglo para garantizar los intereses del país de forma permanente. Por otra parte, se mantienen rezagos en la tendencia, todavía marcada, a que la representación de Costa Rica en el exterior se haga principalmente a través de nombramientos políticos, no sometidos a los principios de idoneidad comprobada mediante concurso público. Finalmente, cabe señalar la escasa cultura de rendición de cuentas en la acción internacional del país, que se materializa en la ausencia de un registro que permita a las y los costarricenses enterarse de la forma en que Costa Rica vota en las organizaciones multilaterales, votos que por regla general son públicos y abiertos.

Sistema electoral y partidos políticos

Las elecciones municipales expanden oportunidades democráticas, pero resaltan debilidades

Las elecciones fueron libres y limpias

El año 2002 fue excepcional en la historia electoral de Costa Rica, pues en su transcurso se verificaron tres procesos: las elecciones generales en febrero, la segunda ronda presidencial en abril y la elección del resto de autoridades políticas de los gobiernos locales en diciembre. Dado que los procesos de febrero y abril de 2002 fueron examinados en el Octavo Informe, en la presente publicación se ofrece un análisis de las elecciones municipales de diciembre de 2002 y enero de 2003 (en virtud de que los comicios debieron ser pospuestos en diez cantones, que fueron severamente afectados por un temporal).

El sistema político costarricense ha ampliado las oportunidades para que las y los ciudadanos profundicen su derecho a elegir y ser electos. La reforma del Código Municipal, aprobada por los legisladores en 1998, extendió la base de funcionarios de elección directa y separó, por primera vez, 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 (1 presidente, 2 vicepresidentes, 57 diputados, 501 regidores propietarios y 501

CUADRO 5.1

Evolución de algunas variables e indicadores políticos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Administración de la justicia								
Oficinas judiciales de primera instancia								
Casos entrados	637.415	631.643	664.311	629.376	726.757	798.198	933.614	995.822
Tasa de crecimiento	18,4	-0,9	5,2	-5,3	15,5	9,8	17,0	6,7
Casos entrados menos casos de tránsito	287.726	287.538	315.156	329.396	362.783	378.653	396.074	400.758
Tasa de crecimiento	8,5	-0,1	9,6	4,5	10,1	4,4	4,6	1,2
Violencia doméstica								
<i>Casos entrados</i>		5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012
<i>Casos terminados</i>			7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.307
<i>Mantiene la medida provisional</i>			1.433	4.150	5.958	8.982	13.554	16.689
<i>No comparecencia de la víctima</i>			2.106	6.446	8.553	9.334	11.650	
Detenidos por tráfico de drogas según la Ley de Psicotrópicos	526	624	770	921	881	1.188	1.114	1.316
<i>Salas del Poder Judicial</i>								
Tasa de crecimiento del total de casos entrados a las salas del Poder Judicial	19,5	8,5	15,7	1,3	14,4	6,3	16,6	2,3
Tasa de crecimiento de los casos en trámite	-12,5	14,0	3,7	-8,9	33,5	-7,1	28,0	74,9
Sala Constitucional								
Recursos de hábeas corpus presentados	1.126	1.111	1.328	1.108	1.443	1.547	1.442	1.355
Recursos de amparo presentados	5.165	5.773	7.022	7.188	7.666	8.651	10.740	11.665
Acciones de inconstitucionalidad presentadas	338	345	399	350	369	329	338	289
Duración promedio de los hábeas corpus	1 mes	21 días	19 días	19 días	17 días	17 días	17 días	17 días
Duración promedio de los amparos	4 meses y 2 semanas	3 meses y 2 semanas	3 meses y 1 semana	3 meses	2 meses	2 meses 3 semanas	2 meses 3 semanas	2 meses 3 semanas
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad	39 meses y 2 semanas	37 meses y 3 semanas	26 meses	19 meses y 3 semanas	17 meses	25 meses 1 semana	20 meses 1 semana	24 meses 3 semanas
<i>Población carcelaria</i>								
Personas privadas de libertad (nivel institucional)	3.986	4.408	4.967	5.208	5.374	5.634	6.079	6.571
Privados de libertad sin condena	867	933	784	800	902	1.289	1.295	1.427
<i>Respeto a los derechos humanos</i>								
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical ^{1/}	33	37	26	31	17	68	51	65
Participación ciudadana y rendición de cuentas								
Casos en la Defensoría de los Habitantes								
Consultas	19.916	26.109	19.405	13.077	19.998	19.787	17.612	19.850
Expedientes abiertos	2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario			38	41	33	17	15	13
Audiencias públicas en la ARESEP		7	70	79	74	61	75	118

CUADRO 5.1 (continuación)

Número de personas que asistieron a las audiencias públicas			1.710	1.875	2.024	1.300	1.504	1.930
Casos presentados ante la Comisión Nacional de Competencia	14	45	78	52	62	59	81	58
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	781	1.872	2.515	2.230	2.150	1.650	938	702
Contralorías de Servicios Públicos			62	81	78	150	149	163

Resultados de gestión y representación política responsable

Proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa	357	297	265	397	521	407	360	525
Leyes aprobadas	95	68	128	73	127	101	176	75
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular ^{b/}					66	46	69	75
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa ^{c/}	23	20	15	25	29	28	26	14

Gobiernos locales

Ingreso total (millones de colones corrientes)	15.485,7	22.939,3	30.218,2	32.528,4	40.488,3	49.591,6	58.708,0	71.707,7
Carga tributaria ^{d/}	0,5	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Presión tributaria ^{e/}	39,9	45,4	41,2	40,6	36,3	37,5	37,5	35,4

Convivencia ciudadana

Sindicatos activos	348	319	283	279	212	205	253	219
Número de afiliados a sindicatos	171.428	165.075	152.778	134.998	141.880	132.855	146.884	150.944
Tasa de sindicalización ^{f/}	15	14	12	10	11	9	9	10
Cooperativas activas	293	249	517	526	556	551	501	453
Número de afiliados a cooperativas	358.885	359.314	379.732	412.368	376.821	416.273	457.482	519.581
Asociaciones solidaristas activas	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	163.473	170.406	178.819	188.239	175.381	185.342	184.998	187.548
Sociedades anónimas laborales	45	13	168	215	218	221	225	233
Asociaciones de desarrollo comunal activas	1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	41	46	45	45	47	46	48	45
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386

Seguridad ciudadana

Delitos contra la vida				14.605	14.349	14.394	14.170	7.362 ^{g/}
Delitos contra la propiedad				50.335	51.495	48.724	52.598	25.189 ^{g/}
Delitos sexuales				3.154	3.439	3.695	4.441	2.217 ^{g/}

a/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical en el período 1993-2000, elaborada por la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión (MTSS, 2001). Los datos del 2000 y el 2001 fueron tomados del MTSS, 2002.

b/ Empezó a funcionar en 1999.

CUADRO 5.1 (continuación)

c/ Convenios con organismos no financieros.

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de enero de 1995 entre el producto interno bruto real.

e/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de 1995 entre los ingresos totales de los gobiernos locales a precios de 1995.

f/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

g/ Las cifras del 2002 corresponden al primer semestre del año.

regidores suplentes), se agregaron 4.900 nuevos cargos de elección popular (casi 5 veces más). En el proceso electoral de diciembre y enero se eligieron 81 alcaldes, 162 alcaldes suplentes, 464 síndicos propietarios e igual cantidad de síndicos suplentes, 1.828 concejales de distrito propietarios e idéntica cantidad de concejales suplentes, 32 miembros propietarios y suplentes de 8 concejos municipales de distrito, y los 8 intendentes respectivos.

El TSE invirtió los recursos necesarios para sufragar el costo administrativo y se habilitó la misma cantidad de juntas receptoras de votos que para la elección nacional. El proceso se realizó sin denuncias por irregularidades que alteraran las preferencias de los electores y sin denuncias por amenazas a la integridad o patrimonio de las y los candidatas.

Ausencia de ciudadanos en las urnas es alta en comparación con otros países

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% de ellos decidió ejercer ese derecho. Por tanto, el abstencionismo pasó de un 30,6% en promedio en la elección de regidores de febrero de 2002, a un 70,3% en diciembre de ese mismo año y enero de 2003.

La falta de participación no solamente se vivió en la urnas. Una de las mayores complejidades que enfrentó el TSE en la organización del proceso fue el gran ausentismo de los miembros de mesa en la juramentación, lo que dificultó la instalación de las juntas receptoras de votos y obligó al Tribunal a poner en marcha planes de contingencia.

La experiencia internacional demuestra que los niveles de participación son menores en las elecciones locales que en las nacionales. Sin

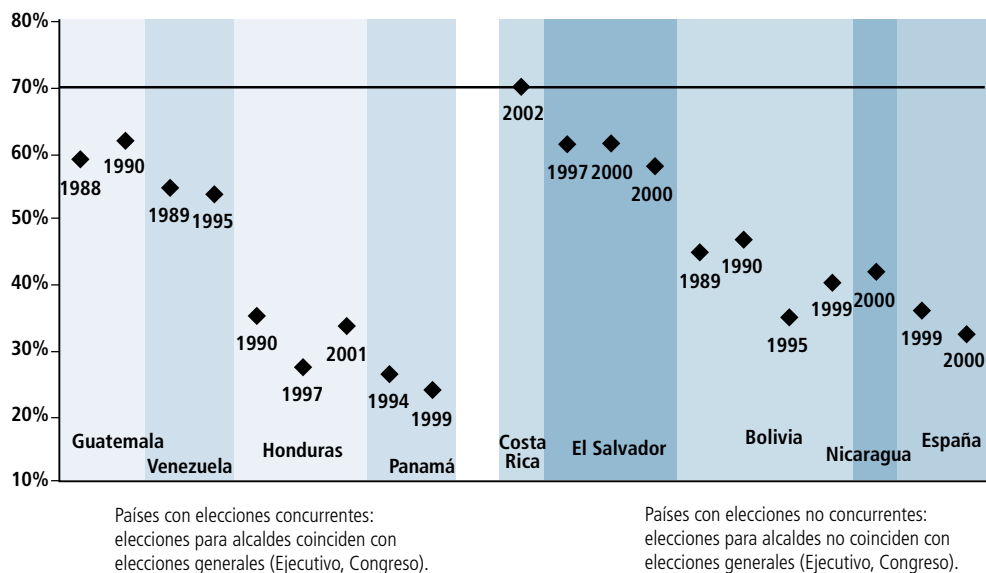
embargo, considerando los datos de varios comicios locales en un grupo de democracias iberoamericanas, Costa Rica presenta el más alto nivel de abstencionismo en este tipo de elección en un período de quince años, lo cual constituye una señal de alerta para su evolución política. El país se acerca a las dos naciones centroamericanas con mayor tradición abstencionista, El Salvador y Guatemala (gráfico 5.1).

Tal como sucede con las elecciones nacionales, no se pudo encontrar una relación entre el desarrollo social de los cantones, medido por el índice de desarrollo social de MIDEPLAN, y los niveles de abstencionismo. Hay cantones de bajo desarrollo social tanto entre los municipios de menor abstencionismo como entre los de mayor participación y los cantones de alto desarrollo social tuvieron un comportamiento variable. Por otra parte, en las elecciones municipales se dibujó la correlación entre el nivel de urbanización y el nivel de abstencionismo que se encontró en las elecciones de febrero de 2002 (en esa ocasión mientras más urbana y educada fuera la población en los cantones, menor era el abstencionismo). La mayoría de los cantones con mayor cantidad de población considerada como urbana (75%), pasó en diciembre de 2002 a tener un nivel de abstención superior al elevado promedio nacional. En seis de las siete provincias los cantones cabecera tienen los mayores porcentajes de abstencionismo: mientras el promedio de abstención nacional es 70,3%, en cabeceras de provincia es de 83%. Solamente en la provincia de San José la cabecera es superada por otros cantones.

Este alto abstencionismo generó un importante debate público, en el cual se han señalado distintos factores como posibles causas de esta situación: el hecho de que fue la primera vez que se realizó este tipo de elección, que la información a los electores fue insuficiente, que se efectuó tan

GRAFICO 5.1

Costa Rica: porcentaje de abstencionismo en elecciones para alcaldes municipales en países seleccionados, según concurrencia o no con las elecciones generales. 1988-2003



Fuente: Alfaro, 2003b.

sólo once meses después de la elección nacional, con partidos desgastados y desfinanciados, y que el 2002 fue un año anómalo, en que el país vivió tres procesos electorales en once meses, entre otros. A la fecha no se ha publicado un estudio minucioso sobre el tema, aunque los resultados de una encuesta de opinión pública de setiembre de 2002 ofrecen valiosos elementos de juicio (recuadro 5.1).

La insuficiente regulación y la ausencia de financiamiento político para los partidos que participan en las elecciones municipales son desafíos por resolver. Históricamente, las campañas locales han estado desprovistas de financiamiento público; no obstante, al celebrarse de manera conjunta con las nacionales, en la práctica eran subsidiadas por la recaudación de fondos que realizaban los partidos para los procesos nacionales. Al separarse ambos comicios, esto ya no ocurre. A esta situación se suma el incumplimiento de las normas mínimas de transparencia que exige la legislación. Al igual que las precandidaturas presidenciales, las donaciones recibidas por los candidatos a nivel municipal deben ser reportadas al TSE por medio de la tesorería de sus partidos, una obligación que muy pocos aspirantes cumplieron⁴.

Frágil recuperación de los partidos tradicionales⁵

En la elección de diciembre 2002-enero 2003, los partidos políticos tradicionales (PLN y PUSC) ganaron 75 de las 81 alcaldías (92,6%). Los cantones en los que obtuvieron más del 70% de los votos pasaron de ser 24 (29,6%) en la elección presidencial de febrero, a 43 (53%) en la de diciembre. Una buena parte de los cantones en los que en febrero de 2002 los partidos emergentes y locales habían logrado una base electoral de tamaño similar a la de los partidos tradicionales volvieron a ser municipios con predominio del control electoral bipartidista (mapa 5.1).

El PUSC fue el partido ganador. Obtuvo 48 de las 81 alcaldías en disputa y cosechó la mayor cantidad de votos en términos absolutos. Este partido mantiene un bloque "duro" de 25 cantones baluarte -municipios donde gana al menos dos elecciones consecutivas-, a los que sumó un nuevo cantón baluarte y arrebató 22 municipios que en anteriores elecciones habían sido ganados por otros partidos, especialmente el PLN. Para este último, los resultados fueron más precarios. De las 27 localidades donde triunfó, sólo 2 eran cantones baluarte y, aunque extendió su predominio

RECUADRO 5.1

Percepción ciudadana sobre las elecciones de alcalde 2002, recogida por la encuesta de PROCESOS y la UCR

Según una encuesta de opinión pública realizada conjuntamente por el Posgrado Centroamericano de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y PROCESOS, en el mes de setiembre del 2002⁶, el 40% de los entrevistados desconocía la existencia de las elecciones para alcalde que se realizarían nueve semanas después. Los hombres estaban más enterados que las mujeres (65,6% y 56,2%, respectivamente), lo mismo que los más adultos en relación con los más jóvenes (69,8% y 40,8%, en cada caso). Las diferencias más marcadas se observaron en el nivel educativo, ya que mientras el 80,2% de los universitarios sabía sobre las elecciones, aproximadamente la mitad de las personas con educación primaria y secundaria estaba al tanto del proceso.

El conocimiento de los candidatos es un factor importante para que las personas hagan su selección. De los encuestados que manifestaron estar dispuestos a votar en las elecciones de diciembre del 2002, cerca de un 78% señaló que el programa de gestión y el conocimiento personal del candidato eran los factores determinantes de su intención de voto. El 40% no consideró el partido político al que pertenecían los candidatos

como un factor significativo. No obstante, el 66% de las personas entrevistadas desconocía del todo a los y las postulantes de su comunidad, el 22% dijo haber oído el nombre de todos y el 12% dijo haber oído hablar de algunos de ellos.

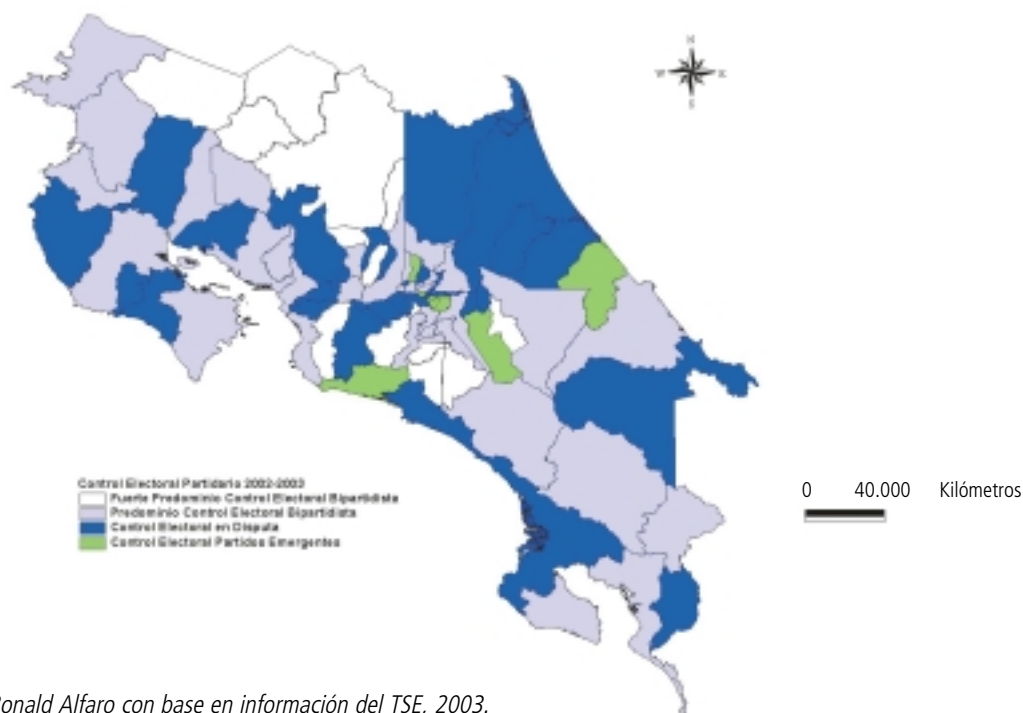
A nueve semanas de las elecciones de alcalde, la intención de asistir a los centros de votación era de un 60%, frente a un 22% que de antemano decidió no participar y un 17% que no respondió o aún no sabía. Sin embargo, en la práctica la participación fue mucho menor.

Como parte de las conclusiones del estudio se señala que este proceso se desarrolló en un contexto complejo, caracterizado por un clima de opinión mayoritariamente pesimista sobre el futuro del país, un conocimiento más bien pobre sobre el proceso electoral, una valoración en general positiva sobre las elecciones en términos de su significado democrático y un bajo nivel de conocimiento del elector sobre la oferta electoral.

Fuente: Espinoza et al, 2003.

MAPA 5.1

Costa Rica: control electoral partidario, elecciones municipales. 2002-2003



Fuente: Elaborado por Ronald Alfaro con base en información del TSE, 2003.

en 11 municipios (nuevos cantones baluarte), su bloque “duro” es considerablemente más pequeño que el del PUSC. Adicionalmente, el PLN triunfó en otros 14 cantones. El PAC ganó un cantón baluarte, pero perdió el control en 6 municipalidades donde había resultado victorioso en las elecciones de febrero (cuadro 5.2).

Es prematuro afirmar que esta recuperación de los partidos tradicionales revierte la tendencia al abandono del bipartidismo que en el ámbito local se venía observando desde 1994. La recuperación fue frágil, no sólo por el muy alto nivel de abstencionismo ya comentado, sino porque el margen de victoria entre el partido ganador y el partido emergente que obtuvo la mayor votación (generalmente un tercer lugar), fue estrecho en la mayoría de los cantones. La diferencia fue de entre 0,1% y 4,9% del padrón electoral en 36 de las 81 municipalidades (47,4%) (cuadro 5.3).

Estrecho margen de maniobra de los alcaldes electos

Los primeros alcaldes electos en forma directa obtuvieron, en general, un débil mandato. La mayoría ganó por un margen muy 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 políticamente fraccionados, con representación de varios partidos, en los cuales los alcaldes, en teoría, tienen como “aliados” a 2 regidores en promedio (personas que forman parte de la misma agrupación política que el alcalde). Los cantones en los que el alcalde cuenta con un mayor número de regidores afines políticamente son San José, San Carlos, Nicoya, Puntarenas, Limón y Pococí. En el polo opuesto están los alcaldes de Matina y

CUADRO 5.2

Ganancias y pérdidas electorales para los partidos que participaron en las elecciones de alcalde de diciembre 2002 y enero 2003

Resultado electoral	Unidad Social Cristiana	Liberación Nacional	Otros partidos ^{a/}	Total
Total de cantones ganados diciembre 2002/enero 2003	48	27	6	81
Mantiene como cantón baluarte ^{b/}	25	2	1	28
Porcentaje de total ganado	52,1	7,4	17,6	34,6
Nuevos baluartes ^{c/}	1	11	1	13
Porcentaje de total ganado	2,1	40,7	17,6	16,0
Arrebata a partido tradicional ^{d/}	16	12	4	32
Porcentaje de total ganado	33,3	44,4	66,7	39,5
Arrebata a otros partidos ^{e/}	6	2		8
Porcentaje de total ganado	12,5	7,4		9,9

a/ Otros partidos: Acción Ciudadana, Auténtico Paraiseño, Curridabat Siglo XXI, Guanacaste Independiente, Independiente Obrero, Renovación Costarricense.

b/ Mantiene cantón como baluarte: un mismo partido gana tres elecciones seguidas: regidores de febrero 1998, febrero 2002 y la elección de alcalde de diciembre 2002/enero 2003.

c/ Nuevos baluartes: un mismo partido gana dos elecciones seguidas: regidores de febrero 2002 y alcaldes de diciembre 2002/enero 2003.

d/ Arrebata a partido tradicional: el PUSC o el PLN pierden la elección de alcaldes de diciembre 2002/enero 2003 en un cantón que había ganado en febrero 2002.

e/ Arrebata a otros partidos: un partido emergente o cantonal pierde la elección de alcalde de diciembre 2002/enero 2003 en un cantón que había ganado en febrero 2002.

Fuente: Alfaro, 2003b, con base en TSE y Proyecto Estado de la Nación, 2002.

CUADRO 5.3

Distribución absoluta y relativa de las municipalidades en las elecciones de alcalde 2002-2003, según margen de victoria del partido ganador, en relación con el segundo o tercer partido más votado

Margen de victoria	Partido ganador y segundo lugar		Partido ganador y partido no tradicional más votado	
	Número de cantones	Porcentaje	Número de cantones ^{a/}	Porcentaje
Muy estrecho ^{b/}	60	74,1	36	47,4
Estrecho ^{c/}	14	17,3	23	30,3
Moderado ^{d/}	5	6,2	11	14,5
Amplio ^{e/}	1	1,2	3	3,9
Muy amplio ^{f/}	1	1,2	3	3,9
Total	81	100,0	76	100,0

a/ La suma de 76 se debe a que en 5 cantones no se presentaron partidos que no fueran los dos tradicionales.

b/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado está en el rango 0-4,9% del padrón electoral.

c/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado se ubica en el rango 5-9,9% del padrón electoral.

d/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado está en el rango 10-14,9% del padrón electoral.

e/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado está en el rango 15-19,9% del padrón electoral.

f/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado es superior al 20% del padrón electoral.

Fuente: Alfaro, 2003b, con base en datos del TSE.

Nandayure, quienes no cuentan con miembros afines dentro del concejo, pues la agrupación a la que pertenecen no está representada en este órgano municipal. Esta complejidad política genera mayores exigencias en materia de negociación, pues los alcaldes deberán materializar acuerdos y consensos a lo interno del concejo (que en promedio tiene más regidores opositores que aliados), para llevar a cabo sus iniciativas. A esto se suma la difícil situación financiera de buena parte de las municipalidades, que limita aún más las posibilidades de acción (recuadro 5.2)

Participación femenina: más candidatas, pero con menor elegibilidad

Dos aspectos sobresalen al analizar la participación de las mujeres en la contienda electoral municipal. En los casos en que la asignación de escaños se resuelve a partir del criterio de representación mayoritaria, por lo general resulta ganador un mayor número de hombres. Por otra parte, en la asignación de escaños que se efectúa por el principio de representación proporcional, las mujeres alcanzan una cantidad de plazas que supera el 40% previsto en la legislación. Debe resaltarse, además, que las mujeres tienden a presentarse con más frecuencia como candidatas a

puestos deliberativos que a puestos ejecutivos. Con excepción del cargo de intendente, las mujeres tienen menor elegibilidad que los hombres: siempre hay más candidatas por cada mujer electa en un puesto público que candidatos por cada hombre electo (cuadro 5.5).

Escrutinio sobre el financiamiento político revela violaciones a la legislación electoral

El financiamiento de campañas y partidos políticos se situó en el centro del debate nacional en el 2002. La celebración de tres procesos electorales durante el año, la prominencia de la lucha contra la corrupción en la agenda nacional, la activación de múltiples mecanismos de control sobre la actividad financiera de los partidos y la aparición de abundante evidencia de prácticas cuestionables de financiamiento político en las principales agrupaciones, se conjugaron para dar al tema una relevancia probablemente inédita, y sin duda mayor que en cualquier otro momento de la última década. El tema se convirtió en un punto de discusión recurrente, tanto durante las etapas finales de la campaña presidencial, como, sobre todo, luego de pasada ésta. El revuelo alcanzó a afectar al propio Presidente de la República, en cuya campaña se concentraron las más

RECUADRO 5.2

Las nuevas autoridades municipales trabajan en medio de una delicada situación financiera

Los alcaldes electos en diciembre de 2002 y enero de 2003 enfrentan, en general, una situación presupuestaria endeble, que limita severamente su capacidad para generar cambios y mejoras en sus comunidades. La mayoría de las municipalidades tuvo en el 2002 un ingreso per cápita inferior a 30.000 colones anuales (cuadro 5.4), y en muchos casos menor a 20.000 colones anuales. En 5 de los 9 cantones que tienen más de 100.000 habitantes el ingreso municipal per cápita es inferior a 10.000 colones por año. De acuerdo con la Contraloría General de la República, además de la escasez de recursos los municipios tienen serios problemas de gestión presupuestaria, que les impiden prestar servicios eficientes y de calidad. Los

pendientes de cobro ascendieron a 16.194 millones de colones en el 2002, lo que representa un 27,3% del total de ingresos recaudados en el 2001, y un 41,1% de los recursos propios de las municipalidades. En cuanto a los servicios, en términos generales los costos son superiores a los montos que se recaudan por su prestación, en razón de que muy pocos municipios tienen mecanismos para la revisión periódica de las contribuciones y las tasas por servicios. A pesar de las necesidades que tiene la población, en el 2001 las municipalidades no ejecutaron recursos disponibles por más de 2.600 millones de colones y 13.000 millones de colones de sus presupuestos respectivos.

CUADRO 5.4

Distribución de las municipalidades por rangos de población del cantón, según rangos de ingreso municipal per cápita. 2002^{a/}

Ingreso municipal per cápita	Población del municipio							
	Menos de 20.000 habitantes		De 20.001 a 100.000 habitantes		Más de 100.000 habitantes		Total general	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Abs.	Rel.	
Menos de 10.000 colones	3	12,0	9	19,1	5	17	21,0	
De 10.001 a 20.000 colones	13	52,0	30	63,8	2	45	55,6	
De 20.001 a 30.000 colones	6	24,0	7	14,9	1	14	17,3	
Más de 30.000 colones	3	12,0	1	2,1	1	5	6,2	
Total general	25	100,0	47	100,0	9	81	100,0	

a/ No incluye los concejos municipales de distrito que liquidan presupuesto ante la Contraloría General de la República.

Fuente: Alfaro 2003b, con base en CGR, 2002.

Como se consignó en el Octavo Informe, en el año 2001 se aprobó una reforma al artículo 170 de la Constitución Política, que asigna un 10% de los ingresos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades. La reforma prevé una asignación progresiva, a razón de un 1,5% por año, hasta completar el 10%, condicionada a la promulgación de una ley que especifique las competencias por trasladar a los entes municipales, que aún espera aprobación legislativa. Por otra parte, al aprobarse la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria se 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 para la conservación y mantenimiento de la red vial cantonal. No obstante, estos recursos tampoco han podido ser utilizados por los municipios. En el 2002 únicamente se giraron 3.122,9 millones de colones del total de 8.000 millones esperados; de esta suma sólo se ejecutaron 472,7 millones de colones, pues los recursos fueron recibidos por las municipalidades en el último cuatrimestre del año.

Fuente: CGR, 2002; Alfaro, 2003a y elaboración propia.

CUADRO 5.5

Elegibilidad de hombres y mujeres en las elecciones municipales de diciembre 2002 y enero 2003^{a/}

Descripción	Total	Hombres	Mujeres	
			Absolutos	Porcentajes
Puestos en órganos ejecutivos				
Candidatos a alcalde	365	326	39	10,7
Alcaldes electos	81	74	7	8,6
Candidatos por cada alcalde electo	4,5	4,4	5,6	
Candidatos para intendente	26	24	2	7,7
Intendentes electos	8	6	2	25,0
Candidatos por cada intendente electo	3,3	4,0	1,0	
Puestos en órganos de deliberación				
Candidatos a síndicos	1.774	1.259	515	29,0
Síndicos electos	456	328	128	28,1
Candidatos por cada síndico electo	3,9	3,8	4,0	
Candidatos a miembros de concejos de distrito	5.948	2.881	3.067	51,6
Miembros de concejo de distrito electos	1.824	990	834	45,7
Candidatos por miembro electo del concejo	3,3	2,9	3,7	
Candidatos a miembros de concejos municipales	101	48	53	52,5
Miembros de concejo municipal de distrito electos	8	6	2	25,0
Candidatos por miembro electo del concejo	12,6	8,0	26,5	
Total de candidatos	8.214	4.538	3.676	44,8
Total de puestos electos	2.377	1.404	973	40,9
Candidatos por puesto electo	3,5	3,2	3,8	

a/ No se contabiliza el distrito administrativo Isla del Coco, pues es un parque nacional.

Fuente: Alfaro, 2003b, con base en información del TSE.

serias revelaciones de procedimientos ilegales de recaudación de fondos electorales (Casas, 2003)⁷.

Disminuye el financiamiento público y la legislación electoral muestra débiles controles

En materia de financiamiento político Costa Rica cuenta con un marco regulatorio longevo y consolidado en algunos aspectos, e incipiente y frágil en otros. Así, en tanto el sistema de subsidios estatales directos a los partidos data de 1954 (y es el segundo más antiguo del mundo⁸), la regulación del financiamiento privado a las agrupaciones políticas fue introducida apenas a finales de 1996. En esta última materia, los partidos únicamente están obligados a presentar reportes

periódicos de sus ingresos al TSE. Sin embargo, el contenido de tales reportes no es verificado por el Tribunal, que ha interpretado que carece de potestades legales expresas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los reportes financieros de los partidos (Casas, 2002; Proyecto Estado de la Nación, 2002; Proyecto Estado de la Nación-PNUD, 2003).

Como resultado de la intervención de la CGR, los controles sobre el uso de los subsidios estatales se han fortalecido significativamente en los últimos años⁹, mientras que otros aspectos, como los niveles de gasto electoral, permanecen virtualmente desprovistos de regulación. El régimen sancionatorio incluye penas de prisión (de 2 a 6 años) para las violaciones, pero es débil, ya

que, por mala técnica legislativa, el Código Electoral no define expresamente cuáles personeros partidarios serán considerados responsables en caso de transgresión a la legislación, sino que dirige las sanciones al partido político en términos generales. En la práctica, el control del financiamiento electoral, más allá del aporte público, recae sobre otros mecanismos, como los instrumentos internos dispuestos por los propios

partidos y las diversas instancias de escrutinio público (sociedad civil y medios de comunicación), político (Asamblea Legislativa) y legal (Contraloría General de la República). Las características del marco legal vigente se presentan en el cuadro 5.6

El gasto electoral de los partidos políticos es difícil de estimar, ya que estos no reportan al TSE la totalidad de sus recaudaciones privadas.

CUADRO 5.6

Regulación del financiamiento político. 2002

Regulación de fuentes de financiamiento	Control de fuentes privadas	Nacionales	-Se prohíben contribuciones anónimas
		Extranjeras	-Límite por donador: 35.000 dólares por ciclo electoral aproximadamente
			Prohibidas (excepto para investigación y educación partidaria)
	Subsidios estatales directos	Receptor	Partidos, no candidatos
		Entrega	Reembolso electoral, previa liquidación de gastos
		Barrera	4% de los votos, o 1 escaño
		Criterio de distribución	Proporcional a los votos
		Monto	Definido por la Constitución Política: 0,1% del PIB
			Total en 2002 (previo a liquidación): 14,2 millones de dólares
			Por votante registrado/año: 1,6 dólares
	Subsidios estatales indirectos		-Franquicia postal
			-Uso de instalaciones públicas
			-Apoyo institucional a fracciones legislativas
Regulación de gastos electorales	Topes de gasto		No hay
	Límite de duración de campaña		El Estado sólo paga gastos en la campaña oficial (tres meses y medio), pero no se impide la publicidad electoral fuera de ese período
Reglas de transparencia financiera	Contribuciones		-Reportes trimestrales a la autoridad electoral (mensuales durante la campaña)
	Gastos		-Precandidatos presidenciales reportan donaciones al tesorero partidario.
	Auditoría		Receptores del subsidio deben justificar sus gastos electorales ante la CGR.
			Sólo sobre subsidios estatales
Régimen sancionatorio			Violación de las prohibiciones y limitaciones en materia de financiamiento acarrea prisión de 2 a 6 años

Fuente: Casas, 2003, con base en la Constitución Política, el Código Electoral e información del TSE.

En consecuencia, el monto reportado ante la CGR sólo refleja una parte del gasto efectivamente realizado. Estos gastos reportados, al cabo de la primera ronda presidencial del 2002, aumentaron marginalmente con respecto al último proceso electoral, manteniéndose, de hecho, muy por debajo del total detectado en 1994 (gráfico 5.2). Sin embargo, es evidente que la segunda ronda presidencial y, en menor grado, la elección de alcaldes añadieron costos sustanciales al ciclo electoral. Estos costos adicionales son, nuevamente, de muy difícil estimación, toda vez que ambas etapas estuvieron desprovistas de subsidios estatales, por lo que los partidos no se vieron obligados a presentar liquidaciones de gastos ante la CGR. Diversas manifestaciones públicas de los responsables financieros de los dos partidos mayoritarios sugieren que la segunda ronda electoral agregó entre 600 y 1.000 millones de colones al gasto electoral (entre 1,7 y 2,8 millones de dólares al tipo de cambio vigente en abril de 2002)¹⁰.

La celebración de estos nuevos comicios y las elecciones primarias abiertas, singularmente onerosas en ambas agrupaciones mayoritarias -extendidas, esta vez, a la disputa interna por las curules legislativas- permiten inferir que el ciclo electoral

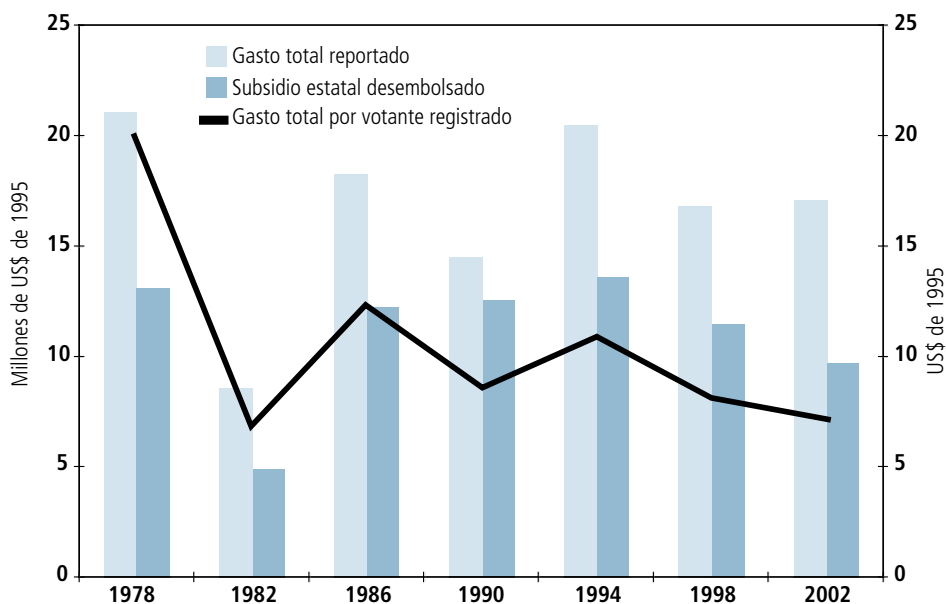
1998-2002 fue, casi con seguridad, el más oneroso de los últimos veinticinco años en términos absolutos. En cambio, el subsidio público cubre una proporción cada vez menor de los gastos electorales reportados por los partidos, que, como se ha dicho, son sólo una parte del gasto electoral total. Así, el subsidio pasó de representar el 86,9% del gasto reportado en el proceso eleccionario de 1990, al 56,7% en el del 2002 (nivel similar al existente a finales de la década de los setenta). En resumen, ante la disminución del subsidio estatal y el incremento del gasto, el sistema político está generando más dependencia del financiamiento privado para las campañas electorales¹¹. La fragilidad de los controles institucionales sobre el financiamiento privado de los partidos ha coincidido con una utilización más intensa que nunca de tales recursos (gráfico 5.2).

Graves irregularidades en el financiamiento del PUSC, el PLN y el PRC

En el 2002, el intenso y cada vez más eficaz escrutinio público sobre el financiamiento político permitió detectar serias irregularidades en la campaña del actual Presidente de la República y en el PLN. Estas incluyen la existencia de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de

GRAFICO 5.2

Costa Rica: gasto electoral en elecciones presidenciales. 1978-2002^{a/}



a/ Gastos reportados por los partidos a la CGR. Excluye, en lo fundamental, gastos de la segunda ronda presidencial. No considera los gastos incurridos en los procesos internos de selección de candidatos.

La escala izquierda del gráfico se aplica para las variables de gasto total reportado y el subsidio estatal desembolsado. La escala derecha se aplica a la variable de gasto total por votante.

Fuente: Casas, 2003, con base en datos de la Contraloría General de la República.

Más detalle sobre la legislación y situación del financiamiento político,

consúltese el documento "Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales" elaborado por Kevin Casas Zamora para el presente Informe, en www.estadonacion.or.cr

las estructuras formales de los partidos; la omisión de reporte al TSE, de las donaciones canalizadas a través de dicha estructura paralela; la recepción de contribuciones de empresas e individuos extranjeros; la recepción de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el Código Electoral y la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes.

Las principales irregularidades conocidas al momento de redacción de este Informe (julio de 2003) se centran en la campaña del actual mandatario. Según la información disponible al 30 de junio del 2003, los depósitos recibidos en cuentas bancarias paralelas no declaradas por el PUSC ascendieron a 2.444 millones de colones. En la campaña electoral del PLN también se dieron irregularidades pero, hasta ahora, las denuncias han sido sobre montos pequeños y no se conoce con certeza su magnitud. También ha trascendido la existencia de serios problemas en el Partido Renovación Costarricense (PRC).

En la detección de tales hechos ha desempeñado un papel clave el escrutinio público, ejercido por organizaciones ciudadanas, medios de comunicación e instituciones públicas. Los medios de comunicación colectiva han mantenido una atención constante en este tema, tanto en sus secciones de información -reportajes originados en el periodismo investigativo- como en sus espacios de opinión. Las constantes revelaciones han obligado a las personas y partidos involucrados a modificar su comportamiento inicial de silencio y negación. Cabe destacar el papel fiscalizador de la organización Transparencia Internacional-Capítulo Costa Rica, en seguimiento de su propuesta de "Acuerdo de Transparencia", suscrita por varios candidatos presidenciales, así como los esfuerzos de la organización internacional IDEA por colocar este asunto en la agenda pública.

Asimismo, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y la Sala Constitucional han jugado un rol decisivo en la detección de las irregularidades en el financiamiento político. La Asamblea Legislativa estableció una comisión investigadora en esta materia durante la campaña 2001-2002, cuyas labores continúan hasta el día de hoy, con el mandato de recomendar y dictaminar la legislación electoral necesaria (Venegas, 2002). Por su parte, la Contraloría, detectó presuntas irregularidades en las liquidaciones de gastos que le fueron presentadas por los partidos, como requisito para recibir el subsidio electoral. En abril de 2003, esta institución

denunció ante el Ministerio Público a 7 dirigentes del PUSC, el PLN y el PRC (entre ellos los tesoreros de los partidos mayoritarios y un exdiputado del PRC), por los delitos de estafa, uso de documento falso, falsedad ideológica, tentativa de estafa, defraudación tributaria y fraude de simulación. Aunque la detección de graves transgresiones en el curso de la liquidación de gastos electorales no es, en modo alguno, una novedad¹², la denuncia interpuesta por la CGR es, muy probablemente, el primer intento por sentar responsabilidades en sede penal en los casi cincuenta años de existencia del proceso de liquidación. Además, hubo una denuncia penal contra los responsables financieros de la campaña del actual mandatario (Ramírez y Moya, 2003). La acción fue desestimada por el Ministerio Público, en virtud de que los hechos denunciados no resultaban punibles, por no estar individualizada la responsabilidad penal en la respectiva norma del Código Electoral (Ramírez y Moya, 2003). Finalmente, al momento de la redacción de este Informe, la Sala Constitucional en su voto 3489-03 había procedido a levantar el secreto bancario en materia de financiamiento político (las implicaciones de este fallo serán analizadas en el Décimo Informe).

Frente a los hallazgos de irregularidades, producto de la actividad de diversas entidades públicas y privadas, resalta la pasividad del TSE y del Ministerio Público en este ámbito, así como las debilidades del marco jurídico. La mera existencia de topes a las contribuciones privadas y la prohibición de recibir donaciones anónimas y de extranjeros no evitó la recaudación de éstas, sino que, simplemente, motivó el traslado de los fondos al exterior o el ocultamiento de información al TSE (Fonseca, 1999).

Administración de la justicia

En el año 2002 hubo progresos en cuanto a independencia judicial y acceso ciudadano a la justicia. En cambio, la evolución en el tema de la justicia pronta fue más lenta, y exhibe una mezcla de logros y rezagos. En materia de justicia cumplida, el Informe no logró recopilar la información requerida para rendir una valoración; por ello, presenta datos relevantes sobre algunos asuntos y llama la atención sobre la necesidad de generar nueva información.

Avances en la independencia judicial

Por independencia judicial se entiende la ausencia de presiones o influencias externas que, a la hora de juzgar, introduzcan elementos

adicionales a los méritos del caso. Esta independencia no está garantizada cuando las decisiones del administrador de justicia son vulnerables, en razón de amenazas a su integridad o a su patrimonio, la inestabilidad en el empleo o las posibilidades de ascenso y la falta de recursos para desarrollar su labor con autonomía de otras instituciones. Dado que la independencia judicial está constitucional y legalmente establecida en Costa Rica, el Informe se centra en otros indicadores para valorar esta materia: la asignación de recursos al Poder Judicial, los procedimientos para elegir a las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la estabilidad de los jueces y su autonomía frente a las máximas autoridades judiciales.

La autonomía funcional del Poder Judicial está garantizada mediante la asignación fija del 6% del Presupuesto Nacional. En el 2002, por segundo año consecutivo y pese al contexto de restricción fiscal, se otorgó a este Poder un monto ligeramente superior a esa proporción: un 6,8%, hasta la fecha el valor más alto asignado. Sin embargo, las autoridades judiciales reiteraron que los recursos son insuficientes para dar un servicio adecuado, en virtud del gasto que generan dependencias fuera del ámbito jurisdiccional (entre ellas el Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público y la Defensa Pública) creadas con posterioridad a la disposición constitucional, que absorben el 40% de los recursos. Un estudio realizado por el Colegio de Abogados en el 2002 señala problemas de manejo presupuestario en el Poder Judicial. En el período 1993-2000 su personal aumentó muy por encima del resto del sector público, cuyo nivel de crecimiento ha sido menor que el incremento de la población (Colegio de Abogados, 2003). En este contexto, los ámbitos administrativo y auxiliar son los que presentan mayor crecimiento y se constituyen, por ende, en disparadores del gasto laboral. El ámbito jurisdiccional, por su parte, mantiene un ritmo de aumento proporcional al de la población. En todo caso, en el período 1997-2000, el gasto en personal en el sistema de administración de justicia creció entre 30% y 50%, frente a un aumento no mayor del 20% en los casos entrados. Concluye el estudio que este problema, junto con el de la inclusión de materias que podrían no requerir trámites en los juzgados en todas sus etapas (tránsito, cobros, etc.), están teniendo una incidencia marcada en la utilización de los recursos asignados al Poder Judicial.

Por otra parte, en el 2002 la Asamblea Legislativa sustituyó a tres magistrados que se jubilaron, mediante un proceso en el que se introdujeron nuevas metodologías para la valoración de

los atestados de los candidatos, a fin de utilizar criterios más consistentes y comparables. Esto implica procesos de selección más técnicos y abiertos al escrutinio público. Finalmente, en el tercer indicador de independencia judicial, la estabilidad laboral de los jueces, ocurrió un importante progreso que debe ser subrayado: el Poder Judicial nombró en propiedad a 154 jueces que se encontraban laborando en condición de interinazgo (cerca del 25% de la planilla de jueces).

No obstante, existe un aspecto de índole estructural que perjudica la independencia jurisdiccional y que sigue sin ser resuelto: el hecho de que una sola estructura (la Corte Plena) tiene funciones tanto jurisdiccionales como administrativas. Pese a las medidas adoptadas por la Corte Suprema, continúan las alegaciones con respecto a la intervención de los magistrados, tanto en el nombramiento de jueces de segunda instancia como en asuntos administrativos (Colegio de Abogados, 2003). Por esta razón, un foro de discusión convocado por el Colegio de Abogados recomendó el establecimiento de una estructura organizativa del Poder Judicial que releve a los magistrados de toda función e intervención administrativa, para que estos se concentren en la función de gobierno (definición de políticas y estrategias) y deleguen aquellas funciones en un cuerpo gerencial y autónomo.

Mejoras en el acceso ciudadano al sistema de justicia

En una democracia, el acceso ciudadano a la justicia es un factor clave en el funcionamiento del Estado de derecho. El acceso se refiere tanto a la posibilidad de recurrir libremente a la justicia cuando las personas así lo requieran, como al ejercicio del escrutinio público sobre la actuación de las instituciones y autoridades judiciales. La primera cuestión se relaciona con la igualdad legal entre las personas, mientras que la segunda expresa el derecho de las y los ciudadanos de ejercer control sobre los servidores públicos y someterlos a procesos de rendición de cuentas. Recuérdese que en una democracia la soberanía del poder reside en la ciudadanía.

En cuanto a la primera dimensión del acceso a la justicia, la posibilidad de recurrir libremente a ella, en Costa Rica ésta se encuentra en términos generales garantizada. En el 2002 ingresó casi un millón de nuevos casos al sistema (sobre una población de poco más de cuatro millones de personas), como se verá más adelante. Un estudio reciente mostró que, en comparación con

los demás países de Centroamérica, en Costa Rica las personas recurren a la Sala Constitucional veinte veces más: en el 2001 esta instancia recibió 306 casos por cada 100.000 habitantes, en contraste con un promedio de aproximadamente 15 casos por cada 100.000 habitantes en los demás países del área (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Sin embargo, aunque el sistema de administración de justicia cubre todo el territorio nacional, con diferencias que no son especialmente marcadas, se mantiene una situación desfavorable para los pobladores de las reservas indígenas (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

En la segunda dimensión del acceso a la justicia, la apertura al escrutinio público y la rendición de cuentas, en el 2002 se dieron avances notables y, en ciertos extremos, controversiales. En efecto, en ese año entraron a funcionar nuevas instancias abiertas al público (la Contraloría de Servicios) y se perfeccionó el uso de medios informáticos (la página *web*) para informar sobre la operación del Poder Judicial. En contraste, el Tribunal de la Inspección Judicial fue nuevamente centro de tensión y el establecimiento de una comisión investigadora sobre el Poder Judicial en la Asamblea Legislativa, hecho inédito en la historia del país, provocó enfrentamientos públicos.

La Contraloría de Servicios del Poder Judicial es el primer canal institucional de comunicación que los usuarios tienen a su disposición. En su primer año de labores, la Contraloría contó con

una oficina central en el edificio de la Corte Suprema de Justicia y habilitó tres oficinas más (Segundo Circuito de San José, edificio del OIJ y edificio de tribunales del Primer Circuito Judicial de San José)¹³. Es temprano para dilucidar si el sistema atendió las demandas planteadas por los usuarios a la Contraloría, para saber si esta instancia fue dotada con los instrumentos necesarios para tener una incidencia en los procesos de administración de justicia o si, por el contrario, se trata tan sólo de una oficina de quejas que se resuelven individualmente, sin generar cambios en la rendición de cuentas de los administradores de justicia. Los datos iniciales corroboran que los usuarios siguen percibiendo problemas en la aplicación de una justicia cumplida; el principal motivo que tuvieron para acudir a la Contraloría fue el retardo en el proceso, con 527 casos (38%), seguido por problemas en el trámite de los expedientes (25,6%), tales como la inconformidad con disposiciones administrativas del despacho o con las notificaciones. Del total de 1.164 gestiones presentadas ante la Contraloría, la mayoría (83,6%) se relacionaba con el ámbito jurisdiccional (cuadro 5.7).

En este primer año, entre las diez oficinas que fueron objeto de la mayor cantidad de denuncias, seis pertenecen al Segundo Circuito Judicial de San José (Goicoechea), donde se concentra la mayoría de los “megadespachos” existentes en el Poder Judicial, con un total de 248 casos. Los juzgados de trabajo y de pensiones alimentarias de ese Circuito fueron, por mucho, los más denunciados, con 88 y 64 gestiones, respectivamente. Entre esos diez despachos se encuentra también la Sala Constitucional, con 23 casos, 15 de los cuales se referían a en el proceso.

Otra instancia a disposición de los usuarios es el Tribunal de la Inspección Judicial. El Octavo Informe documentó los problemas en el régimen disciplinario de los jueces, que en el 2001 generaron fuertes tensiones entre estos y el Poder Judicial. En el 2002 el citado Tribunal vivió un período de crisis a raíz de un conflicto interno entre sus integrantes, lo que motivó la intervención de la Corte Plena y una nueva conformación del Tribunal, por jubilación de dos de sus miembros y la separación temporal del tercero. El nuevo órgano introdujo cambios en los criterios de admisibilidad y en el método de valorar las denuncias (Solana, 2003). Se carece de elementos de juicio para determinar si estos ajustes representan mejoras o no en el escrutinio sobre la labor de los administradores de justicia, a la vez que se respeta su derecho al debido pro-

CUADRO 5.7

Gestiones ingresadas a la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, según tipo. 2002

Tipo de gestión	Cantidad	Porcentaje
Total	1.393	100,0
Retardo en el proceso	527	37,8
Trámite ^{a/}	357	25,6
Mala atención	187	13,4
Extravío de expedientes	62	4,5
Atención lenta	30	2,2
Otras	230	16,5

a/ Corresponde a problemas relacionados con notificaciones, inconformidad con disposiciones administrativas del despacho y aspectos propios de la tramitación de expedientes del Poder Judicial.

Fuente: Oficio C-197-2003 de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial.

ceso. Lo que muestran los datos es que el nuevo Tribunal fue menos proclive a sancionar. De las 1.237 denuncias presentadas en el 2002, se desestimó el 51,6%, un descenso de casi 20% con respecto al 2001. Entre los casos que sí fueron admitidos, bajó el porcentaje de sanciones (10%) y subió el de advertencias (10%). Adicionalmente, a ningún juez se le revocó el nombramiento, a diferencia del 2001, cuando esa sanción se aplicó a ocho funcionarios. En promedio, de cada doce denuncias contra jueces, sólo una concluye con sanción (cuadro 5.8).

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 este sitio se ha puesto “en línea” información de interés público, como legislación y jurisprudencia, el calendario de los juicios en los diferentes tribunales del país, el presupuesto del Poder Judicial, licitaciones y actas de la Corte Plena y del Consejo Superior. Esta experiencia positiva podría servir de base para otras instituciones del Estado, en el esfuerzo por mejorar la transparencia de sus actuaciones.

Por último, cabe mencionar la continuidad en el proceso de modernización del Poder Judicial. Se formalizó un nuevo contrato de préstamo con el BID (n° 1377/OC-CR), por 22 millones de dólares, cuyos objetivos son el fortalecimiento del Ministerio Público y de la Defensa Pública, el mejoramiento de la eficiencia judicial en la resolución de conflictos y de la capacidad de gerencia en la institución, así como el apoyo a las labores en materia de prevención del delito (reacuadro 5.3).

Justicia pronta: coexisten avances y retrocesos

La eficacia del sistema de administración de justicia -la capacidad de dispensar justicia pronta¹⁴- está fuertemente condicionada por la carga de trabajo que debe soportar. De ahí que el análisis sobre este tema inicie con una mirada sobre la evolución del volumen de casos que ingresan anualmente al Poder Judicial. En el año 2002, el total de asuntos entrados en primera instancia en todas las materias ascendió a 995.822, con un aumento del 6,7% con respecto al 2001. El 92% de esa alza correspondió a la materia de tránsito. Hoy en día, el 60% de los asuntos nuevos que ingresan al sistema de justicia son de tránsito y el 40% restante se distribuye en las otras once materias (cuadro 5.9).

La mayoría de los casos de tránsito se refieren a infracciones simples sin oposición, cuya tramitación se realiza mediante un programa informático que permite un proceso muy sencillo. Por esta razón, y para conocer mejor la carga real de trabajo en las otras once materias que se ventilan en el Poder Judicial, el Informe utiliza el indicador de “entrada neta”, que registra el total de casos entrados, menos los casos en los que se dictaron incompetencias y las infracciones simples sin oposición en materia de tránsito. De esta manera se logra tener información más precisa sobre los casos cuya atención demanda una movilización de recursos del sistema de administración de justicia.

El examen de la entrada neta en el 2002 permite arribar a dos conclusiones: por una parte, que el volumen real de trabajo es bastante menor

CUADRO 5.8

Cantidad de jueces denunciados y sancionados por el Tribunal de la Inspección Judicial. 1998-2002

Año	Jueces acusados	Jueces sancionados	Porcentaje de sancionados	Revocatoria de nombramiento
1998	940	77	8,2	4
1999	1.015	95	9,4	5
2000	1.085	93	8,6	5
2001	1.069	89	8,3	8
2002	775	56	7,2	0

Fuente: Anuarios de Estadísticas Judiciales 1998-2000; oficio 20-EST-2002 de la Sección Estadística y, para el 2002, elaboración propia a partir de los informes mensuales del Tribunal de la Inspección Judicial.

RECUADRO 5.3

Mayor escrutinio sobre el Poder Judicial

En el 2002 el grado en que el Poder Judicial imparte una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos los habitantes fue objeto de un intenso debate y escrutinio públicos. El Colegio de Abogados propició la realización de un "Foro Nacional de Reformas al Poder Judicial", con el propósito de conocer criterios de las partes involucradas en la administración de justicia, incluyendo tanto a administradores como a usuarios (litigantes y otros ciudadanos), para identificar los problemas más apremiantes y sugerir posibles soluciones a la problemática de la eficiencia y efectividad del Poder Judicial (Colegio de Abogados, 2003).

La discusión tomó una expresión institucionalizada en la Asamblea Legislativa. En un hecho sin precedentes, se creó una comisión de investigación para "el control de la ética y la eficiencia en la administración pública y para evaluar el funcionamiento del Poder Judicial". La Comisión se instauró el 25 de setiembre de 2002 y se encuentra todavía en funciones, por lo que aún no se tienen elementos de juicio para valorar su labor. Al jubilarse tres magistrados, la Comisión les

solicitó una rendición de cuentas antes de su salida, con base en el artículo 11 constitucional, que establece que los servidores públicos son simples depositarios de autoridad que están obligados a rendir cuentas. Dos de ellos presentaron informes. El tercero se negó a hacerlo, en virtud de que discrepaba del argumento jurídico que la Comisión utilizó para solicitar dicha información. A la fecha, no ha rendido informe alguno que haya trascendido a la opinión pública.

La Comisión creó tensiones entre el Poder Legislativo y el Judicial, cuyas implicaciones sólo podrán ser evaluadas una vez que se conozcan los resultados de la investigación parlamentaria. Independientemente de la controversia sobre las motivaciones que dieron origen a esta Comisión -y las que generen las conclusiones que formule-, el Poder Legislativo tiene la potestad de ejercer control político sobre los otros poderes del Estado, incluido el Judicial.

Fuente: Elaboración propia.

que el que podría inferirse al utilizar la entrada bruta como medida (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%). Si se analizan las materias, la tasa de entrada neta por 100.000 habitantes (índice de litigiosidad) revela que en cuatro materias (familia, pensión alimentaria, violencia doméstica y constitucional) el valor de la tasa aumentó con el transcurso de los años a un ritmo mayor que el crecimiento poblacional. Las materias civil y agraria, así como la de trabajo, tuvieron la tasa más alta en el año 2000 y registraron descensos consecutivos en los dos años siguientes.

Aún tomando la entrada neta como indicador, la carga de trabajo para los administradores de justicia parece elevada, aunque se carece de elementos para el análisis comparativo con otros sistemas de administración de justicia. En promedio, cada juez recibió 706 casos nuevos en el 2002, lo que equivale a 14 casos por semana, con diferentes niveles de complejidad. Es importante indicar que esta carga ha tendido a incrementarse en los últimos cuatro años (cuadro 5.9).

Por otra parte, los casos pendientes en la Defensa Pública (lo que se denomina "circulante") aumentó nuevamente. Según datos del Departamento

Administrativo de la Defensa Pública, al 31 de diciembre del 2002 el circulante ascendió a 72.114 casos, cifra que es un 14,1% superior a la de dos años atrás (63.198 casos) y más de un 50% mayor que la de 1999 (47.602 casos). Este crecimiento implica que, en solo tres años, cada defensor público vio aumentar su circulante, en promedio, de 261,6 casos anuales a 353,5 casos.

Notable esfuerzo por aumentar la eficacia en los juicios penales

En el 2002, los tribunales penales fallaron con sentencia un total de 5.256 expedientes, un volumen superior en 612 casos al del año anterior. Esta es la cantidad más alta del último lustro y, al mismo tiempo, la de mayor duración promedio en ese período (Poder Judicial, 2002). En comparación con los dos años previos, el promedio se incrementó en un mes y una semana (alcanzó 19 meses y 2 semanas). Este aumento no implicó, sin embargo, un deterioro en la eficiencia del sistema; en parte se origina en una directriz emitida por la Corte, de dar preferencia en los señalamientos para juicio a los expedientes de mayor antigüedad. La directriz fue cumplida en 18 de los 23 tribunales penales del país (cuadro 5.10). Es importante anotar que 10 tribunales

realizaron un notable esfuerzo por mejorar su desempeño, pues hicieron tres cosas al mismo tiempo: aumentaron la cantidad de sentencias totales, las sentencias de juicios con más de 18 meses y las de aquellos con menos de 12 meses. En otros casos, los tribunales hicieron una u otra cosa: cumplieron con la directriz a cambio de disminuir su atención a los juicios más nuevos (7

en total). Dos tribunales empeoraron absolutamente su desempeño: dictaron menos sentencias totales, no cumplieron con la directriz y tampoco fueron más eficaces en dictar sentencia en los juicios más recientes.

La mejora en el desempeño ocurrió tanto en los tribunales de mayor tamaño (los que sentenciaron más de 400 juicios en promedio, por año,

CUADRO 5.9

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, 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.

CUADRO 5.10

Esfuerzo de los tribunales penales por disminuir la duración de los juicios. 2001-2002

	Más sentencias a juicios largos ^{a/}	Menos sentencias a juicios largos	Total
Tribunales con más sentencias en general y...			
más sentencias a juicios cortos ^{b/}	10	3	13
menos sentencias a juicios cortos	4	0	4
Tribunales con menos sentencias en general y...			
más sentencias a juicios cortos	1	0	1
menos sentencias a juicios cortos	3	2	5
Total	18	5	23

a/ Juicios largos se refiere a aquellos con una duración total superior a 18 meses desde el ingreso al juzgado hasta la sentencia.

b/ Juicios cortos se refiere a una duración total de menos de 12 meses desde el ingreso al juzgado hasta la sentencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de duración de los juicios penales, Poder Judicial.

entre el 2001 y el 2002) como en los de menor tamaño (menos de 200 juicios en promedio por año). En efecto, 3 de los 5 tribunales grandes aumentaron su volumen de sentencias totales y cumplieron con la directriz de atender los casos más antiguos (más de 18 meses); lo mismo hicieron 3 de los 4 tribunales de tamaño mediano y 8 de los 14 de menor tamaño.

No logró sostenerse la mejora en la eficacia de los juicios de trabajo

En el año 2001 se reportó una disminución significativa en la duración promedio de los juicios ordinarios de mayor cuantía fallados con sentencia, en razón de las acciones de contingencia emprendidas para reducir la gran cantidad de expedientes por demandas presentadas contra el Estado por empleados del sector público, que reclamaban un incremento salarial acordado años atrás con autoridades gubernamentales. El Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José fue el despacho donde se concentró el mayor número de estos procesos.

Al regresar el movimiento de casos laborales a niveles “normales”, en el 2002 se presentó un incremento en la duración promedio (casi tres meses más) y una fuerte reducción en el número de sentencias (5.971 menos). En este resultado, por el motivo ya comentado, jugó un papel fundamental el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, que dictó 5.084 sentencias menos en juicios ordinarios que en el 2001, mientras que su duración promedio creció en unos 8 meses. También los juzgados de mayor cuantía de provincia tuvieron una baja en el número de sentencias (887 menos) y un alza en su duración promedio (casi dos meses más), interrumpiendo así la tendencia descendente que venían mostrando en los últimos años. En este grupo de oficinas la mayor duración correspondió al Juzgado Civil y de Trabajo de Desamparados, con 24 meses, seguido muy de cerca por los de Alajuela, Golfito y Santa Cruz, todos con 22 meses y una semana.

Sin mayores cambios en los indicadores de desempeño de las salas de la Corte Suprema

Con respecto al 2001, en la Sala Primera la duración promedio de los recursos de casación votados por el fondo ha crecido entre dos y tres meses en cada una de las tres materias en que es competente esta instancia, mientras que en la

materia civil hubo un descenso entre 1999 y 2000, y un aumento del 2000 al 2002, de un mes y dos semanas. En la Sala Segunda, la duración promedio en las dos materias que le corresponden, trabajo y familia, se ha mantenido estable desde 1999 (en promedio 3,5 meses y 1,5 semanas). La Sala Tercera, encargada de lo penal, mostró también un aumento en la duración promedio, de un mes y una semana.

En la Sala Constitucional nuevamente se incrementó el volumen de casos ingresados (cuadro 5.11). Al cerrar el año 2002, la cantidad de expedientes activos ascendía a 4.184, prácticamente el doble de los que había al comenzar enero (2.100) y, al mismo tiempo, la cifra más alta que ha existido desde que la Sala inició funciones, en 1989. Esta situación se debe a unos 2.500 recursos de amparo interpuestos en la segunda semana de diciembre contra el Ministerio de Trabajo, en razón del atraso en el trámite de pensiones por parte de esa cartera. De no haberse presentado tales denuncias, el comportamiento mostrado por esta variable entre enero y noviembre hacía presumir que la Sala cerraría el año con la cifra más baja desde el 2000, dado que en los últimos quince meses los casos en trámite disminuyeron en casi 1.100 expedientes.

Los recursos de amparo acaparan el 86,6% del total de entradas. Este recurso es especialmente importante, en virtud de que es el que protege los derechos y libertades fundamentales de las personas ante disposiciones, actos u omisiones de las autoridades, lo que lo convierte en el principal instrumento de defensa de las y los ciudadanos frente al ejercicio del poder desde el Estado, así como de protección del derecho a la información y el derecho de petición (Muñoz, 1999). En esta instancia, el incremento de los casos en trámite no tuvo, al menos para el 2002, un impacto negativo en la duración promedio de los recursos votados por el fondo (con y sin lugar), por cuanto en los hábeas corpus y amparos dicha duración permanece inalterable desde el año 2000 (17 días y 2 meses y 3 semanas, respectivamente). Entre tanto, en las acciones de inconstitucionalidad la duración fue de 24 meses y 3 semanas, lo que significó un incremento de 4 meses y 2 semanas con respecto al 2001, pero, aún así, ese valor es menor al obtenido en el año 2000 (25 meses 1 semana). El aumento de los casos tampoco tuvo efectos claros sobre la tasa de éxito (razón de casos con lugar sobre rechazados de plano) de las y los ciudadanos: ésta aumentó fuertemente en materia de recursos de

amparo y de hábeas corpus, mientras que en acciones de inconstitucionalidad continuó descendiendo en relación con los promedios prevalecientes en la década de los noventa (cuadro 5.11).

Justicia cumplida: elementos puntuales para un debate

El tema de la justicia cumplida -la capacidad del sistema de administración de justicia para castigar a un culpable y reparar los daños- es especialmente complejo de valorar. Aparte de la dificultad de estimar si una reparación es proporcional al daño, existen diversos enfoques sobre la mejor manera de sancionar a un culpable. Por ello, a diferencia de otros tópicos, en éste el Informe no hace una valoración de desempeño, sino que aporta elementos de juicio, de carácter puntual, para el debate sobre este tema. En primer lugar se analiza la capacidad del sistema para enjuiciar los delitos contra la función pública, un asunto clave en una democracia; luego se presenta información acerca del derecho a la debida defensa y, finalmente, se abordan dos temas de interés: por una parte, el uso de los mecanismos internacionales de protección de derechos por las y los costarricenses, cuando en su criterio falla el sistema de administración de justicia y, por otra, la protección de las minorías étnicas.

Persiste la baja capacidad de enjuiciar los delitos contra la función pública

El *Octavo Informe Estado de la Nación* analizó por primera vez el trabajo y desempeño de la fiscalía encargada de conocer acerca de los delitos cometidos contra los deberes de la función pública (peculado, incumplimiento de deberes, malversación de fondos, cohecho). Una unidad dependiente de esta fiscalía se encarga de atender las denuncias por delitos tributarios, entre las cuales las más frecuentes son las relacionadas con defraudaciones fiscales.

Del total de 118 expedientes sobre delitos contra la función pública cerrados en el 2002, únicamente en 11 (9%) se hizo una acusación, cantidad idéntica a la del año 2000, pero inferior a la del 2001 (16). El delito más frecuente por el que se acusó fue el peculado, con 5 casos, seguido por la falsedad ideológica, con 3, quedando repartidos los tres asuntos restantes entre una estafa, una administración fraudulenta y una penalidad del corruptor. Varias razones se esgrimen para explicar la poca cantidad de acusaciones, entre ellas que el acto denunciado, aunque es percibido como inmoral o falta de ética, no constituye delito porque no está tipificado en el Código Penal. En otros casos, si bien el acto denunciado es, en efecto, un delito, al término de la investigación no se ha logrado contar con pruebas suficientes para hacer la acusación.

CUADRO 5.11

Casos entrados en la Sala Constitucional, por período, según tipo de caso. 1991-2002

	1991-1995	1996-2000	2001	2002	Desempeño 2002/2001
Hábeas corpus					
Promedio de casos ingresados	880	1.307	1.442	1.355	Disminuye
Razón de casos salidos sobre ingresados	1,01	1,00	1,00	1,00	Igual
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,66	0,56	0,40	0,61	Aumenta
Recursos de amparo					
Promedio de casos ingresados	3.988	7.260	10.740	11.665	Aumenta
Razón de casos salidos sobre ingresados	0,95	0,98	0,95	0,82	Disminuye
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,45	1,03	1,05	1,21	Aumenta
Acciones de inconstitucionalidad					
Promedio de casos ingresados	372	358	338	289	Disminuye
Razón de casos salidos sobre ingresados	1,02	1,05	1,02	1,03	Aumenta
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,23	0,24	0,19	0,13	Disminuye

Fuente: Elaboración propia con base en el *Anuario de Estadísticas Judiciales 2000* y oficios 21-EST-2002 y 8-EST-2003 de la Sección Estadística del Poder Judicial.

Debido a la creciente preocupación ciudadana en torno al problema de la corrupción, la Administración Rodríguez Echeverría presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para crear la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, cuya finalidad sería combatir la corrupción. La iniciativa fue aprobada a finales de esa Administración (Ley 8275, de 6 de mayo del 2002). La entrada en vigencia de esta normativa ha provocado reacciones entre los funcionarios del Poder Judicial, que señalan dificultades de tipo administrativo para su aplicación; así por ejemplo, indican que el haber concentrado en el Segundo Circuito Judicial de San José el conocimiento de estos delitos en sus fases intermedia y de juicio, obliga a las partes a trasladarse desde cualquier lugar del país. Se alega además que, aunque la Ley establecía la entrega de recursos adicionales para el Poder Judicial, estos no han sido otorgados.

Mejora el desempeño de los defensores públicos y el Ministerio Público

Un indicador de justicia cumplida es la protección del derecho a la debida defensa, mediante el trabajo de defensores públicos y fiscales del Ministerio Público. El Informe utiliza la tasa de éxito en los recursos de casación como una medida del desempeño de estos funcionarios: una alta tasa indicaría que estos obtienen una resolución favorable en una buena parte, si no la mayoría, de los casos encomendados. En el año 2002, el Ministerio Público aumentó su tasa de

éxito con respecto al 2001, dado que se declaró con lugar uno de cada dos recursos de casación interpuestos. La misma tendencia creciente tienen los defensores públicos, que lograron un mejor rendimiento en relación con el 2001. La tasa de éxito de los defensores privados (uno de cada cinco) es menor (cuadro 5.12).

Un hecho preocupante es 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. Al entrar en vigor el Código Procesal Penal, en 1998, la carga de trabajo del Ministerio Público tuvo un notable incremento, en virtud de que las dependencias policiales del Organismo de Investigación Judicial debieron pasar a las fiscalías todas las denuncias que llegaban a su conocimiento, lo que no ocurría con anterioridad. Según revelan las estadísticas, el Ministerio Público no ha podido hacer frente a esa carga de trabajo, lo cual se refleja en la cantidad de casos en trámite desde 1999. A esta situación se suma el incremento que viene gestándose en los tribunales penales (2.300 asuntos en los últimos dos años), lo cual en cierta forma repercute en el tiempo que permanecen detenidas algunas personas sobre las que pesa una orden de prisión preventiva.

Precisamente, otro indicador relacionado con el derecho a la debida defensa es la relación entre el número de detenidos con prisión preventiva

CUADRO 5.12

Casaciones terminadas y porcentaje de casaciones con lugar en la Sala Tercera. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Casaciones terminadas	704	679	663	651	698
Porcentaje de casaciones con lugar	24,9	27,2	25,5	22,7	27,2
Porcentaje casaciones con lugar según recurrente:					
Ministerio Público	68,4	57,6	54,1	35,5	50,6
Defensor público	25,1	27,3	26,4	22,4	26,3
Defensor privado	19,0	20,2	17,0	20,9	20,8
Condenado	9,6	15,0	12,6	13,1	16,5
Otros ^{a/}	34,5	31,1	19,5	30,1	38,5

a/ Incluye: actor civil, Procurador General, condenado y Ministerio Público, condenado y defensor público, condenado y defensor privado, otros.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios de Estadísticas Judiciales 1998-2000. Oficios 12-EST-2002 y 15-EST-2003 de la Sección Estadística del Departamento de Planificación, del Poder Judicial.

por cada 100 expedientes penales en trámite. Este indicador ha permanecido estable en el último quinquenio, pues su valor oscila entre 7 y 8 personas por cada 100 expedientes. El aspecto más negativo en el año 2002 fue el significativo aumento de detenidos con más de 9 meses de estar en esa situación: al finalizar el año 2001 eran 91, y doce meses después esa cifra subió a 163, para un incremento del 80%. Actualmente 1 de cada 9 detenidos pertenece a este grupo.

Aumenta el uso de las medidas alternativas y disminuyen las condenas

Una de las principales novedades que trajo consigo la entrada en vigencia del Código Procesal Penal fue la implementación de medidas alternativas a la prisión (libertad condicional, suspensión de la sentencia, ejecución condicional de la pena y servicios comunitarios en hospitales y escuelas y otros). En lugar de dictar una sentencia condenatoria, a las personas que son encontradas culpables de cometer algún tipo de delito cuya condena no supere un año de prisión, se les puede aplicar tales medidas.

Por esta vía, el número de personas condenadas en los tribunales se redujo en forma inmediata y drástica, pues pasó de 7.872 en 1997 a 3.456 un año después, lo que representó un descenso del 56% (cuadro 5.13). Esa disminución continuó en 1999 y 2000, periodos en que hubo 3.186 y 3.005 condenados, respectivamente. En

el año 2001 se interrumpió esta tendencia, al resultar condenadas 3.158 personas. En contraste, los casos en que se aplicaron medidas alternativas aumentaron fuertemente en los años 2000 y 2001. Si se suman las personas condenadas y las que han sido objeto de medidas alternativas, puede verse que, en el 2002, 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).

La evolución descrita ha generado polémica en la opinión pública. Pese al aumento en el número de personas con algún tipo de sanción (condena o medida alternativa), algunos sectores han mostrado preocupación por el descenso de las condenas como proporción de la cantidad de denuncias penales ingresadas a la corriente judicial. Entre 1991 y 1997 los tribunales de justicia condenaron, en promedio anual, a 120 personas por cada 1.000 denuncias interpuestas ante el Ministerio Público. En 1998 esa relación bajó a 37,3 y para el último año sobre el cual se cuenta con información de este tipo (2001), el resultado fue de 25,6 condenados (cuadro 5.14).

En años recientes la Asamblea Legislativa ha aprobado varias reformas al Código Penal, tendientes a elevar los años de prisión para ciertos delitos. Tales reformas han sido puestas en práctica por los jueces, ya que de 55 condenados a veinte o más años de prisión en 1998, se pasó a 152 en el 2001, es decir, la cifra prácticamente se triplicó. Hoy en día este grupo representa el 7,5 % del total

CUADRO 5.13

Denuncias penales ingresadas al sistema de justicia y personas sobreseídas^{a/}, absueltas y condenadas. 1997-2001^{b/}

Año	Denuncias ^{b/}	Sobreseídos ^{c/}	Porcentaje	Sobreseídos medidas alternativas	Porcentaje	Condenados	Porcentaje	Absueltos	Porcentaje
1997	67.493	17.016	25,2			7.872	11,7	9.110	13,5
1998	85.926	15.748	18,3	3.718	4,3	3.456	4,0	2.389	2,8
1999	88.943	11.970	13,5	4.899	5,5	3.186	3,6	2.009	2,3
2000	91.344	13.713	15,0	6.718	7,4	3.005	3,3	1.753	1,9
2001	98.565	17.232	17,5	6.566	6,7	3.158	3,2	2.031	2,1

a/ No incluye las denuncias relacionadas con los casos por averiguar muerte o desaparición ni las contravenciones.

b/ Las cifras de los dos tipos de sobreseimiento se refieren a resoluciones y no a personas, por no estar disponible esta última información).

c/ No incluye los sobreseimientos dictados relacionados con el cumplimiento de medidas alternativas.

Fuente: Para los años 1997 a 2000, elaboración propia con base en los Anuarios de Estadísticas Judiciales. Para el 2001, oficio N° 762-PLA-2003 del Departamento de Planificación, del Poder Judicial.

CUADRO 5.14

Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, la propiedad, sexuales, psicotrópicos y personas condenadas en los tribunales por esos motivos. 1997-2001

Tipo de delito	1997	1998	1999	2000	2001
Delitos contra la vida					
Denuncias	12.905	14.605	14.349	14.394	14.035
Condenados	2.058	683	507	507	494
Porcentaje	15,9	4,7	3,5	3,5	3,5
Delitos contra la propiedad					
Denuncias	33.573	50.335	51.495	48.724	51.128
Condenados	2.866	1.306	1.228	1.120	1.043
Porcentaje	8,5	2,6	2,4	2,3	2,0
Delitos sexuales					
Denuncias	2.686	3.154	3.439	3.695	4.299
Condenados	492	419	441	413	482
Porcentaje	18,3	13,3	12,8	11,2	11,2
Infracciones a la Ley de Psicotrópicos					
Denuncias	2.295	2.554	3.167	4.592	6.308
Condenados	489	433	493	461	565
Porcentaje	21,3	17,0	15,6	10,0	9,0

Fuente: Anuarios de Estadísticas Judiciales 1997-2000. Elaboración propia para el 2001.

de condenados por los tribunales de justicia. Este incremento en el número de condenados a mayores penas de prisión puede incidir, a su vez, en la presión sobre el sistema penitenciario.

Instancias de protección internacional fortalecen la tutela de los derechos

Las y los ciudadanos costarricenses tienen la posibilidad de acudir a diversos mecanismos de protección, ya sea en el ámbito global o en el regional. Estos difieren entre sí en la fuerza jurídica de sus recomendaciones, pero coinciden en la influencia política y moral que tienen sobre el prestigio de los Estados, cuando sobre estos pesan acusaciones concretas de violaciones a la normativa internacional. Los mecanismos más importantes, y jurídicamente vinculantes, son los que constituyen en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que son “contenciosos”. Todavía ningún caso contencioso contra Costa Rica ha sido resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵. Sin embargo, existen varios casos contra el país en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que lleva a cabo una etapa previa y puede emitir recomendaciones o someter el

caso a decisión de la citada Corte, al final del procedimiento.

Durante el 2002, seis casos tuvieron algún movimiento. En términos generales, se trata de casos en los que predominan alegaciones de violación del debido proceso, o en los que los demandantes pretenden impugnar sentencias judiciales. Es decir, son casos en que las instancias internas de justicia han funcionado, pero las personas no han estado conformes con la sentencia y buscan el acceso a la Comisión o la Corte como una nueva instancia para plantear su reclamo. Esto refleja un patrón parecido al perfil de casos que se plantean ante la Corte Europea¹⁶.

Por primera vez en la historia del sistema interamericano, durante el año 2002 la Comisión emitió un informe final con recomendaciones para Costa Rica, por considerar que existió una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a inicios del 2003 llegó a conocimiento de la Corte el primer caso contra Costa Rica, el n° 12367, del periodista Mauricio Herrera, referido a la libertad de expresión. La recomendación emanada de la Comisión fue dejar sin efecto una sentencia judicial, a lo cual no accedió el Poder Judicial, en virtud de que las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes.

A inicios del 2003 el caso fue trasladado a conocimiento de la Corte. En primera instancia, la Corte ha solicitado una serie de medidas precautorias, que el Poder Judicial está acatando, dados los efectos vinculantes que dichos actos de la Corte Interamericana tienen sobre los Estados que reconocen su potestad.

También se conocieron casos relacionados con ciudadanos costarricenses en otros mecanismos del ámbito multilateral que, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, carecen de fuerza vinculante en sus resoluciones¹⁷. Durante el 2002 Costa Rica enfrentó el caso 2104 ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT (referido a la negociación colectiva en el sector público); este caso fue incluido en el “Informe 327”, en el cual se se manifiesta preocupación del Comité al respecto. Así, Costa Rica fue señalada en el 2002 en la agenda de casos tratados por la Comisión de Aplicación de Normas, por incumplimiento del Convenio 98, sobre sindicalización y negociación colectiva en el sector público. No obstante, la Comisión consideró al país como un caso de progreso en el 2002, por lo que se evitó la creación de un párrafo especial, como lo solicitó el delegado de los trabajadores ante esa instancia. La Comisión pidió que se le mantenga informada sobre avances para el cumplimiento del citado convenio, y sobre los proyectos de ley de los convenios 151 y 154, que se encuentran en proceso de aprobación legislativa.

Por último, cabe mencionar que Costa Rica no fue incluida en ninguno de los informes globales que registran las situaciones de violación de derechos humanos más importantes en el mundo, especialmente aquellos que realizan organizaciones independientes como Human Rights Watch, Americas Watch o Amnistía Internacional. Un avance muy significativo en una política de transparencia y respeto de los derechos humanos, congruente con la posición costarricense de que la protección de esos derechos debe estar por encima de consideraciones de soberanía nacional, es la invitación abierta y permanente que realizó el Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2002, para que los encargados de mecanismos y procedimientos especiales de las Naciones Unidas¹⁸ para el estudio de la situación de cumplimiento de determinados derechos humanos, puedan visitar el país sin que medie una autorización previa por parte del Estado costarricense. Al momento de realizar esa invitación, sólo 33 países en todo el mundo lo habían hecho, con lo cual Costa Rica se ubica en el grupo de avanzada en esta materia.

Siguen pendientes políticas hacia las minorías étnicas

El Octavo Informe documentó la necesidad, todavía pendiente en el 2002, de brindar mayor protección y establecer políticas públicas para las minorías étnicas que son parte de la nacionalidad costarricense. A pesar de que en el año 2000 se conformó una comisión interministerial que, entre otras cosas, recomendó el establecimiento de un foro sobre comunidades étnicas, éste nunca se ha conformado, a pesar de reiteradas solicitudes a las autoridades por parte de representantes de las comunidades indígena, afrocostarricense y asiática. Los compromisos internacionales adquiridos por Costa Rica implican que el Estado debe evolucionar, de la igualdad jurídicamente establecida, a la implementación de políticas que promuevan la igualdad de oportunidades y desalienten la formación de actitudes que generan racismo y discriminación étnico-racial. En esta dirección se encaminan las recomendaciones formuladas por el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación, de las Naciones Unidas, en la última revisión que hizo sobre el caso de Costa Rica (recuadro 5.4).

RECUADRO 5.4

Resumen de las observaciones planteadas al Estado costarricense por el “Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial” de las Naciones Unidas. 2002

El Comité hizo notar que existen vacíos en la legislación costarricense, que no contiene normas que castiguen apropiadamente la discriminación racial, pues ésta es considerada una contravención, penada simplemente con multa. El Comité estima que esta sanción no refleja verdaderamente la gravedad de esta práctica y la dimensión de los daños que puede ocasionar a las víctimas. Asimismo, el Comité vio con especial preocupación la situación de las personas indígenas en Costa Rica: el evidente retraso infraestructural y de acceso a servicios básicos como agua, salud, educación y electricidad; los problemas de tenencia de tierras, de las que se han apropiado migrantes y empresas transnacionales; las dificultades que enfrentan los aborígenes para conseguir fondos públicos para el mejoramiento de sus condiciones de vida; la mortalidad infantil, que es tres veces mayor entre comunidades aborígenes que en el resto del país; el archivo de un proyecto de ley para el desarrollo autónomo de las poblaciones aborígenes, en la Asamblea Legislativa, y la poca participación de estos grupos en las diferentes esferas de la vida pública del país.

Fuente: Observaciones finales del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial: Costa Rica 20/3/02. CERD/E/GO/00/03.

Gestión y representación política responsable

En la aspiración sobre la gestión y representación política responsable, cuyo centro de atención es la Asamblea Legislativa, hubo importantes novedades en el 2002. El resultado electoral de ese año provocó un cambio en el sistema de partidos en el Parlamento, que pasó del control bipartidista a un esquema multipartidista, en el que ninguna fuerza cuenta con mayoría, pero sí con poder de veto. Esto ha agregado complejidad al proceso de formación de mayorías y ha hecho más difícil la toma de decisiones. Pese a ello, la nueva Asamblea Legislativa ha fortalecido el uso de los mecanismos a su disposición para ejercer el control político, con un fuerte énfasis en el control sobre el uso de los recursos públicos.

En consecuencia, la dinámica legislativa en el 2002 tendió a un mayor equilibrio entre las funciones legislativa y de control político. Se desconoce si este hecho dará lugar a una tendencia de largo plazo. Entre tanto, la organización de apoyo a las y los diputados sigue concentrada en la función legislativa: no se produjo una reorientación de la estructura de apoyo institucional para dar soporte al nuevo ímpetu de las actividades de control. Por otro lado, los mecanismos que la Constitución Política le otorga a la Asamblea Legislativa para ejercer control siguen siendo débiles; entre otros, la interpelación o censura a ministros de Estado no tiene ningún efecto político o jurídico. La Asamblea sigue ejerciendo control solamente sobre una tercera parte de los presupuestos públicos.

Esta sección incluye una nota especial con información inédita sobre las relaciones entre los poderes Legislativo y Judicial, una cuestión cuya importancia quedó manifestada con el pronunciamiento de la Sala Cuarta, sobre la reforma constitucional que la Asamblea Legislativa había aprobado décadas atrás, prohibiendo la reelección presidencial. Aunque el tema está fuera del período en estudio, el Informe presenta un análisis que permite examinar, desde un ángulo específico, el balance de poderes entre el Legislativo y el Judicial: las consultas a la Sala Cuarta en el trámite de las reformas constitucionales.

Más actividad y mayor complejidad en la toma de decisiones legislativas

Se mantiene alta asistencia al Plenario y mejora la representación

En el 2002 las y los diputados costarricenses mantuvieron la disciplina de asistir al Plenario. En promedio, asistieron a las sesiones 51 de los

57 legisladores, siendo los de los partidos emergentes (PAC, ML, PRC) los que mostraron una presencia levemente mayor (92,3% frente a 87,6% de la fracción del PUSC y 89,5% del PLN). Esta situación es similar a la reportada para años anteriores en el Octavo Informe.

En la nueva conformación de la Asamblea debe destacarse una mayor presencia de segmentos históricamente subrepresentados: las mujeres y las minorías étnicas. El Octavo Informe documentó el aumento en la representación política de las mujeres (la proporción de diputadas pasó de 19,3% en la legislatura anterior, a 33,3% en la actual). En el 2002, las diputadas propusieron el 30% de los proyectos de ley presentados a la corriente legislativa. También mejoró la representación política de los afrocostarricenses, quienes pasaron de 1 a 3 legisladores.

Un factor que ha permitido trabajar con mayor constancia y profundidad el tema de género es la existencia de la Comisión Permanente Especial sobre la Mujer. En el 2002, esta Comisión se centró principalmente en la discusión del proyecto de ley sobre penalización de la violencia contra las mujeres, al cual se dedicó el 50% de las sesiones (cuadro 5.15).

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). Un análisis de los proyectos de ley presentados por las diversas fracciones en la Asamblea Legislativa revela que, aunque hay más fuerzas políticas, las diferencias en sus agendas de proyectos fueron menos marcadas que en 1998, primer año del último período de control bipartidista sobre el Congreso.

En 1998 los partidos mayoritarios y los emergentes tuvieron agendas muy distintas. El PUSC y el PLN se concentraban en aspectos sociales y de economía y ambiente, con una tendencia más marcada del PUSC hacia la agenda social y del PLN hacia temas económicos. Las fuerzas emergentes tuvieron un solo énfasis: Fuerza Democrática en la agenda social (69% de los proyectos) y el Movimiento Libertario en la eliminación de impuestos y la reforma o cierre de instituciones públicas. En conjunto, los temas económicos eran los más frecuentes.

En el 2002, las agendas de los partidos tendieron a acercarse y el interés por los temas políticos desplazó a los temas económicos. En el año bajo análisis, por lo menos un 40% de los proyectos de cada partido y un 40% de las iniciativas

CUADRO 5.15

Indicadores del trabajo realizado en la Comisión Legislativa Permanente sobre la Mujer. Mayo a octubre de 2002

Asunto	Frecuencia	Observaciones
Total de sesiones	22	3,6 sesiones promedio por mes
Asistencia promedio de diputados y diputadas	4,0	La comisión está integrada por 4 miembros. Asisten otros diputados y asesores.
Audiencias concedidas	27	1,2 audiencias por sesión
Audiencias a funcionarios públicos	6	22,2% del total de audiencias
Audiencias a organizaciones de la sociedad civil	20	77,8% del total de audiencias
Frecuencia de discusión del principal asunto tratado: proyecto de ley de penalización de la violencia doméstica	11	50% de las sesiones trataron este tema

Fuente: Elaboración propia con base en Oreamuno, 2003.

presentadas por varias fuerzas se relacionaban con el sistema político. En este contexto, tienen un peso importante las propuestas de reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa; la mayoría de los partidos, con excepción del Movimiento Libertario, han presentado proyectos para adaptar las reglas del juego dentro del Parlamento. La tercera fuerza (PAC) se caracteriza por su énfasis en aspectos del sistema político. No hubo ningún partido que se concentrara específicamente en asuntos sociales, como lo hubo en 1998 (cuadro 5.16).

Más complejidad en la toma de decisiones

En el primer año de funciones de la Asamblea multipartidista se 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. Es cierto que se presentaron más proyectos (525, frente a 397 en 1998) pero se aprobaron menos leyes (73 versus 75 de 1998), y la tasa de éxito -leyes aprobadas como proporción de proyectos aprobados- descendió. En otras palabras, aumentó la dificultad para que una iniciativa termine convirtiéndose en ley. En el caso de las propuestas del Ejecutivo, la tasa de éxito se redujo en 11,9 puntos porcentuales, aunque sigue siendo alta. La incidencia del propio Poder Legislativo sigue siendo mucho menor que la del Ejecutivo; en 1998 el 7,9% de los proyectos presentados dio lugar a una ley, y en 2002 esa proporción fue del 10,3% (cuadro 5.17). Por otra

parte, el número de leyes aprobadas bajó de 176 en 2001, a 75 en 2002. Aunque el descenso es normal en una primera legislatura, la disminución fue más drástica que en períodos similares¹⁹.

La misma tendencia se verifica al constatar el menor uso de los mecanismos previstos en el Reglamento para acelerar la toma de decisiones. En 1993 se aprobó una reforma constitucional con el fin de crear tres Comisiones con Potestad Legislativa Plena, conocidas como “miniplenarios” y concebidas como instancias de mayor celeridad, que permiten desentrabar la agenda del Plenario y dar un trámite más sencillo a proyectos que tienen un ambiente de consenso, o que no requieren discusiones o negociaciones muy profundas. El requisito para enviar proyectos a alguna de estas Comisiones es el acuerdo entre los jefes de fracción. A diferencia del mismo período en la legislatura anterior (1998), en el 2002 se redujo la factibilidad de que las fuerzas representadas en el Congreso logran acuerdos para utilizar los “miniplenarios”: mientras en 1998, el 38,2% de las leyes fue aprobado en estas instancias, en el 2002 el porcentaje fue de 18,5%.

Se legislan derechos y obligaciones sin recursos asignados

Pese al énfasis en proyectos de ley sobre temas políticos, cuando se examina la producción legislativa en el 2002 se encuentra que el Parlamento aprobó más leyes relacionadas con la agenda social, que incluye tanto políticas sociales

CUADRO 5.16

Distribución porcentual de los proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa, por proponente, según temática. 1998 y 2002^{a/}

Temática	Proponente										Total	
	Ejecutivo		PUSC		PLN		Tercera fuerza ^{b/}		Varios ^{c/}		1998	2002
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002		
Total general (absoluto)	43	45	71	110	46	81	13	54	91	126	264	416
Sistema político												
Reformas constitucionales ^{d/}			2,8	3,6	6,5	11,1		3,7	8,8	15,1	4,9	8,2
Régimen municipal ^{e/}			2,8	25,5	2,2	9,9		9,3	4,4	8,7	2,7	12,5
Reformas institucionales o electorales ^{f/}			4,2	13,6	13,0	23,5	7,7	33,3	6,6	15,9	6,1	17,3
Relaciones internacionales ^{g/}	2,3	4,4		0,9				1,9	1,1	1,6	0,8	1,4
Agenda social												
Políticas sociales ^{h/}	30,2	20,0	35,2	22,7	30,4	21,0	46,2	29,6	16,5	19,0	27,7	21,9
Justicia y seguridad ciudadana ^{i/}	9,3	26,7	5,6	12,7		9,9	23,1	3,7	3,3	8,7	5,3	11,3
Economía y ambiente												
Ambiente, energía y telecomunicaciones ^{j/}	2,3	4,4	5,6	5,5	15,2	1,2		3,7	4,4	4,0	6,1	3,8
Hacendarios ^{k/}	14,0	17,8	18,3	1,8	10,9	3,7			47,3	7,9	25,4	5,5
Productivos ^{l/}	18,6	20,0	9,9	6,4	10,9	12,3	15,4	1,9	5,5	10,3	10,2	9,6
Otros^{m/}	23,3	6,7	15,5	7,3	10,9	7,4	7,7	13,0	2,2	8,7	11,0	8,4

a/ La base de datos a partir de la cual se elaboró este cuadro abarca el período comprendido entre mayo a diciembre de 1998 y del 2002.

b/ La tercera fuerza de 1998 era el Partido Fuerza Democrática y en el 2002 el Partido Acción Ciudadana.

c/ Se refiere a los proyectos de los partidos minoritarios o a que varios partidos suscriben el proyecto.

d/ Reformas constitucionales sobre diversos temas.

e/ Incluye donaciones de terrenos a municipalidades, impuestos y tarifas municipales, reformas al Código Municipal, entre otros.

f/ Incluye reformas a instituciones públicas, al Reglamento de la Asamblea Legislativa, al Código Electoral, proyectos de participación ciudadana, anticorrupción, creación de comisiones de investigación especial y nombramientos, entre otros.

g/ Tratados internacionales o convenios, leyes para el servicio exterior, creación de instancias relacionadas con política exterior.

h/ Incluye los proyectos en áreas de educación, salud, deportes, cultura, equidad, combate a la pobreza y vivienda.

i/ Incluye reformas al Poder Judicial o sus organismos auxiliares, al Código Penal y proyectos de seguridad ciudadana.

j/ Incluye programas de protección del ambiente, creación de parques nacionales, competencias de instituciones relacionadas, protocolos y tratados internacionales sobre el tema, modificaciones a la Ley Forestal, entre otros.

k/ Incluye los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario, impuestos, timbres y fiscalización de la Hacienda Pública.

l/ Incluye los proyectos relacionados con los sectores agropecuario, industrial y turístico, y sobre condiciones laborales, sector cooperativo, solidarista, entre otros.

m/ Incluye proyectos como benemeritazgos, declaratorias de interés público, denominación de instituciones o edificaciones, Ley de Licores, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de legislación para esos años.

CUADRO 5.17

Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas^{a/} en la Asamblea Legislativa. 1998-2002

Iniciativa	Proyectos presentados		Leyes aprobadas		Porcentaje de leyes aprobadas sobre proyectos presentados	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Ejecutivo	82	58	48	27	58,5	46,6
Legislativo	315	467	25	48	7,9	10,3
Total	397	525	73	75	18,4	14,3

a/ Leyes aprobadas según año legislativo.

Fuente: Centro de información estadística, Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

(educación, salud, deportes, cultura, equidad, combate a la pobreza y vivienda) como justicia y seguridad ciudadana (5 leyes de 65 fueron sobre seguridad ciudadana). El porcentaje de leyes aprobadas sobre temas sociales, con respecto al total, pasó de 13% en 1998 a 27% en 2002.

Para el presente Informe es importante valorar si la producción legislativa efectivamente contribuyó a ampliar las oportunidades y libertades de las personas. Se analizó cada una de las piezas de legislación aprobadas para determinar cuáles de ellas reconocen jurídicamente un derecho o establecen obligaciones al Estado para observar o proteger un derecho. Posteriormente se examinó si la legislación incluye mecanismos que sancionen el incumplimiento y, por último, si asigna responsabilidades institucionales y recursos materiales capaces de velar por la promoción y protección activa del derecho o la obligación reconocida. Cabría esperar que una ley que efectivamente contribuya al desarrollo humano tuviese previsiones en los tres niveles: reconocimiento, recursos y sanciones.

El estudio de las leyes aprobadas en 1998 y 2002 indica que, en términos generales, 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%) (cuadro 5.18). No obstante, pese a que en general se puntualizan responsabilidades institucionales, las leyes no asignan recursos nuevos para el cumplimiento de las funciones encomendadas. Usualmente la proporción de leyes que amplían o conceden derechos y reconocen obligaciones, y que no crean recursos nuevos, con excepción de un caso, es igual o superior al 50%. En esto, la Asamblea actual no difiere de la anterior. En otras palabras, se reconoce o amplía un derecho u obligación sin incluir una previsión de los costos que acarrea su tutela, protección y promoción. Finalmente, las sanciones por incumplimiento suelen ser genéricas, es decir, se aplican las penas existentes en el marco jurídico vigente, aunque no hay garantía de que sean las adecuadas para el tema en cuestión (cuadro 5.18).

CUADRO 5.18

Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, por asignación o no asignación de recursos, según tipo de ley. 1998, 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
Amplía 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 y 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 período (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 período (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 y 2002.

Más detalle sobre el enfoque de derechos en la legislación costarricense,

consúltese nuestra base de datos sobre leyes, en www.estadonacion.or.cr

Se activó el ejercicio del control político en la Asamblea Legislativa

En el 2002 la actividad del Congreso tuvo un mejor equilibrio entre sus funciones legislativas y de control político que el observado en el 2001. Se fortaleció el uso de los diferentes mecanismos de control político y, en el Plenario, aumentó de 30% (en el 2001) a 42% (en el 2002) el número de sesiones dedicadas a esta materia. Se interpelló a 5 ministros de gobierno y se recibió una comparecencia voluntaria (aunque generada por el posible éxito de una moción de interpelación). Las comisiones de investigación se duplicaron, al pasar de 3 en 2001 a 6 en 2002. Por primera vez en la historia reciente, la fracción oficialista no tuvo el control de la Comisión de Asuntos Hacendarios, en la cual se procesan los proyectos de presupuestos de la República. Y la Comisión

Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos dedicó la mayor parte de sus sesiones a labores de control.

El control político en la Asamblea Legislativa estuvo profundamente marcado por la fiscalización del uso de los recursos públicos, tanto en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que mostró mayor dinamismo, como en la temática que trataron cinco de las seis comisiones de investigación establecidas en el año. En el 2002 la Comisión dedicó prácticamente la mitad de sus sesiones a solicitar rendición de cuentas y a analizar cuestionamientos a funcionarios o instituciones sobre el uso de recursos. En todas las audiencias realizadas entre mayo y octubre de 2002 debieron comparecer funcionarios públicos. En tercer lugar de la agenda se ubicó la discusión de la liquidación del presupuesto del año 2001 (cuadro 5.19).

CUADRO 5.19

Indicadores del trabajo realizado en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Mayo a octubre de 2002

Asunto	Frecuencia	Observaciones
Total de sesiones	21	3,6 sesiones promedio por mes
Asistencia promedio de diputados	6,8	La Comisión está integrada por 7 miembros. Asisten otros diputados y asesores.
Audiencias concedidas	34	1,6 audiencias por sesión
Audiencias a funcionarios públicos	34	100% del total de audiencias
Temas tratados en las sesiones		
Cuestionamientos a funcionarios o instituciones públicas ^{a/}	5	23,8% de las sesiones
Rendición de cuentas ^{b/}	5	23,8% de las sesiones
Discusión de presupuesto ordinario del año anterior (2001) ^{c/}	3	14,3% de las sesiones
Incumplimiento de legislación ^{d/}	2	9,5% de las sesiones
Metodología ^{e/}	2	9,5% de las sesiones
Presentación de informe ^{f/}	2	9,5% de las sesiones
Convenciones colectivas ^{g/}	1	4,8% de las sesiones
Privilegios a funcionarios públicos ^{h/}	1	4,8% de las sesiones

a/ Cuestionamientos a un funcionario o institución: se discute sobre supuestas anomalías o cuestionamientos que se le hace a un funcionario o institución responsable del manejo de recursos del Estado.

b/ Rendición de cuentas: se refiere al uso que las instituciones dieron a los recursos durante el año anterior.

c/ Discusión de la liquidación del presupuesto ordinario del año anterior (2001).

d/ Incumplimiento de legislación: se refiere a los posibles casos de violación o inobservancia a la legislación vigente.

e/ Metodología: se refiere a la metodología de análisis para investigar un caso o para el análisis de la metodología de trabajo de la Comisión.

f/ Presentación de informes: se refiere específicamente a dos casos. El primero es el informe anual que la CGR presenta a la Asamblea. El segundo es el Informe de Mayoría que dictaminó la Comisión con respecto al informe de ingresos y gastos de gobierno del 2001.

g/ Convenciones colectivas: discusión de las implicaciones de las convenciones colectivas sobre el gasto público.

h/ Privilegios a funcionarios públicos: se discute sobre los privilegios que recibieron los presidentes ejecutivos de instituciones autónomas cuando fueron cesados de sus cargos.

Fuente: Elaboración propia con base en registros de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos.

Por otra parte, las seis comisiones de investigación establecidas en el período se encuentran todavía en funcionamiento, por lo que no han rendido sus respectivos informes. Cinco de ellas tienen mandatos para estudiar asuntos vinculados con recursos públicos: contratos del Estado, uso de recursos en los sectores agrícola y social, situación del sistema financiero costarricense y control de la ética y la eficiencia en la administración pública. La sexta comisión se conformó para investigar los hechos relacionados con la violación al marco jurídico sobre el financiamiento de campañas electorales, que se

han revelado con respecto a la última contienda. Sobre las conclusiones de las comisiones de investigación, la tendencia en el período 1990-2002 es que producen resultados concretos cuando se trata de levantamiento de inmunidades a autoridades (casi el 70% presenta informes totales). Son precisamente las comisiones en que se estudia el control de recursos públicos o problemas de parcialidad política las que tienen mayores dificultades para llegar a conclusiones: sólo un 21% de las comisiones de control político rinde informe total y el 17% de comisiones sobre parcialidad política (cuadro 5.20).

CUADRO 5.20

Resultados de las comisiones legislativas especiales de investigación del control político, por temas de estudio. 1990-2002^{a/}

	Inmunidad autoridades ^{b/}		Control de recursos ^{c/}		Parcialidad política ^{d/}	Hechos políticos ^{e/}	Comisiones	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Total	Total	Porcentaje
Cumplimiento con los informes								
Total ^{f/}	31	68,9	8	21,1	1	2	42	45,7
Parcial ^{g/}	4	8,9	6	15,8	3	1	14	15,2
Sin resultado ^{h/}	3	6,7	13	34,2	1	0	17	18,5
Pendiente ^{i/}	2	4,4	10	26,3	0	0	12	13,0
Sin información ^{j/}	5	11,1	1	2,6	1	0	7	7,6
Total	45	100,0	38	100,0	6	3	92	100,0
Resultado								
Unánime ^{k/}	26	57,8	4	10,5	0	2	32	34,8
Dividido ^{l/}	9	20,0	10	26,3	4	1	24	26,1
Sin resultado ^{h/}	3	6,7	13	34,2	1	0	17	18,5
Pendiente ^{i/}	2	4,4	10	26,3	0	0	12	13,0
Sin información ^{j/}	5	11,1	1	2,6	1	0	7	7,6
Total	45	100,0	38	100,0	6	3	92	100,0

a/ El conteo no incluye dos comisiones especiales nombradas para conocer los atestados de los candidatos al cargo de Defensor de los Habitantes (1993,1997). Incluye hasta el 30 de noviembre del 2002.

b/ Inmunidad de autoridades: comisiones con mandato para recomendar el levantamiento de inmunidad a diputados de la Asamblea Legislativa y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se incluyó aquí como categoría residual una comisión creada para recomendar la censura de un ministro. Si bien la naturaleza de estas comisiones es diferente, se incorporó en este cuadro en virtud de la naturaleza del trabajo de investigación que se debe realizar para hacer una recomendación, que puede tener consecuencias para el funcionario investigado.

c/ Control de recursos: comisiones con mandato para investigar y evaluar el uso de recursos públicos e irregularidades en la gestión de instituciones públicas.

d/ Parcialidad política: comisiones con mandato para investigar casos de persecución política a empleados públicos y beligerancia política de autoridades de gobierno inhibidas por ley para participar en política electoral o partidista.

e/ Hechos políticos: comisiones con mandato para investigar eventos políticos (por ejemplo, atentado terrorista en La Penca) y el narcotráfico.

f/ Total: la comisión no rindió un informe unánime; en su defecto, los grupos de mayoría y minoría redactaron sus respectivos dictámenes.

g/ Parcial: sólo una parte de los diputados que conforman la Comisión rindió un informe.

h/ Sin resultado: la Comisión no redactó ningún informe final, su plazo para hacerlo estaba vencido o la Comisión no se conformó.

i/ Pendiente: la Comisión no había rendido informe pero la discusión del mismo estaba en el orden del día a la fecha de corte.

j/ Sin información: los registros administrativos no indican el estado ni los resultados de la Comisión.

k/ Unánime: la Comisión llegó a un dictamen unánime

l/ Dividido: no hubo acuerdo entre los diputados de la Comisión y se redactaron informes de mayoría y minoría.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

Apunte para la discusión: las consultas de constitucionalidad y las relaciones entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional

En la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001) se afirmó que, con la creación de la Sala Cuarta mediante la reforma constitucional de 1989 y, posteriormente, su regulación por medio la Ley de Jurisdicción Constitucional, en el sistema político costarricense se produjo un desplazamiento en el equilibrio de poderes en favor del Poder Judicial y en perjuicio de la Asamblea Legislativa. Como una contribución al debate, este año el Informe incluye un estudio sobre las consultas que la Asamblea Legislativa presenta a la Sala Constitucional, en el caso de las reformas a la Carta Magna.

El control preventivo de reformas constitucionales que la Asamblea Legislativa tramite mediante la consulta previa a la Sala Cuarta es una de las innovaciones del control de constitucionalidad instaurado en 1989. Una vez que el texto de la reforma ha sido aprobado en primer debate, se envía a la Sala para que ésta emita su criterio. Las resoluciones de la Sala son vinculantes para el Legislativo cuando se refieren a aspectos procedimentales (errores o vicios en la tramitación de la reforma); además, el órgano constitucional puede referirse a aspectos de fondo, aunque en estos casos sus opiniones no son de acatamiento obligatorio. Este control preventivo coloca al Poder Legislativo en un dilema: una vez advertido por la Sala, si el Congreso se separa de ese criterio, aún en los casos de opiniones no vinculantes, bien podría producirse luego una acción de inconstitucionalidad basada en los mismos fundamentos de la propia Sala Constitucional, o un recurso de amparo, buscando que la reforma constitucional se interprete en determinado sentido (Rodríguez, 2003).

En forma paulatina, la Sala Constitucional ha venido delimitando la potestad de los legisladores para introducir ajustes parciales a la Constitución. Esta tendencia culminó en el 2003 con la resolución que invalida la reforma que había prohibido la reelección presidencial -es la primera vez que la Sala deroga una reforma constitucional por razones de fondo (tema que será analizado en profundidad en el Décimo Informe) (Jurado, 2003).

Si se examina el comportamiento de la Sala en el período 1989-2002, se puede concluir que esta resolución no es un hecho aislado. En efecto, desde su creación esta instancia ha sido “activista” en

cuanto a sus observaciones sobre las iniciativas legislativas de reforma parcial a la Constitución. En el período indicado, la Asamblea Legislativa envió a consulta 37 expedientes, que contenían 97 reformas a diversos artículos constitucionales; de éstas, fueron dictaminadas favorablemente 40 (41,2%), 31 en contra (32,0%) y en el resto no hubo pronunciamiento (cuadro 5.21). Cuando la Sala se pronuncia en contra, por lo general argumenta razones de fondo (en 19 de las 31 ocasiones emitió objeciones de fondo, acompañadas o no por objeciones de procedimiento), y aún cuando esté a favor de una reforma, formula comentarios de fondo con mucho más frecuencia que los de procedimiento (18 de las 40 opiniones favorables fueron acompañadas por razones de fondo, frente a sólo 2 que se referían al procedimiento). Además, la Sala es disciplinada: 63 de las 97 resoluciones fueron adoptadas por unanimidad y sólo en una ocasión hubo mayoría simple. En las votaciones unánimes, la Sala tiende a emitir opiniones a favor de las reformas (46,0%), en contraste con las ocasiones en que las resoluciones se adoptan por mayoría absoluta, que son más frecuentes en que la opinión se opone a la reforma (51,5%) (cuadro 5.21).

Por su parte, la Asamblea Legislativa es disciplinada en cuanto al 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 en el Congreso es de 81,3%; si apoya pero no puntualiza alguna objeción, la tasa disminuye a 59,1%. Asimismo, tal como lo establece la Constitución, en todas las ocasiones en que la Sala se opone a una reforma argumentando razones de procedimiento, la Asamblea archiva la iniciativa. En los dos casos registrados en que la Sala se opuso a la reforma por razones de fondo, la Asamblea acató ese criterio, aun cuando no estaba obligada a hacerlo (cuadro 5.22).

Por último, las resoluciones sobre las consultas de constitucionalidad las adoptan, usualmente, los magistrados titulares. En 26 de los 37 expedientes recibidos en el período 1989-2002, la decisión fue tomada por una Sala compuesta, en su mayoría o en su totalidad, por magistrados titulares. En los restantes casos había equilibrio entre magistrados titulares y suplentes y, en una ocasión, mayoría de suplentes. Aunque las decisiones unánimes son, como se ha dicho, las que privan en términos generales, cuando la Sala la componen en su totalidad magistrados titulares, la unanimidad disminuye sensiblemente (3 de 6 casos).

CUADRO 5.21

Resoluciones de la Sala Constitucional sobre las consultas legislativas obligatorias de proyectos de reforma constitucional aprobados en primera legislatura. 1989-2002^{a/}

Opinión y objeciones ^{b/}	Votación									
	Unánime			Mayoría absoluta			Mayoría simple		Total	
	Votos	Porcentaje según objeción	Porcentaje según opinión	Votos	Porcentaje según objeción	Porcentaje según opinión	Votos	Votos	Porcentaje según objeción	Porcentaje según opinión
A favor de la reforma										
De fondo	9		31,0	6		20,7	1	16		40,0
De procedimiento	2		6,9					2		5,0
No hay objeción	18		62,1	4		13,8		22		55,0
Total a favor	29	46,0	100,0	10	30,3	34,5	1	40	41,2	100,0
En contra de la reforma										
De fondo	3		21,4	3		17,6		3		19,4
De procedimiento y de fondo	6		42,9	10		58,8		16		51,6
De procedimiento	5		35,7	4		23,5		9		29,0
Total en contra	14	22,2	100,0	17	51,5	100,0		31	32,0	100,0
No consultado/no se pronuncia	20	31,7		6	18,2			26	26,8	
Total general	63	100,0		33	100,0		1	97	100,0	
Porcentaje	64,9			34,0				100,0		

a/ La unidad de análisis es la resolución de la Sala Cuarta para cada artículo constitucional consultado. La Asamblea Legislativa puede remitir, en un mismo expediente de consulta, varias reformas.

b/ La opinión de la Sala Cuarta sobre una propuesta de reforma a un artículo constitucional se clasifica en tres categorías: a) a favor de la reforma, b) en contra de la reforma y c) no se pronuncia, pues el artículo no le es consultado. Acompañando esta opinión, la Sala puede efectuar objeciones, en algunos casos fundamentando su opinión en contra, en otros proporcionando observaciones para modificar el texto. Las objeciones son de cuatro tipos: a) de fondo (la Sala se pronuncia sobre el contenido de la reforma), b) de procedimiento (la Sala se pronuncia sobre el procedimiento empleado por la Asamblea para aprobar en primer debate la reforma consultada), c) de fondo y procedimiento (combina las dos anteriores) y d) no emite objeciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez, 2003.

Rendición de cuentas y participación ciudadana

Se fortalecen las potestades y el ejercicio de controles sobre la gestión pública

En el 2002 se continuó con la tendencia, ya documentada en ediciones anteriores de este Informe, de agregar nuevas funciones a las instituciones de control horizontal del Estado costarricense: la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos. En este año, además, se registró una mayor actividad de la Asamblea Legislativa en el control presupuestario *ex post*.

Avance en los instrumentos jurídicos de gestión y control de la Hacienda Pública

La intervención de la Asamblea Legislativa en el control posterior del uso de los recursos públicos se ha dado por tres vías, dos de carácter institucional y otra propia de la gestión de los diputados. Entre las primeras se encuentran la aprobación de un marco legal que establece nuevos controles sobre la gestión pública y la creación de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, para fiscalizar directamente los resultados de la ejecución del presupuesto. Por otra parte, las y los legisladores constantemente envían a la Contraloría

Más detalle sobre las consultas de constitucionalidad,

consúltese el documento "Sala Constitucional y equilibrio de poderes", elaborado por Juan Carlos Rodríguez Cordero para el presente Informe, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.22

Acciones adoptadas por la Asamblea Legislativa una vez recibida la resolución de la Sala Cuarta sobre consultas de constitucionalidad. 1989-2002

Opinión y objeciones de la Sala	Acción posterior adoptada por la Asamblea Legislativa						Total	Porcentaje
	Aprobada	Porcentaje	Archivada	Porcentaje	En trámite	No aplica		
A favor de la reforma								
De fondo	13	81,3	3	18,8			16	100,0
De procedimiento								
No hay objeción	13	59,1	6	27,3	1	2	22	100,0
Total a favor	26	65,0	9	22,5	3	2	40	100,0
En contra de la reforma								
De fondo	1	16,7	1	16,7	2	2	6	100,0
De procedimiento								
y de fondo			12	75,0		4	16	100,0
De procedimiento			9	100,0			9	100,0
Total en contra	1	3,2	22	71,0	2	6	31	100,0
No consultado/ no se pronuncia								
Total	27	27,8	50	51,5	5	7	97	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez, 2003.

solicitudes de información sobre la gestión presupuestaria.

En cuanto al marco legal de la rendición de cuentas, en los últimos años el país ha experimentado importantes cambios que han conducido a un fortalecimiento de controles, como la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, que permitió introducir los criterios de evaluación de resultados y rendición de cuentas como parte de las obligaciones de la administración pública (Ley 8003, del 8 de junio del 2000). Estos principios fueron desarrollados en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley 8131, del 28 de setiembre del 2001) y en la Ley General de Control Interno (n° 8292, de agosto del 2002). Esta última es un complemento de la primera y ambas entraron a regir en 2002. Las tres leyes constituyen una reforma integral del control de la Hacienda Pública, que crea instrumentos para someter a la administración a los criterios de economía, eficiencia, eficacia, planificación y evaluación de resultados, y señala la responsabilidad de los funcionarios por incumplimiento injustificado de las metas establecidas (CGR, 2003).

Así, la nueva legislación introduce un régimen de responsabilidad para los funcionarios públicos,

basado en la planificación institucional y el cumplimiento de proyectos, programas y presupuestos. Por primera vez se otorga al Plan Nacional de Desarrollo un carácter vinculante; se establece que todas las instituciones del Estado están obligadas a adaptar sus ejercicios presupuestarios a las metas, objetivos y prioridades estratégicas definidos en el Plan Nacional. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos le asigna a la Contraloría General de la República la responsabilidad de emitir un dictamen sobre la ejecución del Presupuesto Nacional (artículo 52), a partir del informe de liquidación de ingresos y gastos del Ministerio de Hacienda y del informe de resultados de gestión (resultados físicos de los programas), que debe rendir MIDEPLAN.

Estos avances normativos requieren tiempo para surtir efecto en la práctica. Para el primer año en que rigió la ley antes citada, la Contraloría dictaminó negativamente los informes de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda²⁰, por considerar que eran deficientes; por esta razón, en el corto plazo, no ha sido posible contar con un dictamen global sobre la ejecución presupuestaria (CGR, 2003). Al momento de la redacción de este Informe, se encontraba trabajando una comisión interinstitucional de la Contraloría, MIDEPLAN y el

Ministerio de Hacienda, con el objetivo de proponer las modificaciones necesarias para hacer que los informes requeridos por la CGR tengan la presentación y contenidos adecuados, de manera que el órgano contralor pueda hacer su dictamen el próximo año (Villarreal y González, 2003). Hay dos tipos de desafíos por superar en esta materia. En primera instancia, la vinculación entre la planificación y el Presupuesto, por un lado, y los instrumentos de medición de resultados y gestión institucional, por el otro, es particularmente débil. En segundo término, la metodología empleada para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo muestra vacíos, pues la definición de las prioridades de desarrollo en ocasiones se hace de manera general, difícilmente medible, o bien no se definen metas para cada institución.

Es dentro de este nuevo marco legal -en parte promovido por legisladores que en distintos momentos han formado parte de la Comisión Permanente de Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa- que esta instancia ejerció en el 2002, de manera inédita en la historia parlamentaria del

país, la vigilancia y fiscalización permanente de la Hacienda Pública, así como la evaluación de la ejecución de Presupuesto Nacional, con el concurso de la Contraloría General de la República²¹.

Otro mecanismo que pueden utilizar los legisladores para ejercer control político es, como fue señalado, la solicitud de investigaciones de la CGR sobre casos específicos. El uso de este instrumento disminuyó notablemente en el 2002, según se observa en el cuadro 5.23.

El control administrativo: creciente importancia del control posterior

Se ha mantenido la tendencia a asignar mayores responsabilidades a la Contraloría General de la República. En el 2002 le fueron otorgadas más de 40 nuevas funciones establecidas en las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, la cifra más alta en los últimos años. Actualmente la Contraloría realiza casi 700 funciones, clasificadas como de “control previo” y “control posterior”, dependiendo del momento en que se efectúan.

CUADRO 5.23

Investigaciones solicitadas por la Asamblea Legislativa a la Contraloría General de la República, según materia. 1999-2002

Materia	1999	2000	2001	2002
Autorizaciones de contratación administrativa	11			
Resolución de recursos de objeción				1
Solicitud de contratación directa		5	4	1
Consultas sobre proyectos de ley	43	53	70	64
Solicitud de estudio de fiscalización	35	47	51	13
Solicitud de información ^{a/}	54	69	100	75
Otras solicitudes atendidas directamente por el despacho del Contralor o sus asesores ^{a/}				50
Solicitud en etapa de admisibilidad				7
<i>Addendum</i> examinado				1
Contrato examinado			3	5
Convenio examinado				2
Audiencias realizadas		14	15	16
Asistencia a comparecencias			8	8
Asesorías en comisiones legislativas			1	5
Otros	11			
Total	154	188	252	248

a/ Los datos para el 2002 incluyen solicitudes que a partir de ese año son atendidas directamente por el despacho del Contralor.

Fuente: CGR, 2003.

El control posterior es especialmente necesario para sentar responsabilidades frente a fallas o incumplimientos de la gestión pública.

Al examinar el peso de cada una de las formas de control, se confirma la percepción de que, tradicionalmente, la supervisión administrativa en Costa Rica se concentra en el control previo (aprobaciones y modificaciones presupuestarias, visado de documentos, autorizaciones de contratación directa, etc.). De hecho, el total de los fondos públicos fiscalizados previamente ascendió a poco más de 3.600 millones de colones en el 2002, en tanto que el total de fondos públicos que tuvieron una fiscalización posterior en el mismo año fue cercano a 1.500 millones de colones, es decir, menos de la mitad (CGR, 2003).

En los últimos cuatro años, la principal novedad es la creciente importancia de las actividades de control posterior en el funcionamiento de la Contraloría. En efecto, la cantidad de estas actividades se incrementó en más de un 50%, especialmente la

ejecución de labores de fiscalización, área en que la CGR más que duplicó su volumen de trabajo (cuadro 5.24). En el 2002, esta institución emitió 10 resoluciones de orden condenatorio o anulatorio contra entidades públicas y 117 informes en los que se señalaban eventuales responsabilidades de funcionarios estatales. De estos últimos, 58 casos fueron trasladados a la administración de la respectiva institución, 54 al Ministerio Público y 5 a otras instancias. Por su parte, el control previo mantuvo relativamente estable su actividad, pese a lo cual sigue siendo la principal área de trabajo de la CGR (cuadro 5.24).

El control sobre los servicios públicos se tecnifica

La labor de la ARESEP se concentra en la regulación económica de los servicios públicos, a través de la aprobación previa de sus tarifas. Por ello su actividad se puede clasificar como de control previo. Entre los servicios regulados se encuentran energía, telecomunicaciones, concesiones de obra

CUADRO 5.24

Principales actividades realizadas por la Contraloría General de República, según tipo de control y actividad. 1999-2002

Tipo de control y actividad	1999	2000	2001	2002	Porcentaje de crecimiento anual promedio 1999-2002
Control previo					
Presupuestos ordinarios aprobados	338	425	374	340	0,2
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	1.163	1.100	1.008	1.102	-1,8
Subtotal control previo	1.501	1.525	1.382	1.442	-1,3
Control posterior					
Informes de auditoría ^{a/}	88	125	202	224	36,5
Relaciones de hecho	52	47	46	26	-20,6
Solicitudes de información de la Asamblea Legislativa	154	188	251	243	16,4
Denuncias de los diputados sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública	35	47	36	13	-28,1
Subtotal control posterior	329	407	535	506	15,4
Total	1.830	1.932	1.917	1.948	2,1
Porcentaje de actividades de control posterior/previo	18,0	26,7	38,7	35,1	

a/ En 1999, 70 informes de auditoría correspondieron a evaluaciones relacionadas con el problema Y2K del año 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2002.

pública, acueductos y alcantarillado, ferrocarril, servicios marítimos y aéreos, peajes, cabotaje y transporte público (buses y taxis). Antes de aplicar cualquier modificación en sus tarifas, las empresas públicas o privadas que prestan estos servicios deben contar con la aprobación de la ARESEP, para lo cual se llevan a cabo un estudio tarifario y una audiencia pública. Aunque la institución cuenta con un mecanismo extraordinario de fijación tarifaria, que puede usar de oficio, sin que exista una solicitud de la empresa que brinda el servicio, ese instrumento es poco utilizado. Asimismo, la entidad posee la facultad de realizar, de oficio, estudios de calidad de los servicios. En estos dos casos, en el 2002 la ARESEP registró avances que conviene señalar.

En efecto, se han producido mejoras en la regulación económica previa y la regulación previa de la calidad. Durante el 2002 y principios del 2003, la ARESEP elaboró procedimientos estandarizados y de mayor control interno, para lograr que las resoluciones sobre modificaciones tarifarias sean más técnicas y se reduzca el margen de discrecionalidad del personal encargado de cada estudio. Además, todos los informes técnicos tienen ahora un filtro adicional, que consiste en una revisión por parte del grupo de jefes de todas las divisiones de la institución (Villarreal y González, 2003).

En cuanto a los estudios de calidad de los servicios realizados de oficio, generalmente se aprovecha cada vez que se recibe una solicitud de aumento de tarifas. Para estos efectos, la ARESEP ha logrado desarrollar un reglamento sectorial para la regulación de los servicios de acueductos y alcantarillados, uno para servicios aeroportuarios, una serie de normas sobre la calidad del suministro de energía y una reglamentación para el manejo y consumo de hidrocarburos. Están pendientes de reglamentación técnica los sectores de transporte, telecomunicaciones, riego y cabotaje, entre otros.

Se amplía la cobertura territorial 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. De esta manera se complementó la labor de las defensorías ambulantes, que venían funcionando desde antes, para contrarrestar la ubicación geográfica centralizada de esta institución mediante la apertura de oficinas regionales -“ventanillas permanentes”- en las regiones Huetar Norte (1 de marzo de 2002), Chorotega (15 de marzo de 2002) y

Atlántica (28 de enero de 2003). Está pendiente la oficina de la región Brunca.

De igual forma es importante destacar el desarrollo de un programa de capacitación para la sociedad civil en rendición de cuentas y control de las instituciones públicas. Este ha llevado a realizar actividades en las que los actores civiles identifican sus problemas y solicitan cuentas a las instituciones encargadas de atender sus necesidades. Con este ejercicio no sólo se promueve la participación ciudadana, sino que se mejoran las capacidades de las personas para valorar la gestión pública y la relación de ésta con sus derechos.

En cuanto a sus labores de control sobre la gestión pública, la DHR mantuvo, con algunas variaciones, el nivel de actividad de años anteriores, incluida su participación en las audiencias públicas de ARESEP. En esta última persistió el bajo nivel característico del 2000 y el 2001 (cuadro 5.25). Esta tendencia se ve compensada con la mayor articulación que están presentando los consumidores y el mejor conocimiento que han adquirido sobre los mecanismos de ajuste tarifario, que se refleja a su vez en los niveles de éxito logrados en 2002, como se verá más adelante.

Participación ciudadana en políticas públicas: los avances fueron puntuales

La principal novedad: consulta a organizaciones ciudadanas en la deliberación de nuevas leyes

En el 2002 se registraron importantes cambios en la apertura de la Asamblea Legislativa a la participación ciudadana organizada en la deliberación de nuevas leyes, pero no sucedió lo mismo en cuanto a la participación individual de las personas. En el primer caso, la participación organizada, un hecho inédito (tanto por su cantidad como por la importancia de los temas) fue la conformación tres comisiones especiales mixtas, mecanismos previstos en el Reglamento legislativo (artículos 90 y 91) para el estudio de un asunto determinado o el cumplimiento de un mandato. El Reglamento también contempla la posibilidad de que en estas instancias participen otras personas, además de los diputados, en calidad de asesores con voz, pero sin voto. Las comisiones vigentes atienden asuntos relacionados con la libertad de prensa, el denominado “Pacto Fiscal” o reforma al sistema tributario y el estudio de proyectos de ley sobre telecomunicaciones presentados por sectores laborales del ICE. Este acápite se centra en la comisión mixta fiscal,

CUADRO 5.25

Gestiones realizadas por la Defensoría de los Habitantes de la República. 1998-2002

Gestión	1998	1999	2000	2001	2002	Porcentaje de crecimiento anual promedio 1998-2002 ^{a/}
Consultas ^{b/}	13.077	19.998	19.787	17.612	22.203	14,1
Expedientes abiertos	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964	-1,4
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario	41	33	17	15	13	-24,9
Expedientes cerrados		1.964	2.325	2.013	2.325	5,8
Investigaciones de oficio ^{c/}	57	19	23	55		-1,2

a/ La cifra para los expedientes cerrados corresponde al período 1999-2002.

b/ En el 2002 fueron tramitadas 2.353 consultas en las oficinas regionales de la DHR.

c/ Por un cambio en la sistematización de los registros de la DHR, para el año 2002 no se logró obtener el dato de las investigaciones realizadas de oficio.

Fuente: DHR, 2003.

donde hubo mayores progresos, pues la de libertad de prensa -cuyo desempeño fue reseñado en el Octavo Informe- no tuvo mayor actividad, y el funcionamiento de la del ICE transcurre principalmente en el 2003.

Ciertamente el uso de comisiones mixtas tiene mucho arraigo en la historia de la Asamblea Legislativa, pero en el 2002 por primera vez se conformó una con participación de algunos sectores organizados de la sociedad civil, para discutir el eje central de la agenda del Poder Ejecutivo: la reforma fiscal. Este hecho sin precedentes, por sí solo, merece un análisis específico de participación ciudadana, y más aún desde la perspectiva de la negociación de la agenda legislativa en el primer año de gobierno, pues implicó para el Ejecutivo una dinámica de mayor complejidad, al aumentar en número y diversidad los actores con los que debía negociar. La propuesta inicial del Ejecutivo fue dividida en dos partes: una ley de contingencia fiscal que le proporcionaría fondos de emergencia por el lapso de un año, y otra parte de reformas estructurales al sistema tributario, que la Comisión Mixta ha tomado más tiempo para estudiar. Este grupo estuvo conformado por representantes de siete sectores, y el gobierno participó como un actor más (con carácter asesor, con voz y sin voto). El funcionamiento de la Comisión en el 2002 fue exitoso, ya que, por una parte, consiguió recomendar al Plenario la

Ley de Contingencia Fiscal (finalmente aprobada) y, por otra parte, logró la nada fácil tarea de hacer converger a las organizaciones empresariales y sindicales en el apoyo a esta normativa.

En contraste, no hubo avances visibles en las oportunidades para que las personas participen, a título individual, en la formación de leyes y la formulación de políticas. La Oficina de Iniciativa Popular es el único canal para que las y los ciudadanos hagan llegar sus propuestas a la Asamblea Legislativa. Esta instancia es cada vez más empleada como un espacio para la consulta ciudadana, mas no así para la proposición de iniciativas. En el 2002 las consultas casi duplicaron las registradas en el año 2000 (15.178 frente a 8.020), especialmente debido a las solicitudes de información a través de correo electrónico, que crecieron de 35 a 3.268. En cambio, la cantidad de iniciativas de ley presentadas se ha mantenido relativamente estable (75 en el 2002), con niveles similares a los registrados en años anteriores (excepto en el 2000, cuando el número fue inusualmente bajo: 43). Dado que en Costa Rica no existe el reconocimiento constitucional de la iniciativa popular en la formación de la ley, las propuestas ciudadanas siguen estando supeditadas a la voluntad de los legisladores que deseen estudiarlas y someterlas a consideración en la corriente legislativa. Así, de las 252 iniciativas ciudadanas recibidas en el

período 1999-2002, 28 ingresaron a la corriente legislativa (11,1%) y, al 31 de diciembre de 2002, 2 se habían convertido en ley (0,8%).

Por otra parte, cabe resaltar que la atención de los medios de comunicación sigue concentrándose en el Plenario Legislativo, y no en el trabajo de las comisiones, que es donde se verifican los procesos de negociación que dan forma a las leyes. El acceso al Sistema de Información Legislativa (SIL), que registra todo el proceso legislativo al día y en forma electrónica, incluyendo las actas de las sesiones, no está abierto a los ciudadanos. Tampoco existe un sistema de registro de las votaciones que le permita a los ciudadanos conocer los patrones de votación de sus representantes, sobre los diferentes temas que se tratan en el Congreso.

Aumentan las gestiones ciudadanas ante la Contraloría, la Defensoría y la ARESEP

Según lo consignado en el Octavo informe, más de la mitad de los estudios de fiscalización realizados en el 2001 por la CGR tuvo su origen en una denuncia ciudadana (Proyecto Estado de la Nación, 2002). En el 2002 estas denuncias se incrementaron notablemente (cuadro 5.26). De los casos ingresados, más de la mitad dio lugar a investigaciones detalladas -en la misma institución denunciada o en los distintos departamentos de la CGR-; la otra mitad se dividió entre las denuncias archivadas (que se cuadruplicaron) y las que fueron resueltas por los mismos funcionarios de la Unidad de Atención de Denuncias.

A su vez, la DHR está recibiendo casi un 70% más de consultas por parte de los habitantes que hace cuatro años, y registra un comportamiento similar en el número de expedientes abiertos. En el 2002 el área en que se abrieron más expedientes atendidos. Adicionalmente, el área de gestión administrativa presentó una carga importante de trabajo para la DHR, pues los casos relacionados con las municipalidades y el manejo de las autoridades de justicia y policía sumaron cerca del 40% de los expedientes tramitados.

Finalmente, en la ARESEP se duplicó el número de audiencias públicas realizadas, en las cuales se analizaron 128 solicitudes de modificación tarifaria, el 72% de ellas relacionadas con el sector de transporte público. Al contrario de lo sucedido en el período 2000-2001, este año aumentó la asistencia ciudadana a las audiencias, lo mismo que el número de oposiciones a los ajustes tarifarios. También mejoró significativamente la incidencia de los ciudadanos sobre la definición de tarifas. Sobre este punto cabe mencionar que las oposiciones son presentadas en su gran mayoría por grupos organizados; en el 2002 solamente 3 de ellas correspondieron a gestiones de ciudadanos individuales. Entre estos grupos resalta la participación de la Federación de Organizaciones de Consumidores, responsable de aproximadamente la mitad de las 75 oposiciones presentadas en el área de transporte público. Este aumento de la participación ciudadana en la ARESEP puede explicarse por una serie de medidas adoptadas en el 2002, entre ellas la realización de

CUADRO 5.26

Trámites dados a las denuncias en la Contraloría General de la República. 2001-2002

Tipo de trámite	2001		2002		Crecimiento 2001-2002
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Archivo	32	10,5	128	23,9	300,0
Traslado externo	77	25,2	172	32,1	123,4
Traslado DFOE ^{a/}	92	30,2	95	17,7	3,3
Trámite interno	10	3,3	29	5,4	190,0
Resueltas	94	30,8	112	20,9	19,1
Total	305	100,0	536	100,0	75,7

a/ Traslado a la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Fuente: CGR, 2003.

audiencias después de las 4 de la tarde y fuera de San José, el desarrollo de procesos de capacitación dirigidos a las comunidades y los usuarios, en los cuales se entregan documentos informativos sobre los trámites en la ARESEP, y la puesta en marcha de la figura del Consejero del Usuario (cuadro 5.27).

Uno de los recursos más utilizados por los usuarios son las quejas y consultas directas ante la sección de Atención al Usuario de la ARESEP, por irregularidades en la prestación de servicios públicos. Las quejas son consideradas mecanismos de control posterior, pues se plantean después de que ha ocurrido el hecho denunciado. Estos casos aumentaron en un 15% y su atención proporcionó beneficios a los usuarios por ajuste de facturas, reparación de daños y otros, por un monto cercano a 27 millones de colones, 10 millones más que en el 2001.

Un vacío reiterado: trabajo coordinado de las instituciones de control

En aras de congregar los esfuerzos por controlar el ejercicio de la función pública, el Defensor de los Habitantes, el Contralor General de la República, el Procurador General Adjunto, el

Regulador General de los Servicios Públicos y los superintendentes de entidades financieras integraron una comisión que sistematizaría la labor de lucha contra la corrupción en el aparato estatal. A pesar de que la comisión fue creada bajo el auspicio de la Presidencia de la República y que desde su creación (el 7 de noviembre de 2002) se acordó una reunión mensual, los informes de labores de las entidades citadas no dan cuenta del desempeño de este grupo colegiado. No obstante este empeño, no existe entre las instituciones de control, especialmente en las que funcionan como auxiliares de la Asamblea Legislativa, un trabajo sistemático de coordinación y apoyo para reducir duplicaciones de esfuerzos, optimizar los recursos de cada institución y, en general, mejorar el desempeño del sector público.

Convivencia ciudadana democrática

En este acápite se valora el desempeño de la ciudadanía costarricense con respecto a la aspiración de generar una convivencia respetuosa de los derechos y la dignidad de las personas, una convivencia en la que, además, las y los ciudadanos participen activamente en los asuntos públicos. Para ello se estudian dos temas. Por una

CUADRO 5.27

Algunos indicadores sobre las audiencias y la participación ciudadana en la ARESEP. 2001-2002

Actividad	2001	2002
Total de audiencias	75	118
Total de expedientes vistos en audiencias	115	128
Expedientes en el tema de transporte público	68	92
Número de personas que participaron en todas las audiencias	1.504	1.930
Promedio de asistencia por audiencia	20,1	16,4
Número total de oposiciones ^{a/}	217	385
Porcentaje de expedientes sin oposición	35,0	19,5
Promedio de oposiciones en expedientes que sí las tuvieron ^{b/}	3,7	3,7
Número de oposiciones con resultados positivos ^{c/}	9	18

a/ Sobre el número de oposiciones, se cuenta con información detallada para 94 de los 115 expedientes vistos en el 2001. En el 2002 se revisaron 128 expedientes.

b/ Al total de expedientes se le resta 35 en los que no hubo oposición y 21 sobre los cuales no se cuenta con información. El promedio de oposiciones por expediente se calcula con base en un subtotal de 59 expedientes.

c/ Por resultado positivo se entiende aquellas oposiciones cuyos argumentos fueron reconocidos en la resolución final de la ARESEP y se transformaron en recomendaciones específicas para las empresas.

Fuente: ARESEP, 2003.

parte, si existieron amenazas a la libertad de las personas, originadas no en las acciones del Estado o sus representantes, sino en las acciones de otros individuos; en este punto el Informe examina la violencia social como una amenaza a las libertades ciudadanas²² y concluye, con base en la información disponible, que en el 2002 no hubo un aumento en la violencia social, pero que en ciertas zonas del país, especialmente en cantones urbanos con alta densidad poblacional, este fenómeno fue una barrera más fuerte al disfrute de esas libertades, debido a su incidencia. Por otra parte, se analiza si las personas hicieron uso de sus derechos a la libre organización y expresión para influir en la gestión de los asuntos públicos; en este tema se da continuidad al registro sobre acciones colectivas emprendidas por organizaciones ciudadanas iniciado el año anterior. El Informe señala que en el 2002 se mantuvieron los patrones de actividad ciudadana observados en el 2001 (por ejemplo, prevalencia de demandas puntuales y alta presencia pública de organizaciones comunales y laborales). Empero, se documenta un hecho novedoso: el surgimiento de movimientos intersectoriales, con propuestas de agenda pública orientadas por una estrategia de desarrollo.

A diferencia de otras aspiraciones, en este caso el seguimiento que realiza el Informe no permite arribar a una valoración, pues los estudios disponibles tratan sobre aspectos puntuales y no cubren una variedad significativa de temas relevantes.

Convivencia entre las personas: incidencia de la violencia social varía por zonas

En Costa Rica, el 71,5% de los ciudadanos considera que la delincuencia sigue creciendo (Demoscopia, 2003). Existe la creencia de que los actos delictivos, y en particular los homicidios -flagrantes expresiones de violencia ciudadana- vienen en aumento, por lo que la convivencia resulta cada vez más peligrosa.

Sin embargo, los datos disponibles sobre violencia social no permiten valorar si esta percepción es enteramente cierta. Por una parte, desde 1999 la tasa de víctimas de homicidios por 100.000 habitantes se mantiene prácticamente inalterada; ha variado de 6,34 homicidios por 100.000 habitantes en el año 2000, a 6,38 en el 2002, una de las tasas más bajas de América Latina. Al momento de la redacción de este Informe se disponía únicamente de las cifras para el primer semestre del 2002. Tanto en los delitos contra la vida, como en aquellos contra la propiedad y en los sexuales, los datos acumulados a

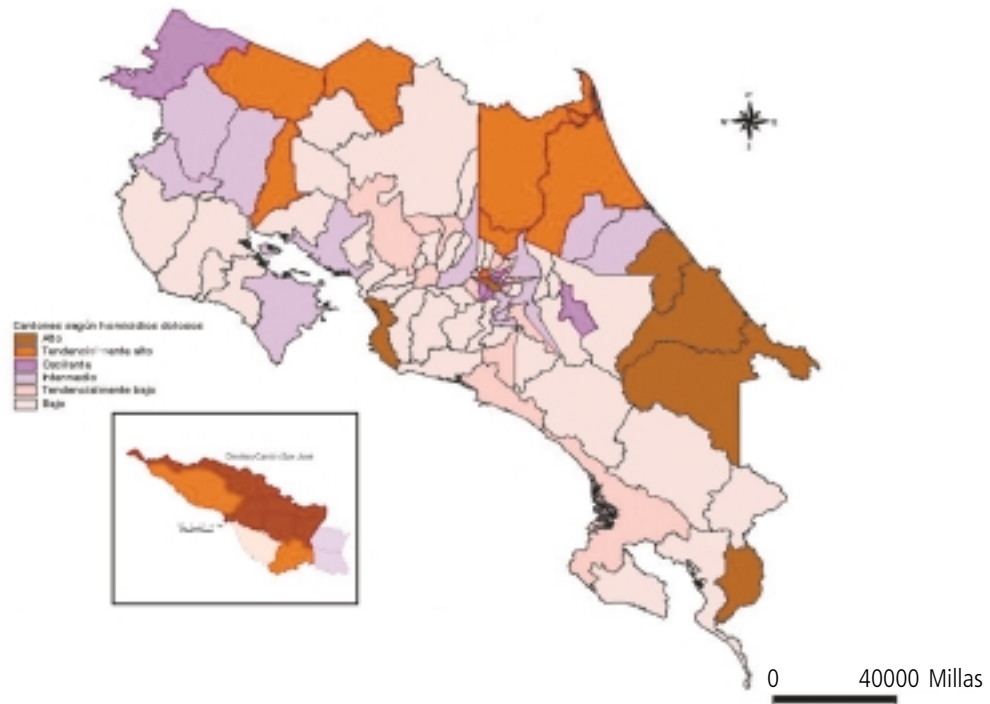
esa fecha representaban, aproximadamente, la mitad de los registrados a lo largo de todo el año durante el período 1998-2001 (cuadro 5.1). Por otra parte, se sabe que una proporción de los delitos significativa, pero difícil de estimar, no es denunciada ante las autoridades, por lo que las tasas de criminalidad muestran un subregistro.

A pesar de que las cifras promedio a nivel nacional permanecen estables, un análisis más detallado refleja situaciones inquietantes que coinciden con la percepción ciudadana de mayor inseguridad o criminalidad. Al examinar la información sobre los posibles móviles de los homicidios, hasta 1999 los problemas de tipo personal fueron la causa más común. A partir del año 2000, el robo y el asalto pasaron a ocupar el primer lugar: uno de cada cuatro homicidios se debe a estas razones. En los últimos tres años, las víctimas de homicidios por estas causas fueron 59, 66 y 60, respectivamente. Otra situación preocupante se refiere a los homicidios cometidos por sicarios (personas contratadas para cometer crímenes); aunque su volumen es aún poco significativo, viene creciendo (2, 3 y 6 en el período 2000-2002). El tipo de arma con que se perpetran estos delitos también ha variado: desde 1993, en uno de cada dos homicidios cometidos en el país se utilizó un arma de fuego.

Por otra parte, la tasa de homicidios dolosos no se distribuye de modo uniforme a lo largo del territorio nacional. Un estudio de los patrones de homicidios durante el período 1998-2002 revela que hay lugares donde este tipo de violencia es consistentemente más alto que el promedio nacional (varios distritos del área metropolitana de San José, los cantones del centro y sur de la provincia de Limón) mientras que extensas zonas del país tienen una incidencia bastante más baja (mapa 5.2). La incidencia de los homicidios dolosos puede relacionarse con el índice de rezago social, que mide la incidencia de carencias sociales en los cantones y distritos (González, 2002)²³. 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 1 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 de homicidios superior al promedio nacional (cuatro de ellos, en la escala más alta) (mapa 5.2).

MAPA 5.2

Costa Rica: clasificación de los cantones según su tasa de homicidios dolosos por 100.000 habitantes. 1998-2002



Fuente: Elaborado por Ronald Alfaro y Eric Barrantes con base en datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

En materia de la convivencia de las personas dentro de las familias, la violencia intrafamiliar ocasionó la muerte de 34 personas en el 2002. Catorce de estas víctimas murieron a manos de sus parejas (11 mujeres y 3 hombres), cantidad que viene descendiendo, pues en el 2000 y en el 2001 fueron 19 y 15 (Poder Judicial, Oficio 128 EST, 2003).

En el 2002 se mantuvo la tendencia a recurrir cada vez más frecuentemente a la protección institucional para resolver situaciones de violencia intrafamiliar. Las denuncias por esta causa constituyen la materia de mayor crecimiento en las demandas ante el Poder Judicial, después de la materia de tránsito. Entre las siete provincias, Guanacaste fue la que registró el mayor incremento de denuncias en el período 2000-2002, con 63%, seguida por Puntarenas, con 50%; ambas se sitúan por encima del promedio nacional (40% de aumento); Cartago fue la provincia donde menos crecieron estas demandas (6%). Al relacionar la tasa de denuncias por 10.000 habitantes para el año 2000 se observa que ninguna

provincia superó la barrera de los 100 casos. Por el contrario, en el 2002 todas las provincias, excepto Cartago, sobrepasaron ese límite, siendo Puntarenas la provincia que ocupa el primer puesto, con una tasa de 127 demandas por cada 10.000 habitantes, es decir, 17 puntos más que el valor registrado a nivel nacional.

Una selección de muestra, integrada por todos los juzgados específicos de violencia doméstica, más otros cuatro juzgados de familia ubicados en centros de población importantes, que recibieron alrededor del 53% de las denuncias ingresadas en el 2002, permite establecer que el 86,4% de los casos fue interpuesto por una mujer. Un aspecto relevante es la evolución de las resoluciones dictadas en la audiencia que se celebra para determinar si se mantiene o no la medida provisional dictada al interponerse la demanda, y que generalmente consiste en mantener al denunciado fuera del hogar. En 1999, sólo en uno de cada tres casos se mantuvo la medida; más recientemente, los jueces han

sido más proclives a mantener esa protección, pues el porcentaje se elevó al 46% de los casos en el 2002. Esto demuestra un cambio de actitud de los administradores de justicia, en el sentido de brindar más protección a la víctima ante el temor de que el denunciado tome alguna represalia en perjuicio de la denunciante.

Convivencia en la sociedad civil: las alianzas para incidir sobre políticas de desarrollo fueron novedad

Al igual que en el 2001, en el 2002 las organizaciones ciudadanas orientaron sus demandas hacia el Estado, pidiendo la intervención pública en temas puntuales (89,7% de las 146 acciones registradas). Las dos áreas que concentraron la atención fueron los servicios públicos (demandas para superar su mala calidad, mejorar infraestructura y disminuir costos: 39,0%) y la

incidencia en la formulación de políticas públicas (solicitudes de cambios, oposiciones a leyes y decretos o gestiones para el reconocimiento de derechos: 30,8%) (cuadro 5.28)

En general, las organizaciones ciudadanas no emplearon la violencia para canalizar sus demandas. La mayoría de las acciones fue de carácter “expresivo”: declaraciones públicas en los medios de comunicación masiva y reuniones con autoridades, así como denuncias ante instancias fiscalizadoras, judiciales y constitucionales. Estas formas de acción colectiva fueron vías para presionar por la apertura de instancias de diálogo y de escucha activa por parte de las autoridades gubernamentales y otros entes públicos. La excepción fueron los bloqueos protagonizados por dos sectores sociales específicos: los productores arroceros opuestos a la importación del grano y los grupos inconformes con la concesión de la revisión técnica vehicular a una empresa

CUADRO 5.28

Tipos de demandas planteadas por los actores sociales. 2002

Tipo de demanda	Específica ^{a/}	General ^{b/}	Total	Porcentaje
Participación y transparencia				
Sustitución de funcionario	4		4	
Consulta de decisión a afectados	4		4	
Denuncia por corrupción	4		4	
Subtotal participación y transparencia	12		12	8,2
Cambios en servicios públicos				
Calidad del servicio	11		11	
Infraestructura física	11		11	
Costo del servicio	4		4	
Intervención del Gobierno	25	6	31	
Subtotal cambios en servicios públicos	51	6	57	39,0
Formulación de políticas públicas				
Oposición a ley, acuerdo, etc.	14	4	18	
Implementación o cambio de leyes	8	4	12	
Reconocimiento de derechos	15		15	
Subtotal formulación de políticas públicas	37	8	45	30,8
Mejora en condiciones laborales	14		14	9,6
Oposición por daño ambiental	11		11	7,5
Otros/sin información	6	1	7	4,8
Total general	131	15	146	100,0
Porcentaje	89,7	10,3	100,0	

a/ Específica: la demanda está limitada a un territorio particular o al sector(es) social(es) representado(s) por la organización que la plantea.

b/ General: la demanda está orientada a variar las condiciones generales de la vida social, económica y política del país.

Fuente: Franceschi, 2003, con base en registro de noticias de los periódicos *La Nación* y *Extra*, 2002.

española, quienes bloquearon vías en distintos puntos del territorio nacional, sin que tales acciones desencadenaran réplicas en otros sectores del país, más allá de declaraciones verbales de algunos sindicatos del sector público y algunos sectores de agricultores (cuadro 5.29).

La respuesta estatal a las demandas repitió la tendencia del año anterior: el grado de aceptación de las propuestas de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil resultó muy bajo. Desde la perspectiva de los dirigentes de las organizaciones civiles, su capacidad de incidencia en la

construcción de las políticas públicas ha sido poco significativa (Franceschi, 2003).

En las acciones colectivas de 2002 se reiteró el activismo de las comunidades organizadas en grupos de vecinos y otras formas de asociación local. Sin embargo, fueron los trabajadores quienes protagonizaron la mayoría de acciones colectivas (40%). Además es oportuno comentar tres casos en las que destacaron actores sociales no reconocidos por su trayectoria en acciones de esta índole o poco visibilizados por los medios de comunicación masiva:

CUADRO 5.29

Acciones colectivas por tipo de actividad, según actores sociales. 2002

Actores sociales	Manifestación pública ^{a/}		Expresión pública ^{b/}		Total ^{c/}	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Laborales						
Sindicatos del Magisterio	2	25,0	6	75,0	8	100,0
Otros sindicatos	7	28,0	18	72,0	25	100,0
Trabajadores	13	54,2	11	45,8	24	100,0
Total	22	38,6	35	61,4	57	100,0
Empresarial-productivo						
Productores agrícolas	3	50,0	3	50,0	6	100,0
Medianos y grandes empresarios	1	12,5	7	87,5	8	100,0
Total	4	28,6	10	71,4	14	100,0
Comunal						
Organizaciones comunales	13	41,9	18	58,1	31	100,0
Total	13	41,9	18	58,1	31	100,0
Nuevos actores sociales						
Grupos ambientalistas	2	50,0	2	50,0	4	100,0
Organizaciones de derechos humanos	0	0,0	1	100,0	1	100,0
Organizaciones de mujeres	2	66,7	1	33,3	3	100,0
Estudiantes	6	75,0	2	25,0	8	100,0
Usuarios de servicios públicos	1	20,0	4	80,0	5	100,0
Indígenas	0	0,0	2	100,0	2	100,0
Total	12	50,0	12	50,0	23	100,0
Otros	2	16,7	10	83,3	12	100,0
Total^{d/}	52	38,0	85	62,0	137	100,0

a/ Manifestación pública: incluye concentraciones, huelgas (suspensión del trabajo por parte de los trabajadores o de las labores productivas por parte de los patronos) y bloqueos de vías públicas (interrupción deliberada del tránsito).

b/ Expresión pública: incluye declaraciones públicas (conferencia de prensa, declaraciones a medios de comunicación, boletines, manifiestos públicos, peticiones por escrito, quejas públicas, etc.), denuncias (presentación de una acusación ante autoridades competentes), encuentros con autoridades (reuniones de representantes de un movimiento social con funcionarios de las entidades contra las que se protesta) y amenazas (anuncio verbal de alguna de manifestación pública, sin que en realidad se lleve a cabo).

c/ Para hacer más sencilla la presentación no se incluyen nueve acciones colectivas que no son catalogables como manifestaciones o expresiones públicas (dos efectuadas por "otros sindicatos", cinco por organizaciones comunales, una por usuarios de servicios públicos y una por otros actores).

d/ El total (137) no corresponde al total consignado en el cuadro 5.28 (146), pues en nueve casos no hubo suficiente información para clasificar el tipo de acción emprendida.

Fuente: Franceschi, 2003, con base en registros de noticias de los periódicos *La Nación* y *Extra*, 2002.

- Las organizaciones indígenas tuvieron una serie de encuentros con autoridades públicas, debido, por un lado, a la petición que hicieron varias comunidades de la zona sur (Boruca, Térraba, Curré, Ujarrás, Salitre y Cabagra) para dialogar con el ICE acerca de la puesta en marcha del proyecto hidroeléctrico Boruca y, por otro, a la solicitud de las comunidades indígenas de Talamanca, que demandaron al presidente Pacheco la definición de prioridades en su gobierno, a fin de atender sus problemas económicos, educativos y sociales²⁴.
- El Frente de Ciudadanos contra la Impunidad, considerado como una red social de defensa de los derechos humanos, hizo dos declaraciones públicas en el 2002, entre ellas una carta al Presidente de la República, en la cual solicitó información puntual sobre los avances de la investigación policial en torno al asesinato del periodista Parmenio Medina. Ya en el 2001 esta red de ciudadanos y organizaciones había protagonizado distintas movilizaciones y acciones de denuncia sobre el mismo hecho²⁵.
- El movimiento antiguerra impulsado por un grupo de manifestantes pacifistas, que se reunieron en el Parque Nacional para solicitar al

gobierno que tomara posición ante el conflicto bélico en Medio Oriente²⁶.

También merece destacarse el desarrollo que han venido experimentando los consumidores como sector organizado, cuya entidad más visible es la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO). Esta organización ha ido ganando espacios, reconocimiento y manejo de los mecanismos y canales institucionales para trasladar sus demandas.

Otro hecho sobresaliente en el 2002 fue el funcionamiento de instancias de coordinación entre organizaciones de un mismo sector o de distintos sectores sociales, que buscan participación e incidencia en la definición de políticas públicas nacionales y trascender el ámbito de las demandas gremiales particulares. Se identificaron siete espacios de convergencia inter o intrasectorial, algunas con antecedentes en la coyuntura posterior a las luchas sociales contra el denominado “Combo del ICE” (Proyecto Estado de la Nación, 2001). En este contexto resaltan las alianzas no tradicionales entre empresarios y sindicalistas, que en algunos casos lograron participación e incidencia directa en instancias de elaboración de políticas: las comisiones mixtas legislativas del “Pacto Fiscal”, el proceso de modernización del ICE y el Foro Agropecuario²⁷.

RECUADRO 5.5

Propuestas de agenda nacional formuladas a partir de alianzas intra e intersectoriales en el 2002

Agenda de los doce puntos: pronunciamiento de mujeres costarricenses frente a las elecciones de 2002, presentado a los candidatos presidenciales. Incluye temas de equidad de género y demandas ciudadanas en materia de corrupción, transparencia, acceso, calidad y oportunidad de los servicios públicos, trato digno a los ciudadanos en las instituciones, reforma tributaria solidaria, defensa de la soberanía nacional en la definición de políticas de paz y seguridad. Actores: organizaciones de mujeres.

Plataforma de quince puntos: guía de acción política y social para los próximos años, con base en tres bloques de acción sistematizados en 55 indicadores de políticas públicas, también presentada a los candidatos presidenciales. Actores: sindicatos de funcionarios públicos y miembros de sectores ambientalistas, campesinos e indígenas.

Creación del Consejo Económico y Social y formulación de la política nacional de empleo: en seguimiento a una de las propuestas emanadas del “Proceso de diálogo social en Costa Rica (2001)”, la UCCAEP, algunos sindicatos y asociaciones del sector público que participaron en esa experiencia, trabajaron en la elaboración de un proyecto de ley para constituir un Consejo Económico y Social. Este organismo se inspira en los consejos económicos y sociales europeos, constituidos en la segunda mitad del siglo XX como instancias de concertación para solucionar grandes problemas sociales. A la fecha de redacción de este informe se cuenta con una versión avanzada de proyecto de ley.

Costa Rica hacia la Tercera República: propuestas para la formulación de un nuevo “sistema” de desarrollo del país, que incluye la generación y utilización del conocimiento, la visualización del sistema productivo, el mercado interno y

la exportación como motores de crecimiento, la redistribución de oportunidades, una efectiva participación ciudadana en la definición de políticas públicas y el control ciudadano. También se hizo una propuesta sobre los principios, objetivos y lineamientos para un nuevo “pacto fiscal” en el país. Actores: Cámara de Exportadores, sindicatos y movimientos cooperativista y solidarista.

Agenda de reactivación de la economía y el desarrollo rural: contiene una estrategia de participación en la apertura comercial, una propuesta de reforma financiera para el acceso a recursos, capacitación gerencial y productiva e instancias de participación de organizaciones de la sociedad civil en la planificación y el control político, además de conceptos de seguridad alimentaria y manejo integral de recursos naturales. Actores: quince organizaciones del sector agropecuario. Fuente: Franceschi, 2003.

El Proyecto Estado de la Nación realizó una consulta con organizaciones de la sociedad civil, en la que participaron representantes de la Agenda Política de Mujeres, CADEXCO, FENASCO, Mesa Indígena y organizaciones comunales, para discutir sobre estas alianzas intra e intersectoriales. A juicio de las y los consultados, las elecciones de 2002 iniciaron un proceso de transición política, cuyo destino final se desconoce, pero que ha permitido crear espacios para la participación de varios sectores organizados en la formulación de la agenda pública. Los presentes coincidieron en señalar que este nuevo curso de acción no ha significado automáticamente, para sus organizaciones, cambios o aumentos en la afiliación y la comunicación con la ciudadanía. Sin embargo, lo acontecido en el 2002 marcó diferencias importantes con respecto al pasado. La novedosa experiencia de alianzas entre empresarios y sindicatos ha ocasionado reclamos y desconfianza entre organizaciones de ambos sectores. Además se han generado quejas de organizaciones de mujeres y sindicalistas, en el sentido de que otros actores sindicales han privilegiado sus alianzas con empresarios, a veces a expensas de sus aliados tradicionales. El tema más recurrente en la consulta fue el cuestionamiento sobre la adecuada representación de la sociedad civil en espacios de diálogo formal con instancias oficiales: ¿cómo se escogen los sectores con los cuales se va a dialogar? y, dentro de un mismo sector, ¿cómo se determina cuáles organizaciones participarán y cuáles no? Algunos de los presentes en la actividad consideran que en la experiencia de la Comisión Mixta del “Pacto Fiscal” faltaron criterios definidos para conformar la representación de un concepto tan amplio y plural como “la sociedad civil”, en vista de que solamente participaron unos sectores y otros no, sin un criterio claro de selección (cuadro 5.30).

Un punto debatido en el 2002 fue si las alianzas entre las organizaciones sociales denotan un proceso de cambio en la intermediación política, en el sentido de que tales iniciativas están llenando vacíos dejados por los partidos políticos, en virtud de su creciente dificultad para representar, articular y agregar las demandas de una sociedad cada vez más diversa. Si bien dentro de los alcances de esta investigación no es posible responder esta pregunta, lo que sí se constata es que la construcción de la agenda nacional en el 2002 dejó de ser un proceso centrado en las autoridades públicas y los partidos políticos, para ampliarse a la participación de nuevos actores.

Política exterior

El Informe evalúa la conducción de la política exterior de Costa Rica en tres ámbitos: primero, si ésta es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible; segundo, si promueve y defiende los intereses del país y, finalmente, si cumple con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado²⁸. En el ámbito de la promoción de la paz y la democracia, el país mantuvo los pilares tradicionales de su política exterior²⁹. El relevo de autoridades en el Ministerio de Relaciones Exteriores no implicó cambios significativos o el desarrollo de nuevas propuestas. Sin embargo, en relación con la crisis en Irak y con el conflicto palestino-israelí, durante el segundo semestre del 2002 Costa Rica no emitió en la Asamblea General de las Naciones Unidas criterios decididos en favor de la paz (la posición nacional sobre este tema será analizada en el Décimo Informe). En el ámbito de la promoción de los intereses nacionales hubo importantes novedades. Por una parte, el comercio exterior -un asunto propio de este ámbito- desplazó a la política de derechos humanos y democracia como tema protagónico de la acción internacional del país³⁰. Por otra, en el manejo de las relaciones con Nicaragua la nueva Administración dio un giro radical en la política bilateral, que generó una fuerte controversia pública. Por último, se mantuvo la política de ratificar los instrumentos jurídicos internacionales y de responder oportunamente, con una excepción, los informes y querrelas planteadas contra el Estado. No obstante, existen importantes debilidades en el seguimiento de los compromisos adquiridos.

Promoción de la paz y la democracia: pocos cambios, menor dinamismo

En el 2002 la política exterior costarricense mantuvo el curso de acción que complementa las posiciones tradicionales de activismo en pro de la adopción de instrumentos de protección de los derechos humanos, con propuestas concretas para una mayor efectividad de los mecanismos ya creados, a través de iniciativas de revisión, mejoramiento y reforma. Se prosiguió con los esfuerzos para fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos³¹ y se logró la ampliación del presupuesto asignado a la Corte y la Comisión Interamericanas. Se culminó el proceso que

CUADRO 5.30

Alianzas o apoyo multisectorial a las peticiones planteadas por los actores sociales. 2002

Actores sociales	Alianzas ^{a/}	Apoyo ^{b/}	Sin alianza o apoyo ^{c/}	Total	
				Absoluto	Porcentaje de alianzas y apoyo
Laborales					
Sindicatos del Magisterio	1		7	8	12,5
Otros sindicatos	8	3	16	27	40,7
Trabajadores			24	24	0,0
Total actores laborales	9	3	47	59	20,3
Empresarial-productivo					
Productores agrícolas	1	2	3	6	50,0
Medianos y grandes empresarios	3		5	8	37,5
Total actores empresariales y productivos	4	2	8	14	42,9
Comunal					
Organizaciones comunales	1	8	27	36	25,0
Total actores comunales	1	8	27	36	25,0
Nuevos actores sociales					
Grupos ambientalistas	1	1	2	4	50,0
Organizaciones de derechos humanos			1	1	0,0
Organizaciones de mujeres	3			3	100,0
Estudiantes	2	1	5	8	37,5
Usuarios de servicios públicos	1	2	3	6	50,0
Indígenas	1		1	2	50,0
Total nuevos actores	8	4	13	25	48,0
Otros	3	2	8	13	38,5
Total	25	19	102	146	30,1

a/ Alianzas: las acciones son producto de la unión de varios actores para efectuar un planteamiento común ante entidades públicas u otras organizaciones.

b/ Apoyo: un actor plantea una o varias peticiones o iniciativas y otros actores lo apoyan (respaldan).

c/ Sin alianzas o apoyo: no hay unión ni manifestaciones de apoyo a la o las peticiones de un actor.

Fuente: Franceschi, 2003, con base en registro de noticias de los periódicos *La Nación* y *Extra*, 2002.

Costa Rica inició con el Grupo de Río, con el objetivo de promover un mejor funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, incluyendo la Comisión de Derechos Humanos, que funciona en Ginebra. El país presentó una propuesta que sirvió de base para que el Grupo de Río definiera un consenso regional, el cual fue presentado a través del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) a toda la comunidad internacional presente en la Comisión de Derechos Humanos. Resaltó la fuerte promoción realizada por el país en favor de una política de transparencia, tendiente a que los Estados latinoamericanos y del Caribe extendieran una invitación abierta para que los mecanismos

de investigación de derechos humanos visiten sus países sin que medie una autorización previa de los Estados (véase la sección “Administración de la justicia”).

También destacó la continuidad en los pronunciamientos de Costa Rica ante los foros internacionales. En la Comisión de Derechos Humanos y en la OEA se insistió en los temas de democracia, educación, refugiados y derechos de las personas en detención. En otros foros multilaterales las iniciativas del país apuntan de manera creciente hacia el tema ambiental y su relación con los derechos humanos (consúltase el capítulo 4). En las Naciones Unidas se asumieron posiciones en favor de la solución pacífica de conflictos, el respeto de los derechos humanos, el

desarme y la vinculación entre democracia y desarrollo. No obstante, en su primera intervención ante este foro, la actual Administración no emitió, como se dijo, criterios decididos sobre la paz en Medio Oriente o sobre la inminente guerra en Irak, a la luz de la Carta de la ONU³². Este fue un antecedente a la polémica posición que meses después, ya en el 2003, adoptó el país en esta materia.

En la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, cada año, Costa Rica toma posición con respecto a más de 90 resoluciones que allí se presentan. En el 2002 votó a favor en la gran mayoría de los casos en que se necesitó una votación por no existir consenso, excepto cuando se trató del conflicto en Medio Oriente, en torno al cual el país tiende a abstenerse. Aquí Costa Rica cambió la posición adoptada en el 2001, sobre la situación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina. Una resolución que se presenta todos los años con respecto a la ocupación de Palestina, fue votada afirmativamente en el 2002, en virtud de la preocupación por el estado de los derechos humanos de la población civil, ante la política antiterrorista del Estado israelí. Además de los temas tradicionales, se nota una tendencia de Costa Rica a apoyar resoluciones sobre discriminación de minorías, integridad física (tortura, ejecuciones, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y pena capital), satisfacción de necesidades básicas (derecho a la alimentación y extrema pobreza) y funcionamiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos.

En las votaciones, Costa Rica por lo general busca mantener equilibrios políticos. Por ejemplo, votó contra Cuba en la resolución sobre los derechos humanos en la isla, pero apoyó otras resoluciones planteadas por este país. Se abstuvo en algunas resoluciones sobre Medio Oriente, pero respaldó otras presentadas por la Conferencia Islámica. En virtud de que ha realizado críticas abiertas a los procedimientos que se utilizan para decidir cuáles países y qué situaciones específicas merecen una resolución de la Comisión, Costa Rica tiende a no copatrocinar resoluciones sobre países particulares. Sin embargo, hubo una excepción: el copatrocinio de la resolución sobre Cuba, aprobada en 2002.

En dos oportunidades Costa Rica asumió posiciones de liderazgo y procuró influir en la agenda de la ONU. La primera de ellas se dio cuando planteó propuestas para mejorar el funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos, por considerar inadecuada la selectividad que se utiliza para sancionar a las naciones por su situación

en materia de derechos humanos. A juicio del Estado costarricense, dado que todos los años se presentan acusaciones contra países que violan los derechos humanos, es necesario que la ONU desarrolle un sistema de indicadores sobre el cumplimiento en esta materia alrededor del mundo, que evite la selectividad y la polarización excesiva que se produce en las discusiones. Se pretende que la Organización evolucione en la preparación de un informe global sobre derechos humanos, parecido al que publica el PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo. La iniciativa encontró eco en un grupo de países que manifestaron su disposición de acompañar a Costa Rica en este esfuerzo. En próximos informes se dará seguimiento a esta propuesta.

El segundo hecho en que Costa Rica tuvo un papel protagónico, y el acontecimiento más sobresaliente del año 2002, fue la aprobación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, por la Asamblea General de la ONU, una iniciativa que el país había impulsado por más de veinte años y cuyo proceso de negociación en época reciente había sido liderado por una jurista costarricense. El primer triunfo se produjo en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, cuando Costa Rica sometió a votación el texto del Protocolo y logró su aprobación. El Protocolo, considerado un instrumento de derechos humanos de tercera generación, promueve una mayor efectividad del régimen internacional que prohíbe y sanciona la práctica de la tortura y plantea un enfoque más cooperativo entre países en desarrollo y desarrollados³³.

Destaca también en el 2002 la enfática defensa del orden constitucional en Venezuela, y la aplicación, por primera vez, de las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana. Al coincidir la Cumbre de Presidentes del Grupo de Río, en San José, con el golpe de Estado en dicho país, le correspondió a Costa Rica, como anfitrión, liderar el rechazo al rompimiento del orden constitucional y la convocatoria de la OEA para entrar a mediar en esa crisis. Estas acciones contribuyeron a la restitución del orden constitucional en Venezuela y originaron los esfuerzos que aún realiza la OEA, para encontrar una salida pacífica a la crisis política en esa nación.

Un 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 Costa Rica había realizado importantes contribuciones. La presentación de candidaturas costarricenses de alto prestigio es una forma indirecta de promover los valores nacionales en las instituciones

multilaterales. La negativa se dio a pesar del apoyo manifestado por diversas organizaciones y las buenas posibilidades de éxito con que se contaba. Finalmente la candidatura fue presentada por Panamá y la jurista costarricense fue electa en el 2003, en la primera de dieciséis rondas de votación. Poco después fue nombrada como una de las dos vicepresidentas del organismo. El Ministro de Relaciones Exteriores debió comparecer ante la Asamblea Legislativa para explicar esta y otras acciones en el ámbito internacional, que se encuentran fuera del período de análisis de este Informe.

Promoción de los intereses nacionales: protagonismo de los temas comerciales y polémica por acuerdo con Nicaragua

En 2002, el comercio exterior se convirtió en el principal tema de la acción internacional del Estado costarricense, pues confluyeron negociaciones comerciales a nivel bilateral, centroamericano y extrarregional, de importancia estratégica para el país. A diferencia de los asuntos relacionados con la promoción de la paz y la democracia, que competen a la Cancillería, las negociaciones comerciales han sido dirigidas, desde años atrás, por el Ministerio de Comercio Exterior. El otro tópico relevante en el ámbito de la protección de los intereses nacionales fue la política bilateral con Nicaragua; en el 2002, el logro de un acuerdo binacional permitió disminuir las tensiones en torno a los derechos limítrofes sobre el río San Juan.

Múltiples negociaciones comerciales generan un fuerte activismo

A partir del relanzamiento del proceso de integración centroamericana, en 1991, el país participa en la negociación de acuerdos regionales. A esta persistente actividad se suman las negociaciones de libre comercio con Panamá (para ampliación de acuerdos), Trinidad y Tobago y el CARICOM. En el 2002 entraron en vigor los tratados con Canadá, Chile y República Dominicana. Adicionalmente se trabajaron los temas de la agenda ampliada, las negociaciones en el marco de la futura Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los esfuerzos para lograr un acuerdo de asociación con la Unión Europea y la preparación para una nueva ronda de negociaciones dentro del sistema multilateral de comercio de la OMC.

Sin duda, el acontecimiento de mayor impacto fue el anuncio de las negociaciones para un tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. A pesar de que el proceso no

inició formalmente sino hasta el 2003 (y será examinado en el Décimo Informe), la inminencia de las negociaciones motivó un renovado dinamismo en la agenda centroamericana de integración, que alcanzó niveles nunca vistos después de su relanzamiento en 1991, pero con un fuerte énfasis en los aspectos comerciales. Esto influyó significativamente en la definición de posiciones costarricenses, sobre todo en materia de integración regional (con una nueva postura frente a la unión aduanera) y en las relaciones bilaterales con Nicaragua, país con el que se acordó un aplazamiento temporal del diferendo sobre el río San Juan, como se verá más adelante.

Como otras naciones del área, el gobierno costarricense ha enfrentado procesos de negociación complejos y simultáneos en tres ámbitos: con actores extrarregionales, con otros países centroamericanos y con actores políticos y económicos internos. En cada ámbito múltiples actores con agendas particulares tratan de incidir en la conducción del proceso, con demandas que no siempre coinciden (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). El gobierno ha debido articular sus posiciones a través de la generación de los equilibrios internos que mejor reflejen los intereses nacionales en juego y que, a la vez, le permitan un margen de maniobra suficientemente amplio en el proceso negociador. Además, el anuncio de las conversaciones con Estados Unidos generó una movilización de actores y sectores interesados en incidir sobre el proceso, en virtud de lo cual las autoridades han debido prepararse para las negociaciones de un modo diferente a como lo habían hecho en ocasiones anteriores, cuando tenían mayores márgenes de discrecionalidad.

Como se señaló en el Octavo Informe, la iniciativa de los Estados Unidos, de negociar un tratado de libre comercio con Centroamérica en su conjunto (y no con cada país por separado) dio un nuevo impulso a la integración regional (véase también Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Influida por esta situación, en la política costarricense frente a Centroamérica durante el 2002 se registró tanto una labor de seguimiento a las propuestas de la anterior Administración, plasmadas en el Plan de Acción para la Reactivación de la Integración Centroamericana (presentado por el expresidente Rodríguez en 2001), como una serie de decisiones que podrían denotar un nuevo enfoque de la agenda regional.

En este año se vieron los primeros frutos del citado Plan de Acción. Los presidentes centroamericanos aprobaron una reforma legal para

crear un mecanismo para la solución de controversias comerciales, así como un tratado de servicios e inversiones, propuestas en las que Costa Rica había trabajado por tres años. De igual manera, los mandatarios retomaron el objetivo de formar una unión aduanera y, en tal sentido, aprobaron un plan de acción con metas específicas e instrumentos para potenciarlas³⁶. La anterior Administración, hacia el final de su gestión, mostró cautela en cuanto a asumir compromisos sobre la calendarización de la unión aduanera; posteriormente, en cambio, el presidente Pacheco anunció el apego de su gobierno a las metas propuestas para este esquema regional.

En el plano multilateral comercial Costa Rica también mostró un notable activismo. En el marco del proceso de preparación de la Quinta Conferencia Ministerial (setiembre de 2003) de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales³⁷, el

país impulsó posiciones propias de naciones en desarrollo pequeñas y agroexportadoras, con especial interés en obtener avances concretos en materia de agricultura, textiles y reglas de competencia. Además participó activamente en los trabajos del “Grupo Cairns”, que procura generar acuerdos para la eliminación de las distorsiones que afectan el comercio agrícola. En este contexto el país ha enfatizado la urgencia de que, en las negociaciones de la agenda de Doha, se avance en tres pilares fundamentales: eliminación de subsidios agrícolas a la exportación, eliminación de ayudas domésticas y acceso a mercados de los países desarrollados para los productores de países en desarrollo. Finalmente, las posiciones costarricenses en materia de propiedad intelectual se orientan a lograr que los criterios de salud pública sean considerados en el diseño e implementación de las normas de la OMC.

Defensa de intereses económicos nacionales con buenos resultados

En materia de promoción de los intereses económicos se lograron varios éxitos y se hizo una defensa oportuna del Estado costarricense. En el ámbito comercial el país obtuvo una prórroga del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC para su régimen de zonas francas, para lo cual debió someterse a un proceso de transparencia y un examen de sus programas.

En cuanto a los litigios comerciales sobre normas de la OMC o la aplicación de tratados vigentes, Costa Rica logró resolver dos diferendos, uno con México, relacionado con las exportaciones de leche fluida a ese país, y otro con Honduras, referente a la exportación de carne de pollo costarricense a ese mercado. También se inició la defensa del país en el litigio planteado por Estados Unidos ante la OMC, por las medidas arancelarias impuestas por Costa Rica al arroz estadounidense.

Controversial defensa de intereses nacionales en las relaciones bilaterales con Nicaragua

En la defensa de los intereses y derechos del país ante el diferendo por la navegación costarricense en el río San Juan y las exploraciones petroleras de Nicaragua, en el 2002 se produjeron resultados que causaron una fuerte polémica pública. En el primer tema, el Informe ha venido reportando la evolución del diferendo que mantienen Costa Rica y Nicaragua, por la prohibición que estableció este último país en 1998, para la navegación de policías costarricenses con sus armas de reglamento, por el río San Juan. En el 2001 a esta diferencia se agregó el

RECUADRO 5.6

Articulación interna de las posiciones costarricenses ante el TLC con Estados Unidos

El Ministerio de Comercio Exterior organizó la fase preparatoria de las negociaciones de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos basado en la apreciación de que el proceso debía ser precedido y acompañado por mecanismos y procedimientos formales de información, participación y consulta, a fin de asegurar la articulación de la posición nacional (Sánchez, 2003). Se establecieron mecanismos en tres niveles: consulta y diálogo, instancias de diálogo y consulta para la definición de la posición nacional, y participación permanente en las negociaciones (bajo la modalidad conocida como “cuarto adjunto”). En el segundo nivel destacan las instancias de coordinación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo³⁴ y el proceso formal de consulta con los sectores para aspectos normativos y condiciones de acceso a los mercados.

Aunque las autoridades manifiestan que muchos de estos mecanismos fueron utilizados para la negociación con Canadá, en el presente caso se han visto presionadas a ampliar los espacios de información, consulta y participación, así como a adoptar instrumentos de transparencia con pocos o ningún precedente. No obstante, defienden la necesidad de un margen de discreción en las negociaciones y consideran que el proceso es suficientemente transparente, consultivo y participativo. Por su parte, las organizaciones sociales exigen que toda la información se haga pública y señalan que debe haber más participación y transparencia. El sector empresarial, que ha mostrado una gran capacidad para articular posiciones tendientes a incidir en procesos de elaboración de políticas (Sánchez, 2003)³⁵, en general ha apoyado la negociación y ha utilizado los canales gubernamentales para presentar sus propuestas y demandas. En este aspecto no se han dado alianzas de empresarios con otros sectores. Por su parte, sindicatos, cooperativas, organizaciones ambientalistas e indígenas, entre otros, han promovido acciones colectivas para solicitar participación y mayor información, pero a la vez han participado en los espacios formales que han abierto las autoridades. El sector académico también participa, mediante el auspicio al foro Diálogo Ciudadano Intersectorial.

Fuente: Elaboración propia, con base en Sánchez, 2003.

aumento de la tarifa que cobran los nicaragüeses a las embarcaciones civiles costarricenses que transitan por el río. El desacuerdo llegó a un punto muerto en las negociaciones directas, razón que motivó al Canciller de ese momento a recomendar que el país recurriera a la Corte Internacional de Justicia, como única y última vía disponible para defender los derechos costarricenses, estipulados en instrumentos jurídicos y apoyados por la costumbre.

Después de cuatro años de negociaciones bilaterales, en el 2002 el diferendo llegó a un punto crucial para el logro de una solución. Centroamérica vivía una nueva faceta en su integración económica, de cara a la preparación de las negociaciones para el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Nicaragua rechazó una última propuesta costarricense, a través de la mediación o arbitraje de España, en un momento muy delicado para el gobierno de ese país: se encontraba en marcha el proceso de desafuero del expresidente Alemán -quien había utilizado la “carta costarricense” como argumento nacionalista- para enjuiciarlo por delitos de corrupción. Además, otros factores complicaban el panorama:

■ En octubre de 2001 el entonces presidente presentó una reserva parcial a la aceptación de Nicaragua de la competencia de la Corte Internacional de Justicia, para excluir toda controversia sobre instrumentos anteriores a 1910. Esta limitación fue rechazada por Costa Rica en su oportunidad, pero ejercía una presión en virtud de que el tiempo podía consolidar el desconocimiento de la competencia de la Corte para dirimir el conflicto, con fundamento en los instrumentos jurídicos que rigen la relación fronteriza. El país tenía un plazo prudencial, de alrededor de un año, para plantear el litigio. De lo contrario, se podía consolidar la reserva planteada por Nicaragua y dejar la materia fuera de la competencia de la Corte de La Haya, con lo cual Costa Rica no tendría acceso a la vía judicial. El litigio ante la Corte Internacional de Justicia tenía un alto costo económico para el Estado.

■ En varias oportunidades se había amenazado a Costa Rica de que la interposición de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia acarrearía la imposición de un arancel del 35% a las exportaciones costarricenses a Nicaragua, tal como se había hecho con Honduras.

Ante esta situación, el gobierno optó por no acudir a la vía judicial y procedió a reiniciar negociaciones directas, que culminaron con la firma de

la “Declaración de Alajuela sobre el río San Juan”, que no resolvió definitivamente las causas del diferendo, sino que lo “congeló” por un plazo de tres años. Según la posición oficial, el acuerdo pretendía “suspender la urgencia de que Costa Rica presentara la demanda, sin que el país viera afectados sus derechos, creando a la vez un clima de distensión conducente no sólo a mejores relaciones entre ambas naciones, sino también a una búsqueda más desapasionada de soluciones permanentes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003).

Este acuerdo dividió a la opinión pública costarricense. Un sector lo calificó como positivo, porque logró un ambiente más distendido y propicio para las negociaciones comerciales y porque daría lugar a la eliminación de los cobros a los costarricenses vecinos de la zona. Otro sector, dentro del cual destacan tres excancilleres de la República, consideró que el acuerdo no resolvió la médula del conflicto, que persistía la prohibición de navegar para los policías costarricenses, así como los cobros por el tránsito, y que se erosionó la posibilidad de que Costa Rica, eventualmente, acudiera a una vía judicial. El Ministro de Relaciones Exteriores debió comparecer ante la Asamblea Legislativa para explicar los alcances de este acuerdo. El Informe presenta, al final de este capítulo, un “miniforo” en el que se resumen ambas corrientes de pensamiento.

Por último, cabe señalar la demora del gobierno costarricense para protestar por la publicación que realizó el gobierno de Nicaragua, de una licitación sobre exploraciones petroleras marítimas, de acuerdo con un mapa que incluía partes del mar territorial y la zona económica exclusiva que Costa Rica considera suyas³⁸, y así se ha notificado a la Oficina de Derecho del Mar de las Naciones Unidas. Los otros países afectados protestaron de inmediato (Colombia y Honduras, por ejemplo), en tanto que Costa Rica esperó casi dos meses para hacerlo. A raíz del incidente, los dos gobiernos acordaron iniciar un proceso de negociación de la delimitación marítima, pero Nicaragua reiteró la publicación a inicios del 2003, lo cual ocasionó una nueva protesta costarricense.

Costa Rica cumple compromisos internacionales, pero carece de sistemas de seguimiento

En el 2002 se confirmaron los hallazgos del Octavo Informe en cuanto al esfuerzo del país por mantenerse al día en los informes obligatorios ante los órganos de vigilancia de los tratados

sobre derechos humanos. En efecto, Costa Rica ratifica instrumentos jurídicos y responde oportunamente los informes y querellas planteadas contra el Estado. No obstante, en esta materia también se identificaron rezagos importantes.

El país carece de un ente rector así reconocido que coordine las políticas relativas a derechos humanos en la administración activa y en el seguimiento a los compromisos. Por ejemplo, no se cuenta con un Plan Nacional de Derechos Humanos, compromiso adquirido desde 1993 en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, a pesar de que Costa Rica es un líder reconocido en esta temática y no existe discusión interna sobre el grado de incorporación del enfoque de los derechos en el Plan Nacional de Desarrollo. Tampoco existe un mecanismo formal para dar seguimiento a las recomendaciones que se reciben de los comités de vigilancia de los tratados de derechos humanos,

ni se da seguimiento a los compromisos asumidos en las cumbres mundiales, excepto en aquellos casos en que hay una institución responsable, como el Instituto de las Mujeres, el PANI o el MINAE.

En materia de legislación, con respecto al 2001 bajó el número de instrumentos ratificados. Además, en el 2002 fue notorio el cambio en la agenda de Costa Rica en esta materia. El Octavo Informe documentó la tendencia a ratificar compromisos, sobre todo en el área de derechos humanos; en el año analizado el énfasis estuvo, más bien, en la agenda de lucha contra el terrorismo. Costa Rica se puso al día en la vigencia de instrumentos internacionales y regionales que constituyen un régimen internacional para la lucha contra el terrorismo, cumpliendo así con un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

RECUADRO 5.7

La representación de mérito en el servicio exterior de Costa Rica

Un aspecto relevante para el Informe es si la representación del Estado costarricense en el exterior se rige, como lo establece la legislación, por reglas competitivas y sujetas al escrutinio público, si la estabilidad laboral de las personas nombradas está ligada a su buen desempeño, y si están sometidas a procesos de evaluación. En síntesis, se debe dilucidar si el Servicio Exterior se rige por el sistema de mérito, que es la base del empleo público en un Estado democrático de derecho.

En 1965 los legisladores establecieron un régimen de mérito en el Estatuto del Servicio Exterior, según el cual solamente los embajadores jefes de misión están sometidos a un proceso diferente de comprobación de idoneidad, que la Constitución le encarga al Consejo de Gobierno. No obstante, a diferencia de lo sucedido en otros países, el legislador permitió que este régimen siguiera conviviendo con el sistema de confianza política y no impuso un límite cuantitativo a la potestad de la Administración para el nombramiento de personal de confianza política. Por esta razón, desde entonces, las

administraciones utilizaron el portillo de la ley para nombrar personal de confianza, no como excepción, sino como regla.

Sin embargo, el voto 2535-S-97 de la Sala Constitucional obligó a la Administración, en 1996, a organizar concursos de oposición para el ingreso a la carrera diplomática. Desde entonces se han realizado cuatro concursos, y entre 1998 y 2002 se duplicó el número de funcionarios de carrera en servicio activo. Pese a ese avance, a diciembre de 2002 solamente el 38% de las personas que representan a Costa Rica en el exterior era de carrera diplomática; el 62% restante había sido nombrado por la vía de la excepción contemplada en el Estatuto del Servicio Exterior. En el 2002 debieron presupuestarse alrededor de 4,5 millones de dólares para cambiar funcionarios de confianza por otros nuevos (1.750 millones de colones al tipo de cambio vigente).

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario de la República, 2002.

MINIFORO

La navegación por el río San Juan y la Declaración de Alajuela, 2002

¿Quedaron protegidos por el acuerdo entre Costa Rica y Nicaragua los intereses costarricenses que se encontraban en juego?

Lic. Roberto Tovar Faja

Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Absolutamente sí. La Declaración de Alajuela tiene la virtud de que suspende por tres años la entrada en vigencia de los posibles efectos de la reserva parcial hecha por Nicaragua a la competencia de la Corte Internacional de Justicia, con lo que se libera a Costa Rica de la presión presentada por dicha reserva. En el tanto que la Declaración estipula claramente que ninguno de los dos países renuncia a las posiciones o derechos que considera tener en virtud del derecho internacional, los intereses costarricenses ligados a la navegación en el río San Juan no se ven afectados. Un clima de distensión permite la búsqueda desapasionada de soluciones permanentes.

Los intereses costarricenses en ese momento giraban en torno a varios ejes principales. Uno era el contexto de integración centroamericana que había cobrado renovada importancia a raíz del Plan Puebla-Panamá, los esfuerzos para lograr un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea con miras a un futuro tratado de libre comercio (TLC) y, particularmente, las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos de América que estaban en vísperas de iniciarse. Evidentemente un clima de tensión y confrontación entre Costa Rica y Nicaragua no favorecía los intereses de Costa Rica y del resto de países centroamericanos de cara a estos procesos.

Dr. Rodolfo Cerdas Cruz

Abogado y analista político

No. El Gobierno expresa y públicamente renunció a nuestro derecho de acudir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, a reclamar contra la violación a los tratados, laudos y sentencias vigentes entre ambos países. El transcurso del tiempo perjudica, primero que nada, a Costa Rica, tanto procesal como jurídicamente. Como es bien sabido, el no reclamar oportunamente y permitir que el tiempo transcurra, puede convalidar, según el derecho internacional público, dichas imposiciones, convertirlas en derecho y nulificar la libre navegación que nos corresponde, consolidando como legítimas, por la inacción nuestra, las violaciones a los tratados y al laudo que rigen la materia.

Sí. Dialoguemos, pero si en algo ha habido diálogo ha sido en este asunto. Desde el inicio lo hubo: ante la OEA, en el Consejo y con el secretario general Gaviria, entre los ministros y entre los presidentes. Por eso extraña que el actual Gobierno haya optado por seguir en un inoperante y estéril diálogo y renuncie, de entrada, y a cambio absolutamente de nada, a ir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la única fuente de presión que tiene Costa Rica para lograr que cualquier diálogo pueda conducir a alguna parte. Por eso la posición de Costa Rica hoy es peor que la de ayer; porque, si al final de este inútil y largo rosario de diálogos no se llega a una solución satisfactoria, el país habrá visto minada su posición jurídica.

¿Se logran los propósitos pretendidos con este acuerdos?

Absolutamente sí. Es pública y notoria la armonía actual en las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua. Este nuevo clima ha permitido que nuestros países avancen, conjuntamente con los otros pueblos centroamericanos, en el proceso de negociación del TLC con los Estados Unidos de América. Costa Rica y Nicaragua han dado pasos fundamentales en su desarrollo conjunto. El pasado 16 de febrero de

No. En primer lugar, tanto el Gobierno como el Ejército nicas continúan cuestionando de manera brutal, mediante acciones y declaraciones que no pueden ser ignoradas, el derecho que tiene Costa Rica -no los policías- de que sus guardias naveguen con armas de reglamento en el San Juan. Pero, además, dichas autoridades siguen cuestionando el derecho mismo de libre navegación de nuestro país,

Lic. Roberto Tovar Faja*Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.*

2003, en San Juan del Sur, Nicaragua, ambos cancilleres firmamos la "Estrategia para el Desarrollo de las Zonas Fronterizas", que incluye la creación de un Fondo Especial de Desarrollo Fronterizo, el cual será administrado mediante un fideicomiso en el Banco Centroamericano de Integración Económica. Todas estas acciones dan claro testimonio de que la Declaración de Alajuela surtió los efectos esperados. Gracias a estas medidas, Costa Rica y Nicaragua se encuentran en una nueva fase de integración que redundará en un mejor futuro para toda la región.

Dr. Rodolfo Cerdas Cruz*Abogado y analista político*

por el hecho de que están cobrando una ilegal pero obligatoria tasa por el zarpe de cualquier nave y, además, un peaje por navegar en el río, cuyos montos son fijados arbitrariamente por esas autoridades. Recientemente elevaron el cobro por navegar en el río a \$5 por tarjeta de turismo, \$2 por entrar y \$2 por salir. Por cierto, como anécdota, mientras que por zarpar cobran siete dólares, ¡el recibo que entregan es únicamente por dos!). Segundo, si bien debemos impulsar iniciativas en torno al desarrollo fronterizo, fortaleciendo la presencia de nuestras instituciones estatales en toda la zona norte, no hay que engañarse creyendo que con ello nuestros problemas terminarán. Existe un propósito de privar a Costa Rica de sus derechos y de restringir aún más lo que por tratados, laudo y resoluciones nos corresponde.

Notas

1 La efectividad de la política exterior se medirá a través de tres ejes: la promoción de valores y temas en la agenda global, la protección y promoción de los intereses nacionales y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país.

2 El estudio de la contribución de la democracia al desarrollo humano es un tema complejo. Para algunos autores, la democracia es *per se* desarrollo humano: es un bien público cuya existencia amplía las capacidades y libertades de las personas (Sen, 1999). Para otros autores, la relación entre democracia y desarrollo humano es de carácter empírico y no conceptual. En este sentido, la democracia puede (pero no necesariamente lo hace) contribuir al desarrollo humano; además, distintas democracias pueden contribuir de distinta manera (lo mismo que una democracia a lo largo del tiempo). El Informe no pretende zanjar esta cuestión, aunque procura complementar ambos enfoques. En efecto, el cumplimiento de los requisitos mínimos de una democracia es, *per se*, una dimensión del desarrollo humano, pero la contribución específica que ésta realiza, una vez alcanzado este mínimo, se valora de acuerdo con las aspiraciones planteadas.

3 Según O'Donnell, la concepción del ser humano como agente se refiere a una persona que está normalmente dotada de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente -y es interpretado por los demás- como responsable por los cursos de acción que elige (O'Donnell et al, 2003).

4 Una semana después de haberse cerrado el período para la presentación de su primer reporte financiero a las autoridades electorales, únicamente 7 de 34 partidos inscritos y 65 de 377 candidatos a alcalde habían proporcionado la información respectiva (Herrera, 2002b).

5 El Informe realiza este análisis con cuatro indicadores: partidos políticos participantes, partido político ganador, el indicador de cantones baluarte, y el indicador de control electoral partidario. El indicador de partidos políticos participantes refiere al número de agrupaciones inscritas ante el TSE y que se encontraban habilitadas para participar en las elecciones. El partido político ganador es la agrupación política que obtuvo la mayor cantidad de votos. Un cantón baluarte es aquel donde un partido político ha ganado en dos o más ocasiones sucesivas las elecciones para regidores y, además, triunfó en las elecciones de alcalde. Finalmente, el control electoral partidario mide la proporción del voto que los partidos tradicionales (PLN y PUSC) captan; se calcula de la siguiente manera: primero, los partidos políticos se clasifican en dos bloques: en uno, el bloque tradicional, se agrupan el PLN y el PUSC y, en el otro, el bloque emergente, los demás partidos (nacionales, provinciales y cantonales), luego se examina los resultados de las elecciones para regidores y alcaldes, a fin de determinar la proporción de votos captados por el primer bloque, y se clasifica cada municipio de acuerdo con la escala indicada en el mapa 5.1.

6 Para realizar la encuesta se seleccionó una muestra de 511 personas de ambos sexos, mayores de 18 años, residentes en viviendas particulares con teléfono, dentro del territorio nacional.

7 Por ser este un informe sobre el año 2002, el presente capítulo no incluye en el análisis los acontecimientos ocurridos en el 2003, excepto como referencia general.

8 El subsidio público en Costa Rica es de naturaleza puramente electoral y su alcance está limitado a los comicios nacionales. Quedan fuera de su cobertura tanto los procesos internos de las agrupaciones para escoger candidatos presidenciales y a diputados, como las elecciones municipales, recientemente separadas de las votaciones nacionales.

9 Producto de estos controles mejorados, la Controlaría General de la República rechaza una parte importante de los gastos presentados por los partidos políticos para ser cubiertos por el subsidio público (Proyecto Estado de la Nación, 2001; Casas, 2003).

10 El Tesorero del PUSC, calculó el costo total de la campaña de ese partido en un monto de 3.200 y 3.400 millones de colones. El partido liquidó 2.874 millones de colones ante la CGR, el grueso de los cuales se derivó de gastos realizados antes de la primera ronda presidencial. Esta información es consistente con otras que sugieren que la campaña del PUSC para la segunda ronda consumió unos 500 millones de colones (Villalobos, 2002a y 2002b; Herrera, 2002a y 2003).

11 Esta tendencia es especialmente preocupante, porque los subsidios estatales se establecieron precisamente como mecanismo para garantizar la mayor independencia posible de las autoridades nacionales con respecto a los intereses particulares. En los últimos años, el debate público ha girado en torno al monto que el Estado asigna a las campañas electorales. Para el proceso electoral del 2001-2002, la Asamblea Legislativa efectuó una reforma temporal para reducir el monto del producto interno que se asignaría como subsidio estatal al gasto electoral. Paralelamente, el sistema político ha ido adoptando fórmulas de mayor participación ciudadana en los procesos de elecciones internas de los partidos políticos, lo cual tiende a incrementar la cantidad de recursos que se deben dedicar a los procesos electorales nacionales.

12 Ya en 1956, tras revisar las cuentas electorales sometidas por los partidos, la CGR ordenó el reintegro de casi 2 millones de colones indebidamente gastados por estos (información detallada sobre este tema puede encontrarse en el *Diario de Costa Rica* del 5 de diciembre de 1956, *La Nación* del 12 de mayo de 1971 y, más recientemente, en las ediciones del 10 de enero de 1991 y el 22 de octubre de 1998, del periódico *La Nación*).

13 En el 2003 se crearon subseces en Cartago, Heredia, Alajuela y el Complejo de Ciencias Forenses en San Joaquín de Flores; además está prevista la apertura de nuevas subseces en los años venideros.

14 La duración de los casos es el indicador que el Informe emplea para analizar el tema de la justicia pronta. En las diferentes materias que trata el Poder Judicial, hay que diferenciar aquellas cuya resolución se define por "gestión de oficina" -tales como las materias penal y laboral, en las que existen plazos previamente fijados- de aquellas materias que son de "gestión de parte" -tales como la civil y la agraria- cuya duración depende de la acción de las partes. El Informe valora la información de los casos de gestión de oficina en materia laboral y penal, así como la duración de los juicios en las salas.

15 En 1981 el propio gobierno costarricense solicitó la intervención de la Corte Interamericana en el caso de Viviana Gallardo, quien fue asesinada en la cárcel por un policía. Pero la Corte se declaró incompetente, en virtud de que no se había agotado el proceso previo que debe realizarse frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

16 Debe recordarse que, en el sistema interamericano, muchos de los casos planteados se relacionan con desapariciones forzadas, o violaciones directas por parte de la administración activa, en materia de integridad personal.

17 A este tipo de mecanismos se les caracteriza como mecanismos cuasi-contenciosos. Entre ellos se encuentran los procedimientos de quejas individuales ante los órganos de vigilancia de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, que reciben quejas de personas u organizaciones, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros. En el mismo nivel se encuentran los mecanismos especializados de conocimiento de reclamaciones de los comités (Comité de Libertad Sindical cuando se trate de esa materia) del Consejo de Administración de la OIT (artículos 24 y 25 de la Constitución de la organización).

18 Se refiere, por ejemplo, a la visita de relatores o enviados especiales que investigan sobre la situación de derechos humanos en aspectos particulares, tales como migraciones, discriminación religiosa, nuevas formas de discriminación e intolerancia, y que, para realizar su trabajo, requieren libertad para reunirse con diferentes actores y recopilar información objetiva e independiente.

19 El promedio de leyes aprobadas en el período 1999-2001 fue de 123 por año, y en el 2002 cayó a la mitad.

20 Sobre estas dos instituciones del Poder Ejecutivo descansa la evaluación de resultados de toda la Administración Pública.

21 En todas las sesiones realizadas por esta Comisión en 2002 debieron comparecer funcionarios públicos para rendir cuentas sobre el uso de recursos asignados a su institución, o responder a cuestionamientos sobre supuestas anomalías. La Comisión también dedicó un tiempo importante a la discusión de la liquidación del Presupuesto Ordinario del año anterior (2001).

22 El *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD correspondiente a 1994 desarrolló el concepto de seguridad humana, en referencia a las condiciones que deben existir en las sociedades para que las personas puedan vivir libres del miedo y de la necesidad y, por lo tanto, puedan desarrollar sus capacidades. El concepto plantea que la inseguridad ciudadana es un factor que atenta directamente contra el ejercicio de las capacidades y de las libertades de las personas.

23 El índice de rezago social (IRS) se calcula con información del Censo de Población y Vivienda del 2000 e información adicional de otras fuentes. La metodología utilizada es la misma que se usó para el índice de desarrollo social, definido y calculado por MIDEPLAN en 1987. El IRS está definido en términos de carencias y tiene el objetivo de identificar las zonas o áreas geográficas del país socialmente más rezagadas. Su cálculo se basa

en la identificación de la posición o situación relativa de los distritos y cantones con respecto al valor del indicador que resume un conjunto de variables o indicadores que representan tres dimensiones del desarrollo social: educación, salud y vivienda. Para el análisis de la situación de los distritos y cantones se formaron cinco grupos a partir del procedimiento K-medias, el cual permite identificar grupos relativamente homogéneos con respecto a la característica seleccionada, en este caso el valor del IRS. El número de grupos es arbitrario; se escogieron cinco grupos, a los cuales se les asignó la etiqueta de "muy alto", "alto", "medio", "bajo" y "muy bajo" rezago, en función del valor del IRS (González, 2002).

24 *La Nación*. "Borucas y el ICE". Síntesis nacional. 10 de febrero de 2002. *La Nación*. "Talamanca definirá sus prioridades". 24 de mayo de 2002. *Diario Extra*. "Indígenas claman por ayuda en Talamanca", 28 de mayo de 2002.

25 *La Nación*. "Piden precisar avances en el caso Parmenio", 9 de febrero de 2002. *La Nación*. "Recordarán muerte de Parmenio", 6 de julio de 2002.

26 *Diario Extra*. "Piden repudio a los actos de Israel", 6 de abril de 2002.

27 Se logró la conformación de una instancia pública de toma de decisiones en materia agropecuaria, a nivel interinstitucional, denominada: "Foro mixto organizaciones-Gobierno para la toma de decisiones que faciliten la negociación conjunta de las demandas de los pequeños y medianos productores organizados y la oferta de servicios de las instituciones públicas, tanto para enfrentar problemas internos, como para encarar los desafíos de la apertura comercial". Fue constituida mediante el decreto ejecutivo 31170, del 15 de mayo de 2003.

28 En el Octavo Informe se incluyó, por primera vez, un análisis de dos áreas relevantes de la política exterior en el año 2001: la política en materia de promoción de los derechos humanos y la política hacia Centroamérica. Se pretende en este Informe generar variables que permitan realizar un seguimiento permanente sobre la acción internacional de Costa Rica. Para esta primera propuesta de sistematización se han elegido cuatro variables que componen la médula de la acción internacional de un país y que permiten la medición de la política exterior, según las aspiraciones máximas y mínimas, que también han sido reelaboradas para este Informe. Estas variables están ordenadas de manera decreciente, según el nivel de compromiso y de recursos que dedique el Estado para el efecto. En primera instancia se evalúan la promoción de valores y temas en la agenda global, acordes con la vivencia democrática. Pero la política exterior de un país no se trata solamente de promover temas o valores, sino también de promover los intereses nacionales en el mundo, expresados en términos de la necesidad de supervivencia del Estado y del progreso material de su población. Otro aspecto por valorar es si Costa Rica contribuye con la gobernabilidad global, mediante el cumplimiento de sus compromisos internacionales: si ratifica los instrumentos jurídicos internacionales en un tiempo prudencial, si adapta la conducta del Estado a los compromisos adquiridos, a través de legislación y políticas públicas, si acata las recomendaciones emanadas de órganos competentes del sistema multilateral y si informa oportunamente a dichos órganos competentes sobre el avance en el cumplimiento de compromisos.

29 La promoción de la democracia, los derechos humanos, la paz, el desarrollo y la solución pacífica de controversias.

30 La Cancillería costarricense es la única que no asiste a las reuniones del proceso de negociación del TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos, incluyendo al propio Departamento de Estado de la nación norteamericana, que forma parte de las delegaciones estadounidenses.

31 La propuesta costarricense, presentada en la Asamblea General de la OEA que tuvo sede en San José en el 2001, se basó en tres pilares: el funcionamiento permanente de los órganos, para lo cual es indispensable mejorar la asignación de recursos (la propuesta costarricense inicial fue que se asignara el 10% del Fondo Regular de la OEA para la operación del Sistema de Derechos Humanos), el seguimiento a las recomendaciones y resoluciones que emiten los órganos del Sistema y la negociación de un protocolo que dé a las víctimas acceso directo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

32 Según discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en setiembre de 2002.

33 Este Protocolo se deriva de la Convención Internacional contra la Tortura y desarrolla mecanismos para su mejor implementación. Crea un subcomité internacional con potestad para visitar los lugares de detención en los países parte y hacer recomendaciones a las autoridades nacionales. También crea un mecanismo nacional de verificación independiente encargado de monitorear lo sucedido en los centros de detención. La propuesta contó con el acompañamiento de Suiza en todo el proceso y el apoyo de países europeos, africanos y latinoamericanos.

34 Se realiza a través de la Comisión de Relaciones Internacionales.

35 Ya desde el proceso de concertación que convocó el Presidente Rodríguez en 1998 se había denotado una excepcional capacidad de articulación, frente al conjunto de la sociedad civil costarricense (Barahona et al, 1999).

36 El Plan de Acción, aprobado por la Cumbre de Presidentes en marzo de 2002, incluye la armonización arancelaria total, el libre comercio, una administración aduanera común y la eliminación de los puertos fronterizos intrarregionales, así como medidas para la facilitación del comercio, negociaciones comerciales conjuntas y normativa jurídica para mejorar el marco regulatorio de los flujos comerciales intrarregionales (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

37 Se ha reconocido que las anteriores rondas comerciales lograron acuerdos para la liberalización comercial en áreas de especial interés para los países desarrollados (productos industriales, propiedad intelectual y servicios), mientras para las naciones en desarrollo y para las más pobres siguen existiendo infranqueables obstáculos para la liberalización del comercio, principalmente de textiles y productos agrícolas, en los cuales se basa su participación en la economía internacional. Se considera, entonces, que la actual ronda comercial multilateral tiene una deuda pendiente con la promoción de un comercio que beneficie a los países en desarrollo, cuyas ventajas comparativas se ubican en sectores altamente protegidos por las economías industrializadas.

38 De los países afectados, Costa Rica fue el último en emitir un criterio, después de más de seis semanas.

CAPÍTULO
5

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Elaine White.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos: “Gestión presupuestaria municipal en Costa Rica” y “Por quiénes votaron los que votaron y cuántos dejaron de votar: comportamiento electoral en las elecciones de autoridades políticas locales en Costa Rica, diciembre de 2002 y enero de 2003”, de Ronald Alfaro; “Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales”, de Kevin Casas; “Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica”, de Hannia Franceschi (para esta ponencia contó con la asistencia de Adriana Zamora); “Sala Constitucional y equilibrio de poderes”, de Juan Carlos Rodríguez; “El desempeño democrático en la articulación de las posiciones nacionales en el proceso de negociación del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos”, de Guisella Sánchez; “Administración de la justicia y seguridad ciudadana”, de Emilio Solana; “Política Exterior en el 2002”, de Adriana Murillo y “Rendición de cuentas e instituciones de control”, de Evelyn Villarreal y Enrique González. El recuadro “Percepción ciudadana sobre las elecciones de alcalde 2002” fue elaborado con base en el estudio “Las elecciones de alcalde y el sistema democrático: percepciones y expectativas de la población costarricense”, de Rowland Espinoza, Víctor Estrada, Steffan Gómez y Luis Emilio Jiménez.

Colaboraron como asistentes de investigación Zahyra Chavarría, Mario Méndez, Edgar Monge, Floria Oreamuno, Yorleny Quesada, Carlos Torres y Luis Carlos Vásquez.

Un agradecimiento especial por sus comentarios al capítulo merecen: Mario García, Gerardo Quirós, Jorge Sáenz e Isabel Zúñiga (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa), Vilma Martínez (Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa), Marta Asch y Gustavo Chen (Poder Judicial), Xinia Herrera y Viria Huertas (ARESEP), Ana Montero y Randall García (Contraloría General de la República), Geovani Barboza (Defensoría de los Habitantes), Luis Paulino Mora, Luis Fernando Solano y Lena White (Poder Judicial), Roxana Salazar y Mario Carazo (Transparencia Internacional). Se agradece también a Rodolfo Cerdas Cruz y Roberto Tovar Faja por su participación en el Miniforo “La Navegación por el río San Juan y la Declaración de Alajuela, 2002”, cuya edición fue realizada por Jimena Vargas.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 11 de junio y 28 de julio de 2003, con la asistencia de las siguientes personas: Diego Achard, Ileana Aguilar, Eladio Alvarado, José Manuel Arroyo, Roberto Artavia, Luis Borge, Víctor Borge, Gonzalo Brenes, Marta Campos, Mario Carazo, Rodolfo Cerdas, Alfonso Chaves, Forrest Colburn, Jeremy Eduarte, Max Esquivel, Hector Fernández, Hannia Franceschi, Nora Garita, Enrique González, Juany Guzmán, Viria Huertas, Carlos Jiménez, Maribel Largaespada, Rodrigo Madrigal, Vilma Martínez, María Esther Mejía, William Méndez, Ana Montero, Seidy Morales, Adriana Murillo, Sonnia Navarro, Mercedes Peña, Silvia Pizarro, Luis Rivas, Donald Rojas, Juan Carlos Rodríguez, Roxana Salazar, Ghisella Sánchez, Carlos Sojo, Emilio Solana, Roman Solís, Carlos Torres, José Luis Torres, Carlos Vargas, Zarella Villanueva, Adriana Zamora y Daniel Zovatto.

La edición técnica del capítulo correspondió a Jorge Vargas Cullel y Evelyn Villarreal.

La revisión y corrección de cifras la realizó Elisa Sánchez con el apoyo de Roslyn Jiménez, Enrique González y Leonardo Merino.

CAPITULO ESPECIAL

Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá

Valoración general

Centroamérica ha perdido dinamismo en el ritmo de progreso que caracterizó su desarrollo humano durante la primera mitad de la década de los noventa. En los últimos cuatro años, los avances en desarrollo humano no conservaron el empuje logrado un decenio antes, cuando la región recuperó su estabilidad social y política y dejó atrás los conflictos armados y la recesión. Las mejoras alcanzadas al despuntar el siglo XXI, en esperanza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se vieron afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud.

La Cumbre Presidencial de Esquipulas y, pocos años después, la firma del Protocolo de Tegucigalpa, dieron sustento a la promesa de un progreso económico y social sostenido, que dejara atrás el lastre de guerras civiles y brechas sociales. Esta meta no se ha cumplido. Pero además no era fácil hacerlo, debido a las condiciones históricas, económicas y sociales de base. Hoy en día, a pesar de que tiene a su haber logros de trascendencia, como la estabilidad política, el relanzamiento del comercio regional y la nueva agenda de la integración, Centroamérica está expuesta a múltiples tensiones internas y externas que la vuelven más compleja y difícil de interpretar. El resurgimiento de la integración

también ha puesto de relieve las relaciones de la región con sus zonas adyacentes (Colombia, Venezuela, el Caribe insular y el sur de México). Aunque el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* no contiene análisis específicos sobre las repercusiones de los conflictos en estas zonas, cabe reconocer que estos generan oportunidades y riesgos adicionales. Además, Centroamérica lleva a cabo un conjunto de negociaciones urgentes, como la del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, que la confronta con situaciones complejas a las que debe responder para avanzar en su desarrollo.

Los progresos en el desarrollo humano, aunque esperanzadores, no son suficientes para vencer el rezago histórico de la región, pues no siempre están articulados en una dinámica orientada a la generación de oportunidades para amplios sectores de la población. Alcanzar objetivos de desarrollo exige la combinación de un conjunto amplio de iniciativas tanto económicas como políticas, tales como el incremento de la cantidad, la calidad y la supervisión del gasto público social, la forja de nuevos encadenamientos productivos entre los distintos sectores de la economía, la reducción de los niveles de desigualdad y el fortalecimiento institucional del Estado de derecho. Actuar sobre estos objetivos requiere una comprensión de la diversidad y pluralidad de Centroamérica.

La diversidad de desafíos de desarrollo humano fue el particular reto al que se enfrentó el Segundo Informe, situación que demuestra, una

vez más, la pertinencia de perfeccionar un sistema de seguimiento que permita aproximarse con lucidez a los problemas de la región, proporcione información precisa y verificable para el debate público y sirva de plataforma a la acción común. Con base en este sistema, el Informe presenta un balance contrastado en sus conclusiones y múltiple en los factores y condicionantes que entran en juego.

Si bien se redujo el nivel de pobreza relativa, ésta aún afecta a la mitad de la población centroamericana y en la actualidad hay más pobres que hace una década. La desigualdad en algunos casos empeora, como en Costa Rica y El Salvador; en los demás países -con excepción de Honduras, donde descendió- se mantiene estancada en sus altos niveles históricos. En este sentido, el Informe constata la existencia de brechas dentro de los países, mayores incluso que entre los países. Dentro de este panorama poco halagüeño, se reconocen sin embargo los progresos nada despreciables en inversión social, cobertura educativa y mejoras en salud ocurridos en los últimos años, y que dan base para alimentar esperanzas. Estos logros demandan, a su vez, mayor nivel y calidad en el gasto social y una continua vigilancia que asegure que los recursos lleguen a quienes lo necesitan.

El crecimiento económico, por su parte, se ha concentrado en las áreas más dinámicas de la economía centroamericana. Existe una desarticulación entre este crecimiento y áreas clave del aparato productivo, como las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa y el mundo campesino. Este último es el rubro más importante en el que la región se distancia de sus aspiraciones de desarrollo humano. El modo de enfrentar estos retos, mediante lo que podría denominarse un estilo de “desarrollo hacia afuera” (recuadro 6.1), centrado en la apertura comercial, ha generado pocos réditos sociales después del empuje experimentado en la primera mitad de la década de los noventa. Esta constatación trae a cuenta una de las proposiciones fundamentales del concepto de desarrollo humano: no basta el crecimiento económico para generar desarrollo. El Informe es concluyente en cuanto a que un crecimiento de estas características consigue avances muy lentos en el cumplimiento de las expectativas de calidad de vida, equidad social y sostenibilidad económica de amplios sectores de la población.

El Informe llama la atención sobre la persistencia de las desigualdades de género en Centroamérica. Cuando se recalifica la posición de los países según su desarrollo relativo al género, cuatro de ellos pierden una o dos posiciones

(Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y sólo dos no cambian con respecto a la posición relativa en el IDH (Guatemala y Panamá). Al desagregar los índices por sus componentes se observa que, en el caso del índice de desarrollo relativo al género (IDG), la brecha más significativa está en el nivel de ingreso per cápita, que en la mejor situación para las mujeres apenas representa el 50% del ingreso de los hombres (Panamá). Una diferencia importante es la brecha en las tasas de alfabetismo entre hombres y mujeres, especialmente en Guatemala.

La actualización de los datos sobre el intenso flujo migratorio hacia fuera de la región -ya estudiado en el primer informe regional- permite documentar las cuantiosas transferencias de remesas, turismo, transporte aéreo y comunicaciones de las y los ciudadanos que viven en el exterior hacia sus países de origen. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, las remesas tienen un peso considerable, tanto en comparación con el PIB como con las exportaciones, y un efecto sustancial en la satisfacción de necesidades básicas de amplios sectores. En algunos países, como El Salvador, el flujo de remesas es quizá el principal factor de estabilidad macroeconómica.

El patrimonio natural de Centroamérica continúa siendo afectado por la abierta destrucción de recursos o por su uso desmedido. En este sentido, no se han registrado cambios significativos en el deterioro de los recursos naturales documentado por el primer informe regional. Además de ello, la acelerada urbanización, en ausencia de políticas de ordenamiento territorial, genera escenarios de riesgo. Todo esto ha agravado los múltiples impactos derivados de la ocurrencia de fenómenos naturales. Si bien la vulnerabilidad frente al riesgo es hoy objeto de políticas regionales, gracias a la coordinación en prevención y mitigación de desastres, falta en los países un mayor compromiso institucional para asegurar una gestión sostenible y efectiva de los recursos naturales.

Al igual que la gestión ambiental, la integración parte de una Centroamérica con intereses comunes. No obstante, la agenda integracionista fue puesta de lado en la segunda mitad de la década de los noventa, cuando cada nación se reconcentró en sus prioridades, en paliar los efectos del huracán Mitch y en solucionar conflictos bilaterales. Durante ese período, la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), centrada en objetivos sociales y políticos, perdió interés regional frente a la agenda comercial. El Plan Puebla Panamá (PPP), al principio, y más tarde la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, han sido los factores

RECUADRO 6.1

El concepto de estilo de desarrollo

En el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* se utiliza la expresión “estilo de desarrollo” en lugar de “modelo de desarrollo” para estudiar la evolución reciente de las economías centroamericanas. Por estilo de desarrollo se entiende los componentes principales de una economía y las modalidades características de interrelación mediante las cuales ésta enfrenta, durante una época, sus desafíos de crecimiento y desarrollo. Es el resultado último de las acciones de diversos actores públicos y privados, de carácter nacional e internacional. A diferencia de la expresión modelo de desarrollo, no supone una intención común, ni necesariamente una coherencia general de las acciones, y tampoco implica eficacia. No todo estilo de desarrollo, pese a las intenciones de los actores involucrados, logra sus fines. En este sentido, el Informe emplea el concepto con fines descriptivos y no para deducir una imagen coherente de la realidad mediante su reducción a las intenciones

o las estrategias de estos actores, ni mucho menos para pronosticar logros en materia de desarrollo.

En distintos capítulos de esta publicación se emplean nociones como “ajuste estructural”, “Consenso de Washington”, “desarrollo hacia afuera”, “desarrollo hacia adentro” y “sustitución de importaciones” para caracterizar rasgos del estilo de desarrollo predominante en la región en alguna época de su historia. Sin embargo, cabe advertir que estas denominaciones no abarcan la riqueza de los acontecimientos; por ejemplo, aun en la década de los sesenta, cuando campeaba la sustitución de importaciones, en la práctica en todas las economías se alentó la exportación a terceros mercados. En años recientes, a pesar de la apertura comercial hacia fuera de la región, los países no han renunciado al comercio intraregional a no ser por razones político-militares.

Fuente: Elaboración propia.

dinamizadores de la acción regional a partir del año 2000. Hoy más que nunca la apertura y la negociación comercial se han constituido en los elementos que no sólo determinarán la inserción internacional de Centroamérica, sino que definirán su futuro en tanto región y economía sostenible y perfilarán su agenda de las próximas décadas.

Centroamérica siempre ha sido multicultural, pero sólo hasta hace poco ha empezado a reconocerse como tal. La imagen de la región como una sociedad multicultural y multiétnica comienza a tener reconocimiento jurídico y una mayor visibilidad pública, la cual se expresa en numerosos movimientos sociales, igualmente múltiples y heterogéneos, que reivindican su herencia cultural y sus diferencias. La evolución de la democratización de las sociedades centroamericanas dependerá, en parte, de cómo se decida seguir profundizando las transformaciones sociales, políticas y culturales que exige su multiculturalidad.

Finalmente, pese al proceso de democratización ocurrido en los últimos veinte años, los regímenes políticos del área muestran aún zonas de baja calidad democrática. Hoy la democracia se reivindica con fuerza, pero su impulso se ha desacelerado. Es necesario mejorar en aspectos medulares como la gestión de los sistemas electorales, el control civil sobre los ejércitos y la protección de las libertades y derechos. En este contexto, un asunto clave para el futuro es que

los gobernantes electos democráticamente gobiernen democráticamente, por medio de instituciones fuertes e independientes que reconozcan y protejan los derechos de las personas y se sujeten al control ciudadano. No obstante, la construcción del Estado de derecho en Centroamérica arrastra severas limitaciones. Es cierto que se ha avanzado en el desmontaje de los regímenes autoritarios, pero los sistemas de administración de justicia y de control de la gestión pública están sometidos a problemas presupuestarios y a enfrentamientos con otras instituciones y actores sociales. Subsisten dificultades para el acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y a la justicia pronta y cumplida, así como para el reconocimiento y protección del derecho de petición y rendición de cuentas. En materia de transparencia, el Segundo Informe documenta notables avances constitucionales y legales, pero estos son parciales y los controles sobre la gestión pública están, en general, débilmente equipados para combatir eficazmente la corrupción y la impunidad.

El seguimiento de los desafíos del desarrollo humano

El primer *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* evaluó positivamente los resultados de la época de democratización impulsada por el proceso de Esquipulas II y el fin

de la recesión económica: “Por primera vez en treinta años, la región experimentó, en general, una década positiva (...) Centroamérica ha sido, en años recientes, la única región en el mundo capaz de resolver pacíficamente guerras civiles de larga data, mediante una combinación de acciones regionales y nacionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales”.

Asimismo, el primer Informe mostró cómo la región se expandió en todos los sentidos: geográficamente, hacia Belice y Panamá; en lo político, al incluir a nuevos actores y sectores de la sociedad hasta entonces al margen del juego democrático legítimo; en lo multicultural, al reconocerse como una sociedad múltiple y diversa en sus grupos étnicos, pueblos indígenas y movimientos sociales; y en lo económico y social, al implicar y no excluir a la mayoría de la población en objetivos de desarrollo humano de amplio alcance.

También se enumeró y profundizó en desafíos que, de no resolverse a corto y mediano plazo, dificultarían la plena realización de Centroamérica como región y como comunidad que trabaja por un destino compartido, en áreas estratégicas como el pluralismo y la participación de la sociedad civil; la descentralización y democratización de los gobiernos locales; la calidad democrática, la equidad social y la búsqueda de oportunidades para niños y jóvenes; la integración económica, la institucionalidad regional para el desarrollo y la inserción inteligente en la economía mundial; la formulación de una gestión regional del riesgo y el problema del agua como tema clave del desarrollo y de la cooperación entre los países, y el reconocimiento jurídico de la diversidad y de los derechos de los grupos étnicos y de los inmigrantes.

Por último, el Informe de 1999 concluyó que: “Al iniciar el siglo XXI, el principal desafío es la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Es el desafío de constituir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y robustos lazos de integración y cooperación, en una región diversa y compleja”.

¿Ha avanzado Centroamérica en el cumplimiento de esta meta y en su desarrollo humano en el período transcurrido desde la publicación del primer informe regional? Esta pregunta, en el Segundo Informe, puede contestarse en lo fundamental del siguiente modo: en estos años el progreso ha sido más lento e incierto. El resultado de esta situación es que, pese a ciertos avances, la región aún arrastra considerables déficits

en temas esenciales para su desarrollo humano. En un ámbito más específico, el progreso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos centroamericanos en la Declaración de Estocolmo (1999), uno de los aspectos examinados por el Segundo Informe, es desigual y, en general, modesto.

Los retos de la diversidad regional¹

En el año 2003 la población de Centroamérica es cercana a 38,7 millones de habitantes y se estima que en el año 2015 alcanzará los 49,4 millones. El aumento entre el 2000 y el 2015 será equivalente al registrado en los veinte años anteriores. Tres cuartas partes de este crecimiento se concentrarán en Guatemala, Honduras y Nicaragua (gráfico 6.1), países donde actualmente residen dos tercios del total de centroamericanos y que cuentan con las tasas de crecimiento de la población más elevadas del área.

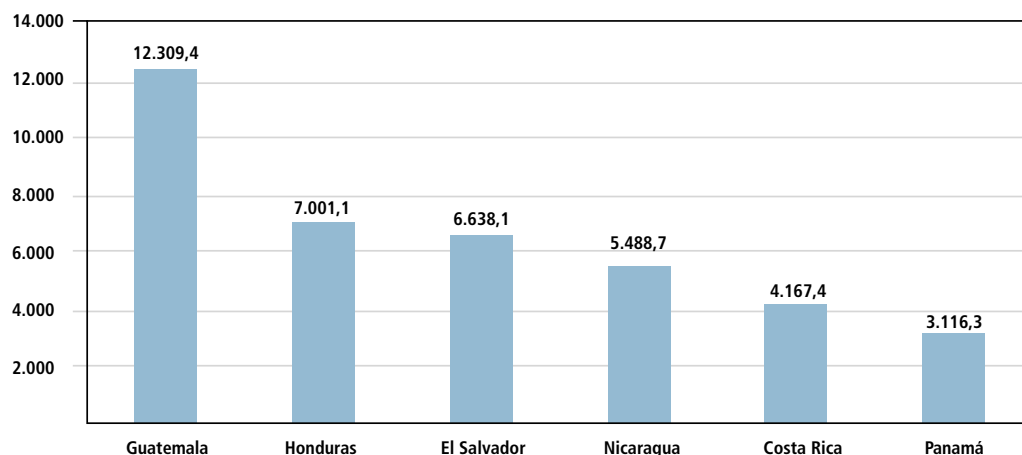
La región enfrenta un crecimiento poblacional asociado a un cambio en la estructura por edad y a la urbanización. Por una parte, se encuentra en el umbral de una situación demográfica que crea nuevas oportunidades económicas y sociales. Durante algunas décadas los países tendrán, entre sus habitantes, una mayor proporción de personas en capacidad de aportar a la economía que las que dependen de quienes trabajan. Esta ventajosa relación de dependencia puede ofrecer condiciones para el aumento del ahorro y la inversión, pero para aprovecharla es indispensable contar con políticas públicas que aseguren oportunidades de acceso a la educación, programas sociales y generación de empleo adecuado. Por otra parte, se experimenta un fuerte proceso de urbanización. En 1990 un 45,6% de la población total residía en áreas urbanas; en el 2000 se estima que es un 49,8%. En los últimos treinta años el número de habitantes urbanos pasó de 6,5 a 17,5 millones. De mantenerse este ritmo, la población urbana se duplicaría aproximadamente cada veinte años.

Estos factores ejercen una fuerte presión en términos del acceso a servicios y, en general, a las oportunidades de desarrollo humano. Así por ejemplo, la población en edad escolar aumentó de 5,9 millones en 1970 a 11,5 millones en el 2000. Para el adecuado manejo de esta presión es clave la presencia de instituciones y políticas públicas que, con un marco más amplio de recursos y un uso más eficaz de los mismos, asuman los efectos del crecimiento poblacional, mediante el aumento de la oferta escolar, los

GRAFICO 6.1

Centroamérica: población total estimada. 2003

(miles de personas)



Fuente: CELADE, 2003.

programas de generación de empleo y la atención de la salud de grupos específicos.

La relevancia del desarrollo institucional y de las políticas públicas queda manifiesta al examinar los cambios en la importancia relativa de las economías del área a lo largo de su historia. En 1920, Guatemala y El Salvador eran las economías más fuertes; en el 2000, el volumen de la producción costarricense era el segundo de la región y no muy inferior al de Guatemala, a pesar de tener una población tres veces menor que este país. La evolución del PIB per cápita a partir de 1960 ilustra cómo las naciones con mayor inversión social, desarrollo humano y sin conflictos sociales prolongados y guerras muestran un mejor desempeño económico (gráfico 6.2).

Centroamérica presenta grandes desigualdades en la distribución del ingreso, tanto entre países como al interior de ellos. En 1970 el promedio regional del PIB per cápita fue de 405 dólares y en la década de los noventa, una vez superada la recesión económica, llegó a 1.320 dólares. En 2001 el PIB regional superó los 66.500 millones de dólares, y el PIB per cápita fue de 1.843 dólares. No obstante, si se compara entre países este último indicador muestra notables diferencias; mientras en Costa Rica y Panamá supera los 3.000 dólares, en Honduras no llega a los 1.000 y en Nicaragua es de 472. El comercio intrarregional, de nuevo con grandes

diferencias entre países, ha tendido a aumentar y pasó de 650 millones de dólares en 1990, a casi 2.000 millones en el 2001 (gráfico 6.3). El nuevo estilo de desarrollo ha impulsado la construcción de un espacio económico regional como medio para equilibrar estas brechas. Sin embargo, la realidad económica centroamericana sigue siendo heterogénea y fragmentada.

Crecimiento económico: necesario pero no suficiente

Dos preguntas esenciales son cuáles elementos del crecimiento económico contribuyen a crear una plataforma duradera para el desarrollo humano y cuáles son, en la región, los retos, las carencias y los elementos sobre los que se puede construir esa plataforma de crecimiento.

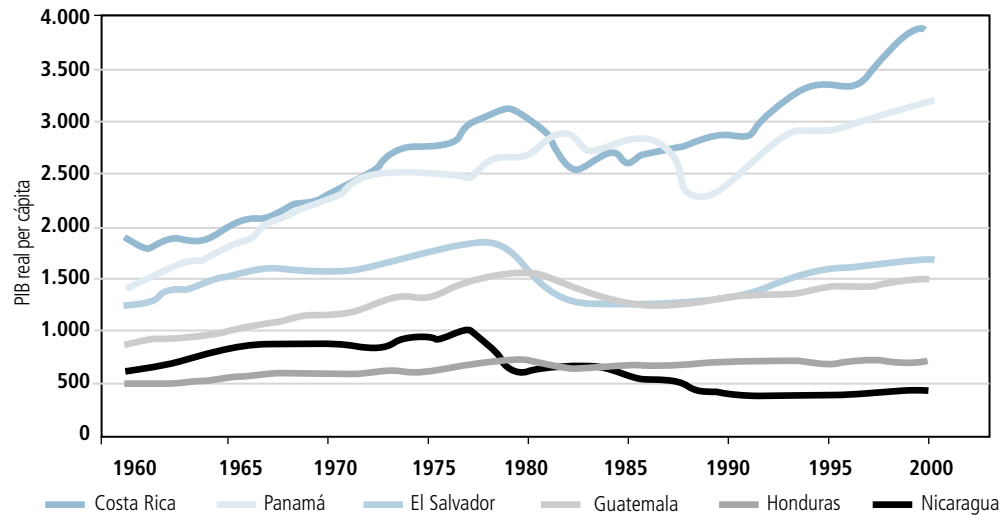
El crecimiento económico, por sí mismo, no garantiza una mejoría del desarrollo humano, ni tampoco la creación de una plataforma duradera para el logro de este objetivo. Pero también se debe recalcar que, sin él, no será posible alcanzar el desarrollo humano deseable². Así, el crecimiento económico se convierte en una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo humano integral (PNUD, 1996).

En un estudio econométrico sobre la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, realizado a partir de información del

GRAFICO 6.2

Centroamérica: producto interno bruto real^{a/} per cápita, por país. 1960-2000

(en dólares de 1995)



a/ Dólares de 1995

Fuente: Banco Mundial, 2002 World Development Indicators.

período 1960-1992 para un conjunto de naciones en desarrollo, Ranis y Stewart concluyen que varios de los países con sesgo “pro desarrollo humano” llegaron a disfrutar ciclos de desarrollo virtuosos, mientras que ninguno de los países que comenzó con un sesgo “pro desarrollo económico” logró dar ese salto. Este comportamiento confirmaría la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano para alcanzar un ciclo virtuoso con el crecimiento (Ranis y Stewart, 2002).

Los desequilibrios de Centroamérica se expresan en la relación entre sus países en cuanto a tamaño y condiciones económicas y sociales. Así por ejemplo, una quinta parte de las y los habitantes del área vive en países de poca población y extensión territorial (Panamá y Costa Rica) pero donde el PIB per cápita asciende a 3.278 dólares. En contraste, el 33% de las y los centroamericanos vive en naciones que concentran gran parte del territorio y mucha más población (Nicaragua y Honduras), pero con un PIB per cápita que no alcanza los 1.000 dólares. La evolución en el crecimiento también ha ido en sentidos contrarios: mientras en las primeras naciones citadas la producción ha aumentado, en las segundas ha permanecido estancada o en descenso.

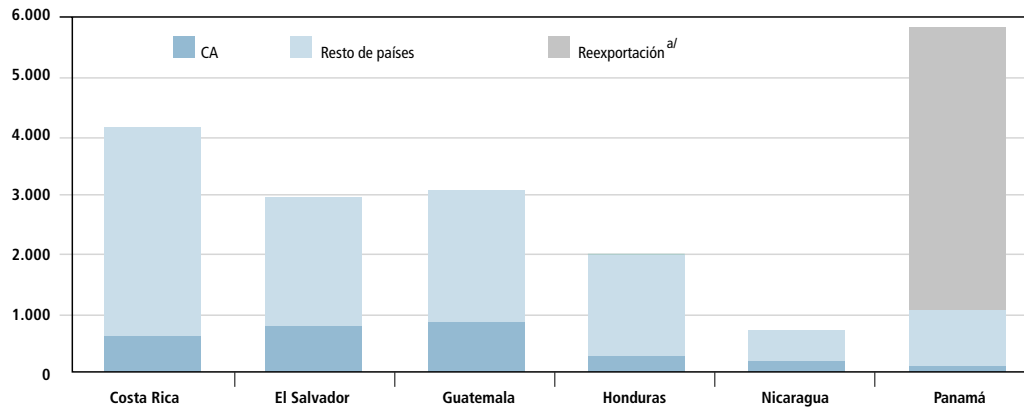
A estas dos zonas, que se ubican al sur y en la parte central, se unen -para completar el panorama de la región- dos países que concentran casi la mitad de la población de Centroamérica (El Salvador y Guatemala) y que, no obstante tener a su haber la mitad de la producción regional en el año 2001 (34.700 de 69.900 millones de dólares), registran un PIB per cápita que representa tan sólo la mitad del de Costa Rica y Panamá.

Esta lectura permite establecer una implicación central: pujanza y tamaño están distribuidas de manera inversa y desfavorable para una dinámica regional robusta. A diferencia de otras zonas del mundo donde están en marcha procesos de integración (Europa, por ejemplo), en Centroamérica los países más grandes no son los más avanzados económicamente, ni los menos desarrollados son los de menor tamaño; además, estos últimos están enclavados en el corazón del área. Frente a esta situación, Centroamérica se encuentra ante un doble dilema: por una parte, debe equilibrar las inequidades internas -sin ello los progresos de unos pueden verse comprometidos por el rezago de otros- y, por otra parte, como ningún actor local es lo suficientemente fuerte, ni los mercados lo suficientemente profundos, la dinámica necesaria no puede generarse sin el aporte extrarregional.

GRAFICO 6.3

Centroamérica: destino de las exportaciones, según país. 2000

(en dólares de 1995)



a/ En Panamá las reexportaciones (Zona Libre de Colón) representan un 82,1% de las exportaciones totales.

Fuente: CEPAL, 2003.

Inserción en el mercado internacional

Un tema fundamental en la discusión sobre el estilo de desarrollo es la inserción internacional. En el siguiente acápite se presenta una valoración sobre el grado de preparación de los países del área para involucrarse en procesos de integración. No toda inserción garantiza el desarrollo, ni toda inversión directa redundará en crecimiento o productividad. De esta forma, el análisis une las consideraciones anteriores sobre rasgos y tendencias económicas, con las generales sobre estilo de desarrollo.

El comercio internacional dinamiza la economía, pero no automáticamente

Tal como se planteó en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999): “En la presente década, las naciones centroamericanas han concentrado esfuerzos, tanto de carácter regional como nacional, en participar de manera competitiva en áreas o zonas de libre comercio”.

Estos esfuerzos expresan y son concordantes con el cambio fundamental en el estilo de desarrollo de la región, que tiene como uno de sus componentes básicos y más importantes el

apoyo contundente a la dinámica económica por medio de la exportación de nuevos (en adición a los tradicionales) bienes y servicios a terceros mercados fuera del área del Mercado Común Centroamericano, a la vez que se da una inserción y una apertura de los mercados domésticos a la competencia externa.

Usando la razón entre el valor de las importaciones más exportaciones con respecto al PIB (coeficiente de apertura), se puede notar cómo en la mayoría de los países centroamericanos el proceso de apertura comercial se aceleró durante la década de los noventa, en tanto el crecimiento de las economías no resultó todo lo dinámico que se esperaba.

Inserción y preparación desigual a lo largo de la región

Algunos países iniciaron el proceso de inserción en el mercado internacional más temprano que otros, en particular Costa Rica, Honduras y El Salvador. Las condiciones sociopolíticas que vivía Nicaragua en la década de los ochenta llevaron a que esta nación empezara más tarde. Por su parte, Guatemala lo hizo no tanto de manera más tardía, sino más lentamente, y Panamá, dado su historial

CUADRO 6.1

Centroamérica: coeficiente de apertura^{a/}. 1980-2000

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1980	80,6	68,1	47,3	82,2	67,7	184,2
1985	77,2	62,6	35,8	72,7	62,4	165,1
1990	65,0	40,7	36,2	92,8	69,7	199,0
1995	78,1	59,4	44,5	91,8	89,1	192,9
2000	98,5	81,0	56,7	87,9	111,6	167,3

a/ Calculado como la razón de las exportaciones más las importaciones con respecto al PIB.

Fuente: CEPAL, 2001a.

de economía abierta al mercado internacional, pero como exportador de servicios más que de bienes, reafirmó esta característica en las nuevas circunstancias; en todo caso, se trataba ya de la economía regional más integrada al mercado mundial.

Varios factores, producto de desarrollos históricos particulares, ayudan a explicar cuándo y en qué contexto cada país inicia su incorporación a las nuevas tendencias de la economía mundial. Entre ellos está el conjunto de condiciones internas que definen los rasgos principales de las economías: grado y calidad de la educación, capacitación de la mano de obra, desarrollo de infraestructura física (carreteras, puertos, aeropuertos), calidad y acceso a las telecomunicaciones, grado de electrificación, desarrollo del sistema financiero, desarrollo social (salud pública, programas de apoyo y distribución del ingreso), seguridad de las personas, estructura del sector empresarial (principales sectores y ramas productivas, peso relativo por tamaño de las empresas).

Otros factores importantes son el grado de desarrollo institucional alcanzado, el respeto al Estado de derecho y la gobernabilidad, entre otros. Finalmente, en el caso específico de Centroamérica deben agregarse los procesos de pacificación en las naciones que sufrían conflictos armados (Nicaragua, El Salvador y Guatemala), hecho de gran importancia, aunque relativizado por altos niveles de inseguridad ciudadana.

La inserción de Costa Rica en el mercado mundial se dio mediante la continuación de las exportaciones de productos tradicionales (café, banano, azúcar), a las cuales se agregó una gran variedad de nuevas exportaciones agrícolas (piña, melón, plantas ornamentales, flores, yuca, minivegetales); de acuicultura (mariscos, tilapia),

de productos forestales y de madera (puertas, marcos de ventanas, juguetes, muebles); de manufacturas (plásticos, productos e impresos de papel, metalmecánica, alimentos, artículos deportivos), de maquila textil y electrónica, de *software*, de servicios (*call centers*, servicios médicos), de procesamiento y ensamblaje de circuitos integrados, y de turismo. El total de las exportaciones de este país pasó de menos de 1.000 millones de dólares anuales en 1984 a más de 6.000 millones de dólares en el 2001 (incluyendo servicios y turismo). De este total, sólo el 27% corresponde a “prendas de vestir” o maquila textil³ (Balsells y Fuentes, 2003).

En contraste, durante el mismo período (1984-2001) Honduras logró añadir a sus exportaciones tradicionales de banano, café, azúcar y carne (por un valor menor que los mismos productos en Costa Rica) pequeños volúmenes de algunos nuevos productos agrícolas y manufacturas, y concentrarse sobre todo en la maquila textil, que hoy acapara el 78% de sus exportaciones y representa un buen ejemplo de *cluster* o aglomeración de empresas de una misma actividad en una zona geográfica definida.

El caso salvadoreño es similar al costarricense en lo que a diversidad de productos se refiere, pero no alcanza los volúmenes y el dinamismo en servicios y turismo logrados por Costa Rica, ni muestra un emprendimiento como el desarrollado por la firma Intel en la exportación de circuitos electrónicos.

Un caso semejante, pero en escala aun menor, es el de Nicaragua. Las exportaciones totales de este país ascienden a 605 millones de dólares, de los cuales sólo el 31% son las tradicionales de carne, café y azúcar, que junto con la maquila textil alcanzaron el 63% en el 2001 (Banco Central de Nicaragua, 2003).

Guatemala asumió rasgos generales análogos a los de Honduras, con un grado mayor de diversificación en sus exportaciones, especialmente las agrícolas, que representan un 30% del total.

Finalmente, Panamá adoptó una especialización basada en la exportación de servicios comerciales (Canal y Zona Libre de Colón), bancarios, financieros y de turismo. A esto se agrega la tradicional exportación de banano, que se ha consolidado, pero sin lograr el desarrollo de un nuevo sector de exportaciones industriales o de nueva agricultura.

Se observa entonces cómo en Centroamérica se han definido tres patrones básicos de inserción en el mercado mundial:

- Diversidad y dinamismo exportador, con niveles medianos de valor agregado nacional (caso de Costa Rica y, en menor grado, de El Salvador).
- Poca diversificación y bajos volúmenes, con una punta de lanza de bajo valor agregado nacional (maquila textil), en los casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua.
- Economía exportadora de servicios de “infraestructura comercial” (Panamá).

Identificados los patrones de especialización, y en virtud de los niveles de desarrollo humano imperantes en los países, puede afirmarse que la primera y la tercera modalidad de inserción pueden constituir una base económica para permitir un tránsito hacia un grado mayor de desarrollo humano (conforme a estándares regionales). Mientras tanto, si bien el segundo estilo reanima la economía y genera empleos que de otro modo difícilmente existirían en países con alta informalidad y elevadas tasas de desempleo, los niveles de desarrollo humano son inferiores a las de los países que se encuentran en las otras modalidades.

No obstante lo anterior, para el caso de las naciones que han seguido la segunda modalidad debe destacarse que en esas actividades, y particularmente en los *clusters* de maquila textil, puede estar el fundamento de un proceso de largo plazo orientado hacia la diversificación y la profundización de cadenas productivas de mayor valor, asociadas a patrones capaces de generar mayor desarrollo humano. Esta posibilidad, por supuesto, no está garantizada ni depende exclusivamente de factores económicos. Se trata de un reto tanto económico como político, y en su trasfondo se encuentra el desafío de acompañar las oportunidades económicas creadas o aprovecha-

das con el correspondiente apoyo al desarrollo social e institucional. Tiene además, como “amenaza” muy importante, a las economías del sur de Asia y, particularmente, la de China continental (Mortimore et al, 1997).

También debe acentuarse, tal como demuestran Ranis y Stewart (2002), que la existencia de una institucionalidad que sistemática y sostenidamente busque el desarrollo humano puede hacer la diferencia. Si el marco institucional opera adecuadamente, las políticas económicas pueden transformarse en crecimiento económico y éste, a su vez, traducirse en la gestación y reproducción de círculos virtuosos entre lo económico y lo social. Los casos nacionales en la región, al hacer un análisis histórico de su desarrollo político, económico y social, son congruentes con esta tesis.

Las instituciones públicas son parte de la solución, no el problema

En el esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la población y el desarrollo económico y social, el gobierno y sus instituciones⁴ juegan un papel fundamental. Como explica Rodrik (1999), el no tener instituciones públicas adecuadas tiende a confinar a los países en “círculos viciosos de subdesarrollo”, en los que los bajos niveles institucionales afectan negativamente el crecimiento económico, lo cual a su vez impide que el Estado pueda costear los recursos humanos que necesita para mejorar sus instituciones.

El Estado debe actuar como regulador de los mercados que no se comportan eficientemente. Además, debe ser proveedor de bienes y servicios públicos como educación y seguridad ciudadana y, al mismo tiempo, promover actividades como la investigación en tecnología, que generan externalidades positivas. Las instituciones del Estado también deben ser capaces de fungir como redes de protección social, para ayudar a los sectores más sensibles de la población a enfrentar los procesos de apertura comercial y desregulación de mercados.

Integración y negociaciones comerciales

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica desarrollando propuestas de integración económica, negociaciones simultáneas de convenios internacionales, acuerdos y planes, así como experimentando la entrada en vigencia de nuevos tratados. Nunca como en esta época se han superpuesto y acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones del área, junto con la

incorporación de nuevos países al proceso de construcción de una zona de libre comercio en la región, procesos bilaterales de negociaciones con terceros países y procesos conjuntos de negociación con otros, en un acelerado proceso de regionalismo abierto.

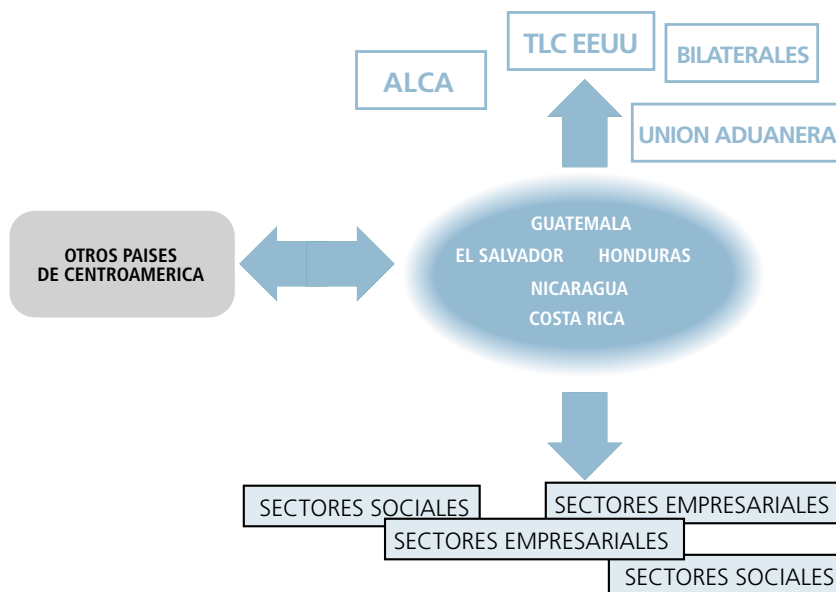
Cada uno de los países del área se enfrenta a negociaciones de integración económica en tres planos: el interno, el centroamericano y el extra-regional. En cada uno, múltiples actores, con agendas diversas, generan demandas no siempre convergentes y procuran incidir sobre el curso de estos procesos. Los gobiernos tienen ante sí la dificultad de crear equilibrios que no repercutan negativamente sobre los intereses de sus respectivos países en alguno de los planos de la negociación (gráfico 6.4). Oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los mecanismos *ad hoc* creados para estos efectos y a las naciones y sociedades.

En este complejo contexto ha cobrado mayor relevancia el tema de la integración económica, a cuya agenda se han agregado nuevos temas, como

la solución de controversias y la ampliación de la cobertura de este esquema a servicios, por ejemplo. De esta forma, se ha modernizado lo que puede calificarse como una zona de libre comercio altamente desarrollada, que tendría posibilidades de convertirse en una unión aduanera en la medida en que, en el futuro, se avanzara hacia un arancel externo efectivamente común. En segundo término, la perspectiva de contar con un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se ha constituido en el factor que más ha dinamizado la acción conjunta de los gobiernos en los últimos tiempos y, de hecho, ha condicionado la naturaleza de la integración. Esta corresponde hoy a un proceso de regionalismo abierto que incluye a Centroamérica y los Estados Unidos, y en el que la velocidad con que se avanza depende del ritmo acordado con el gobierno norteamericano. Todo apunta a que ese TLC será, hacia adelante, uno de los principales determinantes de la inserción externa de cada país centroamericano y de la región en su conjunto. En este proceso, temas de la agenda de integración perfilada a inicios de los años noventa, como el combate a la pobreza, la educación y la salud, han quedado relegados.

GRAFICO 6.4

Tres planos de las negociaciones de integración económica



Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones comerciales con Estados Unidos

Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Centroamérica han estado normadas por acuerdos multilaterales y bilaterales. Las exportaciones estadounidenses a Centroamérica tradicionalmente han recibido el tratamiento de nación más favorecida (NMF), es decir, el mismo trato no discriminatorio que se da a las exportaciones de la mayor parte del mundo. Hasta el 2002 los países centroamericanos sólo tenían relaciones preferenciales entre sí, concretadas en lo que se puede calificar como un Mercado Común Centroamericano (con un arancel externo común, libre comercio para la mayor parte de bienes producidos en la región y una serie de instituciones comunes), con México (mediante tratados bilaterales de libre comercio con Costa Rica y con Nicaragua, y otro más amplio con El Salvador, Guatemala y Honduras), con Canadá (un TLC bilateral con Costa Rica), con República Dominicana (un TLC con los cinco países centroamericanos) y con Panamá (con una parte normativa común y acuerdos bilaterales con cada nación centroamericana).

Desde 1984 Estados Unidos otorga un tratamiento preferencial, unilateral o no recíproco, a Centroamérica. En el 2001 el 42,2% del total de exportaciones centroamericanas estaba sujeto a preferencias, sobre todo arancelarias, en ese país. Desde los años setenta estuvo vigente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), con una cobertura relativamente limitada y justificado en términos de preferencias no recíprocas que los países desarrollados debían otorgar a los países en desarrollo, como parte del reconocimiento de las asimetrías y desventajas en que estos últimos competían en el mercado mundial.

Sin embargo, la no reciprocidad comenzó a erosionarse en la década de los ochenta. Por una parte, aumentaron las preferencias selectivas para determinados grupos de naciones, sin que se llegara a un sistema verdaderamente generalizado para todos los países en desarrollo. Así, en 1984 se puso en vigencia la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economic Recovery Act, CBERA, 1983), como respuesta a la importancia geoestratégica de Centroamérica y el Caribe para los Estados Unidos, con preferencias adicionales para la mayoría de los productos y con algunos incentivos para inversiones estadounidenses en la región. Asimismo, se consolidó por aparte un régimen de regulaciones aplicables a textiles y maquila en general. Luego, en el 2001, entró en vigor una nueva y más amplia

iniciativa (llamada Caribbean Basin Trade Partnership Act, CBTP, 2000) que incluyó como parte del programa el tratamiento preferencial para textiles (fundamentalmente maquila, que ya tenía un tratamiento especial), calzado y atún enlatado.

Por otra parte, así como se ampliaron las preferencias arancelarias a un número creciente de productos, también aumentaron los requisitos de elegibilidad, poniendo de manifiesto una orientación hacia un creciente grado de reciprocidad. Mientras el SGP básicamente limitaba los requisitos de elegibilidad a la necesidad de que los productos con preferencias arancelarias cumplieran con ciertas normas de origen (un 35% del valor total del producto debía corresponder a materiales o valor agregado del bien producido), el CBERA y el CBTP incluyeron más exigencias.

Así, el CBERA estableció que un país podía ser beneficiario de este programa si cumplía condiciones como las siguientes: no ser comunista, satisfacer ciertos criterios sobre la expropiación de propiedad de los Estados Unidos, combatir el narcotráfico, reconocer decisiones arbitrales a favor de ciudadanos de los Estados Unidos, haber firmado un tratado de extradición con este país, respetar la propiedad intelectual y haber tomado medidas para reconocer derechos laborales internacionalmente reconocidos. En el caso del CBTPA, a la nación beneficiada se le exige cumplir las obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), proteger los derechos de propiedad intelectual, asegurar el respeto de los derechos laborales reconocidos internacionalmente, eliminar las peores formas de trabajo infantil, combatir el narcotráfico e impulsar la transparencia en las compras estatales.

Con la aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés) se precisaron algunos requisitos. Por un lado, se creó un grupo bipartidista de supervisión (Congressional Oversight Group), cuyos miembros actuarán como asesores oficiales de la delegación de los Estados Unidos durante las negociaciones comerciales, asegurando así una incidencia continua de la Cámara de Representantes en el proceso. Esto significa que los negociadores norteamericanos darán especial atención a temas sensibles en el Congreso, como la agricultura.

Por otro lado, los asuntos laborales y ambientales quedaron como temas sujetos a evaluaciones en cada país. Sin embargo faltaría precisar, en el caso de los derechos laborales, dos aspectos: primero, si al socio comercial de los Estados Unidos solamente se le exigirá el cumplimiento de sus propias leyes laborales internas, o si

también deberá tomar en cuenta normas internacionales mínimas, como las establecidas por la OIT, y, segundo, si las violaciones a las leyes laborales estarían o no sujetas al mismo tipo de sanción comercial que otras violaciones de acuerdos comerciales.

La importancia de Estados Unidos como socio comercial tiende a subestimarse en los registros oficiales centroamericanos, en la medida en que no se incluye la maquila en las estadísticas. De esta forma, los datos de la SIECA para el año 2001 reportan un total exportado desde Centroamérica de 10.185 millones de dólares, de los cuales 3.965 millones se destinaron al mercado estadounidense. Ello significaría que este país habría sido el destino del 38,9% del total exportado por la región. Sin embargo, si se toman como base las estadísticas de los Estados Unidos, que incluyen maquila (y costos de transporte), el valor de las exportaciones centroamericanas se eleva a 11.087 millones de dólares, que superan el valor total de exportaciones registrado por la SIECA (cuadro 6.2).

Cuando se incluyen las exportaciones de maquila, Estados Unidos figura como el destino de aproximadamente el 60% de las exportaciones totales de los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica). Este hecho pone de manifiesto la importancia de las exportaciones de maquila, así como la necesidad de utilizar estadísticas comerciales que tomen en cuenta esta dimensión. En el cuadro 6.3 se presenta una estimación de flujos comerciales basada en las estadísticas reportadas para el resto de

países por parte de la SIECA, pero agregándole las estadísticas de los Estados Unidos acerca de su comercio con Centroamérica.

Varias conclusiones se derivan del cuadro 6.3. Primero, en el 2001 el mercado estadounidense era el destino de aproximadamente la mitad de las exportaciones totales de cuatro países (entre 47% y 54%), con la excepción de Honduras, para el cual las exportaciones hacia los Estados Unidos representaron más del 80% en ese mismo año. Segundo, las exportaciones intracentroamericanas tienen una importancia mayor para El Salvador (20,1% del total exportado) y Guatemala (19,6%), seguidos por Nicaragua (15,6%), mientras que en Costa Rica es menor (10,9%) y en Honduras muy baja (5,4%). Esto es especialmente significativo a la luz del establecimiento de una zona de libre comercio, que permitiría que los bienes procedentes de Estados Unidos ingresaran al mercado centroamericano en igualdad de condiciones que los procedentes de Centroamérica. En otras palabras, las exportaciones de cada nación centroamericana a sus vecinos, miembros del Mercado Común Centroamericano, enfrentarían en pie de igualdad a las exportaciones de los Estados Unidos hacia esos mismos países. Como El Salvador y Guatemala, y en menor medida Nicaragua, dirigen una mayor proporción de sus exportaciones a las demás naciones del área, puede suponerse que, en tanto los bienes procedentes de los Estados Unidos desplacen productos centroamericanos, ello afectaría más a El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

CUADRO 6.2

Centroamérica: exportaciones con maquila y sin maquila^{a/}, según destino

(millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Con maquila		Sin maquila	
	US\$ millones	Porcentaje	US\$ millones	Porcentaje
Centroamérica	2.831	16,4	2.831	27,8
Estados Unidos	11.087	64,1	3.965	38,9
Unión Europea	1.550	9,0	1.550	15,2
Otros	1.839	10,6	1.839	18,1
Total	17.307	100,0	10.185	100,0

a/ Para la construcción de esta información se hicieron dos supuestos: primero, que las importaciones de los Estados Unidos aproximan las exportaciones de Centroamérica y segundo, que la diferencia entre el dato reportado por USTR y SIECA corresponde a exportaciones con maquila.

Fuente: SIECA, 2003 y USTR, 2003.

CUADRO 6.3

Centroamérica: exportaciones por país según destino^{a/}. 2001

(millones de dólares corrientes y porcentaje)

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Valores absolutos (millones de US\$)						
Estados Unidos	11.087	2.886	1.881	2.589	3.126	605
Centroamérica	2.831	662	723	1.060	211	175
Otros	3.345	2.529	991	1.770	541	345
Total	17.263	6.077	3.595	5.419	3.878	1.125
Porcentajes						
Estados Unidos	64,2	47,5	52,3	47,8	80,6	53,8
Centroamérica	16,4	10,9	20,1	19,6	5,4	15,6
Otros	19,4	41,6	27,6	32,7	14,0	30,7
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Las exportaciones a los Estados Unidos incluyen maquila y costos de transporte; el resto de exportaciones no incluye costos de transporte.

Fuente: USITC, 2003.

Una tercera conclusión, asociada a las dos anteriores, es que en el 2001 existía una mayor diversificación en el destino geográfico de las exportaciones de Costa Rica (que dirigía el 41,6% de sus exportaciones fuera de los Estados Unidos y de Centroamérica), seguida por Guatemala (32,7%), Nicaragua (30,7%), El Salvador (27,6%) y Honduras (14,0%). Esto sugiere menores grados de asimetría entre los primeros países y los Estados Unidos, que en el caso de Honduras. Estas asimetrías aumentan si se toma en cuenta que sólo el 1,2% de las exportaciones totales de los Estados Unidos en el 2001 se destinaron a los miembros del MCCA.

Del análisis de la composición de las exportaciones (cuadro 6.4) pueden obtenerse dos conclusiones. En primer lugar, las prendas de vestir (fundamentalmente maquila) constituyen la principal exportación centroamericana a los Estados Unidos, con proporciones muy altas en El Salvador (84,8%) y Honduras (76,7%), y altas en Nicaragua (63,9%) y Guatemala (59,5%). La menor proporción de Costa Rica (23,1%) se explica por el crecimiento reciente de las exportaciones de maquila de mayor contenido tecnológico (componentes electrónicos), resultantes de inversiones de empresas en este campo (especialmente de la firma Intel). En segundo lugar, las exportaciones agrícolas continúan siendo importantes en la mayoría de las naciones, en parte por el peso que aún tenía el café en el 2001, pero sobre todo por el desarrollo de otros productos,

tales como el banano, la piña y el melón.

Lo anterior muestra un cambio drástico en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Centroamérica, en la medida en que los productos tradicionales (café, banano, azúcar, carne, algodón) han perdido relevancia y han sido sustituidos por nuevos productos, particularmente de la actividad de maquila. Esto todavía representa una situación de vulnerabilidad, ya que los textiles y los (nuevos) productos agrícolas de exportación son objeto de fuertes presiones proteccionistas en los Estados Unidos, y las inversiones en maquila se caracterizan por ser muy volátiles.

En el ámbito agrícola pueden identificarse dos tipos de obstáculos. Por un lado, dada la complejidad del tema y la multiplicidad de actores, existen argumentos de peso para que su análisis se dé a nivel multilateral y no entre un grupo reducido de países, como sería el TLC entre Estados Unidos y Centroamérica. Por otro, hay una serie de productos protegidos en los Estados Unidos, como leche, azúcar, arroz, maíz, frijoles, carne de res, de pollo y de cerdo, papas y cebolla, en los cuales podría ser difícil avanzar hacia una liberalización efectiva del comercio.

Desde la perspectiva de la inversión directa de los Estados Unidos en Centroamérica, las cifras también expresan una influencia notable, aunque desigual. Así, las estimaciones sobre el flujo de inversión para el período 1997-2001 sugieren que casi la mitad de la inversión estadounidense se ha concentrado en Costa Rica (cuadro 6.5). Además,

CUADRO 6.4

Centroamérica: principales exportaciones a los Estados Unidos. 2002
(porcentajes)

Producto por partida arancelaria	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica
Pescados, moluscos (03)	2,6	0,4	0,6	4,0	12,2	3,4
Frutas (08)	15,3	0,0	12,1	4,7	1,5	7,8
Café, té, hierbas (09)	3,9	1,6	6,2	0,9	4,5	3,2
Prendas de vestir (61, 62)	23,1	84,8	59,5	76,7	63,9	57,5
Máquinas (84, 85)	23,8	1,5	0,1	2,2	0,5	7,1
Instrumentos/aparatos (90)	11,6	0,0	0,1	0,0	0,0	3,0
Otros	19,7	11,7	21,4	11,5	17,4	17,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: USITC, 2003.

CUADRO 6.5

Estados Unidos: inversión directa en Centroamérica, según países de destino. 1997-2001
(millones de dólares corrientes)

	1997	1998	1999	2000	2001
Total región	2.426	3.394	3.222	3.737	3.003
Costa Rica	1.529	2.074	1.538	1.655	1.614
El Salvador	219	555	710	739	657
Guatemala	358	498	577	907	477
Honduras	183	111	231	257	49
Nicaragua	137	156	166	179	206

Fuente: US Bureau of Economic Analysis, 2001.

recientemente ha habido un crecimiento de la inversión procedente de Centroamérica, que podría ubicarla como la segunda en importancia en la región.

Convenios y acuerdos para evitar la doble imposición en el marco de los tratados de libre comercio

La globalización en las relaciones económicas internacionales, como era de esperar, ha afectado también el campo fiscal. En este sentido, la suscripción de convenios sobre información tributaria y de acuerdos para evitar la doble imposición ha cobrado gran relevancia, tanto para el control de la evasión como para distribuir el pago de los

tributos generados por actividades transnacionales. De esta forma, algunos países que atraen inversiones del exterior logran encadenar fiscalmente estas actividades. El tema es particularmente importante en un contexto de atracción de inversiones y de negociaciones sobre un posible tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos.

En la región, junto a un creciente flujo de inversiones transnacionales, se mantiene la soberanía fiscal de cada país, y esto ha generado problemas. Uno de ellos es la doble imposición, que se da cuando existe “solapamiento de criterios sobre una misma persona y objeto tributario por el ejercicio de la soberanía fiscal de distintos Estados” (Vallejo y Lousa, 2002).

Las soluciones para este problema son de dos tipos: unilaterales y bilaterales o convencionales. Entre las primeras están, básicamente, los métodos de exención (un país no computa entre las rentas que grava, aquellas que se obtengan en otras jurisdicciones) y de imputación (las rentas obtenidas en otra jurisdicción se incluyen dentro de las rentas gravadas por el país de residencia, pero se concede un crédito por las cantidades pagadas en la jurisdicción fiscal de la fuente). Las soluciones convencionales, por su parte, están pensadas para resolver discrepancias entre las diferentes legislaciones nacionales, distribuyendo las facultades impositivas entre los países.

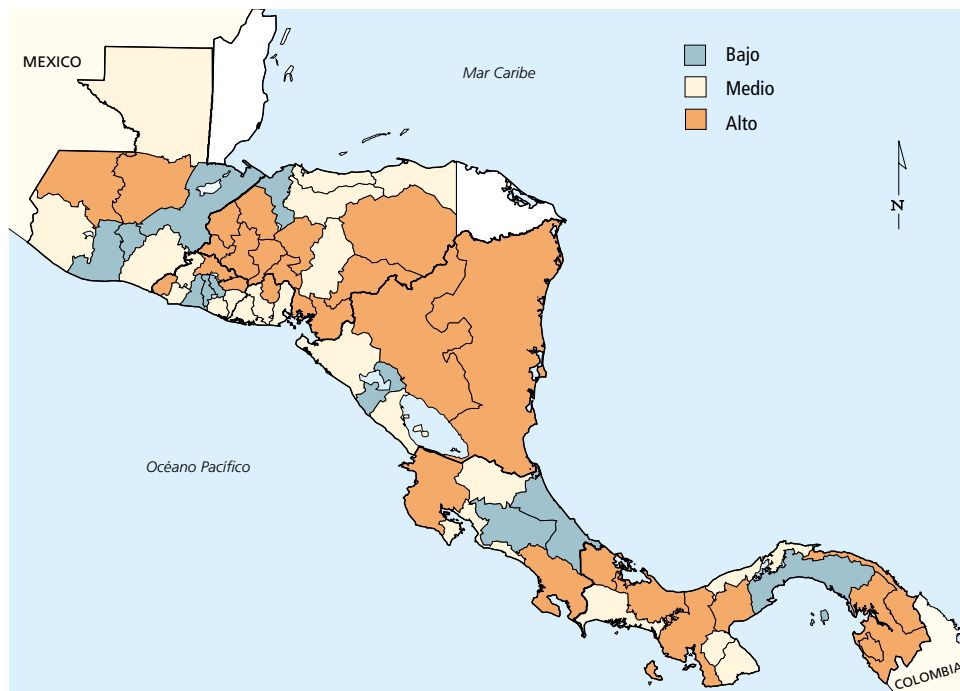
En general se estima que los tratados convencionales para evitar la doble imposición resultan más ventajosos que los unilaterales, debido primordialmente a sus repercusiones positivas sobre el clima de inversión. El principal efecto indeseable de estos convenios es que uno de los dos Estados sufrirá, irremediabilmente, una disminución en sus ingresos tributarios.

Se reduce la pobreza, pero no la desigualdad social

La incidencia de la pobreza en todas las naciones del área se redujo en los años noventa, con diferencias de magnitud entre los países. Sin embargo, los niveles siguen siendo muy altos. Hacia 1990 se encontraba en situación de pobreza total el 59,8% de los 28 millones de centroamericanos de entonces, y en pobreza extrema un 27,3%. Las estimaciones para el año 2001 muestran que el 50,8% se halla en situación de pobreza y un 23,0% en pobreza extrema. Empero, esta disminución no impidió que el número total de pobres aumentara, debido a un mayor crecimiento de la población (recuadro 6.2). Así, mientras en 1990 había alrededor de 16,8 millones de personas pobres, el número de ellas hacia el 2001 aumentó a 18,8 millones, es decir, 2 millones más. En el caso de la pobreza extrema el aumento fue de 7,6 millones de centroamericanos en pobreza extrema en 1990, a casi 8,5 millones en 2001, o sea, cerca de 850.000 personas más (mapa 6.1).

MAPA 6.1

Centroamérica: grado de incidencia^{a/} de la pobreza extrema en la población, por regiones o departamentos. Circa 2001



a/ El grado (alto, medio, bajo) es relativo a cada país y no a la región en su conjunto.

Fuente: Sauma, 2003.

Las reducciones fueron más significativas en las áreas urbanas que en las rurales. En las primeras la incidencia se redujo 9,7 puntos en cuanto a la pobreza total, y 7 puntos en pobreza extrema. En las áreas rurales la reducción fue de

5,8 puntos en la pobreza total, pero la extrema se mantuvo inalterada. Esto es relevante porque demuestra que este último grupo ha permanecido al margen del crecimiento económico y que el desarrollo humano en Centroamérica implica,

RECUADRO 6.2

¿Por qué puede disminuir la pobreza sin que se reduzca la desigualdad?

En América Latina -al igual que en Centroamérica- se ha observado una disminución en el nivel de pobreza sin una reducción en la inequidad social. Esto es posible porque, cuando hay crecimiento económico, éste genera nuevos empleos e ingresos. Sin embargo, por sí mismo el crecimiento no crea nuevas reglas para distribuir las capacidades y los beneficios entre la población. Una disminución de la pobreza que dependa casi exclusivamente del crecimiento es una mejora frágil: depende de la coyuntura económica y no está sustentada en condiciones más sólidas y permanentes, como ocurriría si estuviese acompañada por una reducción de la desigualdad. Empero, mitigar la desigualdad implica no sólo ocuparse de ciertas consecuencias (la pobreza); es necesario crear condiciones que reduzcan definitivamente las asimetrías en la distribución de las capacidades para participar en la vida económica y política, así como en la distribución de los beneficios del progreso. En una región que, como América Latina, es la más desigual del mundo, este es un dato clave: para mantener los avances en la lucha contra la pobreza es preciso disminuir la desigualdad social.

Los países más avanzados han diseñado un conjunto de mecanismos redistributivos para afrontar la cuestión de la equidad social, que van más allá de las políticas asistenciales para atender a las personas pobres. Uno de estos mecanismos es el sistema impositivo: una eficaz recaudación de recursos entre los individuos y las empresas para el financiamiento de las políticas públicas. Otro ha sido el vigoroso desarrollo de políticas sociales en educación, salud y capacitación. Por último, las políticas económicas, estrechamente ligadas a las sociales, han permitido la generación de amplias y muy diversas oportunidades laborales y empresariales entre la población. En general, estos mecanismos de redistribución social han impulsado una robusta institucionalidad capaz de asegurar la recaudación tributaria, su asignación, su aplicación conforme a los objetivos de política pública y la supervisión oportuna de las acciones emprendidas, para evitar el desvío o mal uso de los recursos. De esta manera, "lo social" ha sido más amplio que las políticas de "combate a la pobreza".

Desafortunadamente, en Centroamérica las instituciones públicas tienden a ser especialmente frágiles, como lo documenta el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, y las políticas públicas se han centrado en el combate a la pobreza, dejando de lado la desigualdad. A esto se añade el hecho de que las reformas pro-crecimiento se despreocuparon de corregir esta situación y, por el contrario, favorecieron el desmantelamiento de capacidades institucionales. El no tener instituciones públicas adecuadas tiende a confinar a los países en "círculos viciosos de subdesarrollo", en los que los bajos niveles institucionales afectan negativamente el crecimiento económico, lo cual a su vez no permite que el Estado pueda costear los recursos humanos que necesita para mejorar sus instituciones, ni tampoco desarrollar políticas públicas. El reconocimiento de la diferencia entre la desigualdad y la pobreza, y de la importancia de contar con instituciones y políticas para superarlas, es el resultado de un cambio en el pensamiento y la práctica sobre el desarrollo. Hasta hace pocos años, la corriente predominante afirmaba que la superación de la pobreza y de ciertas inequidades sociales era un producto del crecimiento económico. Se recomendaba a los países enfocarse en las reformas institucionales y de política pública orientadas a promover el crecimiento económico (Consenso de Washington), pues éstas traerían como consecuencia un aumento en el bienestar de la población. Se reconocía que, a corto plazo, el crecimiento económico no resuelve los problemas sociales, por lo que se sugerían algunas políticas sociales para mitigarlos. Pero estas políticas se reducían a las acciones para combatir la pobreza, especialmente la extrema, que era la única expresión de desigualdad social que se juzgaba inconveniente para el desarrollo.

En la actualidad, las mismas instituciones que preconizaban esta estrategia han tenido que modificar su posición. El vínculo entre el crecimiento y la equidad no era tan simple como el propuesto; tampoco existía el orden de causa (crecimiento)-efecto (disminución de pobreza) previsto y, finalmente, era erróneo reducir los problemas de equidad a los de la pobreza. Las constataciones en América Latina y otros lugares del mundo

RECUADRO 6.2 (continuación)

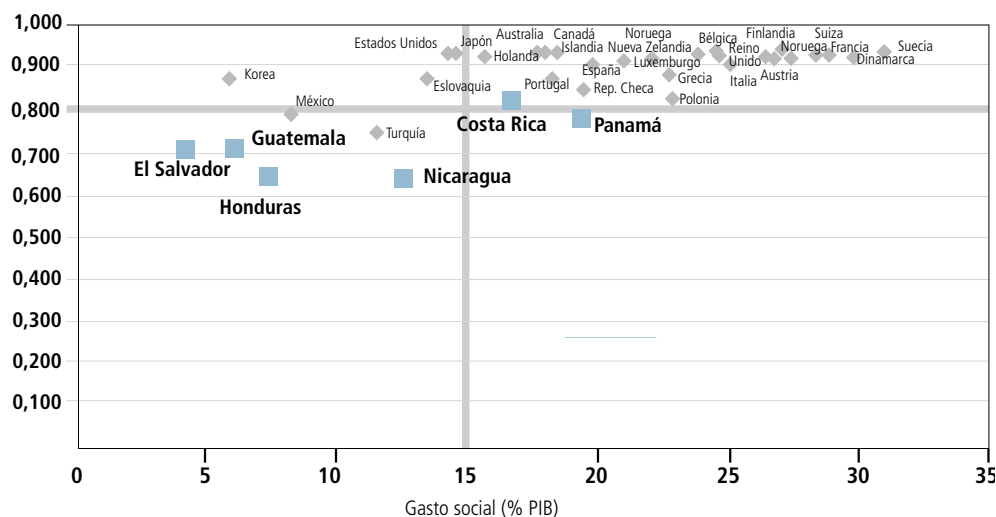
demonstraron que las reformas exclusivamente orientadas al crecimiento económico eran una condición necesaria, pero no suficiente, para disminuir la pobreza y la inequidad social. Tampoco eran suficientes, por cierto, para elevar los niveles de crecimiento.

La equidad social, lejos de ser una consecuencia del desarrollo económico, es una condición que debe ser atendida desde muy temprano. En efecto, los países que en el largo plazo han logrado sostener las mayores tasas de crecimiento son los que más se preocuparon por ejecutar políticas que disminuyeran en forma significativa -y desde un inicio- los niveles de desigualdad social. Más recientemente, además, se ha podido recopilar evidencia sobre los efectos perjudiciales de la desigualdad para el crecimiento mismo.

Si bien hoy se sabe que las instituciones cumplen un papel vital en la promoción del crecimiento y la equidad social, igualmente se reconoce que no cualquier tipo de instituciones y de políticas públicas son adecuadas para tal fin. Por ello, un debate que relacione los sistemas tributarios con la eficiencia y eficacia en la gestión pública y los sistemas de rendición de cuentas -temas usualmente vistos por separado- es crucial para las aspiraciones centroamericanas de contar con instituciones capaces de promover el desarrollo humano de sus sociedades, pues con toda certeza se puede afirmar que no existe ningún país que, sin gasto social importante, haya logrado un alto índice de desarrollo humano (gráfico 6.5).

GRAFICO 6.5

Centroamérica y países de la OECD: índice de desarrollo humano según el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002 y gasto social como porcentaje del PIB. 1998-1999



Fuente: Rodrik 2002; Ganuzza, et al, 2001; PNUD, varios años; Banco Mundial, 1997; Sen, 1999; Lora y Panizza, 2002; Agosin, 2002.

necesariamente, modificar las condiciones de vida del campesinado. En efecto, la mitad de la población centroamericana reside en el área rural, la cual concentra el 67% del total de pobres de la región y el 76,6% de las y los habitantes en situación de extrema pobreza.

Los pobres tienen menor acceso a los servicios básicos y presentan graves problemas de

hacinamiento, saneamiento básico, vivienda de mala calidad o en mal estado, falta de agua potable y escasas oportunidades educativas. Con importantes diferencias según los países, tres de cada cinco hogares centroamericanos presentan al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). Los niveles de insatisfacción son significativamente mayores en el área rural que en la

CUADRO 6.6

Centroamérica (4 países): porcentaje de hogares según NBI. 2000

	Costa Rica (2000) ^{a/}	Guatemala (2000)	Honduras (2001)	Nicaragua (1998)
Vivienda				
Calidad de la vivienda	10,9	18,1	10,0	18,9
Hacinamiento	6,9	40,6	40,3	43,5
Servicios básicos				
Agua potable	6,1	15,2	8,1	19,4
Saneamiento básico	1,0	21,1	29,2	16,6
Educación (asistencia escolar)	2,9	10,1	5,3	21,7
Capacidad de consumo	5,8	8,6	20,8	42,6

a/ Para efectos de comparabilidad, no se incluyen los porcentajes de hogares con insatisfacción en alumbrado y salud.

Fuente: Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2001; Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002; Honduras: estimación propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo del 2001, utilizando los criterios de insatisfacción señalados en Gobierno de la República de Honduras, 2001; Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000.

urbana. Mientras en esta última cerca de la mitad de los hogares muestra al menos una NBI, en la rural se presenta en el 70% de los casos. El hacinamiento es el principal determinante de insatisfacción y afecta al 40% de los hogares (cuadro 6.6).

Otra inequidad notable se observa en las poblaciones indígenas respecto a las no indígenas. En Guatemala, donde vive la mayor parte de la población indígena centroamericana, mientras el 73,3% de los hogares cuyo jefe es indígena muestra al menos una NBI (44,4% dos o más), solamente el 51,5% de los hogares con jefe no indígena se encuentra en esa situación (24,5% con dos o más NBI, según datos del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (2002).

Los beneficios que pueda derivar la población del crecimiento económico dependen de los avances que puedan lograr los países en la disminución de la fuerte inequidad imperante en la región. Debe recordarse que en Latinoamérica, considerada como la región más desigual del mundo, algunas de las naciones centroamericanas ocupan los lugares más extremos, de acuerdo con el coeficiente de Gini (cuadro 6.7). En todos los países del área, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado se apropia de entre un 29,4% y un 40,5% del ingreso nacional,

mientras que el 40% de la población con menor ingreso per cápita se apropia de entre un 10,4% y un 15,3% del ingreso nacional. En los últimos años la desigualdad ha aumentado en algunos países, y en otros se ha mantenido en los altos niveles preexistentes.

La pobreza expresa múltiples exclusiones

Las dificultades de la mitad de la población centroamericana para alcanzar un nivel de vida digno se documentan en el Segundo Informe por medio de la insuficiencia de ingreso y de necesidades básicas insatisfechas. A pesar de las diferencias en las magnitudes de la pobreza entre los países, los perfiles de la población pobre muestran grandes similitudes (cuadro 6.8).

A continuación se destacan las características de la población pobre en Centroamérica, algunas de las cuales ya han sido resaltadas.

- La incidencia de la pobreza, especialmente la extrema, es mayor entre la población rural y, además, la mayoría de las personas pobres reside en área rural.
- Los hogares pobres son más numerosos como promedio regional: tienen 5,7 miembros,

CUADRO 6.7

Centroamérica: indicadores económicos y sociales seleccionados

Países	PIB per cápita en dólares corrientes ^{a/}	Coefficiente de Gini ^{b/}	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza ^{c/}	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza extrema ^{c/}	Porcentaje de empleos en el sector informal ^{d/}	Gasto social per cápita (dólares de 1997) ^{e/}
	2001	2000	2000	2000	2001	1998-1999
Centroamérica	1.843	0,564	50,8	23,0	39,3	
Costa Rica	3.948	0,473	22,9	6,8	32,8	622
El Salvador	2.104	0,518	45,5	19,8	42,8	82
Guatemala	1.680	0,582	56,2	15,7	41,0	107
Honduras	909	0,564	71,6	53,0	38,8	57
Nicaragua	472 ^{f/}	0,584	45,8	15,1	40,4	57
Panamá	3.508	0,557	40,5	26,5	33,3	462

a/ Fuente: Los datos del PIB total fueron tomados de CEPAL, 2002a, y los per cápita estimados a partir de cifras de CELADE.

b/ Estimación propia a partir de las encuestas de hogares de los países. Para el cálculo, los ingresos familiares fueron convertidos a dólares y ajustados según las paridades de poder adquisitivo (PPA). Fuente: Sauma, 2003.

c/ Para Costa Rica y Nicaragua corresponde a 2001 y para Honduras a 2002. Fuentes: Costa Rica: INEC, a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2001; El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001, datos obtenidos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000; Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002, a partir de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida del año 2000; Honduras: resultados proporcionados por el PNUD-Honduras, con base en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo de 2002; Nicaragua: INEC-Nicaragua, información de la Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001; Panamá: PNUD-Panamá, a partir del Censo de Población del año 2000.

d/ El sector informal incluye a los trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales) sin educación superior: por cuenta propia, patronos y asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos (excluyendo los empleados públicos), el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados.

e/ Fuente: CEPAL, 2001b.

f/ Las cifras de Nicaragua no reflejan el cambio en cuentas nacionales que actualizó y recalculó el PIB, debido a que no se contó con una serie comparable con la de los demás países.

Fuente: Sauma, 2003.

CUADRO 6.8

Centroamérica: características de la población y los hogares según condición de pobreza. 2000

	Centroamérica ^{a/}	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tamaño promedio del hogar							
Total de hogares	4,9	4,1	4,5	5,3	5,2	5,4	4,2
Hogares urbanos	4,5	4,1	4,2	4,8	4,8	5,2	4,0
Hogares rurales	5,3	4,2	4,9	5,6	5,5	5,7	4,5
Hogares pobres	5,7	4,6	5,1	6,2	5,6	6,7	5,7
Hogares no pobres	4,2	4,0	4,0	4,4	4,5	4,6	3,6
Relación de dependencia demográfica^{b/}							
Total de hogares	0,8	0,6	0,7	1,0	0,9	0,8	0,7
Hogares pobres	1,1	1,0	1,0	1,2	1,1	1,1	0,9
Hogares no pobres	0,6	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,5
Porcentaje de mujeres							
En población total	51,1	50,4	52,3	51,0	51,2	51,2	49,9
En población pobre	51,0	52,9	52,4	51,0	51,4	49,7	47,3
En población no pobre	51,2	49,6	52,2	51,1	50,6	52,5	51,7

CUADRO 6.8 (continuación)

	Centroamérica ^{a/}	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Porcentaje de hogares con jefatura femenina							
Total de hogares	24,5	23,2	28,8	20,5	25,3	27,8	23,6
Hogares pobres	24,3	31,4	29,0	19,5	27,4	23,8	17,4
Hogares no pobres	24,6	21,1	28,7	21,5	21,3	30,3	26,2
Hogares urbanos	29,1	26,8	31,4	24,3	30,3	34,9	28,8
Hogares rurales	19,4	18,6	24,5	17,7	20,7	18,5	16,8

a/ Estimación propia con datos de CELADE, 2000.

b/ Relación entre la población de 0 a 14 años y de 65 años y más respecto a la población de 15 a 64 años.

Fuente: Estimación propia a partir de las siguientes encuestas: Costa Rica: Encuesta de Hogares del año 2000 (con ajuste en factores de expansión según el censo del mismo año); El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Guatemala: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998; Honduras: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Nicaragua: Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001; Panamá: Encuesta de Niveles de Vida 1997.

frente a 4,2 de los no pobres. Cabe destacar también que los hogares rurales son más numerosos.

- La relación de dependencia demográfica es mayor en los hogares pobres, 1,1 versus 0,6.
- La relación de dependencia económica es mayor en los hogares pobres: hay en promedio 2,1 miembros dependientes por cada ocupado en los hogares pobres; entre los no pobres esta relación es de 1,3.
- Contrario a lo que en ocasiones se ha argumentado, la incidencia de la pobreza no es mayor entre las mujeres. La estimación para Centroamérica indica que el 51,1% de la población es del sexo femenino, porcentaje casi idéntico al que representan las mujeres dentro de la población pobre e, independientemente, dentro de la no pobre. Por países hay algunas diferencias, pues mientras en Costa Rica y Honduras la incidencia de la pobreza es ligeramente mayor entre las mujeres, en Nicaragua y Panamá sucede lo contrario.
- Tampoco se presenta una mayor incidencia de la pobreza entre los hogares jefeados por mujeres. Cuando se considera la situación de pobreza, a nivel centroamericano no hay diferencia entre los hogares pobres y no pobres en cuanto a jefatura femenina, o sea que no es posible afirmar que la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares jefeados por una mujer.

Sin embargo, nuevamente hay diferencias por países, pues los hogares pobres de Costa Rica y Honduras muestran mayores porcentajes de jefatura femenina que los no pobres, pero sucede lo contrario en Nicaragua y Panamá. Vale resaltar que la jefatura femenina de los hogares es una situación que se presenta con mayor fuerza en las áreas urbanas.

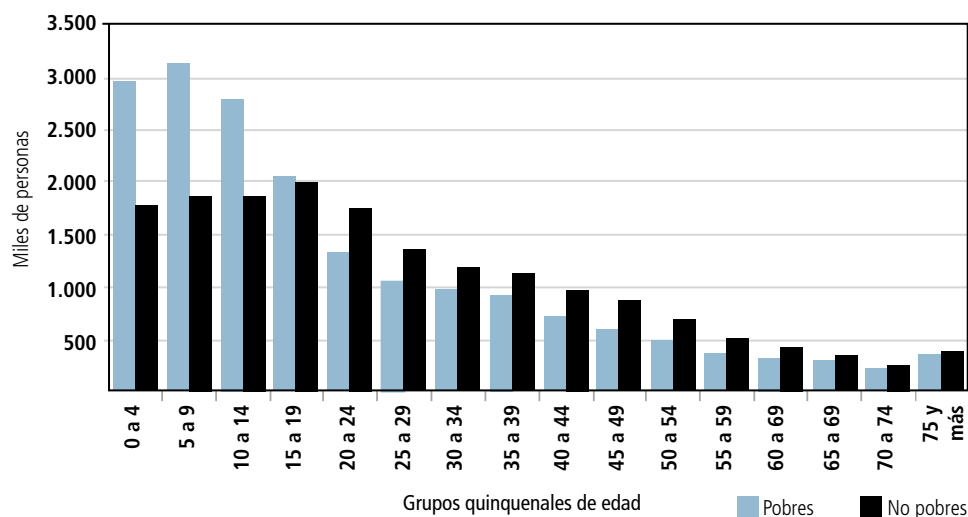
- Los pobres tienen menor acceso a los servicios básicos; los problemas de hacinamiento y saneamiento básico aparecen como los más significativos, pero también los pobres residen en viviendas construidas con materiales de mala calidad o que se encuentran en mal estado, y tienen problemas de acceso a agua potable.

Otra característica importante es que la pobreza afecta principalmente a la niñez centroamericana. Como se aprecia en el gráfico 6.6, la incidencia de la pobreza no sólo es mayor entre los niños, niñas y jóvenes de la región (el 61,5% de la población de 0 a 14 años de edad se encuentra en situación de pobreza), sino que buena parte del total de pobres pertenecen a este grupo etario: un 47,9% de los pobres centroamericanos son niños y jóvenes de 14 años o menos.

En los países para los cuales se dispone de información desagregada por grupo étnico, se constata además que la población indígena es más pobre. Por ejemplo en Guatemala, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2000 (ENCOVI 2000) la población indígena representa el 39,2% de la población mayor de 7

GRAFICO 6.6

Centroamérica: población por grupos de edad, según condición de pobreza. 2000



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las encuestas de hogares de los países.

años y, en este grupo, la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos es de 76% la total, y de 26,4% la extrema, frente a 41,4% y 7,7% entre los no indígenas (Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002). En Panamá, según el censo del año 2000, la población indígena representa el 10% de la población total; aunque el *Informe Nacional de Desarrollo Humano* (Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002) no diferencia la pobreza como insuficiencia de ingresos entre indígenas y no indígenas, datos obtenidos posteriormente señalan que la incidencia de la misma entre indígenas es de 82,7% (70% en pobreza extrema), respecto a 35,8% entre los no indígenas (21,7% en pobreza extrema).

Se mantiene un serio rezago educativo

Persiste en la región un grave problema educativo, que se refleja en un 26,7% de la población con más de 15 años que es analfabeta. Para el 2000, un 21,7% de los 20,4 millones de centroamericanos entre los 15 y los 64 años de edad no tenía ningún grado educativo y un 25,1% solo contaba con primaria incompleta. En otras palabras, casi la mitad de esa población, un 46,8%, carecía de educación formal o no había terminado la enseñanza primaria; además, apenas un 18,7% tenía primaria completa. Estos proble-

mas, junto al hecho de que la cobertura en educación secundaria es muy baja en casi todos los países, explican la existencia de una baja escolaridad en la región. Estos rezagos han afectado sobre todo a la población femenina. De los centroamericanos entre 15 y 64 años sin grado educativo, 2,5 millones son mujeres y 1,9 millones son hombres. Estas cifras tienden a disminuir conforme se avanza entre los grupos etarios.

En la población sin educación formal o con sólo un grado, la incidencia de la pobreza supera el 60%. Esta se reduce a menos del 40% para quienes tienen primaria completa, es apenas superior al 10% para quienes tienen enseñanza media o secundaria y es muy inferior para los que han cursado educación superior, aunque sea incompleta. Se calcula que la incidencia de la pobreza se reduce en cuatro puntos porcentuales por cada año de estudio hasta los 12 años, lo cual confirma, una vez más, el papel fundamental de la educación en la lucha contra la pobreza, la formación de capital humano y la creación de empleo de calidad. Cerca de la mitad de los centroamericanos en condición de pobreza son niños, niñas y jóvenes de 14 años o menos. Existe un círculo vicioso por el hecho de que la asistencia escolar se reduce a medida que se reduce el ingreso familiar y, por ende, las posibilidades de superar la pobreza.

**Los pobres tienen menor nivel educativo:
un círculo vicioso de reproducción de la pobreza**

La educación es un elemento clave en el análisis de la pobreza, ya que es uno de los factores que más claramente se identifican como generadores y reproductores del fenómeno. Lo importante no es el orden de causalidad educación-pobreza, sino la evidencia, en todos y cada uno de los países, de que los pobres tienen menor nivel educativo que los no pobres, y que, por lo tanto, el alivio de esta situación, pasa necesariamente por mejorar el nivel educativo de la población pobre.

Este problema se refleja en varios aspectos. En el caso de la población de 15 años y más, los pobres tienen menor nivel educativo que los no pobres y, además, entre ellos la tasa de analfabetismo es significativamente mayor. En la población menor de esa edad, los problemas se manifiestan en una reducida asistencia y un mayor rezago escolar.

El nivel educativo de la población de 15 a 64 años refleja las deficiencias de los esfuerzos realizados en el pasado. Uno de cada cinco centroamericanos con esa edad (79,5%) tiene como máximo educación básica completa; por el contrario, sólo uno de cada cinco tiene más que educación básica.

El promedio de años de estudio para las mujeres centroamericanas de 15 a 64 años de edad,

que representan el 52,6% del total de ambos sexos⁵, es de 5,5 años, mientras que el de los hombres es de 5,8 años. Al excluir a la población sin ninguna educación, el promedio aumenta a 7,1 años para los hombres y a 7,2 años para las mujeres, lo que indica que el problema para las mujeres es el acceso a la educación, pero cuando acceden a ella igualan, e inclusive superan, el nivel educativo de los hombres. Como se observa en el gráfico 6.7, la situación es especialmente visible en el grupo que tiene entre 11 y 12 años de educación, en el cual la mujeres superan a los hombres (1,3 millones respecto a 1,1 millones).

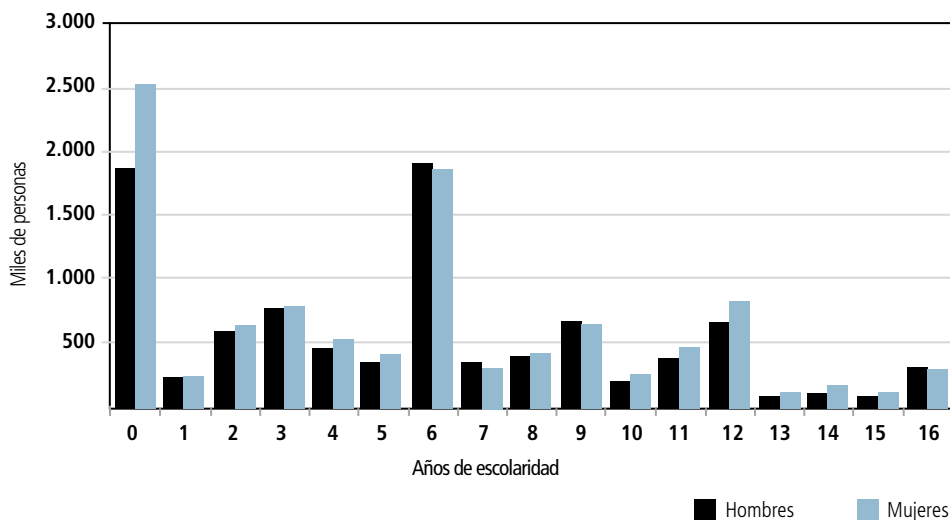
La buena noticia es que la situación está cambiando. Las oportunidades mejoraron para las mujeres más jóvenes. Cuando se considera solamente la población de 15 a 30 años, el promedio de años de estudio es de 6 para las mujeres y 5,9 para los hombres. Además, el porcentaje de mujeres sin ningún grado aprobado es de 18,2%, respecto al 23,7% que resulta cuando se considera la totalidad de mujeres entre 15 y 64 años.

**Alentadores progresos
en salud y esperanza de vida**

En los últimos cuarenta años, todos los países del área han aumentado su esperanza de vida al

GRAFICO 6.7

Centroamérica: años de educación formal de la población de 15 a 64 años, según sexo. 2000



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 6.9

Centroamérica: esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil. 2000-2005

Países	Esperanza de vida al nacer	Mortalidad infantil
	2000-2005	(tasa por mil nacidos vivos) 2000-2005
Costa Rica	78,1	10,5
El Salvador	70,6	26,4
Guatemala	65,9	41,2
Honduras	71,0	31,2
Nicaragua	69,5	35,7
Panamá	74,7	20,6

Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE, División de Población de la CEPAL, Naciones Unidas.

nacer. Sin embargo, no ha cambiado su posición relativa con respecto al promedio de Latinoamérica. Además, las brechas iniciales en los niveles, los logros diferenciados en salud y los rezagos producto de los conflictos armados, han generado notables contrastes en los avances en esperanza de vida en la región (77,7 en Costa Rica y 65,9 en Guatemala, en el año 2000).

En Costa Rica y Panamá este indicador ha aumentado en forma sostenida desde los años setenta y, a pesar de la desaceleración en los ochenta, los progresos se han mantenido sin interrupción. Para los demás países el ritmo ha sido más lento, y el rezago en los ochenta fue mayor. La mayor distancia se da con respecto a Guatemala, cuya esperanza de vida difiere en casi cinco años del promedio de Centroamérica (cuadro 6.9).

La reducción en la mortalidad infantil explica buena parte de las mejoras en la esperanza de vida. La mortalidad en el primer año de vida es sensible a medidas de salud pública efectivas y de bajo costo, como la vacunación, que en Centroamérica permitió la erradicación de la polio y la virtual eliminación del sarampión. En este campo la región ha mejorado su posición con respecto al resto de los países latinoamericanos. Hacia 1960, Costa Rica, Belice y Panamá ya tenían tasas de mortalidad infantil por debajo del promedio de Latinoamérica; alrededor de 2000, El Salvador y Honduras también reportaban tasas inferiores.

Entre los desafíos en materia de salud se encuentra el control de las enfermedades transmisibles. En este ámbito se pueden documentar avances que provienen de la coordinación regio-

nal para el control de enfermedades transmitidas por vectores. Está pendiente, sin embargo, el reforzamiento del control de la malaria y el dengue a partir de enfoques centrados en medidas ambientales sostenibles, estrategias de comunicación social y participación comunitaria, que generen cambios en las conductas de la población.

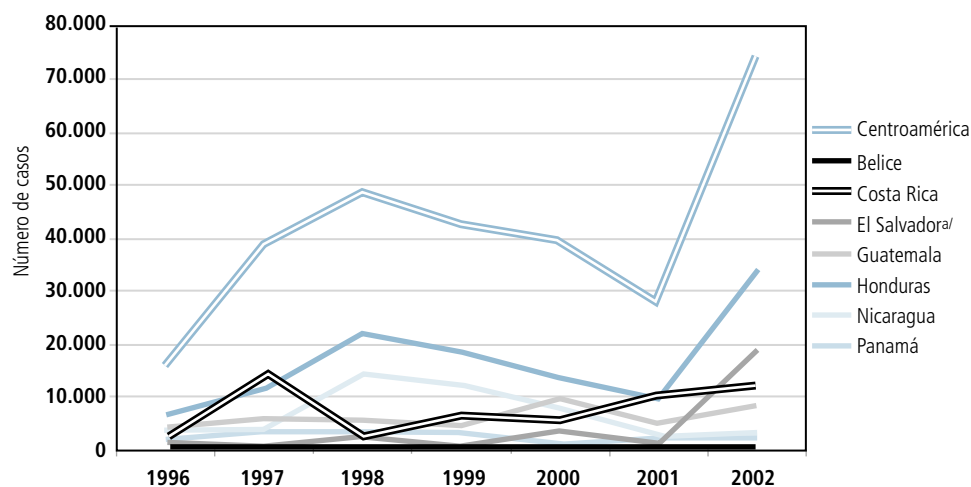
Desde fines de la década de los noventa se viene experimentando un incremento en los casos de dengue hemorrágico: 1.410 casos y 49 muertes fueron reportados en 2000 (gráfico 6.8). El peligro no sólo es latente, sino que va en aumento.

El número de casos por país ha tenido un comportamiento más o menos desvinculado de su situación socioeconómica, lo cual demuestra que las condiciones ambientales y las intervenciones públicas de prevención y control ejercen influencias tan o más importantes que las condiciones socioeconómicas. Esto sugiere que el control del dengue es un área en la que el trabajo coordinado entre los países puede potenciar las acciones particulares. A este respecto, existe la necesidad de fortalecer un nuevo enfoque, que promueva la coordinación intersectorial, estimule la adopción de medidas ambientales sostenibles e incorpore estrategias de comunicación social y participación comunitaria dirigidas a generar cambios en las conductas de la población.

En cuanto a la malaria, después de alcanzar niveles bajos en los años 1973-1974, los logros se deterioraron entre 1975 y 1976. Los conflictos bélicos de los años ochenta y el inicio de la descentralización de los programas de malaria, causaron un deterioro de la situación epidemiológi-

GRAFICO 6.8

Centroamérica: evolución de los casos de dengue. 1996-2002



a/ Población en riesgo.

Fuente: OPS/OMS, 2003a.

CUADRO 6.10

Centroamérica: casos de malaria, por país. 1996-2001

Países	Casos de malaria					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belice	6.323	4.014	2.278	1.711	1.486	1.097
Costa Rica	5.112	4.468	4.863	3.518	1.534	1.363
El Salvador	5.524	2.450			670	362
Guatemala	20.229	29.441	46.765	43.065	47.308	35.824
Honduras	73.020	62.762	42.401	46.142	34.736	24.023
Nicaragua	72.108	41.437	27.516	38.628	20.381	10.482
Panamá	386	347	909	871	1.036	928
Centroamérica	182.702	144.919	124.732	133.935	107.151	74.079

Fuente: OPS/ OMS, varios años.

ca de la enfermedad. Hasta la mitad de los ochenta, la malaria en Centroamérica estaba restringida a la costa del Pacífico, pero tras el colapso del cultivo del algodón, a partir de 1990 se trasladó al Atlántico (cuadro 6.10). El desarrollo de proyectos agroindustriales (banano, cítricos, palma africana, caña de azúcar) conllevó dos factores de riesgo importantes: i) agresiva deforestación de bosques primarios y ii) la importación de mano de obra procedente de áreas endémicas de malaria. Ambos contribuyeron al establecimiento de la transmisión en el área.

Ante el fracaso de los esfuerzos por erradicar

la malaria, se ha optado por nuevas estrategias orientadas más hacia la enfermedad que a la lucha contra los vectores. Entre los problemas por enfrentar se han identificado los siguientes: i) la malaria en Centroamérica es un problema de morbilidad, ii) se presenta en zonas urbanas, iii) afecta los grupos más marginados de la sociedad, iv) los programas de malaria perdieron prioridad, v) persiste el peligro potencial de la aparición de cepas resistentes a los medicamentos y vi) las intervenciones presentan problemas de sostenibilidad. Las zonas maláricas son por lo general las que presentan mayor incidencia de la

pobreza. Todo lo anterior apunta a la necesidad de que la intervención se haga de acuerdo con la especie parasitaria que predomina, tomando en cuenta las distintas variables involucradas y haciendo del diagnóstico oportuno y el tratamiento inmediato el núcleo básico para iniciar un desarrollo social en las localidades maláricas.

Fuerte desigualdad en la distribución del ingreso

Junto a una elevada incidencia de la pobreza, las naciones centroamericanas muestran una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos, tanto entre países como dentro de ellos. En el año 2000 el PIB total de la región en su conjunto superó los 66.500 millones de dólares y en términos per cápita resultó ligeramente superior a los 1.800 dólares (cuadro 6.11). No obstante, cuando se compara el producto per cápita se presentan marcadas diferencias, pues mientras en Costa Rica y Panamá supera los 3.000 dólares, en Honduras y Nicaragua es inferior a 1.000 dólares.

En cuanto a la desigualdad “dentro” de los países, los indicadores del cuadro 6.11 muestran

que, en todos los casos, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado (relativamente “más ricos”) se apropia de entre un 29,4% y un 40,5% del ingreso nacional, mientras que el 40% de la población con menor ingreso per cápita (relativamente “más pobres”) se apropia de entre un 10,4% y un 15,3% del ingreso nacional. Dicho de otra forma, en todas y cada una de las naciones, mientras el 30% de la población con mayores ingresos per cápita acumula por lo menos un 60% del ingreso nacional, el 70% de la población con menores ingresos per cápita obtiene, en el mejor de los casos, un 40% del ingreso nacional.

El coeficiente de Gini, utilizado como indicador de desigualdad, asume valores desde 0,473 en el caso de Costa Rica, hasta 0,584 y 0,582 para Guatemala y Nicaragua, respectivamente. Cuando se considera la región en su conjunto, el coeficiente de Gini asume un valor de 0,564. Al ser comparados con los demás países latinoamericanos, los centroamericanos se ubican a lo largo de todo el espectro de desigualdad que caracteriza a América Latina como la región más desigual del mundo.

CUADRO 6.11

Centroamérica: población, PIB y desigualdad en la distribución del ingreso, por países. 2000

(cifras absolutas y porcentajes)

	Población (en miles)	PIB		Desigualdad en la distribución ingreso ^{a/}				
		total (millones US\$)	per cápita (US\$)	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso total			
					40% más pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% más rico
Total	36.097,4	66.525	1.843	0,564^{b/}				
Costa Rica	4.023,5	15.885	3.948	0,473	15,3	25,7	29,7	29,4
El Salvador	6.276,0	13.205	2.104	0,518	13,8	25,0	29,1	32,1
Guatemala	11.385,3	19.122	1.680	0,582	12,8	20,9	26,1	40,3
Honduras	6.485,5	5.898	909	0,564	11,8	22,9	28,9	36,5
Nicaragua	5.071,4	2.396	472	0,584	10,4	22,1	27,1	40,5
Panamá	2.855,7	10.019	3.508	0,557	12,9	22,4	27,7	37,1

a/ Corresponden a 1999, excepto para los casos de Guatemala y Nicaragua, que son de 1998. Ingreso per cápita.

b/ Para el cálculo, los ingresos familiares fueron convertidos a dólares estadounidenses y ajustados según las paridades de poder adquisitivo (PPA).

Fuente: Datos de población tomados de CELADE, 2002; datos del PIB tomados de CEPAL, 2002a, ingresos per cápita tomados de CEPAL, 2001b; coeficiente de Gini, estimación propia a partir de las encuestas de hogares de los países..

Además del problema de equidad, que por sí mismo refleja la desigualdad en la distribución del ingreso familiar, deben considerarse dos implicaciones adicionales. En primer lugar está la relativa al menor impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza: a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, mayores tasas de crecimiento económico serán necesarias para lograr reducciones significativas en la pobreza. Como ya se mencionó, en Centroamérica la pobreza disminuyó a lo largo de la década de los noventa, en buena medida gracias al crecimiento económico y a pesar de la fuerte desigualdad; sin embargo, para lograr avances significativos a futuro, como los establecidos en la *Declaración del Milenio* del PNUD, se requerirán tasas de crecimiento económico iguales o superiores a las del período previo, así como reducciones en la desigualdad. En segundo lugar, la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso está asociada a otros problemas de equidad, especialmente el acceso a los servicios sociales básicos.

Según cifras de la CEPAL (2002a), en términos reales (dólares de 1995), el PIB per cápita regional del año 2000 fue un 18,7% superior al de 1990 (1.664 y 1.402 dólares de 1995, respectivamente). En todos los países se repite esa situación, aunque con mayor magnitud en Panamá, El Salvador y Costa Rica (31%, 24,7% y 23,4% en cada caso); en Guatemala se observa un aumento cercano al promedio regional (15,1%), y un incremento muy bajo en Nicaragua y Honduras (6,2% y 3,5%). Las tasas de crecimiento anual del PIB total y del PIB per cápita fueron positivas⁶, aunque en este período el estilo de crecimiento de la región dejó claro que la promesa de crecimiento de inicios de los noventa no se cumplió (capítulo 3, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*).

Aumentan el empleo precario y la economía informal

Durante el período de instauración del nuevo estilo de desarrollo, las oportunidades de empleo de la población no han mejorado significativamente. En el mercado laboral la economía informal sigue siendo el sector más dinámico, con una fuerte incidencia de pobreza. Se calcula que de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990 y 1999, 31 fueron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. Este último sector es más grande que el formal en todos

los países, con excepción de Panamá y Costa Rica. Para el 2000, se estima que un 30,1% de los 13,7 millones de ocupados en Centroamérica lo estaba en el sector formal, un 39,3% en el informal y un 30,6% en actividades agropecuarias. En el sector agrícola, un 18,7% del empleo corresponde a la actividad realizada por cuenta propia o por trabajadores familiares -que es un tradicional reducto de pobreza- un 5,4% a asalariados y patronos en empresas de 5 empleados o menos, y sólo un 6,6% al sector agropecuario moderno.

La incidencia de la pobreza es bastante menor entre los ocupados del sector formal (18,7%), que en los del informal (40,4%), y entre estos últimos es menor que entre los ocupados agropecuarios. La mayor incidencia se presenta en los trabajadores campesinos por cuenta propia y familiares, entre quienes la pobreza alcanza el 74,3%, así como entre patronos y asalariados agropecuarios, con establecimientos de 5 o menos empleados, con el 66,4%.

La débil relación entre crecimiento y empleo, así como la falta de encadenamientos entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía son los principales desafíos que se debe encarar para asegurar un empleo de mejor calidad, lo cual también implica la inclusión de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la dinámica económica. A pesar de su precariedad, bajos salarios y modestas condiciones laborales, las PYME son muy importantes en la producción y generación de empleo en Centroamérica.

El mercado de trabajo juega un papel importante en la reducción de la pobreza, pues la mayor parte de los ingresos de las familias proviene de la participación de sus miembros en ese mercado. Más específicamente, según las encuestas de hogares, en promedio para los últimos años, el 84% de los ingresos familiares fueron obtenidos de la participación en el mercado laboral⁷.

En los noventa, el crecimiento económico fue acompañado de aumentos en el empleo, lo cual constituye un aspecto positivo del proceso económico de cara a la reducción de la pobreza. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, como se indicó, muchos de los empleos fueron generados en el sector informal, que contribuye poco a esa reducción. Según Trejos (2002), entre 1990 y 1999 el empleo total en Centroamérica creció a un ritmo del 3,8% anual; no obstante, las tasas de crecimiento difieren por sectores: 0,9% el empleo agropecuario, 3,8% el formal y 6,7% el informal⁸.

Con una perspectiva dinámica, reducciones en la desigualdad del ingreso serían beneficiosas

para los países, pues permitirían que el crecimiento económico aumentara su impacto sobre la disminución de la pobreza. Sin embargo, ese no parece ser el caso de Centroamérica, aunque es preciso reconocer que la información disponible es limitada. Por países, hay un notable aumento en la desigualdad en Costa Rica, un pequeño incremento en El Salvador, una fuerte reducción en Honduras, y variaciones de poca relevancia en los demás países.

Un ejercicio realizado en fecha reciente por PNUD-IPEA-CEPAL, para analizar la factibilidad de que las naciones latinoamericanas cumplan con la meta de pobreza incluida en la *Declaración del Milenio*, utiliza la relación entre crecimiento económico y pobreza, y además toma en cuenta la situación en la distribución del ingreso⁹. La *Declaración del Milenio* propone la reducción a la mitad (respecto de los niveles existentes en 1990), en la incidencia de la pobreza hacia el año 2015. En el caso de Centroamérica, la situación actual muestra que los países requieren tasas de crecimiento económico muy elevadas para alcanzar esa meta, con el agravante de que, aun cuando lo logran, muchos de ellos mantendrían niveles de incidencia de la pobreza todavía elevados. Los resultados del ejercicio también reflejan la importancia de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, pues con ello disminuirían los requerimientos, en términos de crecimiento económico, para alcanzar la meta propuesta. De mantenerse el ritmo de crecimiento vigente durante los años noventa (y la desigualdad en la distribución del ingreso), solamente podrían conseguir el objetivo planteado Panamá, Costa Rica y El Salvador. Los demás países requieren esfuerzos en materia de política económica y social que permitan cambiar el ritmo de crecimiento y mejorar la distribución del ingreso respecto a la situación actual.

Una estrategia para reducir las desigualdades en la distribución del ingreso entre las familias debe tener como elemento principal la disminución de esas desigualdades en lo que concierne a los ingresos laborales, lo cual se logra en el mercado de trabajo: en el corto plazo, generando más y mejores empleos y aumentando los ingresos laborales, y en el mediano y largo plazos, por medio de la formación de capital humano y la dotación de capital físico a la población de menores ingresos (tierra, activos físicos, etc.). Otros elementos de corto plazo tienen que ver con las transferencias, públicas y privadas, que en algunos casos constituyen una base para la solución permanente del problema, y

que además pueden incidir positivamente en la mejora de la distribución del ingreso.

El gasto público social crece, pero aún es insuficiente

Desde la óptica del desarrollo humano, el gasto social, es decir, el gasto público y privado en servicios sociales, se considera una inversión, pues favorece las oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, al proporcionar acceso al conocimiento y la consolidación del acervo educativo, a ambientes saludables y a adecuadas condiciones nutricionales, entre otros. La magnitud del gasto o inversión en los sectores sociales refleja en buena medida el esfuerzo que hacen las sociedades para mejorar el nivel de vida de las y los ciudadanos. Esta variable es fundamental para explicar los niveles de desarrollo humano alcanzados por los países centroamericanos en el largo plazo, pues existe una correlación directa entre la magnitud de ese gasto en un determinado período y la mejora, en el mediano y largo plazos, en la situación de los individuos y sus familias, medida a través de los indicadores sociales.

Como se mencionó, la inversión o gasto social incluye tanto la realizada por el sector público como la inversión directa del sector privado, aunque este último también participa indirectamente, financiando mediante el pago de impuestos los programas sociales a cargo del sector público. Lamentablemente no existe información confiable para todos los países sobre el gasto privado en servicios sociales, motivo por el cual esta sección se concentra en el gasto público.

En el cuadro 6.12 se muestra el gasto público social correspondiente al período 1998-1999 para 17 países latinoamericanos, según datos de CEPAL (2001b). Estos estimados incluyen el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social y vivienda, agua y saneamiento, y otros. Panamá y Costa Rica figuran como naciones con gasto social alto o medio-alto, superior a 600 dólares (de 1997) per cápita, mientras que los demás países del área, en la mayoría de los casos, no alcanzan 100 dólares de 1997 y, más aún, ocupan los últimos cuatro lugares en cuanto a gasto social entre los 17 países considerados.

Para Panamá y Costa Rica, el esfuerzo macroeconómico que representa el gasto social (como porcentaje del PIB) es similar al de los países con gasto alto y medio-alto, o sea, superior a 16%, en tanto que el de las demás naciones

CUADRO 6.12

América Latina y el Caribe (17 países): gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. 1998-1999

(dólares de 1997)

	Gasto per cápita	Gasto público social como porcentaje del:	
		PIB	gasto público
Promedio regional ^{a/}	540	13,1	47,8
Argentina	1.687	20,5	63,6
Uruguay	1.539	22,8	72,5
Brasil ^{b/}	1.011	21,0	60,4
Chile	827	16,0	66,8
Panamá	642	19,4	38,6
Costa Rica	622	16,8	43,1
México	402	9,1	58,5
Colombia	381	15,0	35,5
Venezuela	313	8,6	37,3
Perú	192	6,8	38,3
Bolivia	168	16,1	56,5
República Dominicana	135	6,6	39,7
Paraguay	132	7,4	46,2
Guatemala	107	6,2	46,2
El Salvador	82	4,3	27,0
Honduras	57	7,4	34,3
Nicaragua	57	12,7	37,0

a/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

b/ Estimación del gasto social consolidado (todas las esferas de gobierno).

Fuente: CEPAL, 2001b.

centroamericanas es significativamente menor, con excepción de Nicaragua (cuadro 6.12). En cuanto al esfuerzo fiscal que representa este gasto (como porcentaje del gasto público total), Guatemala registra el mayor esfuerzo, situación que se explica por la reducida presión tributaria existente en ese país. El Salvador es la nación centroamericana con un menor esfuerzo fiscal en gasto social.

Considerando a la región en su conjunto, el gasto social per cápita para 1998-1999 alcanza 187 dólares de 1997, un nivel que sigue siendo muy bajo dentro del contexto latinoamericano y que representa apenas un 10,7% del PIB regional total, cifra igualmente baja.

La situación a finales de la década de los noventa no difiere significativamente de la que se daba al inicio de ese mismo período, aunque, con excepción de Honduras, en todos los países

centroamericanos aumentó el gasto social per cápita (cuadro 6.13). El caso más notorio es el de Guatemala, donde el gasto social se duplicó entre 1998 y 1999, respecto del período 1990-1991, situación directamente relacionada con los Acuerdos de Paz. El aumento en el gasto social durante los años noventa es resultado tanto de un mayor esfuerzo macroeconómico, como de un mayor esfuerzo fiscal.

En cuanto a la composición sectorial del gasto social, hay importantes diferencias entre países. Por una parte, mientras en Guatemala, Honduras y Nicaragua el gasto en educación es el de mayor importancia relativa, en Costa Rica lo son seguridad social, salud y nutrición, y en Panamá, salud y nutrición (no hay datos para El Salvador) (cuadro 6.14). De hecho, no hay gasto en seguridad social en Honduras y Nicaragua, y es muy bajo en Guatemala.

Dejando aparte a Costa Rica y Panamá, el

reducido gasto en servicios sociales distintos a la educación constituye una severa limitación para el desarrollo de las capacidades humanas en las demás naciones centroamericanas, pues, como lo

reflejó el análisis de las necesidades básicas insatisfechas, las y los centroamericanos presentan grandes carencias en la satisfacción de otras necesidades básicas, además de la educación.

CUADRO 6.13

Centroamérica: gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. 1990-1991 a 1998-1999

(dólares de 1997)

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
Gasto social per cápita					
Costa Rica	476	495	536	568	622
El Salvador			60	70	82
Guatemala	52	65	66	69	107
Honduras	60	67	59	56	57
Nicaragua	48	44	52	47	57
Panamá	497	582	606	653	642
Gasto social como porcentaje del PIB					
Costa Rica	15,7	15,3	16,0	17,0	16,8
El Salvador			3,3	3,8	4,3
Guatemala	3,4	4,1	4,1	4,2	6,2
Honduras	7,9	8,5	7,7	7,2	7,4
Nicaragua	10,8	10,6	12,6	11,0	12,7
Panamá	18,6	19,5	19,8	20,9	19,4
Gasto social como porcentaje del gasto público					
Costa Rica	38,9	41,2	38,3	42,2	43,1
El Salvador			21,3	24,9	27,0
Guatemala	29,9	33,4	38,5	37,4	46,2
Honduras	36,5	33,7	32,7	34,6	34,3
Nicaragua	35,4	38,1	40,9	37,1	37,0
Panamá	40,0	37,9	43,2	38,2	38,6

Fuente: CEPAL, 2001b.

CUADRO 6.14

Centroamérica^{a/}: gasto público social per cápita, por sectores. 1998-1999

(dólares de 1997)

	Educación	Salud y nutrición	Seguridad social	Vivienda, agua, saneamiento y otros
Costa Rica	163	181	216	63
Guatemala	40	22	16	30
Honduras	32	16	0	10
Nicaragua	26	20	0	12
Panamá	198	223	179	42

a/ No se dispuso de datos desagregados por sector para El Salvador.

Fuente: CEPAL, 2001b.

Desafíos ante baja recaudación tributaria de los gobiernos centrales

El tema tributario y de financiamiento del Estado constituye un desafío fundamental para los países y para la región en su conjunto, dada su estrecha relación con el crecimiento económico y el desarrollo humano, así como por su impacto en la distribución del ingreso.

En general, los países del área muestran tasas de tributación parecidas a las de otras naciones latinoamericanas, pero inferiores a las que se dan en sociedades más desarrolladas. Por ejemplo, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB son del 17,5% en Chile, y en Portugal e Irlanda se sitúan alrededor del 25%, mientras que en Centroamérica están más cercanos al 14% (cuadro 6.15).

Con respecto a los ingresos totales del Gobierno Central, resalta el hecho de que difieren muy poco de los ingresos tributarios, lo cual indica que casi la totalidad de los ingresos fiscales provienen de fuentes tributarias¹⁰.

Nicaragua muestra el mayor índice de ingresos totales en relación con el PIB (27,5% en 2001), posición que mantuvo durante el período 1990-2001. Con muy escasas variaciones, los países de la región pueden agruparse de la siguiente manera, en orden descendente con respecto a este índice: Nicaragua, Panamá, Honduras, El Salvador, Costa Rica, y Guatemala. Cabe aclarar que el elevado índice de Nicaragua se ve sesgado por el pequeño tamaño de su denominador -el PIB- lo cual hace que, aun con un bajo nivel de tributación en términos absolutos, los niveles de ingresos gubernamentales

resulten aparentemente elevados. Lo cierto es que este indicador no refleja de manera adecuada los problemas de la economía nicaragüense, ni de su sector estatal.

De los datos expuestos sobresale el bajo nivel de tributación de Centroamérica en general y de Costa Rica en particular, sobre todo en relación con su PIB. Este último caso resulta llamativo dadas las condiciones sociales imperantes en este país, cuyo financiamiento por parte de la sociedad no se está consiguiendo en la actualidad. También cabe destacar que Guatemala, a pesar del aumento en los ingresos del gobierno como porcentaje del PIB (que para el 2001 se habían incrementado en casi un 40% en relación con 1990), sigue ocupando el último lugar en la región, principalmente por haber partido de una base muy baja. Finalmente, el caso de Nicaragua es de cuidado, pues tiene un nivel de ingresos gubernamentales muy bajo (el menor de la región), que a la vez representa un porcentaje muy elevado de su PIB. El problema es el escaso tamaño de la producción en el país.

Desde esta perspectiva, resulta interesante el estudio realizado por Agosín (2002), en el cual, utilizando una muestra de 120 países, se estimaron los montos “esperados” de carga tributaria y gastos públicos (como porcentaje del PIB) acordes con los niveles de distribución del ingreso y el PIB per cápita de las naciones centroamericanas. Los gráficos 6.9 y 6.10 resumen los resultados de este trabajo (Agosín, 2002).

En el gráfico 6.9 se observa claramente cómo en todos los países centroamericanos la carga

CUADRO 6.15

Centroamérica: ingresos totales y tributarios del Gobierno Central como porcentaje del producto interno bruto. 1990, 1995, 2001

(a precios corrientes)

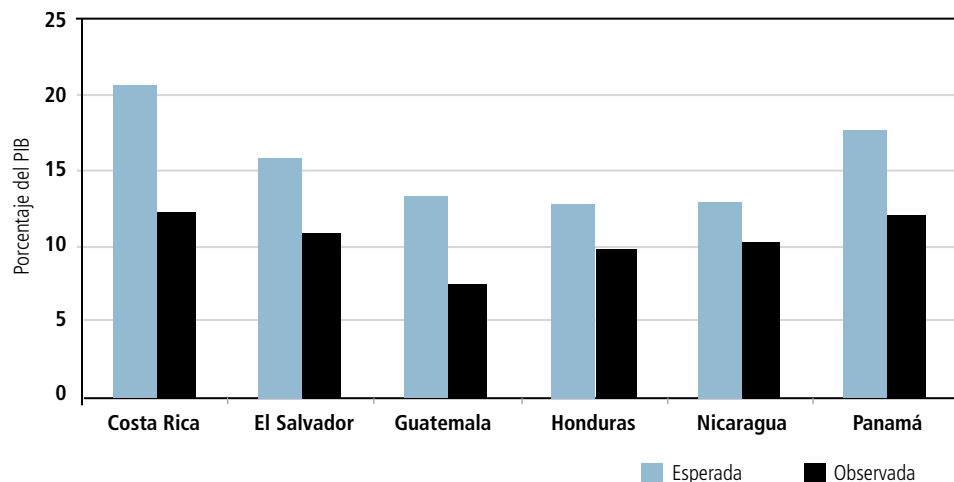
País	1990		1995		2001 ^{a/}	
	Ingresos					
	Totales	Tributarios	Totales	Tributarios	Totales	Tributarios
Costa Rica	14,5	14,0	12,7	12,5	13,6	13,4
El Salvador	14,9	9,1	18,0	12,0	15,0	10,5
Guatemala	7,9	6,8	8,9	8,0	11,3	9,9
Honduras	16,4	14,8	19,1	16,3	18,2	16,6
Nicaragua	17,1	13,5	30,4	20,6	27,5	21,6
Panamá			18,7	12,5	19,4	10,2

a/ Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, 2002b.

GRAFICO 6.9

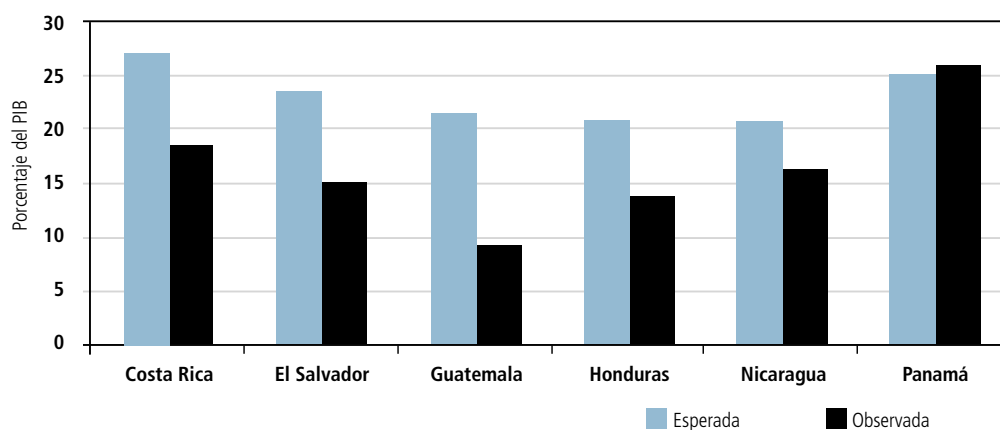
Centroamérica: carga tributaria esperada y observada en la década de los noventa, como porcentaje del producto interno bruto



Fuente: Agosin, 2002.

GRAFICO 6.10

Centroamérica: gastos públicos esperados y observados en la década de los noventa, como porcentaje del producto interno bruto



Fuente: Agosin, 2002.

tributaria “esperada” es mayor que la “observada”. A la vez, puede notarse que la mayor discrepancia al respecto se presenta en Costa Rica y las menores en Nicaragua y Honduras.

En términos generales, el gasto público “observado” es también menor que el “esperado”, con excepción de Panamá. Para estas variables la

mayor discrepancia se da en Guatemala, donde el gasto público observado no alcanza ni la mitad del esperado (gráfico 6.10).

Estos resultados ofrecen elementos muy importantes y concretos para la elaboración de políticas tributarias, de financiamiento del gasto y del gasto público en general.

Las amenazas al patrimonio natural no ceden, pero hay esfuerzos inéditos para prevenir riesgos

Centroamérica, una región especialmente rica en su patrimonio natural, continúa exhibiendo la marca de dos huellas de los estilos de desarrollo imperantes en las últimas décadas. Una es la huella ecológica, causada por los efectos acumulados de procesos de deforestación, erosión del suelo, sedimentación de ríos y creciente contaminación de aguas subterráneas y superficiales, que se originan en patrones de consumo creciente de recursos naturales y energéticos, procesos de urbanización desordenados y deficiente manejo de desechos sólidos y líquidos. En particular, destacan las nuevas fragilidades y amenazas causadas por los acelerados procesos de metropolización que experimentan los países del área. La otra huella es humanitaria, y se expresa en las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que han dejado los desastres, asunto que el primer informe regional documentó en detalle. Ambas huellas evidencian la vulnerabilidad de Centroamérica y la persistente destrucción de su patrimonio natural. En algunas zonas, especialmente las menos dotadas de recursos naturales, la destrucción de este patrimonio puede tener efectos críticos, pues se afectan recursos ya de por sí escasos, como lo ilustra el caso de la disponibilidad del agua (gráfico 6.11).

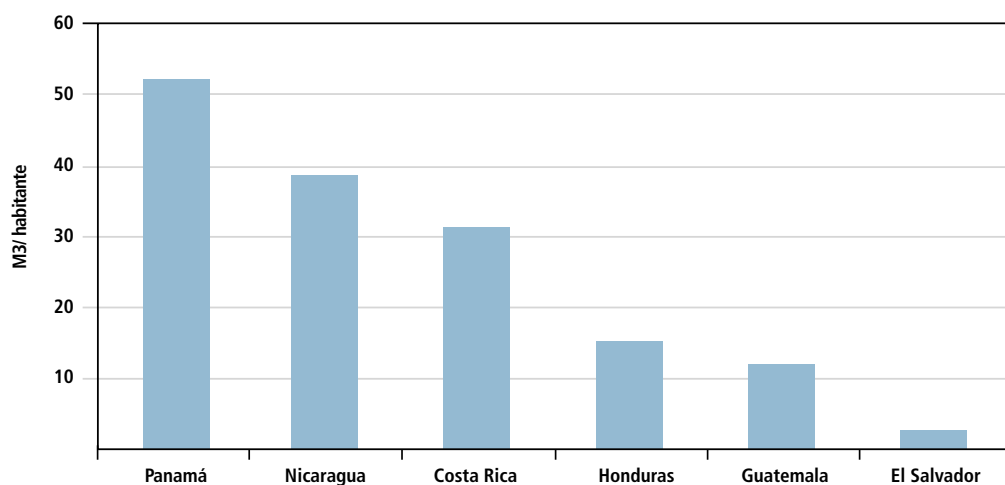
No obstante esta realidad, en los últimos cinco años, especialmente después del huracán Mitch, han aumentado los esfuerzos de coordinación regional en materia de prevención y mitigación de desastres y gestión del riesgo. También se han promovido importantes iniciativas de integración en el ámbito de las políticas y normas ambientales, y se han creado nuevas instituciones y proyectos para la gestión de la información sobre biodiversidad, bosques, recursos hídricos y riesgo. Muchas de estas acciones se han realizado con la premura impuesta por la emergencia, sin crear las condiciones de sostenibilidad ambiental y social necesarias, y todavía no se observan cambios significativos en el estado de los recursos naturales. En síntesis, si bien el discurso sobre la gestión del riesgo y la política ambiental se modificó con rapidez, las prácticas y las instituciones lo han hecho más lentamente. Un elemento clave en este contexto, la generación de información actualizada y homogénea sobre el estado de los recursos, los riesgos existentes y las opciones disponibles, sigue siendo un reto pendiente.

El XXI será un siglo urbano en Centroamérica

En los últimos treinta años el número de habitantes urbanos en Centroamérica pasó de 6,5 a 17,5 millones, y su porcentaje respecto a la población total aumentó de 38,3% a 48,7%. El

GRAFICO 6.11

Centroamérica: recurso hídrico per cápita. 2000



Fuente: Banco Mundial, 2001.

crecimiento durante ese período fue en promedio de 3,3%, ritmo que, de mantenerse, haría que este grupo se duplicara aproximadamente cada veinte años. Aunque las proyecciones actuales prevén que esta tendencia disminuirá, la población urbana llegará a 23,5 millones de personas en el 2010 y a 26,6 millones en el 2015 (CELADE, 2003).

En el año 2000 en Panamá, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, más de la mitad de la población residía en áreas urbanas (57,6%, 55,3%, 55,2% y 50,5%, respectivamente); en Honduras y Guatemala estos porcentajes eran 48,2 y 39,4.

Junto a este crecimiento tiene lugar un alto grado de concentración en la ciudad principal. En el 2000 cuatro países centroamericanos se encontraban entre las 25 naciones del mundo con los niveles más altos de primacía (gráfico 6.12).

Panamá muestra el índice más alto, con una concentración de más del 73% de la población urbana en la ciudad principal; le siguen Guatemala (71,8%), Costa Rica (51,3%) y El Salvador (48,1%) (ONU, 2001).

Un desarrollo urbano desordenado convierte a las ciudades en crecientes escenarios de riesgo

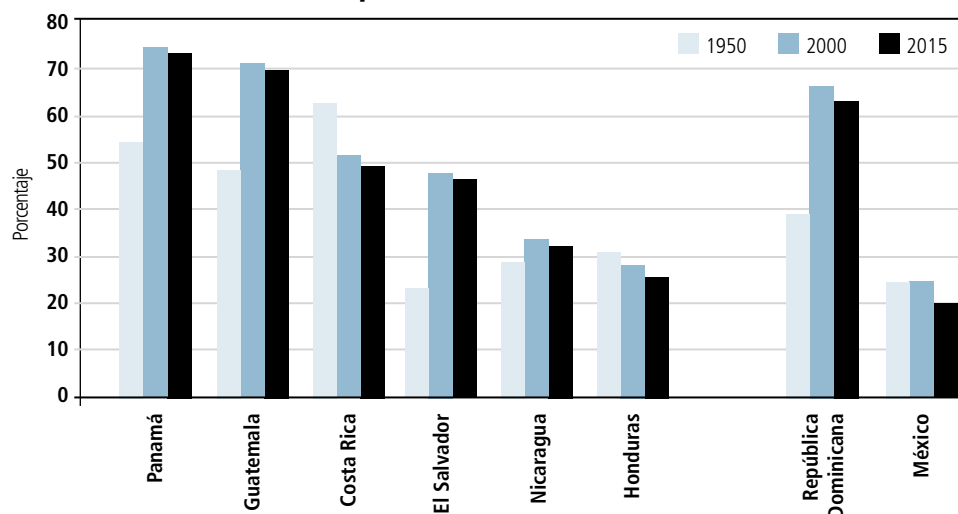
Si bien los patrones de crecimiento urbano en Centroamérica plantean retos importantes a la gestión ambiental, es preciso hacer dos aclaraciones. La primera es que la concentración poblacional en

una reducida área geográfica no es siempre una fuente generadora de riesgos. En el mundo hay muchos ejemplos de ciudades con una alta concentración poblacional que tienen adecuados índices de seguridad ante amenazas naturales. La segunda es que las políticas de densificación tampoco conducen, ineludiblemente, a vivir en mayores condiciones de riesgo. Los riesgos en las áreas metropolitanas son ante todo construidos o exacerbados por la acción o la imprevisión humanas. Las ciudades serán, sin duda, los crecientes escenarios de riesgo de las décadas venideras. La forma de ocupación territorial refiere a aspectos controversiales, como los niveles de concentración poblacional, la densificación en el uso del territorio y la degradación del medio ambiente urbano. La expansión de la mancha urbana en todas las áreas metropolitanas de la región genera presiones sobre tierras periurbanas, muchas de ellas de importancia crítica para la recarga de acuíferos. En el primer informe regional se destacaron, por ejemplo, los problemas de urbanización creciente de los acuíferos de San Salvador y Managua. Esta situación se agrava aún más cuando la población que ocupa el espacio urbano se encuentra en condiciones sociales y económicas difíciles.

La concatenación de crecientes amenazas físicas y poblaciones vulnerables representa la mayor causa de destrucción y muerte por desastres en Centroamérica. Los asentamientos precarios coinciden frecuentemente con las zonas de

GRAFICO 6.12

República Dominicana, México y Centroamérica: índice de primacía^{a/}. 1950, 2000, 2015



a/ Porcentaje de la población urbana que vive en la ciudad principal de cada país.

Fuente: Banco Mundial, 2000

mayor riesgo de inundaciones, deslizamientos y derrumbes en las ciudades. Por ejemplo, la mayoría de las 268 víctimas del huracán Mitch en Guatemala era residente de barrios marginales en zonas de alto riesgo por deslizamientos. En el año 2001 la mitad de la población centroamericana era pobre (18,8 millones); una de cada tres de estas personas residía en las áreas urbanas. La pobreza extrema afectaba a casi una cuarta parte de la población (8,5 millones); dentro de este grupo, tres de cada cuatro personas vivían en el área rural.

Múltiples tareas pendientes en la democratización regional

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. La mayoría de los regímenes políticos -sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas- no muestra nuevos y significativos avances en relación con los logros obtenidos hacia los años finales del siglo XX. En algunos casos hasta se han producido involuciones parciales. En el ámbito de los sistemas electorales persisten desequilibrios para la competencia, incluyendo como un importante desafío las debilidades en las normas del financiamiento político. En el proceso de desmilitarización, las reformas jurídicas e institucionales no fueron completadas con mecanismos que garanticen el control democrático sobre los ejércitos. Y con respecto a la protección de libertades, en particular la libertad de expresión, se mantienen limitaciones legales y presiones sobre los medios de comunicación -y en algunos casos, una politización indebida- que obstaculizan el tránsito hacia contextos más favorables.

La región ha entrado en un nuevo momento de la democratización. A diferencia de la etapa anterior, ocurrida en los años ochenta y noventa del siglo pasado, en la cual los avances fueron muchos y rápidos, y el desmontaje de los autoritarismos, evidente, la época actual se caracteriza por avances democráticos más esporádicos y lentos, aunque ciertamente las tareas son de mayor complejidad. Hoy el funcionamiento de las democracias se sustenta en los logros del período precedente, pero también en los legados no resueltos de aquellos autoritarismos. Los regímenes que emergen, al concluir el breve pero decisivo primer impulso de democratización regional, tienen zonas de baja calidad democrática, aunque con diferencias en los distintos países. Elevar la calidad democrática implica enfrentar desafíos para hacer más equitativas las reglas de acceso al poder político. En resumen,

en Centroamérica la democratización de los regímenes políticos no es tarea concluida.

Por otra parte, la democratización no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho. Esto último requiere compromisos y esfuerzos propios, cuya complejidad es bastante mayor que la de organizar periódicamente elecciones libres y limpias. Lo que está en juego aquí es la desarticulación de los modos de organización del Estado heredados del autoritarismo, y la instauración de instituciones que reconozcan, promuevan y protejan los derechos que las y los ciudadanos poseen para controlar a sus gobernantes durante los periodos no electorales, es decir, la mayor parte del tiempo. En casi todos los países, el gasto en instituciones fundamentales de la democracia sigue siendo extremadamente bajo, inferior en algunos casos al gasto militar (cuadro 6.16).

El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* reconoce las dificultades que encaran las nuevas democracias del área, que en pocos años han tenido que enfrentar no sólo el desmontaje de los autoritarismos y la creación de Estados de derecho, sino también el tránsito de la guerra a la paz. Esta situación agrega complejidad a los desafíos, pues cabe recordar que, históricamente, las democracias más antiguas no nacieron con normas e instituciones robustas en materia de administración de la justicia y rendición de cuentas sobre la gestión pública. Estas normas e instituciones fueron desarrollándose a lo largo de, en ocasiones, siglos, hasta alcanzar la importancia que tienen hoy. Este reconocimiento no es una disculpa, pero sí un llamado realista a identificar prioridades específicas de acción para crear, gradual pero firmemente, modos democráticos de funcionamiento de los Estados centroamericanos.

Incipiente pero esperanzador reconocimiento de la multiculturalidad

Centroamérica ha sido siempre multicultural (mapa 6.2), pero los avances en el reconocimiento de esta condición son incipientes y desiguales por país y por sector. De las categorías utilizadas como indicadores para medir el grado de ese reconocimiento, es más notorio el progreso en las políticas sectoriales, educativas y culturales, así como en aquellas destinadas a la reducción de la pobreza extrema. También hay mejoras significativas en los marcos constitucionales: cinco de los siete países analizados aceptan, en mayor o

CUADRO 6.16

Centroamérica: indicadores políticos seleccionados

País	Gasto per cápita en dólares corrientes			
	Gastos militares ^{a/}	Subsidio estatal a la campaña electoral ^{b/}	Poderes judiciales ^{c/}	Contralorías o cortes de cuentas ^{d/}
	2000	Circa 2000	2001	2001
Costa Rica		2,9	22,4	4,0
El Salvador	14,8	1,2	16,6	2,1
Guatemala	15,1	0,1	5,9	1,0
Honduras	9,7 ^{e/}	0,2	4,4	0,8
Nicaragua	4,9	2,1	5,3	0,9
Panamá		2,1	10,5	

a/ Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2001. Dólares de 1998.

b/ Se toma como referencia la población estimada para el 2000, aunque el año de la elección no sea este exactamente, sino uno cercano.

Fuente: Casas, 2002.

c/ Fuente: Costa Rica: Departamento de Planificación del Poder Judicial; El Salvador: Ministerio de Hacienda; Nicaragua: Crédito Público; Guatemala: Organismo Judicial, 2002; Honduras: Oficina de Presupuesto, Corte Suprema de Justicia; Panamá: Contraloría General de la República.

d/ Fuente: Costa Rica: Contraloría General de la República; El Salvador: Corte de Cuentas; Guatemala: Contraloría General de Cuentas; Honduras: Tribunal Superior de Cuentas; Nicaragua y Panamá: Contraloría General de la República.

e/ Corresponde al dato de 1999.

menor medida, que sus sociedades son pluriétnicas y multiculturales. De igual manera es importante destacar los avances que se han dado en los espacios de poder político y administrativo para las organizaciones indígenas y afrodescendientes. Además, en las dos últimas décadas del siglo XX y a inicios del XXI algunos grupos de la población, especialmente indígenas y afrodescendientes, se han convertido en actores sociales y políticos que reivindican para sí el derecho de autoadscripción, llamándose “pueblos”, naciones o comunidades étnicas con derechos económicos, sociales, culturales y políticos inéditos hace veinte o treinta años.

Ahora bien, el problema original y de fondo continúa siendo la formación y comportamiento de los Estados nacionales centroamericanos: monoétnicos (mestizos e hispanoparlantes), excluyentes en su concepto de ciudadanía y en la distribución de bienes y servicios. El proyecto mestizo de Estado nacional continúa identificando la estructura administrativa y los recursos estatales con un grupo étnico, su cultura y sus valores.

Los progresos futuros de la democratización de las sociedades de la región dependen, en parte, de cómo se decida continuar profundizando las transformaciones sociales, políticas y culturales que exige el reconocimiento de su multiculturalidad.

En el caso particular de Costa Rica, el censo de 2000 incluyó un módulo especial sobre territorios indígenas y una pregunta sobre autoidentificación étnica y cultural. El total de indígenas registrado fue de 63.876 (un 1,7% del total de habitantes de Costa Rica), de los cuales sólo el 52% habitaba en territorios indígenas (Solano, 2002). Los demás, se encontraban en la periferia de los territorios indígenas (alrededor de un 30%) y en el resto del país (20%). Para la mayoría de los estudiosos de la población indígena y para las mismas organizaciones étnicas, los resultados del censo han sido sorprendentes: se conocían en forma bastante precisa los pueblos indígenas que habitaban en los territorios indígenas, pero se ignoraba la existencia de una población, similar en número, en el resto del país.

MAPA 6.2

Multiculturalidad de Centroamérica. *Circa 2000*

Fuente: Pérez-Brignoli, 2003.

El censo también registró la población afrocostarricense (un 1,9% del total de habitantes de Costa Rica) y la población de “cultura” china (Putnam, 2002).

Consideraciones finales

El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* documenta los principales avances y rezagos de la región en materia de desarrollo humano, con el propósito de identificar sus desafíos fundamentales. Plantea la necesidad de reconocer la complejidad y diversidad del área como condición para una acción regional eficaz e inclu-

yente de las necesidades y aspiraciones de las y los centroamericanos. Al mismo tiempo, señala que, para una adecuada comprensión de estos desafíos del desarrollo humano, es vital ubicar la región dentro del contexto mayor de sus relaciones con otros países y zonas del mundo.

El Informe da seguimiento a los compromisos asumidos por los gobiernos ante diversos foros internacionales, en un momento en que Centroamérica enfrenta complejos dilemas. Los próximos años serán decisivos para una región que, si bien se aleja cada vez más del fantasma de la guerra civil y los autoritarismos, exhibe una precariedad económica, una fragilidad ambiental

y social, y la persistencia de legados de impunidad y falta de transparencia en la gestión pública que, de verse agudizados, podrían desembocar en una nueva fase de inestabilidad. Esto, a toda

costa, debe evitarse, apelando al espíritu de autodeterminación y de conciencia históricas que Esquipulas II resumió en el ¡Nunca más!

Notas

1 Para efectos de ofrecer una síntesis del panorama de la región en distintos temas, en muchos casos el Segundo Informe utiliza cifras nacionales promedio. Ello facilita una exposición más gráfica de los principales rasgos de la situación actual. Como todo resumen, este recurso tiende a simplificar las cosas. Uno de sus problemas es que no permite un análisis profundo de la diversidad y las fracturas dentro de los países, la que se anota en distintas secciones. De hecho, en algunos de los mapas incluidos en el documento se aprecia que los países no son unidades homogéneas. Sin embargo, se recomienda a quienes están interesados en un tratamiento "por encima" y "por debajo" de las fronteras nacionales, dirigirse a los respectivos capítulos del Informe.

2 A menos que se diera una redistribución fuerte y permanente del ingreso a favor de los grupos de menor ingreso relativo, sin afectar negativamente la dinámica del crecimiento.

3 Este tema se discute con detalle en el capítulo 7 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*.

4 El Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial correspondiente a 1997 presenta una discusión más completa sobre este tema.

5 Este mayor porcentaje de mujeres con respecto a los hombres (47,4%) se ve afectado por los conflictos bélicos que se dieron en la región, así como por la emigración a otros países fuera de Centroamérica.

6 Cuando se considera la región en su conjunto, las tasas de crecimiento promedio anual (1990-2000) fueron de 4,3% en el caso del PIB total y de 1,7% en el per cápita.

7 Estimación propia a partir de CEPAL, 2002c. No incluye alquiler imputado por habitar casa propia.

8 Trejos (2002) realizó las estimaciones a partir de cifras de SIAL/OIT, CEPAL y las encuestas de hogares de los países. Para el cálculo se excluyó a Nicaragua y El Salvador por problemas con la información para el inicio del período, pero eso no impide que los resultados se puedan generalizar a la región.

9 La investigación "Meeting the Millennium, Poverty Reduction Targets in Latin America" fue realizada por un grupo de expertos del PNUD, el IPEA y la CEPAL, y sus principales resultados se presentan en CEPAL, 2002c.

10 En el caso de Panamá, las cifras revelan una importante diferencia entre los ingresos totales y los tributarios. Esto se explica fundamentalmente por los ingresos que percibe el Estado (y particularmente su Gobierno Central) por la operación del Canal de Panamá, aunque cabe señalar que hay otras "empresas estatales" que también aportan a este rubro, aunque en menor proporción.

CAPITULO 6

La coordinación de este capítulo estuvo a cargo de Arodys Robles y Susán Rodríguez.

La coordinación técnica del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* estuvo a cargo de Arodys Robles.

El proceso de elaboración del Segundo Informe incluyó una consulta a más de 87 centroamericanas y centroamericanos, 554 referencias bibliográficas, una vasta red de investigadores (42 investigadores con ponencias especializadas, 7 coordinadores de investigación), 14 talleres con 253 participantes en los países de Centroamérica, un Consejo Asesor conformado por 14 personas, 6 contrapartes del PNUD y 10 acuerdos institucionales.

Bibliografía

SINOPSIS

INEC. Varios años. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INEC-CCP. 2002. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población.

PNUD. 2001. Objetivos de desarrollo del milenio. New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sauma, P. 2003. Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza. San José, Proyecto Estado de la Nación.

EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL

Aguilar, R. 2003. Evaluación actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte, diagnóstico de la situación actual. San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.

Alfaro, R. 2003. La calidad de los servicios de salud en Costa Rica. San José, Organización Panamericana de la Salud y Proyecto Estado de la Nación.

Alvarado, R. 2002. Equidad y calidad para los niños y niñas que asisten a las escuelas unidocentes. San José, División de Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación Pública.

Angulo, J. 2003. Situación actual y perspectivas de los fondos de ahorro colectivo en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Asamblea Legislativa. 2002. Ley 8261, Ley General de la Persona Joven. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2003. Proyecto de "Ley para la Penalización de la Violencia contra las Mujeres". San José, Comisión Especial Permanente de la Mujer, Asamblea Legislativa.

Baldares, J.M. 2003. Factores que influyen sobre la inequidad salarial en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.

BANHVI. 2002. Memoria 2002. San José, Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda.

Bell, C. y Fumero, P. (editores). 2000. Drama contemporáneo costarricense 1980-2000. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.

Bluestone, B. y Harrison, B. 1988. The Great U-Turn: Corporate Restructuring and the Polarization of America. New York, Basic Books Inc.

Bolaños, L. 1982. "¿Distintas alternativas de teatro en Costa Rica?", en Escena, nº 7. San José, Oficina de Extensión Cultural, Universidad de Costa Rica.

Carcedo, A. 2003. Violencia contra las mujeres en Costa Rica. Aportes para la discusión sobre un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Catania, A. 1980. "¿Hacia otro teatro en Costa Rica?", en Escena, nº 3. San José, Oficina de Extensión Cultural, Universidad de Costa Rica.

CCP. 2003. Esperanza de vida al nacer a los 20 y a los 65 años de edad. Costa Rica 1930-2002, en <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/indicadores/evida.htm>

- CCSS. 2003a. Memoria Institucional 2002. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2003b. Evaluación de los compromisos de gestión 2002. San José, Gerencia de División Administrativa, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CGR. 2002. Informes de fiscalización de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2003. Memoria Institucional. San José, Contraloría General de la República.
- Cortés, C. y Villena, S. 2003. Producción cultural en Costa Rica durante el 2003. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Cuevas, R. 1996. El punto sobre las i. Políticas culturales en Costa Rica (1948-1990). San José, Dirección de Publicaciones, Ministerio de Cultura Juventud y Deportes.
- DHR. 2003. Informe de Labores 2001-2002. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Epaulard, A. 2003. Macroeconomic performance and poverty reduction. Washington, International Monetary Found.
- FONABE. 2003. Informe sobre el otorgamiento de becas del FONABE 2002. San José, Fondo Nacional de Becas.
- FUPROVI. 2003. Opinión experta acerca del estado de Costa Rica en vivienda y desarrollo urbano. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Gindling, T. H. y Trejos, J. D. 2002. Causes of Changing Earnings Inequality in Costa Rica in the Final Quarter of the 20th Century. Documento mimeografiado. University of Maryland Baltimore County y Universidad de Costa Rica.
- Gómez, M. y Madrigal, J. 2002. Migración interna en Costa Rica en el período 1927-2000. Ponencia presentada en el simposio "Costa Rica, a la luz del Censo del 2000". San José, Proyecto Estado de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Centro Centroamericano de Población y Academia Nacional de Ciencias.
- Grubb, N. y Wilson, R. H. 1989. "Sources of increasing inequality in wages and salaries, 1960-1980", en *Monthly Labor Review*, vol. 112, n° 4. Washington, Bureau of Labor Statistics.
- IMAS. 2002. Plan Anual Operativo 2002. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- _____. 2003. Un desafío para Costa Rica, superar la pobreza. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- INAMU. 2003. Memoria institucional mayo 2002-abril 2003. San José, Instituto Nacional de la Mujer.
- INEC. 2002a. IX Censo de Población y V de Vivienda. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2002b. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio de 2002. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC-CCP. 2002. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población.
- INEC et al. 2003. Informe nacional de los resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Profesional en Educación Comunitaria y Organización Internacional del Trabajo.
- Labarca, G. 1995. "¿Cuánto se puede gastar en educación?", en *Revista de la CEPAL*, n° 56. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Loaiza, N. 1978. "Una empresa cultural que se inicia", en *La Nación*, 8 de enero de 1978.
- Martínez, J. y Mesa-Lago, C. 2003. La reforma de la seguridad social en Costa Rica en pensiones y salud: avances, problemas pendientes y recomendaciones. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- Mazumdar, K. 2000. *Inter-Country Inequality in Social Indicators of Development*. Columbia, Social Indicators Research.
- MCJD. 2002. Informe de Labores 1998-2002. San José, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- _____. 2003. Memoria Institucional, 2002-2003. San José, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- MEP. 2000. Eficiencia del sistema educativo. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2002a. Informe sobre factores que inciden sobre la deserción en séptimo año en colegios públicos. San José, Departamento de Investigación Educativa, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2002b. Revisión de tasas de escolaridad 1995-2002. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.

- _____. 2003a. Deserción en el sistema educativo costarricense. Informe anual. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2003b. Infraestructura en el sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2003c. Memoria Institucional 2002. San José, Ministerio de Educación Pública.
- MIDEPLAN. 2002. Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (evaluación anual). San José, Ministerio de Planificación
- Ministerio de Salud. 2003a. Análisis sectorial de salud, Costa Rica 2002. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2003b. Indicadores de salud cantonales 2002. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2003c. Memoria Institucional 2002. San José, Ministerio de Salud.
- Miranda, G. 2003. Mortalidad por las cinco causas más frecuentes en grupos de población, el período 1990-2001. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Morales, C. 1980. "El teatro en Costa Rica (1970-1980)", en Escena. n° 5. San José, Oficina de Extensión Cultural, Universidad de Costa Rica.
- OECD. 2002. Education at a Glance: 2002, en http://www.oecd.org/linklist/0,2678,en_2649_34515_27357_94_1_1_1_1,00.html
- OPES-CONARE. 2001. Características sociodemográficas de los estudiantes de las universidades estatales: 2001. Documento OPES-26/2001. San José, Oficina de Planificación de la Educación Superior y Consejo Nacional de Rectores.
- PAHO. 2003. Dengue. Organización Panamericana de la Salud, en <http://www.paho.org/spanish/hcp/hct/vbd/dengue.htm>
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ramos, P. 2002. Costa Rica: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente según el IX censo de población y V de vivienda. San José, IPEC-OIT y Estado de la Nación.
- Rolla, A. et al. 2003. La repitencia escolar y su relación con las dificultades en la lectura. Documento mimeografiado.
- Sauma, P. 2003. Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- SUGESS. 2002a. Encuesta de opinión sobre el proceso de desconcentración en la Caja Costarricense de Seguro Social. San José, Superintendencia General de Servicios de Salud.
- _____. 2002b. Situación actual de las listas de espera en la Caja Costarricense de Seguro Social, en www.nacion.com/ln/ee/ESPECIALES/documentos/2002/noviembre/12/caja.pdf
- _____. Varios años. Encuestas de satisfacción de usuarios. San José, Superintendencia General de Servicios de Salud.
- SUPEN. 2003. Estadísticas de los fondos administrados por las operadoras de pensiones y de los regímenes básicos y fondos creados por leyes especiales. Diciembre de 2002, en www.supen.fi.cr
- Trejos, J. D. 1999. La microempresa de los noventa en Costa Rica. San José, Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, Proyecto de Apoyo a Programas de Microempresa y Organización Internacional del Trabajo.
- _____. 2003. La inversión social en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. y Sáenz, I. 2003. La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema? Una actualización. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- U.S. Bureau of the Census. 2003. Esperanza de vida y mortalidad infantil. Varios países, en <http://www.census.gov>
- Vargas, J. C. 2003. Entre el norte y el sur: migración Nicaragua-Costa Rica-Estados Unidos. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- Vargas, G. y Campos, I. 2003. Informe final. Balance de la institucionalidad de juventud en Costa Rica. San José, Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven.

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

- Agosin, M. 2002. Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Alonso, E. 2003a. Las políticas de desarrollo productivo en los países centroamericanos. San José, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2003b. Política industrial en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Angulo, J. 2003. Situación actual y perspectivas de los fondos de ahorro colectivo en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- ARESEP 2003. Análisis comparativo del crecimiento del índice de precios de los bienes regulados versus los no regulados. Investigación interna del ARESEP, Dirección de Atención al Usuario. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- BCCR. 2002. Encuesta sobre perspectivas económicas, IV 2002. San José, División Económica, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2003a. Memoria Anual. San José. Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2003b. Informe del sistema financiero. Marzo de 2003. San José, Banco Central de Costa Rica.
- CGR . 2003. Memoria Institucional 2002. San José, Contraloría General de la República.
- Chaves, J. 2003. Participación en el miniforo "Construcción de obra pública severamente limitada". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- COMEX. 2003a. Resumen de los acuerdos comerciales vigentes. San José, Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales, Ministerio de Comercio Exterior.
- _____. 2003b. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Informes de las rondas de negociación, en www.comex.go.cr
- CONAVI. 2003. Informe de Labores, en www.mopt.go.cr/conavi/
- Escuela de Estadística, Observatorio del Desarrollo. 2002. El sentimiento del consumidor sobre la economía nacional, setiembre, 2002. San José, Universidad de Costa Rica.
- FUNDES. 2002. Costa Rica: importancia y sistema institucional del apoyo a la PYME en Costa Rica. Aporte preparado para el Noveno Informe Sobre el Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2003. Simplificación de trámites municipales en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa. 2003. Informe trimestral sobre los flujos de inversión extranjera directa en Costa Rica, 1997-2003. San José, Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa.
- ICT. 2003. Anuario de Turismo 2002. Inédito. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- INEC. 2002. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio de 2002. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- LANAMME. 2003. La gestión de la red vial en Costa Rica en el año 2002. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Liberman, L. 2003. Participación en el miniforo "Retos para el desarrollo del mercado de valores". Informe técnico preparado para el Noveno Informe sobre el Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- MEIC. 2003a. Informe sobre PYME elaborado para el Estado de la Nación. Oficio DM-330-2003. San José, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- _____. 2003b. Memoria Institucional 2002-2003. San José, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- MOPT. 2003. Informe del estado de la red vial nacional. Actividades realizadas, resultados obtenidos. Inédito. San José, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Pratt, L. 2003. Logros y retos del turismo costarricense. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- PROCOMER. 2003. Costa Rica: estadísticas de exportación, 2002. San José. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- Programa de Reversión Productiva. 2002. Programa de Reversión Productiva del Sector Agropecuario Costarricense, en http://www.mercanet.cnp.go.cr/reversion/Estadisticas_Reversion/index.htm
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez, A. 2003. Participación en el miniforo "Retos para el desarrollo del mercado de valores". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Salazar, J. M. 2003. Participación en el miniforo "Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA". San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Sauma, P. y Sánchez M. V. 2003. Énfasis exportador en Costa Rica: efectos en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza. San José, Comisión Económica para América Latina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e International Food Policy Research Institute.
- SUGEVAL. 2002. Informe anual sobre mercado de valores, varios años. San José, Superintendencia General de Valores.
- Torres, R. 2003. Jefe Balanza de Pagos del BCCR. Comunicación personal.
- Trejos, A. 2003. Participación en el miniforo "Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. 1999. La microempresa de los noventa en Costa Rica. San José, Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, Proyecto de Apoyo a Programas de Microempresa y Organización Internacional del Trabajo.
- UCCAEP. 2003. Encuesta trimestral de negocios "Pulso Empresarial". Trimestres I, II, III y IV. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
- Ulate, A. 2000. Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Vargas, L.F. 2003. Participación en el miniforo "Construcción de obra pública severamente limitada". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- ARMONÍA CON LA NATURALEZA**
- Alcorn, J. B. 1993. "Indigenous Peoples and Conservation", en *Conservation Biology* no. 7 (2). Vermont.
- Alfaro, M. et al. 2002. Evaluación del potencial del sector forestal en Costa Rica para la mitigación del cambio climático en el marco del MDL. San José, Proyecto Bosques y Cambio Climático en América Central, FAO-CCAD.
- _____. 2003. El sector forestal costarricense. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Alritchter, M. et al. 1999. Participación comunitaria en procesos de capacitación y producción de materiales didácticos sobre conservación de especies silvestres en Costa Rica. Fase de investigación. San José, Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda.
- Amjoun, B. 1996. Estimation of gear selectivity, growth and mortality parameters, and alternative harvesting strategies: a multiple gillnet fishery for a corvina reina (*Cynoscion albus*) population. Ph.D. Disertation for University of Washington.
- Asamblea Legislativa. 2002. Texto Sustitutivo al Proyecto de Ley del Recurso Hídrico. Expediente nº 14585. Comisión de Asuntos Ambientales. San José, Asamblea Legislativa.
- Astorga, A. y Sequeira, M. 2002. "El sistema de evaluación de impacto ambiental en Costa Rica: diagnóstico evolutivo, situación actual y perspectivas", en: *Evaluación de impacto ambiental en Centroamérica. Los países en acción. Tomo 2.* San José, UICN-CCAD-Gobierno de Holanda.
- Ayales, I. y Solís, V. 2003. Participación en la gestión ambiental. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Bach, O. 2003. Gestión del patrimonio ambiental, 2002. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Barrientos, G. y Miranda, E. 2003. Estudio de impacto ambiental: necesidad de armonizar la protección ambiental con las actividades productivas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Basey, G. 2003. Coordinador de recursos marino-costeros, Área de Conservación Guanacaste. Comunicación personal.
- Bonilla, A. y Brenes, A. 2003. Gestión del riesgo en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Box, L. 1991. "Mapping on a human scale: local knowledge and institutionalized ignorance in development research", en *ITC Journal*. Enschede, International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences, ITC.
- Bulgarelli, C. 1999. Pronunciamiento C-228-99. San José: Procuraduría General de la República.
- Burgos, A. 2003. Normativa ambiental y la agrimensura con propósitos catastrales. San José, Informe técnico preparado para el Proyecto Estado de la Nación.
- CADETI-MINAE. En prensa. Programa de acción nacional de lucha contra la desertificación y degradación de tierras en Costa Rica. San José, Comisión Asesora de Degradación de Tierras-Ministerio de Ambiente y Energía.
- Caduto, M. 1985. "A guide for environmental values". en *Environmental Education Program: Environmental Education Serie 13*, UNESCO-UNEP International.

- Cárdenes, G. et al. 2003. Diagnóstico sobre los efectos del cambio climático en la zona costera del Pacífico Central de Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Cajiao, M.V. 2003. Régimen legal de los recursos marinos y costeros en Costa Rica. San José, IPECA.
- Calvo, C. 2003. Desafíos del área de conservación Tortuguero. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Campos, J. J. et al. 2001. La tala ilegal en Costa Rica: un análisis para la discusión. Informe elaborado por el CATIE a solicitud de la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Turrialba, Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal.
- Carrillo, M.A. et al. 2002. La población costarricense de la Gran Área Metropolitana frente a sus valoraciones sobre la temática ambiental. Consulta mayo del 2003, en <http://www.una.ac.cr/idespo/ops18/pulso18.htm>
- Carrillo, O. 2001. Situación de la industria forestal costarricense. Proyecto TCP/COS/006(A): Mercadeo e industrialización de madera proveniente de plantaciones forestales. San José, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, Ministerio de Ambiente y Energía y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Carvajal, E. 2003. "Aprobados los fondos contra bromuro", en Al Día, 12 de junio del 2003.
- Castillo, L. 2000. Pesticide impact of intensive banana production on aquatic ecosystems in Costa Rica. Doctoral dissertation. Sweden, Department of Systems Ecology, Stockholm University.
- Castillo, L. et al. 1997. "Ecotoxicology and Pesticides in Tropical Aquatic Ecosystems of Central America", en *Environmental Toxicology and Chemistry*, n° 16 (1).
- _____. 2000. "Pesticide residues in the aquatic environment of banana plantation areas in the North Atlantic zone of Costa Rica", en *Environmental Toxicology and Chemistry*, n° 19 (8).
- Castillo, L. y Ruepert, C. 2001. Estudio preliminar de la calidad del agua superficial en la zona de Volcán, Buenos Aries de Puntarenas. Informe para la Defensoría de los Habitantes. Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas. Heredia, Universidad Nacional.
- Castro, L. 1991. Plan Maestro del Transportes en la Gran Área Metropolitana. San José, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- CBM-CCAD-PNUMA-UCR. 2002. Proyecto "Perspectivas de la biodiversidad en Mesoamérica 2002-Hacia un monitoreo por ecosistemas de la biodiversidad en Mesoamérica". Primer avance (para validación). San José, Corredor Biológico Mesoamericano-Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Observatorio del Desarrollo.
- CCAD. 2003. Canon ambiental por vertidos. Un instrumento económico para el control y la prevención de la contaminación hídrica en Costa Rica. San José, Ministerio de Ambiente y Energía-PROSIGA.
- CCF. 2003. Base de datos y estadísticas forestales. San José, Cámara Costarricense Forestal.
- CCSS. 2003. Informe: Generación de desechos hospitalarios en los establecimientos de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social. 2002. San José, Dirección Técnica de Servicios de Salud, Departamento de Saneamiento Básico Institucional, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CCT et al. 2002. Estudio de cobertura forestal de Costa Rica. San José, Centro Científico Tropical, Laboratorio de Sistemas de Observación Terrestre del Departamento de Ciencias de la Tierra y la Atmósfera de la Universidad de Alberta y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- CGR. 2000. Informe de auditoría sobre el proceso de evaluación de impacto ambiental que lleva a cabo la SETENA. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2002. Informe sobre los resultados del estudio presupuestario y financiero de los recursos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, Contraloría General de la República.
- _____. 2003. Memoria Anual 2002. San José, Contraloría General de la República.
- Chacón, D. 2003. Conservación de tortugas marinas en el Caribe Sur de Costa Rica. San José, Asociación ANAI.
- Charpentier, S. et al. 2002. Integración de las políticas ambientales con las políticas públicas: un estudio de casos seleccionados. Proyecto 1030 OC/CR, Componente: Modernización del Estado Costarricense. San José, Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Hacienda.
- Chaverri, F. 2000. "Alternativas al bromuro de metilo como fumigante de suelos", en Taller alternativas al uso de bromuro de metilo en el cultivo de melón. Heredia, Editorial Universidad Nacional.

- _____. 2002a. "La agricultura orgánica y su promoción como alternativa al uso unilateral de plaguicidas en Costa Rica", en *Materia orgánica: características y uso de insumos en suelos de Costa Rica*. Heredia, Editorial de la Universidad Nacional.
- _____. 2002b. *Importaciones y uso de plaguicidas en Costa Rica: análisis del período 1994-1996*. Heredia, Editorial de la Universidad Nacional.
- Chaverri, F. y Blanco, J. 2002. *Importaciones, formulación y uso de plaguicidas en Costa Rica: análisis del período 1992-1993*. Heredia, Editorial de la Universidad Nacional.
- Chaverri, F. y Azofeifa, C. 2003. *El uso de plaguicidas en Costa Rica, efectos sobre la salud pública y el ambiente*. IRET. Aporte para el Noveno Informe sobre el Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Chimbuya, S. et al. 1997. *Assesing rural sustainability: an approach to assesing progress toward sustainability tools and training series*. Gland, Suiza, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.
- CICA. 2003. *Informe final del proyecto de investigación: "Participación del Laboratorio de Calidad de Aire en el Plan Piloto Nacional de Vigilancia de la Calidad del Aire"*. San José, Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional y Ministerio de Salud.
- CINPE. 2003. *Regímenes del recurso hídrico: el caso de Costa Rica*. San José, Centro Internacional en Política Económica y Asociación Mundial del Agua.
- CIPA. 2003. *Situación de los desechos sólidos ordinarios en Costa Rica. Aporte para el Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- CNE. 2002. *Derrame de residuos de plaguicidas, Palmar Sur. Informe n° 3*. San José, Centro de Información y Análisis, Dirección de Gestión en Desastres, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- _____. 2003. *Memoria Anual 2002-2003*. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
- Colchester, M. 1995. *Salvando la naturaleza: pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Colegio de Ingenieros Agrónomos. 2003. *Estadísticas sobre Regencias Forestales*. San José, Fiscalía Ejecutiva, Área Forestal, Colegio de Ingenieros Agrónomos.
- Cortés, J. y Nielsen, V. 2002. "Las ciencias del mar en la Revista Biología Tropical en su 50 aniversario", en *Revista Biología Tropical n° 50*, San José, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.
- CSI. 2003. *Compra de tierras en Áreas Silvestres Protegidas (2002)*. San José, Componente de Sistemas de Información, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Cubero et al. 2001. *Informe preliminar sobre el impacto del turismo de observación de cetáceos en Costa Rica*. San José, PROMAR.
- _____. 2003. *First evidence of organochlorines in blubber samples of cetaceans from Golfo Dulce, Costa Rica (Eastern Tropical Pacific)*. *Marine Mammal Science*. Manuscrito en revisión.
- Cuenca, P. y Ramírez, V. 2002. "Daño del ADN en trabajadoras bananeras expuestas a plaguicidas en Limón, Costa Rica", en *Revista Biología Tropical n° 50*, San José, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.
- Cyrus, E. 2003. *Area de conservación Amistad Caribe: fortalecimiento de la participación local en la administración de las áreas silvestres protegidas y sus beneficios*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- DHR. 2002. *Comentarios del Área de Calidad de Vida de la DHR al Reglamento general sobre organización y procedimientos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- DSE. 2002. *Encuesta de consumo energético nacional en el sector industrial*. San José, Dirección Sectorial de Energía.
- _____. 2003. *IV Plan Nacional de Energía 2002-2016*. San José, Dirección Sectorial de Energía.
- Durán, R. 2003. *Asesor de la Presidencia de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Comunicación personal*.
- Evans, S. 1999. *The Green Republic. A Conservation History of Costa Rica*. Austin, Texas, University of Texas Press.
- Fallas, J. 2003. *Evaluación de la vulnerabilidad a la contaminación del agua subterránea en Costa Rica*. Laboratorio de Teledetección y sistemas de información geográfica, Universidad Nacional. Aporte al Noveno Informe sobre el Estado de la Nación. Heredia Proyecto Estado de la Nación.
- FAO et al. 2001 *Inventario Forestal Nacional al 2001*. San José, Oficina de la Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza y Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

- Fiedler, P.C. 2002. "The annual cycle and biological effects of the Costa Rica Dome", en *Deep-Sea Research*, n° 49.
- Figuerola, J. 2003. Miembro de los comités de vigilancia de recursos naturales (COVIRENAS). Información sobre la gestión del movimiento ecologista en relación con el pago por servicios ambientales. Comunicación personal.
- FONAFIFO. 2003. Estadísticas sobre el PSA. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Forest Stewardship Council. 2003. Estadísticas sobre certificación forestal en el mundo, en www.fscoax.org.
- Foro Ambiental, 2002. *Hacia una agenda ambiental para el desarrollo: un reto nacional*. San José, Fundación CR-USA.
- Gámez, L. 2003. Recursos hídricos: el desafío de consolidar una visión de país. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Gámez, L. y Vega, E., 2003. Implicaciones económicas de los eventos hidrometeorológicos en Costa Rica. San José, Comité Regional de Recursos Hidráulicos y Asociación Mundial del Agua, Comité Técnico Asesor para Centroamérica.
- Giro, P. 2001. Anexo 1: Síntesis de la agenda ambiental mundial. Eventos estratégicos y convenciones internacionales en materia ambiental y sus implicaciones para las políticas ambientales en Costa Rica. San José, Informe técnico sin publicar, preparado para el Proyecto Estado de la Nación como insumo del Foro Ambiental.
- Gobierno de Costa Rica. 2001. Decreto Ejecutivo 29834-MINAE (Límites del Parque Nacional Isla del Coco), en *La Gaceta* n° 195, 10 de octubre de 2001.
- _____. 2002a. Decreto Ejecutivo 29415- MP-MIVAH-MINAE (Plan Regional de Desarrollo Urbano), en *La Gaceta* n° 75, 19 de abril de 2001.
- _____. 2002b. Decreto Ejecutivo 30344-MINAE (Ampliación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Playa Hermosa), en *La Gaceta* n° 92, 15 de mayo de 2002.
- _____. 2002c. Decreto Ejecutivo 30478- MINAE (Manejo de bosques), en *La Gaceta* n° 112, 12 de junio de 2002.
- _____. 2002d. Decreto Ejecutivo 30479-MINAE (Parque Nacional La Cangreja), en *La Gaceta* n° 112, 12 de junio de 2002.
- _____. 2002e. Decreto Ejecutivo 30719-MINAE (Declaración del refugio Nacional de Vida Silvestre Isla Chora), en *La Gaceta* n° 189, 2 de octubre de 2002.
- _____. 2003. Decreto Ejecutivo 30653 S-MAG-MINAE-MEIC (Consejo Nacional de Aguas), en *La Gaceta* n° 12, 17 de enero de 2003.
- González, C. 2003. El desarrollo energético en el ámbito ambiental. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- González, F. 2003. Responsable del Sistema de Evaluación de Mejoramiento Continuo de la Calidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía. Comunicación personal.
- González, M.E. 2002. Índice de rezago social. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz del censo del 2000". San José, Proyecto Estado de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Centro Centroamericano de Población y Academia Nacional de Ciencias.
- Guevara, B. y Chacón, M. 1992. Territorios indios en Costa Rica: orígenes, situación actual y perspectivas. San José, García Hermanos S.A.
- Guindon, C. 1996. "The importance of forest fragments to the maintenance of regional biodiversity in Costa Rica", en Schelhas y Russel (editores). *Forest Patches*. Washington D.C., Island Press.
- Herrera, M. 2000. Evaluación del modelo de desarrollo de plantaciones forestales en la Región Huetar Norte, según los factores relevantes en la planificación regional de plantaciones forestales. Tesis de grado en Ingeniería en Ciencias Forestales. Heredia, Universidad Nacional.
- Hidalgo, M. 2002. Proyecto de reforestación industrial nacional para el período 2003-2030. Heredia, Universidad Nacional y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Hilje, I. et al. 1987. El uso de plaguicidas en Costa Rica. San José, Editorial de la Universidad Nacional Estatal a Distancia.
- ICAA. 2002. Programa Bandera Azul Ecológica. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- _____. 2003. Memoria Institucional 2002, Administración 2002-2006. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- ICE. 2002. Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica. 2001-2002. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2003. Costa Rica: porcentaje de cobertura eléctrica. Datos del censo de junio de 2000. San José, Centro de Planificación Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.

- ICT. 2002a. Programa de Certificación de Sostenibilidad Turística. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. 2002b. Plan general de desarrollo turístico sostenible 2002-2012. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- IGN. 2003. Nuevo mapa oficial de la República de Costa Rica. Mapa del territorio de la República de Costa Rica. San José, Instituto Geográfico Nacional.
- INBio. 2002. Un INBio a la altura: grandes logros institucionales. Informe de Labores 2002. San José, Instituto Nacional de Biodiversidad.
- INCOPESCA. 2002. Informe de Labores 2002. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- _____. 2003. Estadísticas de pesca. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- Induni, G. 2003. Equipo Gerencia de Áreas Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Comunicación personal.
- INISEFOR. 2002. Memoria. La investigación en relación con el manejo de las especies forestales nativas del bosque seco tropical. San José, Instituto de Investigación y Servicios Forestales, UNA.
- IPS, 2002. Estrategia financiera para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Informe técnico. Heredia, Instituto de Políticas para la Sostenibilidad.
- _____. 2003. Desarrollo de una base metodológica para el cálculo del canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua en la cuenca del río Grande de Tárcoles. Preparado para la Comisión del Río Grande de Tárcoles. San José, MINAE.
- IRET. 2003. Importación de plaguicidas en Costa Rica 1992-2000. Base de datos del Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.
- Isla, A. 2002. "Comercialización de la naturaleza para el desarrollo sostenido: implicaciones para las comunidades de La Fortuna y Z-Trece en Costa Rica", en Revista de Ciencias Sociales, n° 95. San José, Universidad de Costa Rica.
- Jiménez, A. 2003. Adaptación al cambio climático: primeros pasos sobre el agua. San José, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza-ORMA.
- Jiménez, M.L. 2003. Directora Ejecutiva CONAGEBIO. Comunicación personal.
- Jiménez, Q. 2003. Diputado del Bloque Patriótico Parlamentario. Comunicación personal.
- Jones, J. R. 1990. Colonization and Environment; Land Settlement Projects in Central America. Tokyo, United Nations University Press.
- _____. 2003. Cambio de uso de la tierra en Costa Rica: el mapeo y la deforestación. Aporte preparado para el Noveno Informe sobre el Estado de la Nación. Turrialba, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- Jurado, J. 2003. Participación en el miniforo "Garantías ambientales: una propuesta de reforma constitucional". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Kaune, C. 2002. "Certificación, una estrategia nacional para lograr sostenibilidad y competitividad en el sector turístico", en Fürst y Hein (editores). Turismo de larga distancia y desarrollo regional en Costa Rica: estudios sobre las relaciones económico-ecológicas entre turismo y desarrollo sostenible en los ámbitos globales, nacionales y microrregionales. San José, DEI.
- Kempton, et al. 1996. Environmental Values in American Culture. Cambridge, MIT Press.
- Kleinn, Ch. et al. 2000. "Forest area in Costa Rica: a comparative study of tropical forest cover estimates over time", en Environmental Monitoring and Assessment, n°73.
- Klotchkov, V. 2003. Situación con el uso del espacio público del centro de San José. San José, Municipalidad de San José.
- Kohlmann, B. et al. 2002. Costa Rica desde el espacio / from space. San José, Fundación Neotrópica.
- Lai, H. et al. 1993. "Management strategies for the tropical Corvina Reina, *Cynoscion albus*, in a multi-mesh size gillnet artisanal fishery", en Proceedings of the International Symposium on Management Strategies for Exploited Fish Populations. Alaska, Sea Grant College Program.
- Lázaro, C. 2003. Líder indígena brunca. Comunicación personal.
- Lentini, V. 2003. Comentarios del estudio nacional sobre valores ambientales de las y los costarricenses. San José, Unimer R.I.
- Lizano, O. 2002. "Mareas extraordinarias", en La Nación, 19 de junio de 2002.
- López, R. y Rojas, I. 2001. Diagnóstico y propuesta sobre el fortalecimiento de la SETENA. San José, Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza.

- Madrigal, A. 2002. Creencias, actitudes y valores de los vecinos de San Antonio, La Mansión y Quebrada Honda del cantón de Nicoya, Guanacaste, sobre los humedales. Tesis de Licenciatura en Biología Tropical. Heredia, Escuela de Ciencias Biológicas, Universidad Nacional.
- Madrigal, E. 2003. Secretario General de SETENA. Comunicación personal.
- Madrigal, P. 2003. Costa Rica en la agenda internacional. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Madriz, B. 2002. Base de datos de las reservas naturales privadas. Informe Proyecto (RLA/97/G31). San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- MAG. 2003. Memoria Anual 2002. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Mariño, L. 2003. Instituto Costarricense de Electricidad. Comunicación personal.
- Martínez, E. 1999. Macroinvertebrados bentónicos de Palo Verde. Tesis de Licenciatura en Biología. Heredia, Universidad Nacional.
- Mc. Carthy et al. 2001. Climate Change, 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge, University Press
- MINAE. 2000. Primera comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. San José, Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2002. Estrategia para el control de la tala ilegal 2002-2007. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- MINAE-PNUMA. 2002. GEO Costa Rica. San José, Observatorio del Desarrollo-Universidad de Costa Rica.
- MINAE-SINAC. 2002. Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad. Informe Nacional Anual, 2001. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2003. Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad. Informe Nacional Anual, 2002. San José, Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- MINAE-SINAC-FUNDECOR. 2003. Mitos y realidades de la deforestación en Costa Rica, en www.fundecor.org
- Montoya, F. 2003. Avances en materia de desertificación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Mora, O. 2003. Dirección de Sociedad Civil-MINAE. Comunicación personal.
- Mora, D. y Portugués, F. 2003. Situación de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2002. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Mota, C. 1994. La formación y la vivencia de los valores en las escuelas costarricenses. Serie de Publicaciones n° 2, Módulo Autoformativo n° 7. San José, Ministerio de Educación Pública.
- Mug, M. y Rodríguez, K. 2003. Estado de los recursos marinos en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Municipalidad de San José. 2003. Memoria 2002. San José, Dirección de Sanidad, Municipalidad de San José.
- Municipalidad de San José et al. 2002. Proyecto "Monitoreo de la contaminación de los ríos de San José". Resumen Ejecutivo. San José, Municipalidad de San José, Dirección de Hidrología y Laboratorio Nacional de Aguas.
- Obando, V. 2002. Biodiversidad de Costa Rica. San José, Instituto Nacional de Biodiversidad.
- Obando, V. et al (editores). 1999. Estrategia Nacional de Conservación. San José, Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Nacional de Biodiversidad y Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- ONF/PROFOR/FONAFIFO. 2002. Impacto económico del uso de la madera en Costa Rica. San José, Oficina Nacional Forestal, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y PROFOR.
- OPS/ICAA. 2002. Análisis sectorial agua potable y saneamiento de Costa Rica. Informe final. San José, Organización Panamericana de la Salud e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Ortiz, E. et al. 2003. Impacto del programa de pago de servicios ambientales en Costa Rica como medio de reducción de la pobreza en los medios rurales. San José, Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA).
- Quesada, J. 2003. Participación en el miniforo "Garantías ambientales: una propuesta de reforma constitucional". San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Palacios, J. 1993. "Algunos aspectos biológicos pesqueros para el ordenamiento de las pesquerías del camarón blanco, *Penaeus stylirostris* en el golfo de Nicoya, Costa Rica", en Gunther y Kleijn (editores). Simposio Investigación Acuícola (Acuicultura y Pesca) en Centroamérica. San José, Universidad de Costa Rica.
- Palacios, J. et al. 1993. "Estructura poblacional de *Penaeus stylirostris* (Decapoda: Penaeidae), en el golfo de Nicoya, Costa Rica", en Revista Biología Tropical n° 41 (2). San José, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.
- PLAGSALUD. 2001. Manipulación, consumo y residuos de plaguicidas en las hortalizas y frutas. San José, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, Agencia Danesa de Cooperación Internacional y Centro de Investigaciones en Contaminaciones Ambientales, Universidad de Costa Rica.
- _____. 2002a. Intoxicaciones por plaguicidas en Costa Rica. Informe epidemiológico. San José, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud y Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional.
- _____. 2002b. Subregistro de las intoxicaciones agudas por plaguicidas. San José, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud y Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional.
- PNDU. 2002. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Fase II. San José, Consejo Nacional de Planificación Urbana y Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Poder Judicial. 2003. Información suministrada por la Fiscalía Ambiental. San José, Ministerio Público, Poder Judicial.
- Porras, A. y Villarreal, A. 1986. Deforestación en Costa Rica: implicaciones sociales, económicas y legales. San José, Editorial Costa Rica.
- PROCOMER. 2002. Costa Rica: estadísticas de exportación, 2001. San José. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
- _____. 2003. Costa Rica: estadísticas de exportación 2002. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pujol, R. 1983. Encuesta de origen y destino, julio de 1982. Análisis y resultados. San José, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Universidad de California y Universidad de Costa Rica.
- _____. 2002. Estudios de indicadores urbanos en el área metropolitana de San José. San José, Consejo Nacional de Vialidad y Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica.
- Quesada, M. 2002. "Cerros de Jesús: una iniciativa de gestión ambiental comunitaria en Nicoya, Costa Rica", en Seminario sobre Ecosistemas Forestales. San José, INISEFOR.
- Quesada, R. 2003. Investigador del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Comunicación personal.
- Rainforest Alliance Certified. 2002. Annual Report, en www.rainforest-alliance.org
- Ramírez, A. I. y Ramírez, C. M. 1980. Esterilidad masculina causada por la exposición laboral al nematocida 1,2-dibromo-3-cloropropano, en Acta Médica n° 23. San José, Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica.
- RECOPE. 2002. Informe mensual de ventas, diciembre de 2002. San José, Gerencia de Mercadeo y Distribución, Dirección de Servicio al Cliente, Refinadora Costarricense de Petróleo.
- Reynolds, J. 2002. Manejo integrado de las aguas subterráneas: un reto para el futuro. San José, Universidad Estatal a Distancia.
- Reynolds, J. y Fraile, J. 2002. "Presente y futuro de las aguas subterráneas en el Valle Central", en Manejo integrado de las aguas subterráneas: un reto para el futuro. San José, Universidad Estatal a Distancia.
- Riteve S y C. 2003. Informe sobre las actuaciones realizadas por Riteve S y C en el año 2002. San José, Riteve S y C.
- Roberts, M. C. y Hawkins, J. P. 2000. Reservas totalmente protegidas: una guía. Campaña Mares en Peligro, Washington D.C., WWF.
- Rodríguez, M. 2001. Valores, creencias, actitudes y conductas de los caficultores del país sobre la biodiversidad dentro y fuera del cafetal. Tesis de Licenciatura en Biología Tropical con énfasis en Manejo de Recursos Naturales. Heredia. Escuela de Ciencias Biológicas, Universidad Nacional.
- Rodríguez, J. 2001. "Diversidad y distribución de los cetáceos de Costa Rica (Cetacea: delphinidae, physeteridae, ziphiidae y balaenopteridae)", en Revista de Biología Tropical n° 49. San José, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.

- _____. 2003. PROMAR. Comunicación personal.
- Rodríguez, M. y Garita, N. s.f. Análisis del estudio de creencias, conductas y valores ambientales de los caficultores. Heredia, Instituto Nacional de Biodiversidad.
- Rojas, J. R. et al. 2000. "Shark Fisheries in Central America: A Review and Update", en *Uniciencia*, n° 17. Heredia, Universidad Nacional.
- Román, M. 2001. Anexo 3: Tendencias recientes de la situación ambiental en Costa Rica: sistematización de los capítulos "Armonía con la naturaleza" de los informes Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, ediciones 1 a 6. San José, Informe técnico sin publicar, preparado para el Proyecto Estado de la Nación como insumo para el Foro Ambiental.
- Sáenz, G. 2003. Coordinador Proyecto Osa. The Nature Conservancy. Comunicación personal.
- Salas, A. 2003. Ingeniero de WPP. Comunicación personal.
- Schelhas, J. y Charpentier, C. 2001. Resultados de la encuesta sobre fragmentos de bosque en ocho comunidades vecinas del Parque Internacional La Amistad. Documento mimeografiado. Heredia, Universidad de Cornell y Universidad Nacional.
- SENARA e ICAA. 2002. Proyecto interinstitucional: estudios hidrogeológicos de los acuíferos de las márgenes norte y sur del río Virilla, Valle Central, Costa Rica. San José, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- SEPSA. 2001. Boletín Estadístico n° 12. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- SETENA. 2002. Informe técnico. Proyecto de Modernización. San José, Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Sevilla, C. 2003. Mapas de las áreas indígenas y zonas de vegetación en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- SINAC. 2001. Estadísticas sobre establecimiento de plantaciones forestales mediante incentivos forestales y pago de servicios ambientales en el período 1979-2000. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2002a. Informe Nacional Anual, 2001. San José, Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2002b. Auditoría a planes de manejo y permisos en potrero. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2003. Informe anual sobre discapacidad remitido al MIDEPLAN. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- SINAC-MINAE. 2003. Informe Nacional sobre el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas. Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Solís, V. 2003. Coopesolidar R.L. Comunicación personal.
- Soto, G. 2003. Proyecto de fortalecimiento de la capacidad nacional para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Comunicación personal.
- Stallmeister, P. y Leifert, H. 2000. El programa de pago de servicios ambientales, PSA, en reservas indígenas. Universidad Técnica de Munich.
- Swaby, A. 2003. Líder indígena. Comunicación personal.
- Tabash, F. y Palacios, J. 1996. "Stock assessment of two penaeid prawn species, *Penaeus occidentalis* and *Penaeus stylirostris* (Decapoda: Penaeidae), in Golfo de Nicoya, Costa Rica", en *Revista Biología Tropical* n° 44. San José, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.
- Tenorio, L. 2001. Geógrafo, consultor independiente sobre poblaciones indígenas. Comunicación personal.
- Troëng, S. 2002. Panorámica sobre el Área de Conservación Tortuguero. Manuscrito. San José, Caribbean Conservation Corporation.
- Troëng, S. et al. (en prensa). "Leatherback turtle *Dermochelys coriacea* nesting along the Caribbean coast of Costa Rica", en *Proceedings of the 21st Annual Symposium on Sea Turtle Biology and Conservation*, Philadelphia, Pennsylvania.
- Ugalde, A. y Solís, V. (editores). 2002. Avances del Foro Ambiental 2001-2002. San José, Fundación CRUSA.
- UICN-ORMA et al. 2002. La gente y la naturaleza. Sistematización del proyecto "Educación participativa sobre la gente y la naturaleza en Osa, Costa Rica". San José, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza-ORMA.
- UNIMER. 2002. Estudio nacional sobre valores ambientales de las y los costarricenses. San José, UNIMER, La Nación, P&G, Amanco y ULACIT.

- Valdés, J. et al. 2003. El aire en la Costa Rica urbana. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Van Wendel, B. et al. 2001. "Chronic nervous system effects of long-term occupational exposure to DDT", en *Lancet* 2001, n° 357.
- Vargas, E. 2003. Los pueblos indígenas y la conservación en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Vargas, J. 2001. Anexo 2: Síntesis de los ejercicios estratégicos ambientales realizados en Costa Rica durante los últimos veinticinco años. San José, Informe técnico sin publicar, preparado para el Proyecto Estado de la Nación como insumo para el Foro Ambiental.
- Vargas, J.A. 2003. Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología, UCR. Comunicación personal.
- Vargas, L. 2002. El sector eléctrico en Costa Rica: retos y perspectivas. Heredia, Centro Internacional de Política Económica, Universidad Nacional.
- Vásquez, A. 2003. Directivo de INCOPECA por la industria atunera. Comunicación personal.
- Ward, T. et al. 2002. Policy Proposals and Operational Guidance for Ecosystem-Based Management of Marine Capture Fisheries. Australia, WWF.
- Weitzner, V. y Fonseca, F. 2000. "Cahuita, Limón, Costa Rica: del conflicto a la colaboración", en Bucles (editor). *Cultivar la paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*. Ottawa, CIID.
- Wesseling, C. 1997. Health effects from pesticide use in Costa Rica, an epidemiologic approach. Estocolmo, Institute of Environmental Medicine, Division of Epidemiology, Karolinska Institute.
- Wesseling, C. et al. 2002a. "Safe use of pesticides: a developing country point of view", en Pimentel (editor). *Encyclopedia of Pest Management*. New York: Marcel Dekker.
- _____. 2002b. "Long-term neurobehavioral effects of mild poisoning with organophosphate and n-methyl carbamate pesticides among banana workers", en *Int J Occup Environ Health* 2002, n°8.
- _____. 2003b. ¿Por quiénes votaron los que votaron y cuántos dejaron de votar? San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Agenda política de las mujeres costarricenses y otras organizaciones. 2002. Los 12 puntos: demandas de mujeres costarricenses en las elecciones del 2002. San José.
- ARESEP. 2003. Informe de Labores 2002. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Asamblea Legislativa. 2002. Ley del Presupuesto Ordinario de la República 2002. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2003a. Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. 1 de enero 2002 al 19 de febrero 2003. San José, Centro de Información Estadística, Asamblea Legislativa.
- _____. 2003b. Unidad de análisis de la gestión parlamentaria: proyectos presentados a la corriente de la Asamblea legislativa en el año 2002. San José, Asamblea Legislativa.
- Barahona, F. et al. 1999. El Proceso de Concertación Nacional; balance y perspectivas. San José, Consejo Nacional de Rectores y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CADEXCO et al. 2002a. Pacto Fiscal: un acuerdo para enfrentar los desafíos del siglo XXI. San José, Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP) y Movimiento Solidarista.
- CADEXCO et al. 2002b. Propuesta de los sectores productivos: Costa Rica. Hacia la tercera república frente a los desafíos nacionales del siglo XXI. San José, Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP), Movimiento Solidarista.
- Casas, K. 2002. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- _____. 2003. Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Carrillo, F. 2001. "Una década de reforma de la justicia en América Latina", en Carrillo (editor). *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Alfaro, R. 2003a. Gestión presupuestaria municipal en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Cerdas, R. 2003. Participación en el miniforo "la Declaración de Alajuela: garantiza o no los derechos de Costa Rica". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- CGR. 2002. Informe DFOE-SM-233/2002. Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Municipales, Contraloría General de la República.
- _____. 2003. Memoria Anual 2002. San José, Contraloría General de la República.
- Colegio de Abogados de Costa Rica. 2003. Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial. San José, Colegio de Abogados de Costa Rica.
- Demoscopia. 2003. Encuesta primer año de gobierno. San José, Demoscopia S.A.
- DHR. 2002. Informe de Labores 2001-2002, San José, Defensoría de los Habitantes.
- _____. 2003. Informe de Labores 2001-2002. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Espinoza, R. et al. 2003. Las elecciones de alcalde y el sistema democrático: percepciones y expectativas de la población costarricense. Ponencia para el Primer Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, agosto de 2003. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- FENASCO. 2002. Memoria Anual 2002. San José, Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios.
- Franceschi, H. 2003. Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Fonseca, O. 1999. Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones. Comunicación personal.
- González, M. E. 2002. Índice de rezago social. Ponencia presentada en el simposio "Costa Rica a la luz del Censo del 2000". San José, Proyecto Estado de la Nación, Instituto de Estadística y Censos, Centro Centroamericano de Población y Academia Nacional de las Ciencias.
- Herrera, M. 2002.a. "Alerta por gasto electoral", en La Nación, 22 de marzo de 2002.
- _____. 2002b. "Pocos candidatos a alcaldías reportan ayudas", en La Nación, 8 de octubre de 2002.
- _____. 2003. "Tesorero rechaza su responsabilidad", en La Nación, 9 de mayo de 2003.
- Herrera, M. y Vizcaíno, I. 2003. "Partidos políticos sin secreto bancario", en La Nación, 9 de mayo de 2003.
- IFAM. 2002. Compendio temático para fortalecer la gestión municipal. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Jurado, J. 2003. "Peligroso rediseño del sistema constitucional", en La Nación, 27 de julio de 2003.
- Mesa Indígena de Costa Rica. 2002. "Propuesta de acción en el marco de un nuevo concepto de desarrollo de los pueblos indígenas en Costa Rica", en Propuesta para una modernización en la institucionalidad indígena. San José, Mesa Indígena de Costa Rica.
- Ministerio de Justicia. 2003. Memoria 2002. San José, Ministerio de Justicia y Gracia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2003. Informe de Labores 2001-2002. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Moya, R. "Fiscalía pide desestimar denuncia", en La Nación, 12 de noviembre de 2002.
- Murillo, A. 2003. La conducción de la política exterior en 2002. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Muñoz, H.A. 1999. Análisis jurídico: la ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios para la protección de sus derechos civiles y políticos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- MTSS. 2001. Estudio especial sobre la persecución sindical en el período 1993-2000. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- _____. 2002. Informe anual de labores de la DNI, labor de las regionales. Área de Inspección de Trabajo. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- O'Donnell, G. et al (compiladores). 2003. Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Buenos Aires, Editorial Homo Sapiens.
- Oreamuno, F. 2003. Compilación de datos sobre desempeño parlamentario en el 2002, para el Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- PGR. 2003. Informe de labores 2002. San José, Procuraduría General de la República.
- Poder Judicial. 2003a. Información estadística suministrada por el Departamento de Planificación, Sección Estadística. San José, Poder Judicial.

- _____. 2003b. Informe de Labores 2002. Departamento de Publicaciones e Impresos. San José, Poder Judicial.
- _____. Varios años. Anuarios de Estadísticas Judiciales. San José, Poder Judicial.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramírez, A. y Moya, R. 2002. "TSE traslada caso a la Fiscalía", en La Nación, 25 de setiembre de 2002.
- Rodríguez, J. C. 2003. Sala Constitucional y equilibrio de poderes, 2003. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sánchez, G. 2003. El desempeño democrático en la articulación de las posiciones nacionales en el proceso de negociación del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sen, A. 1999. Development as freedom. New York, Oxford University.
- Shugart, M. 2001. "Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización", en Carrillo (editor). Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Solana, E. 2003. La administración de justicia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Tovar, R. 2003. Participación en el miniforo "La Declaración de Alajuela: garantiza o no los derechos de Costa Rica". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Transparencia Internacional. 2003. Comentarios al capítulo sobre Fortalecimiento de la democracia, sometido a validación en junio de 2003. Inédito. San José.
- TSE. 2002. División Territorial Electoral. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- _____. 2003. Resultados y declaratorias de elección de alcaldes, síndicos, concejos de distrito, intendentes y concejos municipales de distrito. Elecciones del 1 de diciembre del 2002 y 19 de enero del 2003. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- UCCAEP. 2002. Pacto de Solidaridad Social (Pasos). Propuesta del sector empresarial. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
- Urcuyo, C. (en prensa). La nueva configuración del sistema de partidos.
- Venegas, I. 2002. "Indagarán donaciones a partidos", en La Nación, 23 de octubre de 2002.
- Villalobos, C. 2002a. "Finanzas angustian al PLN", en La Nación 1 de marzo de 2002.
- _____. 2002b. "Fiscal confirma fallas con donaciones", en La Nación, 13 de noviembre de 2002.
- _____. 2002c. "Partidos prometen transparencia", en La Nación, 2 de febrero de 2002.
- Villarreal, E. y González, E. 2003. Rendición de cuentas e instituciones de control. San José, Proyecto Estado de la Nación.

CAPÍTULO ESPECIAL SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMA

- Agosin, M. 2002. Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Balsells, E. y Fuentes, J. A. 2003. Integración económica en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Guatemala, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- Banco Central de Nicaragua, 2003. Estadísticas de comercio, en www.bc.gob.ni
- Banco Mundial. 1997. World Development Report 1997. Washington, Banco Mundial.
- _____. 2001. Recursos hídricos per cápita, en <http://www.worldbank.org/poverty/health/data/index.htm>2001.

- _____. 2002. World Development Indicators. CD-ROM. Washington, Banco Mundial.
- Caribbean Basin Economic Recovery Act. 1983. Public Law 98-67, Title II, 97 Stat. 384, 5 de agosto de 1983. Bethesda, MD, Congressional Information Service, Inc.
- Caribbean Basin Trade Partnership Law. 2000. Title II of the Trade and Development Act. Washington.
- Casas, K. 2002. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- CELADE. 2000. América Latina: población por años calendario y edades simples 1995-2005. Boletín demográfico n° 66. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- _____. 2002. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. Boletín demográfico n° 69. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- _____. 2003. Boletín demográfico n°. 71. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- CEPAL. 2001a. Istmo centroamericano: medio siglo de estadísticas macroeconómicas, 1950-2000. CD-ROM. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2001b. Panorama social de América Latina 2000-2001. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2002a. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2002b. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2002c. Panorama social de América Latina 2001-2002. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2003. Istmo centroamericano: evolución económica durante 2002. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ganuzza et al, 2001. Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90. Argentina, Editorial Universidad de Buenos Aires y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gobierno de la República de Honduras. 2001. Estrategia para la reducción de la pobreza. Tegucigalpa, Gobierno de la República de Honduras.
- INEC-Costa Rica. 2002. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, julio de 2001. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Lora, E. y Panizza, U. 2002. Structural Reforms in Latin America under Scrutiny. Documento de trabajo preparado para el seminario "Reformando reformas", realizado en el marco de la reunión anual de los gobernadores del BID y la Cooperación Interamericana de Investigación, celebrada en Fortaleza, Brasil, en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-470.pdf>
- Mortimore, M. et al. 1997. La competitividad internacional: un análisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina. Serie Desarrollo Productivo, n° 40. CEPAL/UNCTAD.
- ONU. 2001. World Urbanization Prospects. The 1999 Revision. Nueva York, Organización de Naciones Unidas.
- OPS/OMS. Varios años. Informes de la situación de los programas de malaria en las Américas, 1996 al 2001. Washington D.C., Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud, en <http://www.paho.org/spanish/hcp/hct/mal/malaria.htm>
- _____. 2003. Dengue. Washington D.C., OPS/OMS, en <http://www.paho.org/spanish/hcp/hct/vbd/dengue.htm>
- Pérez, H. 2003. América Central, un mosaico étnico y cultural. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- PNUD. 1990. Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 1996. Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2002. Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-El Salvador. 2001. Informe sobre Desarrollo Humano. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-Nicaragua. 2000. El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000. Managua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2000. Séptimo Informe. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región. 1999. Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Región.
- Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano. 2002. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002. Panamá, Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- Putnam, L. 2002. La población afrocostarricense en el Censo 2000. Simposio "Costa Rica a la luz del Censo 2000". San José, Proyecto Estado de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Centro Centroamericano de Población y Academia Nacional de las Ciencias.
- Ranis, G. y Stewart, F. 2002. Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina, en Revista de la CEPAL, n° 78. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rodrik, D. 1999. The new global economy and the developing countries: making openness work. Policy essay n° 24. Washington, Overseas Development Council.
- Sauma, P. 2003. Equidad social en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- Sen, 1999. Development as freedom. Nueva York, Oxford University Press.
- SIECA, 2003. Página web de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, en: www.sieca.org.gt
- SIPRI, 2001. SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security. Oxford, Oxford University Press y Stockholm International Peace Research Institute.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. 2002. Desarrollo humano, mujeres y salud: quinto informe 2002. Guatemala, Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.
- Solano, E. 2002. La población indígena de Costa Rica según el Censo 2000. Simposio "Costa Rica a la luz del Censo 2000". San José, Proyecto Estado de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Centro Centroamericano de Población y Academia Nacional de las Ciencias.
- Trejos, J. D. 2002. El trabajo decente y el sector informal en los países del istmo centroamericano. San José, informe preliminar de consultoría realizada para la Oficina Internacional del Trabajo.
- US Bureau of Economic Analysis. 2001. Direct Investment Abroad: Detail for Historical-Cost Position and Related Capital and Income Flows. Washington, US Bureau of Economic Analysis.
- USITC. 2003. Interactive Tariff and Trade Data Web, en www.dataweb.usitc.gov, United States International Trade Commission.
- USTR. 2003. Free Trade with Chile. Summary of the U.S.-Chile Free Trade Agreement, en www.ustr.gov.
- Vallejo, J.M. y Lousa, M. 2002. Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Compendio Estadístico

La actualización, año con año, del Compendio Estadístico y de las definiciones y notas técnicas que comprenden esta sección del Informe permite, a los diferentes usuarios de información, sustentar procesos de estudio, análisis y seguimiento del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible.

En esta edición el Compendio presenta series estadísticas para el período 1992-2002, provenientes de 32 fuentes oficiales. Cuenta con más de 240 variables, agrupadas en cuatro grandes temas, a saber: social, económico, político y ambiental. Estas variables se encuentran desagregadas por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros.

Su revisión en forma anual permite actualizar y ajustar las series con la información más reciente, incorporar nuevas variables y discontinuar otras. Para esta publicación se integraron siete nuevas variables, relacionadas con desempleo, accidentes de tránsito y transporte: tasa neta de participación, tasa de subempleo visible, tasa de subempleo invisible, tasa de ocupación, accidentes de tránsito (heridos leves, heridos graves y muertes *in situ*), tasa de vehículos livianos (por mil habitantes), tasa de autobuses (por mil habitantes). Se presenta la variable “hogares por nivel de pobreza” con desagregación por regiones de planificación y se eliminaron las variables “número de líneas telefónicas directas facturadas” y “Brillo solar” de los apartados económico y ambiental, respectivamente.

Se incluye también en esta ocasión un apartado especial con datos de los últimos tres censos de población y vivienda (1973, 1984, 2000), mediante el cual es posible apreciar los cambios

intercensales experimentados por las variables seleccionadas. Los temas de este apartado se relacionan con estadísticas demográficas, servicios básicos de la población, educación, características de empleo y servicios básicos de las viviendas.

A partir de este año se mantendrá actualizado en esta sección del Informe, un cuadro con algunos indicadores seleccionados que permitirán observar la evolución de Costa Rica en el largo plazo.

En la edición anterior se mencionaron algunos cambios que sufrió la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples en los últimos años, y que deben ser tomados en cuenta al realizar comparaciones. Para este año se deben considerar también los cambios realizados a la clasificación de rama de actividad de las variables “fuerza de trabajo” y “población ocupada”, de la siguiente manera: el nombre de la rama de actividad a la izquierda del “/” corresponde a la serie 1992-2000, clasificación (CIU-2) y el nombre de la rama de actividad a la derecha del “/” corresponde a la serie del 2001 en adelante, clasificación (CIU-3).

Después del Compendio Estadístico se encuentran las notas técnicas, que conviene consultar para una mejor comprensión e interpretación de los datos. Estas contienen un listado alfabético por grandes temas de las variables, así como las fuentes, las definiciones, la metodología de cálculo y las respectivas notas técnicas.

El Proyecto Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de información y a su personal, por el apoyo y la colaboración brindados durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información.

El Compendio Estadístico puede ser consultado en la página www.estadonacion.or.cr.

Estadísticas sociales

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Desarrollo humano											
Índice de desarrollo humano											
Valor del IDH	0,842	0,852	0,848	0,883	0,884	0,889	0,889	0,801	0,797	0,821	0,832
Posición en IDH	42	42	39	28	31	33	34	45	48	41	42
Índice de desarrollo relativo al género											
Valor del IDG				0,763	0,813	0,825	0,818	0,795	0,789	0,813	0,824
Posición en IDG				29	31	36	39	42	46	42	41
Índice de potenciación de género											
Valor del IPG				0,474		0,494	0,503	0,550	0,553	0,571	0,670
Posición en IPG				22		26	28	23	24	23	19
Demografía											
Población total	3.191.249	3.274.971	3.372.604	3.469.787	3.564.631	3.656.519	3.747.006	3.837.674	3.925.331	4.008.265	4.089.609
Por sexo											
<i>Masculina</i>	1.622.703	1.665.244	1.715.260	1.764.975	1.813.346	1.859.976	1.905.866	1.951.858	1.996.350	2.038.585	2.080.026
<i>Femenina</i>	1.568.546	1.609.727	1.657.344	1.704.812	1.751.285	1.796.543	1.841.140	1.885.816	1.928.981	1.969.680	2.009.583
Densidad de población	62,5	64,1	66,0	67,9	69,8	71,6	73,3	75,1	76,8	78,4	80,0
	(habitantes por kilómetro cuadrado)										
Tasa bruta de natalidad	25,6	24,6	24,6	23,8	23,2	22,5	21,8	21,9	21,4	19,2	17,6
	(por 1.000 habitantes)										
Tasa general de mortalidad	3,9	3,9	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2	4,2	4,1	3,9	3,7
	(por 1.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad infantil	13,7	13,7	13,0	13,2	11,8	14,2	12,6	11,8	10,2	10,8	11,2
	(por 1.000 nacidos vivos)										
Tamaño promedio del hogar	4,2	4,2	4,3	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	3,9
	(personas)										

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Esperanza de vida al nacer	76,6	76,7	76,4	76,2	76,7	76,9	77,0	77,3	77,7	77,7	78,5
	(años)										
Por sexo											
Hombres	74,3	74,6	74,1	73,9	74,6	74,5	74,8	74,9	75,3	75,6	76,2
Mujeres	79,0	78,9	78,7	78,6	78,9	79,4	79,2	79,8	80,2	79,9	81,0
Nacimientos totales	80.164	79.714	80.391	80.306	79.203	78.018	76.982	78.526	78.178	76.401	71.144
Hospitalarios	74.917	75.319	75.748	75.996	75.327	73.751	72.240	74.846	75.184	73.019	70.707
Nacimientos en madres adolescentes	13.200	13.389	14.339	14.760	14.954	15.249	15.374	16.041	16.610	15.461	14.454
Menores de 15 años	459	480	501	564	538	526	569	597	611	601	473
De 15 a 19 años	12.741	12.909	13.838	14.196	14.416	14.723	14.805	15.444	15.999	14.860	13.981
Empleo											
	(porcentajes)										
Tasa de desempleo abierto	4,1	4,1	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1	6,4
Por sexo											
Hombres	3,5	3,6	3,5	4,6	5,3	4,9	4,4	4,9	4,4	5,2	5,6
Mujeres	5,4	5,3	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	8,2	6,8	7,6	7,9
Tasa neta de participación			53,1	53,9	52,2	53,8	55,3	54,8	53,6	55,8	55,4
Por sexo											
Hombres			75,3	75,9	73,7	74,5	75,6	75,1	72,8	73,7	73,2
Mujeres			31,6	32,4	31,1	33,5	35,6	35,5	35,0	38,6	38,2
Tasa de subempleo visible	2,8	2,6	3,5	3,7	4,4	4,2	4,8	4,8	3,8	4,3	4,9
Por sexo											
Hombres			3,0	3,2	4,0	3,6	4,1	3,9	3,3	3,7	3,9
Mujeres			4,5	4,9	5,2	5,6	6,3	6,6	4,8	5,5	6,8
Tasa de subempleo invisible	3,6	2,0	2,4	2,1	3,3	3,2	2,7	3,0	3,0	3,3	3,3
Por sexo											
Hombres			2,8	2,5	3,8	3,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,8
Mujeres			1,6	1,3	2,1	2,1	1,8	2,0	2,2	2,9	2,2
Tasa de ocupación			50,9	51,1	49,0	50,7	52,2	51,5	50,8	52,4	51,8
Por sexo											
Hombres			72,7	72,5	69,7	70,9	72,3	71,4	69,6	69,8	69,1
Mujeres			29,7	30,3	28,5	31,0	32,7	32,6	32,6	35,7	35,2
Fuerza de trabajo	1.086.988	1.143.324	1.187.005	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	1.535.392	1.653.321	1.695.018
Por zona											
Urbana	488.788	518.695	551.198	573.239	561.290	594.753	629.709	683.293	951.372	1.023.803	1.046.458
Rural	598.200	624.629	635.807	658.333	659.624	706.872	746.831	700.159	584.020	629.518	648.560
Por sexo											
Hombres	762.094	801.387	829.883	856.299	853.394	892.647	928.056	925.223	1.024.301	1.068.789	1.099.119
Mujeres	324.894	341.937	357.122	375.273	367.520	408.978	448.484	458.229	511.091	584.532	595.899
Por edad											
12-14	19.462	19.752	24.992	26.009	22.217	22.636	23.765	20.618	16.344	18.691	16.688
15-19	114.969	123.676	130.634	132.543	123.051	138.024	144.357	135.149	149.049	156.818	150.155
20-24	169.579	173.613	169.032	184.885	168.427	178.242	192.622	198.172	226.012	243.499	251.132
25-29	157.986	171.900	172.627	171.722	174.376	174.541	182.800	180.201	190.622	201.585	211.160
30-39	300.646	303.059	317.899	324.661	329.588	343.664	358.996	382.597	411.394	426.797	439.602

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
40-49	178.124	192.005	202.730	215.556	231.328	245.449	260.030	261.908	315.972	351.157	362.477
50-59	91.858	102.368	108.190	112.602	109.850	126.127	136.981	129.662	150.880	166.113	174.051
60-69	38.326	39.380	44.190	45.585	44.593	55.439	55.450	51.540	54.788	63.682	64.451
70 y más	11.949	12.981	14.628	16.162	14.719	15.938	17.462	17.609	16.720	21.324	18.179
Ignorado	4.089	4.590	2.083	1.847	2.765	1.565	4.077	5.996	3.611	3.655	7.123
Por rama de actividad											
Agríc.caza silví. pesca/Agríc. y ganadería	259.052	256.816	252.232	260.970	259.032	263.385	270.781	270.843	261.761	247.335	256.451
/Pesca										7.950	9.283
Exp. minas y canteras/Minas y canteras	1.554	1.789	2.160	2.713	2.301	1.520	1.646	2.299	2.842	2.151	2.305
Industrias manufactureras	204.016	204.943	212.947	202.738	202.128	203.859	216.005	217.024	225.001	250.778	241.017
Electricidad, gas y agua	13.416	15.954	17.096	12.578	12.373	14.136	13.278	13.562	11.962	20.351	22.430
Construcción	65.904	70.814	78.572	79.809	71.448	89.132	89.151	89.514	104.764	117.340	117.836
Com. mayor y menor/Com. y reparación	179.960	204.078	218.367	239.158	238.963	249.235	267.062	286.558	327.609	307.905	318.700
/Hoteles y restaurantes										92.186	90.027
Transporte, almacenaje y comunicaciones	50.205	53.257	60.190	64.362	61.598	67.218	75.217	77.004	92.507	88.570	94.000
Establecimientos financieros	38.538	47.488	51.515	51.818	51.916	64.095	73.695	68.580	82.129		
Intermediación financiera										30.568	33.602
Actividades inmobiliarias y empresariales										30.568	33.602
Administración pública										74.832	74.314
Enseñanza										87.364	94.719
Salud y atención social										60.364	54.229
Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.	258.370	267.604	276.626	298.086	296.741	328.023	346.403	338.731	402.891	62.945	61.067
Hogares con servicio doméstico										81.140	89.726
Organizaciones extraterritoriales										2.310	2.548
Actividad no bien especificada	9.055	13.952	10.741	10.221	11.146	8.593	11.211	7.344	10.933	6.027	5.611
Busca por primera vez	6.918	6.629	6.559	9.119	13.268	12.429	12.091	11.993	12.993	15.924	17.518
Por sector institucional											
Sector privado	903.701	954.372	999.409	1.043.123	1.033.650	1.108.173	1.169.525	1.196.858	1.297.551	1.407.635	1.445.810
Organismos internacionales	3.194	2.168	2.629	2.448	2.030	1.383	3.577	2.828	1.990	2.533	2.430
Ignorado	949	298	524	506	360	537	1.187	0	0	75	0
Gobierno Central	82.084	81.172	81.692	78.719	81.306	88.295	89.914	84.964	109.740	108.547	109.810
Instituciones autónomas y semiautónomas	82.744	89.383	88.384	90.123	83.300	80.729	92.261	78.693	101.329	107.348	108.232
Municipalidades	7.398	9.302	7.808	7.534	7.000	10.079	7.985	8.116	11.789	11.259	11.218
Población ocupada	1.042.957	1.096.435	1.137.588	1.168.055	1.145.021	1.227.333	1.300.005	1.300.146	1.455.656	1.552.924	1.586.491
Por zona											
Urbana	467.573	497.859	527.548	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296
Rural	575.384	598.576	610.040	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195
Por región											
Central			749.669	769.117	757.497	806.494	862.288	852.411	984.232	1.042.426	1.060.719
Chorotega			78.625	84.288	79.627	84.334	84.279	88.760	100.732	112.644	110.971
Pacífico Central			63.357	63.907	61.208	66.538	67.226	68.037	74.036	76.863	79.367
Brunca			102.836	101.629	99.448	117.920	117.873	113.408	103.129	109.127	109.820
Huetar Atlántica			89.487	92.081	93.258	94.099	107.333	113.322	120.427	132.628	140.902
Huetar Norte			53.614	57.033	53.983	57.948	61.006	64.208	73.100	79.236	84.712
Por sexo											
Hombres	735.698	772.463	801.162	817.175	808.083	849.192	887.490	879.626	979.138	1.013.039	1.037.498
Mujeres	307.259	323.972	336.426	350.880	336.938	378.141	412.515	420.520	476.518	539.885	548.993
Por edad											
12-14	17.636	17.220	22.268	23.704	19.058	20.506	20.615	17.157	14.547	16.978	15.464
15-19	102.990	109.688	117.033	111.168	103.965	118.353	121.208	112.315	126.840	129.724	121.785

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
20-24	159.938	163.632	158.716	171.077	153.003	161.239	176.351	178.611	206.651	216.773	223.031
25-29	151.502	164.341	166.404	165.809	164.390	165.409	173.870	168.701	181.321	191.207	198.173
30-39	293.356	295.342	308.172	313.278	314.412	331.302	344.624	368.323	397.271	409.759	421.947
40-49	173.601	189.506	198.493	211.226	222.338	237.433	253.398	254.219	308.301	339.500	348.968
50-59	90.143	100.711	106.309	109.754	106.431	122.363	133.489	126.898	146.891	161.811	169.573
60-69	37.857	38.424	43.630	44.429	44.364	53.576	55.076	50.652	53.571	62.354	62.896
70 y más	11.911	12.981	14.516	15.899	14.295	15.587	17.348	17.406	16.652	21.163	17.947
Ignorado	4.023	4.590	2.047	1.711	2.765	1.565	4.026	5.864	3.611	3.655	6.707
Por rama de actividad											
Agric.caza silvi. pesca/Agric. y ganadería	251.152	247.903	243.579	252.364	247.871	252.718	261.584	256.454	251.226	234.323	242.742
Pesca										7.573	8.766
Exp. minas y canteras/Minas y canteras	1.501	1.589	2.123	2.713	2.095	1.479	1.595	2.131	2.508	1.795	2.305
Industrias manufactureras	197.151	196.769	203.498	192.795	188.941	190.974	203.501	203.995	215.604	232.907	226.277
Electricidad, gas y agua	12.960	15.864	16.807	12.296	11.832	13.645	13.103	13.249	11.712	19.557	21.859
Construcción	61.354	67.362	74.562	73.286	64.064	84.017	81.176	82.623	97.053	107.886	106.580
Com. mayor y menor/Com. y reparación	172.701	194.528	209.673	225.811	224.858	234.211	251.735	268.577	310.173	292.858	303.355
Hoteles y restaurantes										85.956	82.459
Transporte, almacenaje y comunicaciones	48.836	51.978	58.394	62.283	58.517	65.770	73.272	74.611	90.459	86.043	90.238
Establecimientos financieros	37.742	46.561	50.613	49.774	50.518	62.465	70.119	65.386	78.907		
Intermediación financiera										29.248	32.016
Actividades inmobiliarias y empresariales										92.735	103.187
Administración pública										73.306	71.871
Enseñanza										85.007	91.895
Salud y atención social										59.437	52.998
Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.	250.873	260.283	267.983	287.114	285.719	313.927	333.685	326.194	388.185	60.900	58.529
Hogares con servicio doméstico										75.595	83.411
Organizaciones extraterritoriales										2.167	2.548
Actividad no bien especificada	8.687	13.598	10.356	9.619	10.606	8.127	10.235	6.926	9.829	5.631	5.455
Por categoría ocupacional											
Patrón socio activo	50.330	54.016	76.177	71.508	80.615	90.364	102.624	105.280	83.200	123.423	124.860
Trabajador cuenta propia	205.019	215.074	204.845	219.063	212.514	240.948	232.328	233.669	298.351	315.633	329.150
Asalariado	750.140	788.312	817.507	833.786	815.477	858.094	922.223	922.617	1.041.393	1.068.885	1.083.416
Familiar sin sueldo	37.468	39.033	39.059	43.698	36.415	37.927	42.830	38.580	32.712	44.983	49.065
Por tamaño de establecimiento											
De 1 a 4 empleados	448.852	485.020	508.592	529.922	529.656	583.476	603.344	612.733	651.615	707.956	742.973
De 5 a 9 empleados	66.307	67.843	89.553	84.315	97.916	104.107	110.585	105.556	115.666	117.850	118.311
Más de 10	512.599	526.927	511.819	537.533	497.318	517.463	556.878	554.994	656.366	695.052	694.261
Ignorado	15.199	16.645	27.624	16.285	20.131	22.287	29.198	26.863	32.009	32.066	30.946
Por sector institucional											
Sector privado	869.635	917.454	961.324	993.514	975.397	1.050.541	1.109.812	1.128.534	1.234.992	1.328.326	1.361.803
Organismos internacionales	3.002	2.168	2.252	2.200	1.930	1.383	3.462	2.828	1.946	2.155	2.430
Ignorado	949	298	524	506	319	537	1.187	0	0	75	0
Gobierno Central	80.672	79.760	79.534	76.379	79.212	85.576	87.802	83.642	107.563	106.478	107.254
Instituciones autónomas y semiautónomas	81.354	87.495	86.146	88.287	81.281	79.424	90.206	77.343	99.826	105.363	104.737
Municipalidades	7.345	9.260	7.808	7.169	6.882	9.872	7.536	7.799	11.329	10.527	10.267
Por categoría ocupacional según zona											
Zona urbana	467.573	497.859	527.548	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296
Patrón socio activo	21.173	26.162	34.960	35.728	38.710	43.134	50.886	51.232	50.842	78.213	79.321
Trabajador cuenta propia	78.784	92.353	86.713	91.798	83.849	102.198	93.550	110.965	167.458	183.045	184.091
Asalariado	360.572	372.886	396.480	402.193	393.826	405.872	441.597	466.296	673.347	688.078	694.989
Familiar sin sueldo	7.044	6.458	9.395	10.963	8.130	8.546	9.838	12.245	9.578	15.224	16.895
Zona rural	575.384	598.576	610.040	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195
Patrón socio activo	29.157	27.854	41.217	35.780	41.905	47.230	51.738	54.048	32.358	45.210	45.539

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Trabajador cuenta propia</i>	126.235	122.721	118.132	127.265	128.665	138.750	138.778	122.704	130.893	132.588	145.059
<i>Asalariado</i>	389.568	415.426	421.027	431.593	421.651	452.222	480.626	456.321	368.046	380.807	388.427
<i>Familiar sin sueldo</i>	30.424	32.575	29.664	32.735	28.285	29.381	32.992	26.335	23.134	29.759	32.170

Ingreso promedio mensual en ocupación principal

(colones corrientes)

Por rama de actividad

<i>Agríc.caza silví. pesca/Agríc. y ganadería</i>	21.170	26.026	30.490	36.469	40.283	47.370	55.184	64.902	71.717	69.656	75.004
<i>Pesca</i>										199.547	134.516
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	30.812	41.275	50.756	59.973	88.983	68.480	77.768	99.575	70.791	84.406	151.428
<i>Industrias manufactureras</i>	30.127	35.824	42.810	51.562	59.604	70.725	81.762	91.399	108.865	121.804	139.171
<i>Electricidad, gas y agua</i>	52.965	66.717	72.638	97.793	91.375	103.814	128.135	140.022	147.913	193.780	218.383
<i>Construcción</i>	29.178	36.907	44.789	52.551	62.778	70.995	85.356	89.855	103.891	119.720	122.755
<i>Com. mayor y menor/Com. y reparación</i>	32.077	38.283	47.274	56.478	66.421	73.804	85.414	98.026	109.569	121.357	136.288
<i>Hoteles y restaurantes</i>										118.342	104.407
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	40.165	52.776	58.250	69.922	81.214	86.948	110.116	117.048	142.506	158.908	162.849
<i>Establecimientos financieros</i>	54.851	63.076	82.201	87.497	103.376	112.175	136.992	149.443	174.461		
<i>Intermediación financiera</i>										249.056	279.903
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>										160.220	159.541
<i>Administración pública</i>										205.101	208.763
<i>Enseñanza</i>										177.447	190.093
<i>Salud y atención social</i>										201.776	243.545
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	35.135	44.548	51.621	62.214	71.290	79.632	94.036	102.545	121.103	104.757	117.276
<i>Hogares con servicio doméstico</i>										42.162	43.044
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>										288.875	293.812
<i>Actividad no bien especificada</i>	32.241	31.120	42.505	40.536	67.180	60.627	67.363	80.542	120.190	96.173	228.164
Por sector institucional											
<i>Público</i>	50.381	63.125	72.824	91.271	104.459	119.798	144.336	155.549	174.230	206.855	219.267
<i>Privado</i>	27.269	33.896	41.420	48.643	56.275	64.152	75.836	86.009	100.502	113.006	122.947

(1984=100)

Índice de salario mínimo nominal promedio	392,7	448,9	523,0	630,5	755,4	887,7	1.025,30	1.153,1	1.272,4	1.418,6	1.538,2
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	-----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

(1984=100)

Índice de salario mínimo real promedio	99,4	103,5	106,7	104,4	106,0	109,9	113,8	116,3	115,6	115,9	115,1
---	-------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

(1984=100, a diciembre de cada año)

Índice de salario mínimo real	100,8	102,2	101,9	100,0	103,8	110,3	111,9	113,3	113,7	115,2	112,3
--------------------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

(colones corrientes, julio de cada año)

Salario mínimo <i>minorum</i>	20.826	22.078	24.859	29.485	37.646	45.240	51.584	57.460	63.544	71.968	77.584
--------------------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Gasto público

(millones de colones corrientes)

Gasto social	169.568,7	213.947,2	271.765,7	320.641,7	409.538,7	506.452,7	610.955,5	718.645,5	851.334,9	1.007.053,0	1.144.337,6
Educación	44.948,0	55.804,1	70.569,6	79.938,0	107.661,3	130.561,7	161.890,2	185.188,0	231.216,9	277.500,8	332.897,0
Salud	50.928,1	62.822,7	79.348,6	96.384,3	118.280,6	138.500,6	172.779,0	213.330,7	246.627,7	289.832,1	342.286,6
Asistencia social	52.175,5	66.938,1	88.089,0	107.347,8	132.043,5	182.790,0	213.151,0	248.191,5	293.112,2	339.522,6	355.139,4
Vivienda	19.846,8	25.586,7	30.015,1	33.746,6	47.294,9	48.731,4	56.621,0	65.735,0	73.296,0	90.082,0	104.519,0
Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.670,3	2.795,6	3.743,4	3.255,0	4.258,4	5.869,6	6.514,3	6.200,3	7.082,1	10.115,5	9.495,6

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(colones de 1999)											
Gasto social real per cápita	133.412,2	149.398,8	162.324,9	151.117,2	159.871,6	170.195,7	179.434,4	187.260,7	195.454,4	203.516,1	207.628,2
Educación	35.363,9	38.967,9	42.151,0	37.674,5	42.027,7	43.875,8	47.546,3	48.255,3	53.084,1	56.080,3	60.400,7
Salud	40.068,9	43.868,9	47.394,7	45.425,6	46.173,2	46.543,5	50.744,3	55.588,5	56.622,2	58.572,4	62.104,4
Asistencia social	41.050,3	46.742,7	52.615,3	50.592,6	51.545,8	61.427,4	62.601,3	64.672,4	67.294,4	68.614,4	64.436,4
Vivienda	15.614,9	17.867,1	17.927,9	15.904,6	18.462,5	16.376,4	16.629,3	17.128,9	16.827,7	18.204,7	18.963,9
Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.314,1	1.952,2	2.235,9	1.519,9	1.662,4	1.972,5	1.913,2	1.615,6	1.625,9	2.044,2	1.722,9
Salud											
Población total servida por acueducto	3.089.605	3.210.565	3.262.053	3.219.457	3.226.736	3.368.207	3.574.507	3.824.593	3.965.322	4.089.609	
Por ente administrador											
ICAA	1.370.241	1.506.099	1.590.804	1.629.273	1.562.230	1.583.333	1.569.027	1.637.967	1.659.781	1.717.161	1.892.272
Municipalidades		687.421	656.316	669.335	699.662	607.133	724.992	842.099	653.713	637.668	670.309
CAAR		777.655	802.391	802.391	813.017	890.195	926.336	937.839	1.098.496	963.376	980.980
ESPH		94.700	136.281	136.281	142.579	144.392	146.169	154.919	180.000	185.726	191.481
Ministerio de Salud		21.948	22.912	22.912	0	0	0	0	0	0	0
Acueductos privados		1.782	1.861	1.861	1.970	1.683	1.683	1.683			
Acueductos privados + fácil acceso									136.013	358.137	252.327
Sin información									96.590	103.254	102.240
Población total servida por alcantarillado	742.211	785.623	788.157	733.168	753.386	761.974	718.236				
Por ente administrador											
ICAA	600.368	656.272	675.561	678.095	628.060	641.067	647.090	629.551			
Municipalidades		38.736	35.020	35.020	32.818	35.246	37.153	37.842			
CAAR		0	27.805	27.805	22.514	26.698	26.888				
ESPH		47.052	47.052	47.052	49.604	50.224	50.692	50.692			
Acueductos privados		151	185	185	173	151	151	151			
Abortos realizados en hospitales de la CCSS	8.368	8.509	8.547	8.253	9.009	8.705	8.850	9.160	9.711	8.220	8.332
Enfermedades de transmisión sexual											
Gonorrea	3.937	1.815	2.072	2.305	1.811	1.987	2.118	1.945	1.269	1.278	1.487
Sífilis	1.781	981	1.184	1.502	1.279	1.452	1.386	905	775	796	760
Chancro blando	138	77	122	257	231	145	113	84	42	43	55
Uretritis no gonocócica	2.347	573	946	1.086	774	556	561	471	99	80	109
SIDA	127	127	163	200	117	177	284	219	275	150	84
(por 10.000 habitantes)											
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	38,8	39,0	40,5	41,8	40,6	38,7	39,0	39,0	39,2	38,8	36,7
Enfermedades del aparato circulatorio	11,9	12,2	12,6	12,4	12,5	11,1	11,2	11,9	12,4	12,1	11,0
Tumores	8,1	8,1	8,1	8,4	8,4	7,8	8,0	8,1	8,1	8,5	7,9
Clasificación suplementaria de causas externas	4,7	4,5	4,9	5,0	4,6	4,4	4,5	4,7	4,8	4,4	2,6
Enfermedades del aparato respiratorio	3,8	3,7	4,0	4,6	4,3	4,3	4,6	4,1	3,9	3,9	3,1
Enfermedades del aparato digestivo	2,2	2,4	2,4	2,7	2,6	2,4	2,6	2,6	2,7	2,5	4,5
Las demás causas	8,1	8,1	8,3	8,8	8,3	8,7	8,2	7,6	7,3	7,4	7,4
(por 100.000 habitantes)											
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria											
Dengue	0,0	143,3	421,6	152,8	66,6	406,7	69,7	68,2	128,8	235,1	304,4
Diarrea	2.917,5	2.692,1	2.688,0	3.206,4	2.903,2	3.240,8	3.528,7	3.632,9	4.320,8	3.814,9	2.905,9
Gonorrea	124,6	56,4	62,7	68,6	52,6	56,6	56,3	50,4	33,3	31,8	23,4
Hepatitis	23,9	37,1	23,3	38,8	25,2	33,9	39,3	55,3	45,5	39,9	27,8
Intoxicaciones por alimentos	22,5	13,8	13,8	12,5	14,3	16,2	17,7	20,3	18,8	20,7	12,9

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	34,8	21,7	27,8	31,3	30,9	35,3	34,6	36,5	36,6	92,5	52,0
Paludismo	220,2	156,7	133,8	133,9	158,7	141,3	136,5	103,7	48,7	33,9	0,0
Rubéola	5,1	12,2	3,3	3,1	1,4	1,2	2,8	39,0	2,3	2,9	0,1
Sarampión	74,5	10,4	3,1	1,3	1,4	0,8	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0
SIDA	5,2	3,9	4,9	5,9	3,4	7,1	7,5	5,7	7,0	3,5	1,0
Sífilis	56,4	30,5	35,8	44,7	37,1	41,4	36,9	23,5	20,3	19,8	18,7
Tos ferina	1,1	0,9	0,6	0,7	0,6	0,9	0,8	0,3	0,6	1,3	0,8
Tuberculosis	13,0	13,4	5,3	7,8	20,6	18,0	16,6	17,5	24,0	24,2	17,3

(porcentajes)

Cobertura de vacunación en niños

VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	92	88	87	86	85	97	89	86	80	94	94
SRP - sarampión (1 año)	69	88	88	93	83	100	86	89	82	85	94

(por 100.000 habitantes)

Tasa de mortalidad por suicidio	4,8	5,0	5,0	6,3	6,1	5,1	5,9	6,5	6,3	5,1	6,6
Por sexo											
Hombres	8,1	8,4	8,1	10,2	10,7	8,6	10,5	11,4	11,2	8,7	
Mujeres	1,5	1,7	1,8	2,2	1,4	1,6	1,2	1,6	1,5	1,4	

Mortalidad por accidentes de tránsito	457	434	546	514	417	582	630	671	696	676	672
Por provincia											
San José	171	149	188	169	152	179	202	185	210	200	202
Alajuela	80	69	108	94	80	120	114	115	144	124	130
Cartago	36	31	39	42	36	61	51	49	64	44	47
Heredia	26	28	40	31	27	41	51	50	69	54	58
Guanacaste	49	41	45	46	36	45	51	78	55	74	71
Puntarenas	56	53	55	53	40	71	58	79	82	76	67
Limón	77	63	71	79	46	65	103	115	72	104	97

(personas)

Accidentes de tránsito											
Heridos leves	7.488	7.549	9.041	8.499	9.196	8.363	11.288	12.129	13.507	16.404	14.587
Heridos graves	1.317	1.363	1.617	1.425	1.496	1.607	2.359	2.425	2.562	2.914	2.783
Muertos in situ	230	235	291	285	260	307	324	305	336	353	322

Intoxicaciones por plaguicidas	257	382	583	989	794	924	655	679	757	641	674
---------------------------------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

Seguridad social

(a junio de cada año)

Asegurados directos activos en seguro de salud	790.759	836.809	867.623	890.053	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790
Por rama de actividad											
Agricultura, ganadería, silvicultura	112.352	115.138	111.743	127.083	126.476	127.187	132.181	135.476	130.866	135.262	136.461
Minas y canteras	1.749	1.326	1.381	1.625	1.604	1.515	1.563	1.448	1.442	1.270	1.350
Industria manufacturera	132.302	137.637	136.139	138.739	132.306	136.418	136.032	135.074	133.399	127.327	122.282
Electricidad, gas y agua	14.552	16.160	16.534	17.420	12.722	12.463	12.840	13.209	15.539	9.938	10.475
Construcción	23.828	26.864	30.315	27.774	25.010	25.357	28.937	31.786	30.784	36.461	40.779
Comercio	88.555	101.600	109.561	110.638	110.160	110.971	116.155	124.846	128.870	130.253	134.447
Transporte, almacenamiento, comunicación	19.911	20.771	21.765	26.766	26.585	27.627	28.351	31.672	33.043	41.645	42.174
Establecimientos financieros	34.709	38.143	41.003	42.742	45.099	46.305	49.761	54.518	59.679	80.904	88.059
Servicios	217.756	219.572	225.778	211.544	218.581	225.082	236.458	247.365	253.887	228.174	242.135
Actividades no especificadas	154	15	326	402	279	676	2	4	12		
Actividad ignorada	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.572	113.628

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Por sector institucional											
Asalariados	595.163	625.662	643.481	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731
<i>Empresa privada</i>	423.839	455.189	467.850	478.533	478.692	488.404	505.446	529.851	535.045	527.934	545.473
<i>Instituciones autónomas</i>	98.628	96.669	99.734	97.279	89.733	88.534	96.551	101.384	102.973	103.468	107.516
<i>Gobierno Central</i>	66.648	67.829	69.942	72.192	74.828	77.727	77.612	79.329	80.817	89.842	95.088
<i>Servicio doméstico</i>	6.048	5.975	5.955	5.928	5.981	6.071	6.261	6.542	7.213	6.359	6.654
No asalariados	195.596	211.147	224.142	236.121	242.661	270.529	288.812	309.587	312.768	200.203	177.059
<i>Cuenta propia</i>	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.877	113.628
<i>Convenios especiales</i>	50.705	51.564	51.064	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431
(miles)											
Consultas totales del seguro de salud											
	8.839	8.759	9.278	9.781	10.346	11.116	11.986	12.630	12.728	13.353	14.122
Consulta externa	7.044	6.908	7.183	7.590	7.028	8.591	9.191	9.578	9.413	9.863	10.575
<i>Medicina general</i>	3.780	3.759	3.995	4.233	4.568	4.858	5.352	5.582	5.367	5.505	6.014
<i>Especialidades</i>	2.349	2.287	2.291	2.384	2.459	2.634	2.465	2.476	2.369	2.473	2.581
<i>Odontología</i>	682	633	650	706	738	796	1.056	1.195	1.350	1.533	1.609
<i>Otros profesionales</i>	233	229	247	264	281	302	316	323	327	352	371
Consulta de urgencias	1.795	1.851	2.093	2.191	2.299	2.524	2.795	3.051	3.313	3.488	3.545
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud											
	6.224	6.131	5.860	5.947	5.953	5.924	5.922	5.910	5.861	5.880	5.860
Días cama en hospitales en seguro de salud											
	2.277.903	2.231.963	2.137.914	2.170.642	2.178.154	2.162.240	2.160.999	2.156.974	2.144.871	2.145.704	2.138.928
Medicina	451.389	445.130	415.072	425.873	430.265	435.462	446.160	449.765	522.212	517.271	591.191
Crónicos	551.674	507.811	493.019	483.400	468.424	448.587	448.950	447.313			
Cuidados intensivos	15.828	15.818	16.060	16.060	16.470	15.445	14.438	13.505			
Cirugía	532.852	526.085	498.301	512.552	515.619	519.170	513.241	517.725	558.698	557.175	558.643
Ginecología y obstetricia	375.194	384.469	368.125	373.517	383.984	384.408	384.137	381.330	378.444	381.351	380.109
Pediatría	271.754	276.348	271.849	272.654	284.492	282.604	279.040	272.940	213.533	206.923	286.971
Cirugía niños	57.066	56.082	58.934	65.081	59.107	57.644	56.394	57.302	74.484	88.207	
Pensión (pago directo)	22.146	20.220	16.554	21.505	19.793	18.920	18.639	17.094	16.986	15.542	14.779
Psiquiatría									380.514	379.235	379.235
Días paciente en hospitales de la CCSS en seguro de salud											
	1.840.787	1.766.631	1.733.331	1.742.653	1.766.175	1.755.275	1.720.426	1.737.316	1.751.622	1.767.482	1.738.756
Medicina	383.766	367.968	372.528	378.377	389.066	389.890	396.706	412.097	470.459	469.500	473.584
Crónicos	452.092	429.108	415.830	401.103	398.007	393.174	381.222	369.721			
Cuidados intensivos	11.320	11.931	12.602	12.568	12.141	11.423	10.152	9.663			
Cirugía	437.587	406.155	409.331	413.449	421.671	416.366	407.127	416.320	449.402	459.636	452.844
Ginecología y obstetricia	295.227	284.069	280.704	291.184	292.656	288.697	280.374	285.709	292.307	290.637	280.834
Pediatría	213.585	221.634	195.437	197.284	207.348	212.362	203.883	201.373	153.877	147.875	210.669
Cirugía niños	37.217	36.572	39.811	40.131	38.369	37.656	35.029	36.055	68.004	79.648	
Pensión (pago directo)	9.993	9.194	7.088	8.557	6.917	5.707	5.933	6.378	5.929	5.327	5.756
Psiquiatría									311.644	314.859	315.069
(miles)											
Medicamentos despachados en farmacias de la CCSS											
	24.706	25.362	27.268	28.883	30.840	32.535	35.204	38.262	38.855	41.952	45.824
Por área de atención											
<i>Hospital</i>	2.279	2.400	2.821	3.033	3.607	3.886.006	4.138	4.461	4.665	5.037	5.498
<i>Consulta externa</i>	17.035	17.220	17.398	18.091	20.158	21.554.401	23.563	25.270	14.198	13.504	
<i>Urgencias</i>	2.954	3.141	3.924	4.212	4.433	5.004.775	5.345	5.968	6.029	6.647	6.966
<i>Medicina mixta</i>	711	770	772	715	771	779	779	892	912	913	959

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Médico de empresa</i>	723	752	749	630	619	484	523	681	546	574	616
<i>Otros centros médicos</i>	1.004	1.079	1.604	2.203	1.254	827	858	992	1.348	1.361	1.599
<i>EBAIS</i>									11.158	12.261	
<i>Copias de recetas</i>										1.655	2.435
Días de incapacidad por institución											
INS	1.409.564	1.417.981	1.480.002	1.304.474	1.159.259	1.473.407	1.509.877	1.502.509	1.631.386	1.543.506	
CCSS	4.714.557	4.958.332	4.971.475	4.641.204	4.639.382	4.756.089	4.898.389	5.069.398	5.152.486	4.968.746	4.894.499
<i>Enfermedad</i>	3.436.978	3.629.583	3.613.144	3.297.887	3.281.281	3.431.276	3.581.366	3.741.049	3.769.746	3.698.083	3.665.004
<i>Maternidad</i>	1.277.579	1.328.749	1.358.331	1.343.317	1.358.101	1.324.813	1.314.424	1.327.855	1.379.978	1.269.835	1.228.452
INS							2.599	494	2.762	828	1.043
(miles de colones corrientes)											
Gastos por incapacidades de la CCSS	2.671.283	3.455.321	3.632.769	4.027.838	5.380.540	6.240.568	7.367.236	8.269.111	8.890.688	10.319.128	13.228.000
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud											
Enfermedad	512.761	533.708	553.088	501.866	470.107	487.498	511.221	560.336	552.764	558.227	552.767
Enfermedad	496.614	517.598	537.128	487.267	456.000	473.504	497.607	546.646	538.023	546.167	540.883
Maternidad	16.147	16.110	15.960	14.599	14.107	13.994	13.614	13.690	14.741	12.060	11.884
Población cubierta por seguro de salud											
Asalariado	3.184.290	3.260.236	3.336.184	3.412.133	3.489.287	3.566.443	3.643.597	3.720.753	3.797.907	3.933.975	
Asalariado	595.163	625.662	643.481	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	730.857	
Familiar asegurado directo	1.397.814	1.476.521	1.491.430	1.543.434	1.501.744	1.467.441	1.553.053	1.498.398	1.487.680	1.649.328	
No asegurado	439.432	449.913	460.393	464.050	359.048	410.141	386.356	402.245	470.940	491.746	
Cuenta propia	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	133.391	
Convenio	50.705	51.564	51.064	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.431	
Asegurado por el Estado y familiares	300.279	234.886	240.205	221.789	420.110	427.973	395.389	457.653	459.547	487.813	
Pensionado IVM	74.456	77.370	82.773	87.054	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	
Pensionado régimen especial	28.027	30.002	31.614	33.985	35.215	38.138	43.348	45.181	47.609	49.412	
Pensionado régimen no contributivo	49.761	50.934	57.269	61.464	67.726	69.983	70.694	68.897	67.594	76.718	
Familiar pensionado	103.762	103.801	104.877	110.304	120.360	122.936	116.896	113.823	113.526	132.959	
(miles)											
Ingresos hospitalarios de la CCSS	297,6	297,0	295,7	297,0	297,1	303,9	304,7	313,7	308,1	308,2	298,5
Medicina	38,8	39,5	39,0	41,7	40,9	42,8	43,0	45,1	48,0	48,8	48,8
Ginecología y obstetricia	122,7	123,8	123,4	124,4	124,9	125,6	125,2	128,2	127,7	125,6	120,0
Pediatría	58,1	57,5	58,8	58,8	49,3	48,4	59,2	60,4	38,6	39,4	50,0
Cirugía	65,9	64,2	64,1	61,3	71,5	64,0	65,9	68,5	74,0	74,3	71,6
Pensión	3,8	4,0	3,0	3,1	2,5	2,7	2,8	2,9	2,8	2,4	2,4
Cuidados intensivos	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4			
Crónicos	7,7	7,4	6,7	7,0	7,3	7,9	8,2	8,2			
Cirugía de niños									11,8	12,3	
Psiquiatría									5,2	5,5	5,6
Partos atendidos en maternidades de la CCSS											
	75.067	75.086	75.855	76.163	75.420	73.875	72.618	74.928	75.306	73.072	67.850
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS											
	15.674	15.761	16.013	16.155	16.055	15.414	15.414	16.476	16.023	16.206	14.893
Pensionados en régimen de seguro de pensiones											
	74.456	77.370	82.773	87.054	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Por riesgo											
<i>Invalidez</i>	24.802	26.027	27.388	28.627	30.325	31.942	33.335	34.541	35.608	37.184	38.591
<i>Vejez</i>	25.583	27.266	28.926	30.306	32.308	33.782	35.148	36.424	37.288	38.622	39.717
<i>Muerte</i>	24.071	24.077	26.459	28.121	30.556	32.842	34.696	36.898	39.299	42.514	45.324
Por sexo											
<i>Hombres</i>	45.159	46.734	49.127	51.111	54.185	56.866	58.982	61.015	62.801	65.640	68.051
<i>Mujeres</i>	29.297	30.636	33.646	35.939	39.004	41.700	44.197	46.848	49.394	52.680	55.581
Pensionados en régimen no contributivo	49.122	54.240	57.274	65.886	68.877	69.983	97.246	94.657	95.294	99.184	107.069
Monto de pensión promedio en CCSS				(colones)							
Por vejez	20.178	23.266	25.577	30.121	35.890	40.559	45.936	52.916	58.769	66.323	76.380
Por invalidez	12.938	14.925	16.419	20.311	24.631	28.284	32.820	38.215	43.069	48.425	55.994
Por muerte	7.742	9.160	10.274	13.128	19.681	22.304	20.400	23.579	26.253	28.835	32.540
Régimen no contributivo	2.698	4.494	4.443	3.516	7.500	7.500	7.251	7.455	8.822	9.703	12.684
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	544.649	575.799	596.099	603.097	617.202	659.744	705.163	761.485	771.979	757.316	784.570
Hombres	384.918	405.012	422.061	421.483	433.081	453.248	489.791	536.220	533.773	525.650	544.570
Mujeres	159.731	170.787	174.038	181.614	184.121	197.496	215.372	225.265	238.206	231.666	240.000
Asegurados directos en seguro de salud	1.243.282	1.230.001	1.279.484	1.294.345	1.508.135	1.565.925	1.506.598	1.635.390	1.725.761	1.663.781	1.714.597
Directos activos	790.759	836.809	867.623	890.053	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790
Directos pensionados	152.244	158.306	171.656	182.503	196.130	206.687	146.527	151.044	227.398	244.450	260.808
Por cuenta del Estado	300.279	234.886	240.205	221.789	420.110	427.973	385.389	457.653	459.547	491.525	521.999
Costo por consulta en seguro de salud	2.617	3.137	3.810	4.215	4.827	6.094	7.707	7.826	9.348	10.332	11.832
Población cubierta por programas de atención primaria											
Modelo tradicional	1.451.561	1.436.400	1.407.621								
<i>Urbano</i>	567.000	573.300	556.500								
<i>Rural</i>	884.561	863.100	851.121								
Modelo readecuado				868.483	1.275.304	1.687.089	2.283.206	2.657.878	2.717.959	3.252.531	3.570.941
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones	17.513,3	21.783,4	27.536,7	32.266,6	41.942,0	50.433,0	61.260,7	71.745,5	88.525,4	96.304,0	117.604,4
Cuotas patronales	11.440,9	14.069,5	17.838,7	20.462,9	27.100,0	32.192,0	38.884,6	46.595,0	56.173,9	48.784,1	69.930,5
Cuotas obreras	6.072,4	7.714,0	9.698,1	11.803,7	14.842,0	18.241,0	22.376,1	25.150,5	32.351,5	47.519,9	48.673,9
Educación											
Matrícula en transición	52.644	53.774	55.125	58.371	60.710	63.585	67.325	69.679	68.576	72.893	72.560
Por sexo											
<i>Niños</i>	26.760	27.447	28.090	29.796	31.253	32.641	34.348	35.734	35.002	37.289	36.985
<i>Niñas</i>	25.884	26.327	27.035	28.575	29.457	30.944	32.977	33.945	33.574	35.604	35.575
Zona urbana	29.895	30.249	30.173	30.838	31.335	30.974	31.080	30.632	28.268	29.262	28.620
<i>Niños</i>	15.172	15.398	15.293	15.780	16.251	15.880	15.693	15.758	14.494	15.032	14.509
<i>Niñas</i>	14.723	14.851	14.880	15.058	15.084	15.094	15.387	14.874	13.774	14.230	14.111

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Zona rural	22.749	24.390	25.859	27.533	29.375	32.611	36.245	39.047	40.308	43.631	43.940
Niños	11.588	12.049	12.797	14.016	15.002	16.661	18.655	19.976	20.508	22.257	22.476
Niñas	11.161	12.341	13.062	13.517	14.373	15.950	17.590	19.071	19.800	21.374	21.464
Matrícula primer grado	106.860	104.848	103.442	104.128	107.456	105.314	102.992	103.331	101.073	98.150	99.388
Por sexo											
Niños	55.932	55.038	54.511	54.758	56.193	55.435	54.081	54.135	53.067	51.339	51.785
Niñas	50.928	49.810	48.931	49.370	51.263	49.879	48.911	49.196	48.006	46.811	47.603
Zona urbana	40.389	39.175	38.892	39.157	40.063	37.991	37.312	36.957	35.658	34.004	34.538
Niños	20.800	20.183	20.168	20.203	20.587	19.741	19.308	18.992	18.558	17.692	17.885
Niñas	19.589	18.992	18.724	18.954	19.476	18.250	18.004	17.965	17.100	16.312	16.653
Zona rural	66.471	65.673	64.550	64.971	67.393	67.323	65.680	66.374	65.415	64.146	64.850
Niños	35.132	34.855	34.343	34.555	35.606	35.694	34.773	35.143	34.509	33.647	33.900
Niñas	31.339	30.818	30.207	30.416	31.787	31.629	30.907	31.231	30.906	30.499	30.950
Repitentes de primer grado	18.635	18.080	18.320	18.551	19.938	18.377	17.509	16.546	15.627	15.220	13.867
Por sexo											
Niños	10.751	10.468	10.629	10.801	11.377	10.584	9.991	9.676	8.920	8.827	7.915
Niñas	7.884	7.612	7.691	7.750	8.561	7.793	7.518	6.870	6.707	6.393	5.952
Zona urbana	4.813	4.605	4.993	5.003	5.264	4.694	4.631	4.427	4.199	4.105	3.613
Niños	2.808	2.625	2.799	2.919	2.895	2.636	2.550	2.485	2.373	2.360	2.050
Niñas	2.005	1.980	2.194	2.084	2.369	2.058	2.081	1.942	1.826	1.745	1.563
Zona rural	13.822	13.475	13.327	13.548	14.674	13.683	12.878	12.119	11.428	11.115	10.254
Niños	7.943	7.843	7.830	7.882	8.482	7.948	7.441	7.191	6.547	6.467	5.865
Niñas	5.879	5.632	5.497	5.666	6.192	5.735	5.437	4.928	4.881	4.648	4.389
Aprestamiento de niños de primer grado	59,0	60,7	63,2	64,4	66,7	69,8	74,4	77,6	81,5	82,7	85,2
	(porcentaje)										
Por sexo											
Niños	58,5	60,0	62,5	63,9	66,5	69,7	74,0	77,3	80,9	82,3	85,0
Niñas	59,5	61,3	63,8	65,0	66,9	70,0	74,8	77,9	82,2	83,1	85,5
Zona urbana por sexo		86,5	89,2	88,3	88,6	94,1	94,8	95,5	97,4	94,5	94,6
Niños		86,4	88,7	88,5	89,2	95,0	94,8	95,1	97,4	94,5	94,9
Niñas		86,5	89,8	88,2	88,0	93,2	94,8	96,0	97,4	94,6	94,3
Zona rural por sexo		43,6	47,6	50,3	52,2	54,8	61,8	66,8	72,3	76,0	79,9
Niños		42,9	45,4	52,6	51,7	54,1	61,0	66,7	71,4	75,5	79,4
Niñas		44,3	49,9	54,6	52,8	55,5	62,6	66,9	73,3	76,6	80,5
Matrícula I ciclo	272.621	280.764	283.149	283.358	287.451	289.284	289.632	288.523	284.425	281.112	278.597
Matrícula II ciclo	198.428	204.194	212.730	223.679	231.152	235.989	240.005	246.534	254.571	257.104	257.507
Matrícula III ciclo	125.753	133.016	141.344	147.988	147.590	155.679	163.595	170.851	182.963	187.923	200.249
Técnica	18.245	20.057	21.599	23.108	22.433	25.292	27.049	29.254	30.743	30.812	32.543
Académica diurna	90.902	96.204	102.392	106.861	108.909	113.180	120.575	126.767	136.484	141.076	149.485
Académica nocturna	16.606	16.755	17.353	18.019	16.248	17.207	15.971	14.830	15.736	16.035	18.221
Matrícula educación diversificada	51.523	53.027	55.209	59.243	60.643	64.472	63.733	64.574	69.865	78.135	84.592
Técnica	14.767	15.042	14.614	16.414	16.955	18.300	17.343	16.961	18.149	19.722	21.266
Académica diurna	27.599	28.988	31.172	33.057	34.865	36.664	38.196	40.566	44.605	51.389	54.765
Académica nocturna	9.157	8.997	9.423	9.772	8.823	9.508	8.194	7.047	7.111	7.024	8.561

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Matrícula inicial por dependencia	719.715	744.685	768.817	794.898	811.849	834.807	852.376	868.439	889.972	916.096	935.401
Pública	654.208	676.464	699.069	723.266	734.766	755.444	770.171	783.217	802.126	827.944	844.990
Semipública	17.881	19.101	19.733	19.200	19.288	19.366	19.552	19.469	19.751	20.148	20.263
Privada	47.626	49.120	50.015	52.432	57.795	59.997	62.653	65.753	68.095	68.004	70.148
(porcentajes)											
Desgranamiento por nivel											
Primaria	35,1	33,3	33,1	33,3	35,6	35,0	32,7	31,2	27,4	27,5	24,5
III ciclo	60,6	61,9	62,1	61,2	62,6	66,8	66,0	65,9	62,6	61,8	60,4
Undécimo año	68,6	71,2	71,3	73,1	73,7	76,1	77,0	76,0	74,4	74,7	73,1
Rendimiento en educación regular											
Aprobados I y II ciclos	91,4	90,4	89,7	86,6	88,1	88,4	88,3	90,2	90,6	90,9	91,2
Aprobados III ciclo y educación diversificada	79,1	81,5	80,9	75,3	75,6	78,6	78,0	83,4	82,7	82,2	81,1
Reprobados I y II ciclos	8,6	9,6	10,3	13,4	11,9	11,7	11,7	9,8	9,4	9,1	8,8
Reprobados III ciclo y educación diversificada	20,9	18,5	19,1	24,7	24,4	21,4	22,0	16,6	17,3	17,8	18,9
Tasa bruta de escolaridad en educación regular											
Transición	63,1	66,1	67,7	69,5	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8
I ciclo	119,0	116,7	114,0	113,3	114,6	113,9	113,2	113,2	112,4	111,3	110,3
II ciclo	92,4	93,4	95,1	95,7	94,0	93,1	94,2	96,5	98,4	98,9	99,6
III ciclo	65,0	65,4	66,6	67,5	65,9	68,0	68,6	68,2	70,9	72,6	77,2
Educación diversificada	44,8	44,0	42,9	43,4	42,5	43,5	41,9	41,9	44,4	47,1	48,4
Población de 12 años y más	2.112.175	2.173.069	2.233.812	2.285.237	2.338.867	2.418.437	2.488.771	2.523.152	2.866.292	2.964.526	3.060.827
Por nivel de instrucción											
<i>Sin instrucción</i>	121.555	136.993	138.651	117.287	119.145	120.295	128.273	130.865	139.703	135.270	140.773
<i>Preparatoria</i>				766	2.315	1.290	2.321	2.120	7.849	3.002	4.027
<i>Educación especial</i>				5.803	5.436	6.032	4.627	8.014	5.832	8.742	5.646
<i>Primaria incompleta</i>	495.568	475.191	513.353	491.990	498.995	514.777	513.253	518.546	555.254	562.189	554.469
<i>Primaria completa</i>	664.289	682.720	688.668	721.938	739.018	757.630	775.966	779.598	881.600	867.920	892.829
<i>Secundaria académica</i>	571.480	585.393	595.928	627.041	667.277	678.564	652.156	687.544	815.589	866.098	912.956
<i>Secundaria técnica</i>	43.514	47.733	44.534	48.472	48.709	53.336	82.808	61.892	69.611	78.620	75.821
<i>Superior</i>	197.108	225.676	228.829	257.874	245.250	271.726	311.649	315.237	369.118	412.216	448.226
<i>Ignorado</i>	18.661	19.363	23.849	14.066	12.722	14.787	17.718	19.336	21.736	30.469	26.080
Cursos impartidos por el INA											
Acciones formativas por sector económico	3.180	3.920	4.165	5.389	7.001	7.914	6.529	5.935	7.283	8.962	9.856
<i>Agropecuaria</i>	824	1.023	810	932	1.637	1.563	1.390	949	1.019	1.132	1.291
<i>Industrial</i>	1.138	1.596	1.980	2.018	2.526	2.948	2.719	2.525	3.014	3.385	3.645
<i>Comercio y servicios</i>	1.218	1.301	1.375	2.439	2.838	3.403	2.420	2.461	3.250	4.445	4.920
Participantes por sexo	48.245	57.538	56.380	66.639	92.318	110.061	93.250	83.236	103.839	127.017	139.333
<i>Hombres</i>				39.014	55.629	62.838	54.675	46.657	56.011	64.529	69.161
<i>Mujeres</i>				27.625	36.689	47.223	38.575	36.579	47.828	62.488	70.172
Participantes por sector económico											
<i>Agropecuaria</i>	12.262	15.505	10.243	12.282	23.966	12.282	21.994	14.041	14.551	15.088	16.944
<i>Industrial</i>	18.693	23.664	28.561	25.183	32.486	25.183	36.873	33.613	38.918	43.446	47.612
<i>Comercio y servicios</i>	17.290	18.369	17.576	29.174	35.866	29.174	34.383	35.582	50.370	68.483	74.777

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aprobados por sexo	39.368	48.244	45.375	59.802	83.154	59.802	82.114	74.113	93.115	114.211	125.383
<i>Hombres</i>				34.705	50.119	34.705	48.205	41.792	50.047	57.597	61.839
<i>Mujeres</i>				25.097	33.035	25.097	33.909	32.321	43.068	56.614	63.544
Aprobados por sector económico											
<i>Agropecuario</i>	10.997	14.167	9.060	11.194	22.065	11.194	19.516	12.670	13.092	13.763	15.311
<i>Industrial</i>	12.971	18.007	21.123	22.324	29.347	22.324	32.984	30.662	35.487	39.807	44.041
<i>Comercio y servicios</i>	15.400	16.070	15.192	26.284	31.742	26.284	29.614	30.781	44.536	60.641	66.031
Otros sectores											
<i>Acciones formativas</i>								19	156		
<i>Participantes</i>								463	4.083		
<i>Aprobados</i>								444	3.918		
Modalidad formación/producción individualizada											
Participantes por sexo				6.287	11.948	13.357	11.163	11.349	10.566	12.274	11.252
<i>Hombres</i>							2.125	2.484	2.220	2.819	2.432
<i>Mujeres</i>							9.038	8.865	8.346	9.455	8.820
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	8.915	9.951	11.840	12.665	14.753	17.364	21.179	23.280	26.469	22.655	25.628
Universidad de Costa Rica	3.785	3.658	3.963	3.568	3.779	4.257	4.161	4.381	3.955	4.131	4.118
Universidad Nacional	1.535	2.095	1.787	2.270	2.319	2.378	2.253	2.526	2.586	2.389	2.830
Instituto Tecnológico de Costa Rica	394	472	516	429	576	713	832	735	876	834	1.084
Unversidad Estatal a Distancia	567	686	777	852	1.410	1.582	2.067	2.125	2.173	1.659	2.214
Universidades privadas	2.634	3.040	4.797	5.546	6.669	8.434	11.866	13.513	16.879	13.642	15.382
Universidades estatales											
Por grado académico											
<i>Diplomado</i>	1.189	1.558	1.224	1.299	1.477	1.494	1.648	1.568	1.566	1.048	1.449
<i>Profesorado</i>	141	194	335	496	391	615	354	272	284	332	301
<i>Bachillerato</i>	3.365	3.260	3.535	3.201	3.628	3.893	4.022	4.618	4.390	4.348	4.717
<i>Licenciatura</i>	1.378	1.647	1.668	1.800	2.108	2.348	2.539	2.560	2.515	2.267	2.429
<i>Especialidad profesional</i>	156	165	154	183	197	211	226	220	214	189	188
<i>Maestría</i>	52	87	127	139	281	368	524	527	614	821	1.146
<i>Doctorado</i>				1	2	1	0	2	7	8	16
Por área de conocimiento											
<i>Artes, letras y filosofía</i>	338	413	343	385	402	367	369	427	428	462	724
<i>Ciencias básicas</i>	260	330	320	329	361	469	534	668	534	742	1.400
<i>Ciencias sociales</i>	1.839	2.400	2.305	2.406	2.654	2.897	2.870	2.667	2.991	2.935	10.099
<i>Educación</i>	1.828	2.267	2.359	2.684	3.139	3.579	3.733	4.095	3.714	2.959	9.067
<i>Recursos naturales</i>	246	203	238	208	306	318	279	374	404	357	427
<i>Ingeniería</i>	479	508	463	429	503	505	556	602	675	723	1.437
<i>Ciencias de la salud</i>	1.291	786	1.008	674	712	793	966	932	840	832	2.473
<i>Formación general</i>	0	4	7	4	7	2	6	2	4	3	1
Universidades privadas											
Por grado académico											
<i>Bachillerato</i>	1.815	1.754	3.062	3.270	3.832	4.653	6.527	6.719	8.567	7.055	8.581
<i>Licenciatura</i>	721	1.097	1.470	2.004	2.381	3.198	4.297	5.499	6.577	5.247	5.458
<i>Maestría</i>	97	189	263	264	442	577	1.035	1.271	1.707	1.308	1.317
<i>Doctorado</i>	0	0	2	8	14	6	7	24	17	24	22
<i>Otro</i>	1	0	0	0	0	0	0	0	11	8	4

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Por área de conocimiento											
<i>Artes, letras y filosofía</i>	61	97	165	155	156	279	374	301	195	121	253
<i>Ciencias básicas</i>	130	138	177	159	294	265	347	442	261	489	634
<i>Ciencias sociales</i>	1.928	2.126	3.190	3.448	4.196	4.822	6.331	7.228	7.960	6.022	7.005
<i>Educación</i>	214	313	507	878	1.151	1.578	3.032	3.644	5.568	4.590	5.068
<i>Recursos naturales</i>	0	0	0	0	3	4	8	2	12	21	41
<i>Ingeniería</i>	149	158	307	300	263	424	506	627	1.181	765	713
<i>Ciencias de la salud</i>	151	208	451	606	606	1.062	1.268	1.269	1.702	1.634	1.668
Vivienda											
Viviendas por tipo de tenencia	667.315	711.527			784.128			837.060	967.060	999.587	
Zona urbana	310.974	330.833			356.259			399.319	584.235	638.999	
<i>En precario</i>	1.047	4.805			3.535			7.750	12.924	12.781	
<i>Propia totalmente pagada</i>	157.580	171.181			194.532			241.098	347.874	397.671	
<i>Propia pagando a plazos</i>	65.121	72.209			67.961			63.102	97.131	93.905	
<i>Alquilada</i>	73.643	68.573			75.108			66.312	96.700	100.096	
<i>Otras</i>	13.583	14.065			15.123			18.084	28.048	32.718	
<i>Ignorado</i>								2.973	1.558	1.828	
Zona rural	356.341	380.694			427.869			437.741	382.825	360.588	
<i>En precario</i>	2.263	4.025			1.157			4.612	2.766	3.782	
<i>Propia totalmente pagada</i>	236.942	239.190			288.373			303.227	263.182	236.070	
<i>Propia pagando a plazos</i>	33.003	56.304			45.965			36.890	30.522	28.318	
<i>Alquilada</i>	33.243	32.211			38.633			32.142	30.471	44.010	
<i>Otras</i>	50.890	48.964			53.741			58.476	55.061	48.000	
<i>Ignorado</i>								2.394	823	408	
Viviendas por hacinamiento por dormitorio	667.315	711.527			784.128			837.060	967.060	999.587	
Zona urbana	310.974	330.833			356.259			399.319	584.235	638.999	
<i>Con hacinamiento</i>	17.692	17.740			17.745			22.551	24.869	25.746	
<i>Sin hacinamiento</i>	292.115	311.909			338.514			375.978	558.755	612.789	
<i>Hacinamiento ignorado</i>	1.167	1.184						719	611	464	
Zona rural	356.341	380.694			427.869			437.741	382.825	360.588	
<i>Con hacinamiento</i>	42.954	40.552			39.241			35.668	32.734	31.467	
<i>Sin hacinamiento</i>	312.456	338.894			388.628			400.928	349.873	328.987	
<i>Hacinamiento ignorado</i>	931	1.248						1.145	218	134	
Viviendas por condición de servicios básicos	667.315	711.527			784.128			837.060	967.060	999.587	
Zona urbana	310.974	330.833			356.259			399.319	584.235	638.999	
<i>Tiene servicios</i>	294.503	301.507			351.408			388.927	568.277	627.330	
<i>No tiene servicios</i>	15.971	26.995			4.851			5.483	12.045	10.670	
<i>Ignorado</i>	500	2.331						4.909	3.913	999	
Zona rural	356.341	380.694			427.869			437.741	382.825	360.588	
<i>Tiene servicios</i>	291.839	308.020			409.535			412.158	360.681	346.103	
<i>No tiene servicios</i>	63.773	71.480			18.334			19.702	20.623	12.859	
<i>Ignorado</i>	729	1.194						5.881	1.521	1.626	
(1976=100)											
Índice de precios de la construcción	2.866,2	3.209,3	3.718,5	4.594,5	4.964,2	5.652,7	6.111,2	6.806,6	7.478,9	8.012,7	8.983,0
Número de permisos registrados											
(edificios y viviendas)	15.675	21.417	20.843	22.055	21.609	25.526	24.150	22.866	27.190	30.580	27.453
Bonos de vivienda familiar pagados	15.238	16.845	9.398	15.708	17.423	20.287	10.652	6.602	19.733	14.015	9.238

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(metros cuadrados)										
Área de construcción	1.461.735	1.946.188	2.049.387	1.550.081	1.482.791	1.759.721	1.879.527	1.920.105	2.157.333	2.561.696	2.402.314
Por tipo de obra											
<i>Vivienda</i>	1.027.445	1.303.721	1.352.079	1.120.051	1.118.075	1.275.037	1.222.829	1.237.873	1.457.734	1.800.777	1.633.520
<i>Comercio y oficinas</i>	233.263	435.216	471.690	230.635	216.937	233.048	318.238	334.553	415.329	429.579	386.069
<i>Industrias</i>	143.416	134.552	141.311	148.790	85.419	180.593	198.157	166.394	101.844	163.294	181.784
<i>Otros</i>	57.611	72.699	84.307	50.605	62.360	71.043	140.303	181.285	182.426	168.046	200.941
Por tipo de vivienda											
<i>Vivienda familiar</i>	972.494	1.164.042	1.231.005	1.053.611	1.008.668	1.186.263	1.121.664	1.066.455	1.276.187	1.545.810	1.446.273
<i>Vivienda multifamiliar</i>	54.951	139.679	121.074	66.440	109.407	88.774	101.165	171.418	181.547	254.967	187.273
<i>Otros</i>	43.429	642.467	697.308	430.030	364.716	484.684	656.698	682.232	699.599	760.919	768.804
	(millones de colones de 1991)										
PIB real del sector construcción	37.347,0	41.775,1	44.762,6	48.173,7	39.547,1	41.962,7	49.263,6	48.472,7	50.596,1	56.388,6	56.433,7
Pobreza e ingresos											
	(colones corrientes)										
Límites de pobreza por zona											
Zona urbana											
<i>Extrema pobreza</i>	3.984	4.380	5.045	6.047	6.949	8.073	9.498	10.161	11.136	11.965	13.255
<i>No satisface necesidades básicas</i>	8.685	9.548	10.998	13.182	15.149	17.599	20.706	22.151	24.276	26.084	28.895
Zona rural											
<i>Extrema pobreza</i>	3.447	3.812	4.341	5.238	5.960	7.011	8.343	8.888	9.814	10.414	11.530
<i>No satisface necesidades básicas</i>	6.791	7.510	8.552	10.319	11.741	13.812	16.436	17.509	19.334	20.516	22.714
Población total											
por niveles de pobreza	2.935.636	3.002.387	3.065.159	3.131.004	3.197.740	3.266.040	3.333.669	3.405.400	3.803.640	3.897.661	3.990.617
No pobres	1.574.001	1.681.324	1.949.429	1.990.707	2.038.978	2.082.983	2.182.530	2.206.296	2.523.910	2.440.279	2.509.597
No satisface necesidades básicas	542.856	426.315	409.653	417.516	459.243	472.591	454.426	468.985	523.596	509.771	545.633
Extrema pobreza	237.476	175.956	171.286	194.491	206.516	181.503	164.774	217.415	232.504	213.757	225.541
Sin ingresos	46.395	55.724	45.308	46.915	53.043	36.318	31.835	36.324	46.569	65.806	58.529
Ignorado	534.908	663.068	489.483	481.375	439.960	492.645	500.104	476.380	477.061	668.048	651.317
Hogares por niveles de pobreza											
Zona urbana	249.100	243.265	272.409	285.094	292.582	294.115	302.448	330.137	469.544	466.858	492.961
<i>No pobres</i>	181.047	195.060	230.203	239.183	242.634	246.066	253.683	273.061	389.167	388.122	407.783
<i>No satisface necesidades básicas</i>	52.289	38.378	33.679	35.249	37.723	38.704	40.118	42.068	61.288	60.746	67.828
<i>Extrema pobreza</i>	15.764	9.827	8.527	10.662	12.225	9.345	8.647	15.008	19.089	17.990	17.350
Zona rural	296.423	294.702	329.143	342.772	363.863	376.519	397.733	383.738	335.989	330.854	347.225
<i>No pobres</i>	204.179	218.338	251.140	260.757	272.334	285.703	308.468	293.463	250.657	247.526	666.986
<i>No satisface necesidades básicas</i>	57.075	49.130	51.569	53.582	58.608	62.172	60.963	57.478	55.606	53.998	125.461
<i>Extrema pobreza</i>	35.169	27.234	26.434	28.433	32.921	28.644	28.302	32.797	29.726	29.330	47.739
Región Central	346.791	337.036	377.826	403.525	414.653	419.900	437.208	447.042	516.294	507.800	524.608
<i>No pobres</i>	258.415	274.519	321.563	339.030	346.048	355.054	371.474	377.476	436.616	429.656	441.420
<i>No satisface necesidades básicas</i>	65.507	46.848	44.575	47.835	50.360	50.119	51.171	49.935	60.457	60.391	64.691
<i>Extrema pobreza</i>	22.869	15.669	11.688	16.660	18.245	14.727	14.563	19.631	19.221	17.753	18.497
Región Chorotega	40.963	42.405	44.886	49.601	49.430	49.634	50.341	49.680	62.233	59.132	67.921
<i>No pobres</i>	21.795	26.112	28.062	32.133	32.312	31.758	33.152	32.046	40.248	40.658	45.710
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11.328	10.436	10.208	10.719	10.583	11.754	11.411	11.097	13.715	11.170	12.880
<i>Extrema pobreza</i>	7.840	5.857	6.616	6.749	6.535	6.122	5.778	6.537	8.270	7.304	9.331
Región Pacífico Central	33.005	33.116	36.301	35.307	41.241	37.705	41.015	38.355	41.717	39.526	45.119
<i>No pobres</i>	22.000	24.461	28.340	27.267	31.802	28.338	32.482	27.343	39.653	27.815	33.151
<i>No satisface necesidades básicas</i>	7.157	5.678	5.611	6.082	6.721	6.771	6.203	7.883	7.524	7.417	8.757
<i>Extrema pobreza</i>	3.848	2.977	2.350	1.958	2.718	2.596	2.330	3.129	3.540	4.294	3.211

Estadísticas económicas

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cuentas nacionales y producción sectorial											
Producto interno bruto											
	(miles de millones de colones)										
A precios de mercado	1.153,2	1.370,2	1.658,2	2.105,0	2.459,0	2.984,0	3.625,3	4.512,8	4.917,8	5.387,5	6.058,2
	(miles de colones)										
Per cápita en colones	361,4	418,4	491,7	606,9	690,1	816,1	967,5	1.175,9	1.252,8	1.344,1	1.481,4
	(dólares)										
Per cápita en dólares	2.691,5	2.937,5	3.131,3	3.378,4	3.322,4	3.508,5	3.761,9	4.116,2	4.065,1	4.087,0	4.116,9
(millones de colones de 1991)											
PIB real	957.165,6	1.028.126,8	1.076.753,1	1.118.971,3	1.128.892,0	1.191.863,7	1.291.954,6	1.398.181,6	1.423.232,4	1.438.715,9	1.482.481,0
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	82.271,1	97.179,8	103.578,3	104.513,4	111.735,2	118.581,3	128.884,8	130.545,1	131.218,4	134.780,5	140.455,1
Valor agregado bruto a precios básicos	874.894,4	930.947,1	973.174,7	1.014.457,9	1.017.156,8	1.073.282,4	1.163.069,8	1.267.636,5	1.292.014,1	1.303.935,4	1.342.025,9
Según sector											
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	112.345,9	116.467,6	120.255,1	129.073,7	131.410,6	133.359,7	144.296,2	150.830,8	151.855,4	152.984,1	149.976,9
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.243,7	1.072,9	1.159,8	1.116,5	1.063,1	1.200,8	1.311,9	1.232,1	1.309,7	1.393,3	1.405,0
<i>Industria manufacturera</i>	204.371,8	217.697,7	225.866,9	235.192,8	236.441,9	254.539,7	283.502,0	353.529,3	343.198,3	314.492,8	321.750,9
<i>Construcción</i>	37.347,0	41.775,1	44.762,6	48.173,7	39.547,1	41.962,7	49.263,6	48.472,7	50.596,1	56.388,6	56.433,7
<i>Electricidad y agua</i>	26.131,4	27.041,6	29.058,8	29.953,9	30.738,3	32.444,2	35.259,2	37.444,8	39.854,4	41.489,2	43.704,0
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	179.035,0	195.672,5	205.665,1	212.770,2	211.541,0	224.524,1	243.544,0	249.383,1	253.093,3	258.420,1	263.470,8
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	72.942,4	81.773,6	88.067,8	94.470,9	98.994,3	108.786,3	117.627,4	125.685,9	138.459,1	150.463,5	168.886,4
<i>Servicios financieros y seguros</i>	33.747,0	35.239,7	37.762,7	38.518,5	39.429,6	42.518,9	45.264,8	49.524,9	54.692,7	57.117,8	60.861,9
<i>Actividades inmobiliarias</i>	56.293,5	57.829,8	59.832,1	61.347,7	62.561,6	64.526,8	66.429,4	68.672,3	70.249,3	72.396,6	73.605,7
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	22.877,6	24.007,3	25.719,5	26.405,8	26.985,8	28.122,5	29.803,0	34.115,4	39.651,3	46.930,1	50.478,9
<i>Servicios de administración pública</i>	32.286,6	32.656,9	33.721,4	33.932,5	32.405,1	32.895,8	32.901,2	33.229,5	34.071,1	35.272,0	35.541,7
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	112.210,2	118.317,7	122.251,8	125.391,6	129.171,5	132.944,8	140.594,2	145.411,0	149.147,2	151.832,6	155.993,1
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	15.937,5	18.605,3	20.948,7	21.889,8	23.133,0	24.543,8	26.727,2	29.895,4	34.163,8	35.245,4	40.083,6

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	227.467,4	280.899,6	324.160,6	399.982,8	421.649,7	538.478,1	740.341,4	811.325,0	873.950,7	976.224,3	1.155.869,9
Variación de existencias	5.891,9	5.270,0	8.281,7	-15.917,6	-29.098,5	1.161,2	4.136,7	-38.187,7	-34.636,6	108.873,0	167.989,7
Ingreso nacional disponible neto	1.079.455,0	1.277.986,2	1.568.655,0	1.974.226,2	2.314.075,0	2.786.573,3	3.332.082,6	3.756.129,5	4.266.587,0	4.839.871,2	5.494.608,3
Ahorro neto	106.247,6	105.256,7	150.475,7	193.434,0	161.278,1	227.601,5	351.316,2	274.488,5	323.580,6	378.672,1	455.902,7
Energía											
	(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.043	1.050	1.103	1.217	1.292	1.370	1.402	1.505	1.721	1.701	1.775
	(mW/h)										
Generación de energía eléctrica											
Total	4.146.378	4.388.048	4.748.964	4.843.043	4.896.552	5.591.233	5.789.744	6.188.635	6.921.594	6.929.491	7.472.551
Privada	17.560	24.747	35.659	75.887	212.402	385.480	578.500	768.467	1.112.799	1.121.351	1.138.431
	(porcentajes)										
Producción total de energía											
Leña	20,4	20,2	19,2	17,2	18,7	11,3	7,9	7,9	7,2		
Electricidad	28,3	29,4	30,5	26,5	29,2	35,4	61,1	71,6	74,1		
Gasolina	7,4	6,3	6,3	6,8	5,6	6,1	0,5	0,0	0,0		
Diesel	11,8	11,6	10,4	13,4	12,6	12,5	4,5	0,0	0,2		
Fuel oil	12,0	10,5	15,3	13,2	9,9	12,1	3,2	0,0	0,0		
Otros	20,1	22,0	18,3	22,9	24,0	22,6	22,8	20,5	18,5		
Telecomunicaciones											
Líneas telefónicas instaladas	339.272	408.165	479.355	535.203	607.844	692.200	758.852	802.597	983.358	996.284	1.132.061
Clientes del sistema telefónico nacional	303.552	337.837	388.245	429.028	482.672	563.871	610.475	672.265	734.738	785.571	832.721
Clientes del sistema celular			6.985	18.704	46.553	67.978	105.164	138.178	211.614	311.329	528.047
	(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas	10,7	12,6	14,5	15,9	17,7	19,5	20,8	22,4	23,4	24,2	25,8
	(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	2,5	2,8	2,8	3,3	4,3	6,0
Transporte											
	(toneladas métricas)										
Carga transportada por ferrocarril	845.199	799.644	711.223					198.600	222.814	199.352	181.192
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	1.437.989	1.684.211	1.771.101	1.839.175	1.743.154	1.936.060	2.298.499	2.257.480	2.160.869	2.108.816	2.282.498
Locales	92.035	97.679	78.357	126.369	83.444	156.695	119.809	166.637	166.254	136.442	140.468
Internacionales	1.345.954	1.586.532	1.692.744	1.712.806	1.659.710	1.779.365	2.178.690	2.090.843	1.994.615	1.972.374	2.142.030
	(miles de colones corrientes)										
Inversión pública bruta en sector transporte	5.172.115	7.778.104	5.156.941	8.817.643	9.072.140	11.487.674	12.256.033	20.394.765	41.781.791	37.124.543	33.835.032
Carreteras	3.519.575	4.552.645	3.131.199	5.549.864	5.940.879	5.518.033	8.478.100	14.991.444	36.050.174	30.548.472	23.317.956

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Puertos	431.000	1.797.465	1.455.000	1.716.411	1.693.081	3.164.893	1.175.453	1.878.616	3.643.056	4.889.615	2.683.184
Aeropuertos	173.170	367.569	40.092	959.418	887.000	1.974.098	1545000	3074385	1.072.161	1.045.346	4.727.622
Ferrocarriles	704.000	553.555	32.950								
Tuberías	344.370	506.870	497.700	591.950	551.180	830.650	1.057.480	450.320	1.016.400	641.110	3.106.270
Número de vehículos en circulación	373.868	396.379	439.235	477.778	511.670	551.750	594.148	612.300	641.302	664.563	689.763
Número de personas por vehículo	8,5	8,3	7,7	7,3	7,0	6,6	6,3	6,3	6,1	6,0	5,9
	(porcentajes)										
Tasa de crecimiento vehicular	12,3	6,0	10,8	8,8	7,1	7,8	7,7	3,1	4,7	3,6	3,8
	(tasa por 1.000 habitantes)										
Tasa de vehículos livianos	64,0	67,2	70,7	73,4	76,6	80,4	84,6	85,1	87,1	88,4	89,9
Tasa de autobuses	2,0	2,1	2,4	2,6	2,7	2,8	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2
Comercio exterior											
	(millones de dólares)										
Exportaciones	2.385,2	2.625,5	2.878,2	3.475,9	3.758,4	4.205,5	5.525,6	6.662,4	5.849,7	5.021,4	5.252,9
Tradicional	837,7	858,0	948,1	1.187,2	1.103,1	1.049,2	1.142,7	969,4	877,7	738,8	690,6
No tradicional	1.547,5	1.767,5	1.930,1	2.288,7	2.655,3	3.156,3	4.382,9	5.693,0	4.972,0	4.282,6	4.562,3
Por sector											
<i>Industriales</i>	664,0	726,5	845,4	951,8	1.107,2	1.121,0	1.244,4	1.134,7	1.090,2	1.029,3	1.031,8
<i>Agrícolas</i>	1.095,6	1.140,2	1.268,6	1.614,3	1.629,4	1.766,0	1.900,5	1.542,9	1.404,4	1.278,3	1.248,9
<i>Perfeccionamiento activo</i>	391,5	485,2	420,8	475,2	378,8	427,2	444,5	396,1	398,9	366,4	354,1
<i>Zonas francas</i>	234,1	273,6	343,4	434,6	643,0	891,3	1.936,2	3.588,8	2.956,3	2.347,4	2.618,1
Por destino											
<i>MCCA</i>	248,4	267,9	288,1	349,8	385,4	412,5	482,2	531,9	557,5	558,9	524,2
<i>Resto del mundo</i>	1.511,2	1.598,8	1.825,8	2.216,3	2.351,3	2.474,5	2.662,7	2.145,6	1.937,0	1.748,7	1.756,4
Importaciones	2.949,0	3.514,9	3.788,4	4.089,5	4.326,8	4.969,7	6.238,7	6.354,6	6.388,5	6.568,7	7.187,9
Materias primas	1.462,8	1.676,6	1.932,6	2.244,6	2.282,5	2.666,0	3.302,7	3.558,8	3.474,0	3.643,5	3.947,8
Bienes de capital	608,3	779,1	679,4	728,2	709,6	878,6	1.199,8	1.156,7	1.099,4	1.049,7	1.276,5
Bienes finales (de consumo)	718,6	885,1	973,1	915,9	1.096,0	1.203,1	1.475,4	1.318,9	1.343,0	1.465,0	1.591,8
Combustibles y lubricantes	159,3	174,1	203,3	200,8	238,7	222,0	260,8	320,2	472,1	410,5	371,7
	(millones de dólares)										
Saldo cuenta de capitales	10,0	0,0	10,4	0,0	28,1	0,0	0,0	2,2	18,1	13,6	6,3
	(millones de dólares)										
Saldo cuenta corriente	-412,1	-678,9	-516,6	-357,4	-264,1	-480,9	-520,7	-681,1	-706,9	-736,7	-946,3
	(millones de dólares)										
Saldo cuenta comercial	-343,2	-649,5	-624,7	-322,3	-249,2	-497,6	-399,0	580,3	-210,5	-820,1	-1.263,4
	(millones de dólares, saldo a fin de año)										
Reservas monetarias internacionales netas	921,4	943,4	823,9	1.010,3	925,4	1.140,3	991,6	1.472,1	1.317,6	1.329,8	1.494,7
	(millones de dólares)										
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	-193,1	54,8	24,3	-205,3	93,8	-106,7	138,7	-423,8	186,3	144,4	-183,5

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(colones, promedio del mes de diciembre)										
Tipo de cambio interbancario de venta	137,8	151,4	165,0	194,4	219,5	243,8	270,6	297,6	317,7	341,0	377,7
	(porcentajes)										
Tasa de devaluación	1,5	10,2	9,0	18,1	12,9	11,1	10,0	9,9	6,8	7,3	10,8
Turismo											
	(millones de dólares)										
Ingreso de divisas por concepto de turismo	431,1	577,4	625,7	659,6	688,6	719,3	883,5	1.036,1	1.229,2	1.095,5	1.078,0
	(miles)										
Número de turistas que ingresaron	611	684	762	785	781	811	942	1.031	1.088	1.131	1.113
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	639.753	772.025	700.434	614.081	658.657	742.761	810.098	865.603	786.600	756.962	934.254
Nacionales	301.644	367.683	322.148	362.341	389.883	452.680	485.950	495.349	453.628	428.593	511.519
Extranjeros	338.109	404.342	378.286	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254	332.972	328.369	422.735
Finanzas públicas											
	(millones de colones corrientes)										
Ingresos tributarios	133.610,6	154.676,6	194.865,9	239.003,3	292.544,8	359.567,6	440.021,4	521.343,1	584.978,2	691.802,9	778.084,0
Impuestos a los ingresos y utilidades	19.015,8	26.942,4	37.977,3	47.164,3	50.653,4	62.462,9	84.749,7	127.678,4	128.805,1	163.059,5	185.600,3
Impuestos a la propiedad	3.522,5	4.942,5	5.388,0	8.561,3	7.948,5	12.828,3	17.190,7	16.866,5	22.680,2	21.600,5	27.110,2
Impuestos sobre bienes y servicios	75.664,5	84.768,0	104.693,2	122.268,8	182.478,6	222.477,4	278.456,7	319.379,9	382.893,2	450.445,8	505.357,5
<i>Selectivo de consumo</i>	22.840,3	25.444,4	32.029,4	35.189,1	46.559,1	68.949,6	92.435,3	100.570,5	117.219,0	95.787,5	65.440,0
<i>Sobre las ventas</i>	50.816,0	56.497,0	67.762,5	82.857,3	131.195,7	148.038,6	175.742,3	195.277,4	222.774,8	266.281,8	297.621,4
<i>Otros</i>	2.008,2	2.826,6	4.901,3	4.222,4	4.723,8	5.489,2	10.279,1	23.532,0	42.899,4	88.376,5	142.296,1
Impuestos comercio exterior y transac. internac.	34.086,4	36.525,3	45.004,6	59.139,8	48.975,0	50.991,4	56.477,3	45.930,4	46.704,1	51.110,9	56.937,8
<i>A las importaciones</i>	27.616,2	31.387,5	38.027,8	48.883,7	41.894,2	44.496,9	48.645,9	38.928,0	42.065,8	46.940,1	52.638,4
<i>A las exportaciones</i>	5.681,5	4.316,4	5.856,7	8.986,5	5.861,3	4.974,4	5.886,0	4.851,1	1.929,7	1.380,5	1.516,4
<i>Otros</i>	788,7	821,4	1.120,1	1.269,6	1.219,5	1.520,1	1.945,4	2.151,3	2.708,6	2.790,3	2.783,0
Otros impuestos	1.321,4	1.498,3	1.802,9	1.869,1	2.489,3	3.307,6	2.285,3	2.429,0	3.895,6	5.586,2	3.078,3
Ingresos por distribuir aduaneros						7.500,0	861,7	9.058,9	0,0	0,0	0,0
	(millones de colones corrientes)										
Ingresos totales del Gobierno Central	142.670	166.065	191.247	253.699	302.496	363.540	444.485	547.434	599.101	704.130	781.798
Aduanas	69.959	84.196	93.422	118.488	137.796	168.214	211.240	229.288	267.266	293.898	361.168
Renta	15.910	23.434	29.822	40.838	45.756	55.924	77.001	118.859	122.032	152.654	169.880
Ventas	25.264	27.509	31.838	40.499	67.025	75.460	78.024	85.853	91.066	130.382	144.688
Consumo	7.955	9.072	10.063	13.405	18.119	26.630	28.955	28.886	27.899	31.780	12.129
Otros	23.582	21.854	26.101	40.470	33.800	37.312	49.265	84.548	90.839	95.416	93.933
	(millones de colones corrientes)										
Gastos totales del Gobierno Central	158.717	190.196	276.607	338.274	397.968	445.309	533.921	646.425	739.274	848.376	1.021.564
Giros	91.709	115.085	153.545	191.692	223.722	262.268	323.652	374.968	406.087	384.547	468.290
Intereses	37.272	37.767	52.413	94.501	112.124	113.211	116.026	164.226	175.653	213.866	259.417
Transferencias	27.384	34.719	67.674	47.872	57.294	65.960	89.598	102.013	152.169	243.313	282.271
Comisiones bancarias	2.235	2.285	2.857	4.071	4.673	3.825	4.018	3.875	3.625	3.436	3.084
Otros	117	340	118	138	155	46	627	1.343	1.740	3.214	8.502

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(millones de colones corrientes)											
Financiamiento del déficit del Gobierno Central											
Externo neto	2.125	-9.613	-3.138	-16.775	-25.511	-24.792	49.609	64.474	70.872	54.567	61.244
Interno neto	13.922	33.744	88.498	101.350	120.983	106.560	39.827	34.516	69.301	89.679	178.522
(millones de colones corrientes)											
Déficit del sector público no financiero	6.225	6.197	-87.411	-32.546	-61.169	-34.953	-30.010	-70.387	-97.224	-93.766	-238.909
(millones de colones corrientes)											
Deuda pública interna	182.353,7	237.544,2	353.532,1	520.035,9	849.743,4	1.132.012,0	1.281.582,0	1.775.105,2	1.861.841,9	2.012.706,9	2.413.499,6
(millones de colones corrientes)											
Deuda interna bonificada sector público general	180.316	233.405	350.540	515.610	647.114	866.081	960.418	1.407.070	1.484.320	1.475.384	1.775.511
(millones de dólares)											
Deuda pública externa	3.288,7	3.158,4	3.255,5	3.258,6	2.858,9	2.640,2	2.872,4	3.056,5	3.150,6	3.242,5	3.337,7
(dólares)											
Deuda pública externa per cápita	1.030,5	964,4	965,3	939,1	802,0	722,1	766,6	796,4	802,6	809,0	816,1
(millones de dólares)											
Servicio total pagado de la deuda pública externa	289,7	569,7	447,4	620,3	580,7	583,2	405,3	533,6	591,0	708,5	690,5
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)											
Servicio de la deuda del Gobierno Central											
Intereses internos	25.494	25.297	43.841	78.425	100.698	103.024	103.577	142.867	149.549	174.019	211.223
Intereses externos	7.500	8.000	9.650	12.522	13.140	10.863	12.449	21.359	26.104	39.847	48.193
Sector financiero											
(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Emisión monetaria	56.933,7	63.996,6	86.012,9	98.930,9	115.765,7	146.843,7	165.349,2	229.813,1	202.710,7	223.034,9	249.870,2
(millones de colones, saldos a fin de mes)											
Base monetaria	100.980,8	119.757,4	158.937,3	160.562,8	184.122,2	221.940,0	242.907,2	301.650,2	304.431,3	295.244,7	332.117,5
(millones de colones, promedio)											
Medio circulante	91.986,9	107.559,7	126.623,5	138.041,4	158.238,1	201.165,5	255.884,8	307.634,0	367.206,8	412.902,3	474.122,2
Coefficiente de liquidez	0,08	0,08	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08
(millones de colones, saldos a diciembre)											
Liquidez total	406.282,8	474.769,0	580.435,7	622.197,4	805.331,6	949.661,3	1.191.446,3	1.414.744,5	1.715.365,0	1.881.736,5	2.283.823,9
(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Depósitos en cuenta corriente	70.548,9	72.597,0	92.135,8	86.743,6	104.932,7	174.873,3	192.143,6	237.312,5	300.454,1	328.495,0	424.391,8
(millones de colones, saldos a fin de mes)											
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	116.724,2	156.865,9	156.152,5	237.371,9	332.580,5	305.682,0	359.396,0	414.378,4	503.642,9	501.161,9	600.544,4

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Efectivo en poder del público	46.768,2	53.696,3	73.068,2	80.667,9	91.743,2	106.814,9	124.166,6	144.264,3	143.027,2	158.089,8	171.806,7
(millones de colones corrientes)											
Crédito interno neto total del SBN	254.259	317.423	385.321	427.885	650.568	841.563	1.145.403	1.166.002	1.407.666	1.480.054	1.890.978
Público	83.164	89.415	118.870	132.504	300.880	397.974	475.589	372.446	370.820	202.794	341.367
Privado	171.095	228.009	266.451	295.381	349.688	443.589	669.814	792.507	1.030.787	1.269.947	1.541.280
Privado financiero no bancario								1.050	6.058	7.313	8.331
(millones de colones corrientes)											
Préstamos al sector privado no financiero	171.078	228.007	266.702	295.942	351.429	443.656	669.814	792.508	1.030.787	1.269.947	1.541.280
Industria	43.066	47.565	53.115	61.730	65.903	66.461	98.925	116.320	150.373	153.696	160.867
Agricultura	27.670	33.890	38.212	39.186	42.368	38.496	54.174	58.929	75.238	77.502	73.414
Vivienda y construcción	11.158	14.503	18.091	20.677	28.889	62.050	116.369	136.039	191.964	292.680	393.981
Otros	89.184	132.050	157.284	174.349	214.270	276.649	400.346	481.221	613.212	746.070	913.018
(porcentaje anual, a diciembre de cada año)											
Tasas de interés pasivas por plazo											
Depósitos en colones a 1 mes											
<i>Bancos estatales</i>	18,0	20,0	18,5	24,0	16,5	13,5	17,5	14,5	13,5	12,3	12,0
<i>Bancos privados</i>	20,6	25,0	25,5	30,2	22,3	19,3	20,4	20,4	18,5	14,7	15,8
Depósitos en colones a 3 meses											
<i>Bancos estatales</i>	19,2	21,5	21,0	24,5	17,0	15,3	17,0	15,5	14,0	12,8	13,9
<i>Bancos privados</i>	22,3	30,4	29,9	30,4	25,0	19,6	25,0	21,7	20,7	17,4	18,5
Depósitos en colones a 6 meses											
<i>Bancos estatales</i>	19,5	22,0	23,0	26,0	18,0	16,4	19,0	16,2	14,5	13,5	14,9
<i>Bancos privados</i>	23,9	30,4	31,8	32,1	26,6	20,6	26,1	25,5	20,7	19,0	19,8
Tasas de interés activas por sector											
Agricultura											
<i>Bancos estatales</i>	30,2	35,5	34,0	35,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	31,5
<i>Bancos privados</i>	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0
Ganadería											
<i>Bancos estatales</i>	30,2	35,5	34,0	35,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,5	26,5	26,5
<i>Bancos privados</i>	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0
Industria											
<i>Bancos estatales</i>	30,2	35,5	34,0	37,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	26,5
<i>Bancos privados</i>	32,0	40,5	42,0	49,0	42,0	31,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0
Vivienda											
<i>Bancos estatales</i>	26,7	31,5	30,7	30,0	24,0	21,2	25,0	26,5	26,5	25,5	25,0
<i>Bancos privados</i>	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,0	32,0	32,0	29,0
Otras actividades											
<i>Bancos estatales</i>	30,2	37,0	37,0	39,5	31,0	31,0	28,0	29,5	28,5	28,5	29,8
<i>Bancos privados</i>	32,0	42,0	48,0	52,0	42,0	35,0	34,8	34,5	34,5	36,0	31,5
Tasa básica	19,0	25,0	27,8	28,5	24,6	18,5	24,5	18,3	15,5	16,0	17,5

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Precios											
	(enero 1995 = 100, promedio anual)										
Índice de precios al consumidor	70,0	76,8	87,2	107,4	126,2	142,9	159,6	175,7	194,9	216,9	236,8
	(porcentajes)										
Tasa anual de inflación	17,0	9,0	19,9	22,6	13,9	11,2	12,4	10,1	10,3	11,0	9,7
	(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria				5.818,2	6.658,2	7.682,9	8.831,9	9.434,9	10.160,6	11.013,4	12.180,3
Urbana				6.322,4	7.179,9	8.269,2	9.514,8	10.218,2	10.984,6	11.930,9	13.222,3
Rural				5.420,2	6.169,5	7.134,2	8.197,4	8.737,3	9.406,6	10.177,5	11.227,7
	(colones por kWh, promedio anual)										
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	7,4	9,0	10,3	13,2	14,2	13,8	13,3	14,4	16,4	21,2	22,9
	(colones por litro, promedio anual)										
Precio promedio combustibles empleados en el sector transporte											
Gasolina regular	48,4	49,3	47,5	59,8	84,3	104,6	100,1	119,6	183,4	191,2	205,5
Gasolina súper	53,2	54,7	52,6	65,7	88,6	109,9	105,2	125,5	192,9	200,2	211,2
Jet-fuel	39,5	40,7	39,2	48,3	58,5	66,4	60,3	72,7	119,3	126,3	138,2
Diesel	39,8	41,1	39,5	48,6	59,3	74,0	71,7	86,5	131,6	139,3	146,7
	(dólares)										
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU (tarifa reducida)				5,2	5,2	5,2	5,2	3,5	2,4	2,3	1,4
	(colones)										
Precio promedio del impulso en exceso, llamadas locales	2,7	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,0	3,3	3,3

Estadísticas ambientales

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tierra											
(hectáreas)											
Area protegida	1.094.414	1.094.414	1.094.414	1.591.809	1.602.420	1.266.395	1.306.251	1.300.944	1.291.288	1.304.308	1.304.916
(hectáreas)											
Area reforestada, manejada y protegida con incentivos forestales	15.755,9	17.725,8	28.068,8	60.922,9		102.783,0	56.596,0	64.057,0	29.040,0	27.907,0	21.017,0
Tasa promedio anual de deforestación	17	13	8								
(miles de hectáreas)											
Area total de bosque cerrado	1.556.275		1.786.695								
Area total de bosque secundario	350.000		370.000	400.000							
(toneladas métricas)											
Fijación de carbono estimada para el área incentivada por el Estado	92.467,4	97.558,6	88.743,3	157.620,2							
(m ³)											
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	653.191	666.880	956.731	615.552	499.382	582.287	619.335	612.409	464.338	402.166	453.262
(millones de colones)											
Total de crédito forestal						103,5	88,8	107,0	45,2	69,6	114,2
Crédito para reforestación						31,6	3,7	0,0	0,0	11,3	0,0
Crédito para la industria						39,3	52,5	78,8	27,6	34,1	93,9
Otros créditos						32,6	32,6	28,2	17,6	24,2	20,3
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	639.753	772.025	700.434	614.081	658.657	742.761	810.098	865.603	786.600	756.962	934.254
Nacionales	301.644	367.683	322.148	362.341	389.883	452.680	485.950	495.349	453.628	428.593	511.519
Extranjeros	338.109	404.342	378.286	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254	332.972	328.369	422.735

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(millones de dólares)											
Importación total de agroquímicos											
Plaguicidas						156,0	89,2	102,0	109,3	105,3	95,4
Fertilizantes						250,4	65,8	70,5	88,9	65,8	61,9
Atmósfera											
(toneladas métricas)											
Partículas en suspensión provenientes de vehículos	1.587	1.591									
Estación Aeropuerto Juan Santamaría											
(grados celsius)											
Temperatura											
<i>Media de estación seca (mes de marzo)</i>	24,5	23,6	24,2	24,0	22,8	23,1	25,6	22,6	22,5	23,8	25,1
<i>Media de estación lluviosa (mes de octubre)</i>	22,6	22,5	23,5	22,9	22,9	22,8	22,6	20,9	21,9	23,4	23,4
(km/hora)											
Viento											
<i>Velocidad media</i>	15,8	12,9	14,0	12,0	13,9	16,7	22,2	16,9	15,6	15,9	17,4
(milímetros)											
Precipitación											
<i>Promedio anual acumulado</i>	1.950,7	2.106,4	1.527,3	2.638,4	2.210,1	1.827,3	2.301,7	1.946,7	1.524,1	1.286,6	1.509,6
(porcentajes)											
Humedad relativa											
<i>Promedio anual</i>	72	73	72	77	82	80	82	79	79	75	71
Desechos											
(toneladas métricas por día)											
Ingreso promedio diario de basura en el relleno sanitario Río Azul / Parque de tecnología ambiental	831	890	962	934	910	947	1.041	1.265	1.257	1.304	1.429
(gramos por día)											
Producción per cápita diaria de basura para el cantón Central de San José	864	882	944	944	865	874	898	987	969	1.044	1.108
Consumo de energía											
(kW/h, miles de habitantes)											
Consumo de energía eléctrica per cápita	520,5	547,0	567,7	566,3	573,0	579,5	606,5	620,1	639,0	651,2	665,3
(terajulios)											
Consumo total de derivados de petróleo	42.629	50.235	52.387	54.912	55.195	58.751	63.479	68.338	70.155	70.768	
(miles de dólares)											
Importaciones totales de derivados de petróleo	136.081	142.928	171.626	171.835	203.845	191.219	228.800	298.440	455.418	420.550	
(porcentajes)											
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	43,6	39,2	40,8	39,7	40,1	39,3	39,3	38,2	37,1	39,3	
(kW/h)											
Consumo promedio anual de electricidad por abonado											
Sector residencial	2.535	2.614	2.671	2.623	2.618	2.597	2.666	2.685	2.733	2.740	2.751

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sector industrial	113.223	115.715	121.492	121.096	114.805	120.431	131.299	140.365	145.929	152.319	163.566
	(porcentajes)										
Población cubierta por el servicio eléctrico	92,4	92,5	92,7	92,7	93,0	93,3	94,4	94,9	97,0	97,0	97,0
	(terajulios)										
Consumo de energía sector transportes	28.469	33.181	38.362	40.367	40.389	41.607	45.553	47.875	46.697	47.962	
Recursos pesqueros											
	(toneladas métricas)										
Captura total según litoral											
Pacífico	13.549	12.436	13.310	13.609	19.713	21.148	17.909	21.009	24.765	25.551	23.212
Atlántico	261	199	268	422	436	421	363	665	1.051	787	622
Ecología											
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica					10	19	24	27	35	37	45

Estadísticas políticas

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Organización ciudadana											
Número de organizaciones activas de la sociedad civil											
Sindicatos	423	391	387	348	319	283	279	212	205	253	219
Cooperativas	382	381	321	293	249	517	526	556	551	501	453
Asociaciones solidaristas	1.251	1.395	1.404	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074
Sociedades anónimas laborales				45	13	168	215	218	221	225	233
Asociaciones de desarrollo comunal				1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790
Cámaras empresariales afiliadas a UCCEAP		38	39	41	46	45	45	47	46	48	45
Asociaciones civiles	5.102	5.791	6.541	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386
Control ciudadano											
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes				2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor				781	1.872	2.515	2.230	2.150	1.650	938	702
Audiencias públicas en la ARESEP					7	70	79	74	61	75	118
Número de Contralorías de Servicios						62	81	78	150	149	163
Seguridad pública y privada											
Permisos de portación de armas de fuego	8.478	8.702	9.914	13.711	10.084	8.456	8.489	11.479	12.746	21.049	16.125
Personal de seguridad privada			1.200	3.060	3.420	5.141	4.423	3.511	1.411	1.171	1.550
Personal de seguridad pública				8.629	8.408	8.459	8.397	8.343	9.340	9.791	9.785
Administración de justicia											
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	431.255	538.523	538.523	631.643	664.311	629.376	726.757	798.198	933.614	995.822	
Según materia											
<i>Civil</i>	63.456	63.304	63.304	72.210	70.512	67.331	72.420	76.349	75.837	76.932	
<i>Familia</i>		11.326	11.326	14.657	15.504	16.839	16.994	19.028	21.103	22.163	
<i>Contenciosa</i>	24.280	24.112	24.112	21.178	23.175	26.438	28.970	22.861	22.728	22.929	
<i>Penal</i>	78.527	80.124	80.124	85.984	99.430	85.926	105.929	111.126	115.757	117.647	

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Trabajo</i>		20.757	18.794	18.794	17.498	18.019	17.693	16.939	24.188	21.257	19.952
<i>Contravenciones</i>		47.798	45.002	45.002	44.585	42.686	42.855	59.490	53.304	50.747	47.964
<i>Tránsito</i>		178.336	273.305	273.305	344.105	349.155	299.980	363.974	419.545	537.540	595.064
<i>Pensiones alimentarias</i>		8.656	9.133	9.133	12.113	14.332	15.383	16.309	17.509	20.261	21.351
<i>Penal juvenil</i>		4.090	7.050	7.050	6.869	7.246	8.338	9.554	10.837	11.703	12.377
<i>Violencia doméstica</i>					5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012
<i>Constitucional</i>		5.355	6.373	6.373	7.421	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431

Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial

Sala Primera				567	670	419	582	750	788	1.088	746
Sala Segunda				602	428	400	437	793	826	762	723
Sala Tercera				879	1.048	1.333	1.305	1.536	1.202	1.283	1.349
Sala Cuarta				6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	10.802	12.752	13.431

Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional

Total	3.265	5.466	7.012	6.376	6.515	8.250	8.584	8.570	10.056	11.493	10.793
<i>Con lugar</i>	414	993	1.159	1.199	1.596	2.814	2.067	2.214	2.351	3.099	3.409
<i>Sin lugar</i>	1.000	2.155	2.046	1.722	1.615	2.306	2.979	3.118	3.512	3.872	3.040
<i>Rechazados de fondo</i>			1.407	977	1.044	1.001	1.083	930	1.133	1.297	1.255
<i>Rechazados de plano</i>	1.851	2.318	2.400	2.478	2.260	2.129	2.455	2.308	3.060	3.225	3.089
Hábeas corpus	796	940	939	1.108	1.106	1.282	1.084	1.346	1.479	1.385	1.318
<i>Con lugar</i>	141	138	179	127	167	169	143	136	132	109	175
<i>Sin lugar</i>	458	488	417	529	480	654	569	766	906	828	686
<i>Rechazados de fondo</i>			96	188	208	135	156	166	145	177	172
<i>Rechazados de plano</i>	197	314	247	264	251	324	216	278	296	271	285
Recurso de amparo	2.274	4.319	5.681	4.832	5.079	6.626	7.178	6.950	8.296	9.813	9.202
<i>Con lugar</i>	248	816	928	1.016	1.394	2.608	1.889	2.036	2.194	2.965	3.215
<i>Sin lugar</i>	515	1.645	1.590	1.140	1.106	1.624	2.382	2.310	2.570	3.001	2.325
<i>Rechazados de fondo</i>			1.202	680	723	750	827	689	908	1.027	1.009
<i>Rechazados de plano</i>	1.511	1.858	1.961	1.996	1.856	1.644	2.080	1.915	2.624	2.820	2.653
Acción de inconstitucionalidad	195	207	392	436	330	342	322	274	290	294	272
<i>Con lugar</i>	25	39	52	56	35	37	35	42	25	25	19
<i>Sin lugar</i>	27	22	39	53	29	28	28	42	36	43	29
<i>Rechazados de fondo</i>			109	109	113	116	100	75	80	93	74
<i>Rechazados de plano</i>	143	146	192	218	153	161	159	115	139	133	150

Duración promedio de los recursos votados

(meses, semanas y días)

sobre el fondo del asunto

Hábeas corpus	1m2s	1m3s	1m1s	1m	21d	19d	19d	17d	17d	17d	17d
Recursos de amparo	7m1s	9m2s	9m3s	4m2s	3m2s	3m1s	3m	2m	2m3s	2m3s	2m3s
Acciones de inconstitucionalidad	17m1s	24m1s	27m1s	39m2s	37m3s	26m	19m3s	17m	25m1s	20m1s	24m3s

Personas condenadas por los tribunales**superiores y juzgados penales**

Por pena impuesta	5.340	5.367	5.913	6.970	7.135	7.872	3.456	3.186	3.005	3.497	3.022
<i>Días multa</i>	1.147	1.345	1.213	1.107	1.138	1.284	241	168	182	170	114
<i>Prisión efectiva</i>	1.925	1.926	2.210	2.747	2.701	2.796	1.874	1.928	1.929	2.232	1.849
<i>Prisión ejecución condicional</i>	2.268	2.096	2.490	3.116	3.296	3.792	1.341	1.090	894	1.095	1.059

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Delitos y agresiones											
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos dolosos contra la vida											
Excluyendo agresión	59	56	61	61	62	58	62	57	52	47	38
Incluyendo agresión	148	155	172	182	191	191	206	194	189	177	158
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de homicidios dolosos	5,0	5,0	5,4	5,3	5,3	5,7	6,0	6,4	6,1	6,4	6,2
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos sexuales	57,6	57,6	61,9	58,3	65,3	73,5	84,2	89,6	94,1	107,9	102,4
Gobiernos locales											
Alcaldes removidos							7	25	16	37	
Por causa											
<i>Renuncia</i>							3	13	6	18	
<i>Destitución</i>							4	10	7	15	
<i>Suspensión temporal</i>									1		
<i>Muerte</i>								2	1		
<i>Interino</i>									1	4	
	(millones de colones de 1999)										
Ingresos totales	22.013,4	26.350,0	26.438,0	25.323,7	31.920,6	37.132,1	35.796,7	40.488,3	44.693,2	47.556,1	53.207,5
Ingresos corrientes	16.630,2	19.424,1	18.900,8	19.211,0	24.431,3	26.084,4	26.308,1	27.819,0	31.113,5	32.979,3	35.067,5
Ingresos de capital	5.383,1	6.926,0	7.537,3	6.112,7	7.489,3	11.047,7	9.488,6	12.669,3	13.579,7	14.576,7	18.139,9
	(millones de colones de 1999)										
Egresos totales por categoría	17.824,6	20.752,3	21.258,7	20.113,8	23.604,7	29.573,3	28.492,6	31.304,6	34.257,2	36.487,9	39.214,0
Gastos corrientes	13.953,2	15.717,0	16.773,9	15.976,7	18.078,1	20.619,9	21.742,5	23.819,8	25.211,7	27.367,1	28.861,0
Inversión real	2.786,2	4.053,8	3.629,2	3.233,2	4.058,0	6.923,7	5.216,8	5.592,5	7.046,1	7.313,7	7.599,8
Demás egresos	1.085,2	981,5	855,5	904,0	1.468,6	2.029,6	1.533,3	1.892,3	1.999,4	1.807,1	2.753,2
Formación de leyes											
Leyes aprobadas por iniciativa											
Legislativo	20	40	50	48	37	85	25	76	53	110	48
Ejecutivo	26	25	51	47	31	43	48	51	48	66	27
	(días naturales)										
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa											
Legislativo			812	711	643	635	572	692	431	543	538
Ejecutivo			691	608	495	684	605	374	494	573	378
	(días naturales)										
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo											
Legislativo			27	15	20	17	14	26	17	20	14
Ejecutivo			13	12	13	14	12	27	17	16	16

APORTE ESPECIAL

Estadísticas básicas de los censos de población y vivienda de 1973, 1984, 2000

	1973	1984	2000
Características demográficas			
Población total	1.871.780	2.416.809	3.810.179
0 a 4 años	258.939	322.822	376.584
5 a 12 años	461.810	452.147	668.849
13 a 17 años	241.583	277.333	412.983
18 a 24 años	251.896	372.380	493.182
25 a 34 años	224.514	379.020	592.490
35 a 64 años	367.035	505.135	1.052.759
65 años y más	66.003	107.972	213.332
Hombres	938.535	1.208.216	1.902.614
0 a 4 años	131.250	164.912	192.287
5 a 12 años	235.240	230.602	342.956
13 a 17 años	120.857	139.336	209.462
18 a 24 años	124.879	184.695	247.732
25 a 34 años	110.947	186.794	292.784
35 a 64 años	182.656	249.838	516.649
65 años y más	32.706	52.039	100.744
Mujeres	933.245	1.208.593	1.907.565
0 a 4 años	127.689	157.910	184.297
5 a 12 años	226.570	221.545	325.893
13 a 17 años	120.726	137.997	203.521
18 a 24 años	127.017	187.685	245.450
25 a 34 años	113.567	192.226	299.706
35 a 64 años	184.379	255.297	536.110
65 años y más	33.297	55.933	112.588
(habitantes por kilómetro cuadrado)			
Densidad de población	36,6	47,3	74,6
(personas)			
Población total en viviendas individuales	1.853.356	2.404.530	3.790.875

	1973	1984	2000
Hogares individuales con jefatura	330.857	512.673	959.144
Masculina	83,6	82,5	77,3
Femenina	16,4	17,5	22,7
Tipos de hogares	330.857	512.673	959.144
Nuclear conyugal sin hijos	6,1	6,9	8,7
Nuclear conyugal con hijos	50,1	51,2	49,6
Nuclear monoparental	8,0	8,6	11,2
Nuclear conyugal extenso sin hijos	1,8	1,6	1,4
Nuclear conyugal extenso con hijos	14,1	12,2	9,2
Nuclear monoparental extenso	6,0	5,4	5,1
Jefe más otros familiares. extenso	3,8	3,2	2,9
Compuesto	4,6	4,8	3,1
Unipersonal	4,9	5,6	8,0
No familiares	0,7	0,6	0,8
Servicios básicos de la población			
	(personas que habitan en viviendas individuales)		
Abastecimiento de agua	1.853.356	2.404.530	3.790.875
Acueducto	77,4	86,0	88,9
Pozo	8,4	8,1	5,7
Lluvia u otros medios	14,2	6,0	5,4
	(personas que habitan en viviendas individuales)		
Disposición de excretas	1.853.356	2.404.530	3.790.875
Cloaca o tanque séptico	41,4	64,2	88,8
Pozo negro o letrina	46,8	31,9	9,4
Otro tipo	1,0	0,4	0,8
No tiene	10,8	3,5	1,0
	(personas que habitan en viviendas individuales)		
Cobertura del servicio de electricidad	1.853.356	2.404.530	3.790.875
Electricidad	64,6	81,9	76,5
Otro tipo	33,1	15,4	20,1
No tiene	2,3	2,7	3,3
	(personas que habitan en viviendas individuales)		
Combustible utilizado para cocinar	1.853.356	2.404.530	3.790.875
Electricidad	32,1	45,5	55,0
Leña o carbón	50,3	44,6	13,2
Gas	6,3	8,7	31,4
Otro	10,8	0,9	0,1
Ninguno (no cocina)	0,5	0,4	0,3
	(personas que habitan en viviendas individuales)		
Población con hacinamiento	1.853.353	2.404.530	3.790.875
Sí	46,0	24,4	12,4
No	54,0	75,6	87,6

	1973	1984	2000
Educación			
Población de 15 años y más por nivel de instrucción			
Total	1.047.314	1.532.311	2.593.372
<i>Sin instrucción</i>	11,7	8,0	5,5
<i>Primaria incompleta</i>	41,6	27,1	18,8
<i>Primaria completa</i>	23,4	28,4	29,7
<i>Educación general básica incompleta</i>	7,1	7,9	9,6
<i>Educación general básica completa</i>	3,9	5,4	7,1
<i>Secundaria incompleta</i>	2,4	3,2	4,1
<i>Secundaria completa</i>	4,5	10,8	9,8
<i>Superior</i>	5,4	9,2	15,4
Hombres	519.717	757.476	1.280.417
<i>Sin instrucción</i>	11,9	8,1	5,8
<i>Primaria incompleta</i>	41,1	26,6	18,6
<i>Primaria completa</i>	23,6	29,2	30,5
<i>Educación general básica incompleta</i>	7,0	8,1	9,6
<i>Educación general básica completa</i>	3,7	5,2	7,1
<i>Secundaria incompleta</i>	2,4	3,0	3,9
<i>Secundaria completa</i>	4,6	10,1	9,4
<i>Superior</i>	5,7	9,7	15,1
Mujeres	527.597	774.835	1.312.955
<i>Sin instrucción</i>	11,6	7,8	5,2
<i>Primaria incompleta</i>	42,0	27,6	18,9
<i>Primaria completa</i>	23,2	27,5	29,0
<i>Educación general básica incompleta</i>	7,2	7,8	9,6
<i>Educación general básica completa</i>	4,0	5,6	7,2
<i>Secundaria incompleta</i>	2,4	3,3	4,2
<i>Secundaria completa</i>	4,5	11,6	10,1
<i>Superior</i>	5,2	8,7	15,7
Asistencia a la educación en la población de 5 años y más			
Total	543.557	593.638	1.153.291
<i>5 a 12 años</i>	85,7	77,1	88,2
<i>13 a 17 años</i>	51,8	46,7	68,1
<i>18 a 24 años</i>	20,4	20,2	33,4
<i>25 años y más</i>	3,2	4,0	6,3
Hombres	277.454	302.474	576.358
<i>5 a 12 años</i>	85,5	77,1	88,0
<i>13 a 17 años</i>	52,9	46,9	67,0
<i>18 a 24 años</i>	21,6	20,7	31,7
<i>25 años y más</i>	3,4	4,3	6,1
Mujeres	266.103	291.164	576.933
<i>5 a 12 años</i>	86,0	77,1	88,3
<i>13 a 17 años</i>	50,7	46,5	69,2
<i>18 a 24 años</i>	19,2	19,8	35,1
<i>25 años y más</i>	3,1	3,7	6,6
Razón hombres/mujeres			
<i>5 a 12 años</i>	103,0	104,0	104,9
<i>13 a 17 años</i>	104,5	101,8	99,7
<i>18 a 24 años</i>	110,5	102,6	91,3
<i>25 años y más</i>	109,7	112,2	89,4

	1973	1984	2000
(años promedio de estudio)			
Años promedio de escolaridad en la población de 18 años y más			
Total	5,1	6,5	7,6
18 a 24 años	6,3	7,9	8,2
25 a 34 años	5,6	7,6	8,2
35 a 64 años	4,2	5,2	7,5
65 años y más	3,3	3,5	4,3
Hombres	5,1	6,5	7,5
18 a 24 años	6,3	7,7	8,0
25 a 34 años	5,7	7,6	8,1
35 a 64 años	4,2	5,4	7,5
65 años y más	3,3	3,5	4,3
Mujeres	5,0	6,4	7,6
18 a 24 años	6,4	8,0	8,5
25 a 34 años	5,6	7,5	8,4
35 a 64 años	4,1	5,1	7,5
65 años y más	3,3	3,5	4,3

Características de empleo			
(porcentajes)			
Tasas netas de participación en la población de 12 años y más			
Total	48,4	47,4	47,9
12 a 17 años	26,1	22,8	12,4
18 a 24 años	56,8	53,0	54,2
25 a 34 años	61,2	61,4	65,2
35 a 64 años	56,3	54,8	59,0
65 años y más	30,3	20,4	13,4
Hombres	78,4	74,6	69,2
12 a 17 años	41,4	36,7	19,5
18 a 24 años	85,7	79,8	73,1
25 a 34 años	97,6	93,5	91,9
35 a 64 años	96,2	89,3	86,8
65 años y más	57,1	38,9	24,8
Mujeres	18,6	20,7	27,0
12 a 17 años	10,7	8,6	4,9
18 a 24 años	28,3	26,7	34,3
25 a 34 años	25,6	30,2	38,8
35 a 64 años	16,7	21,0	32,2
65 años y más	3,9	3,1	3,3

Población ocupada por rama de actividad			
Total	542.330	746.860	1.301.544
Agricultura, caza y silvicultura	38,2	32,4	19,4
Explotación de minas y canteras	0,3	0,2	0,1
Industrias manufactureras	12,6	13,8	16,9
Electricidad, gas y agua	1,0	1,2	1,5
Construcción	6,9	5,3	6,3
Comercio por mayor y por menor	12,2	11,4	18,9
Transporte, almacenaje y telecomunicaciones	4,5	2,7	5,3
Establecimientos financieros	2,5	2,7	5,9
Servicios comunales	21,6	23,2	25,6
Actividad no bien especificada	0,2	7,1	0,0

	1973	1984	2000
Hombres	434.154	579.940	922.768
<i>Agricultura, caza y silvicultura</i>	46,7	40,5	25,6
<i>Explotación de minas y canteras</i>	0,3	0,2	0,2
<i>Industrias manufactureras</i>	11,6	12,6	17,0
<i>Electricidad, gas y agua</i>	1,2	1,4	1,8
<i>Construcción</i>	8,6	6,7	8,7
<i>Comercio por mayor y por menor</i>	11,2	10,2	17,0
<i>Transporte, almacenaje y telecomunicaciones</i>	5,3	3,1	6,8
<i>Establecimientos financieros</i>	2,6	2,7	5,9
<i>Servicios comunales</i>	12,2	15,5	17,1
<i>Actividad no bien especificada</i>	0,2	7,0	0,0
Mujeres	108.176	166.920	378.776
<i>Agricultura, caza y silvicultura</i>	4,1	4,4	4,4
<i>Explotación de minas y canteras</i>	0,1	0,0	0,0
<i>Industrias manufactureras</i>	16,6	18,2	16,7
<i>Electricidad, gas y agua</i>	0,3	0,5	0,8
<i>Construcción</i>	0,2	0,2	0,5
<i>Comercio por mayor y por menor</i>	16,4	15,7	23,6
<i>Transporte, almacenaje y telecomunicaciones</i>	1,0	1,2	1,7
<i>Establecimientos financieros</i>	1,9	2,6	6,0
<i>Servicios comunales</i>	59,2	49,9	46,3
<i>Actividad no bien especificada</i>	0,3	7,3	0,0

Población ocupada por grupo ocupacional

	1973	1984	2000
Total	542.330	746.860	1.301.546
<i>Profesionales y técnicos</i>	8,5	10,5	12,7
<i>Directivos, gerentes y administradores generales</i>	2,5	3,2	2,8
<i>Empleados administrativos</i>	6,1	7,8	10,0
<i>Comerciantes y vendedores</i>	8,2	8,9	11,5
<i>Agricultores, ganaderos y trab. agropecuarios</i>	36,5	31,1	18,2
<i>Ocup. relativas a medios de transporte</i>	3,1	3,1	4,6
<i>Ocup. producc. artesanal I (textiles, construc. mecánic, y electric.)</i>	14,6	14,2	15,8
<i>Ocup. producc. artesanal II (gráfic. minera. químíc. metales. alimen.)</i>	4,4	3,4	3,7
<i>Estiba, carga, almacenaje y bodegaje</i>	2,7	2,4	3,7
<i>Ocup. de los servicios</i>	12,8	12,2	17,0
<i>No bien especificadas</i>	0,7	3,4	0,0
Hombres	434.154	579.940	922.770
<i>Profesionales y técnicos</i>	5,7	7,6	9,8
<i>Directivos, gerentes y administradores generales</i>	2,8	3,4	3,0
<i>Empleados administrativos</i>	4,9	5,1	6,4
<i>Comerciantes y vendedores</i>	8,1	8,8	10,9
<i>Agricultores, ganaderos y trab. agropecuarios</i>	44,9	39,1	24,6
<i>Ocup. relativas a medios de transporte</i>	3,9	3,9	6,4
<i>Ocup. producc. artesanal e industrial I</i>	15,9	15,5	19,1
<i>Ocup. producc. artesanal e industrial II</i>	4,6	3,6	4,3
<i>Estiba, carga, almacenaje y bodegaje</i>	2,7	2,4	4,1
<i>Ocup. de los servicios</i>	5,9	7,0	11,5
<i>No bien especificadas</i>	0,5	3,5	0,0
Mujeres	108.176	166.920	378.776
<i>Profesionales y técnicos</i>	19,8	20,4	19,7
<i>Directivos, gerentes y administradores generales</i>	1,0	2,2	2,3
<i>Empleados administrativos</i>	10,9	17,0	18,6

	1973	1984	2000
<i>Comerciantes y vendedores</i>	8,9	9,2	12,9
<i>Agricultores, ganaderos y trab. agropecuarios</i>	2,9	3,2	2,6
<i>Ocup. relativas a medios de transporte</i>	0,0	0,0	0,2
<i>Ocup. producc. artesanal e industrial I</i>	9,1	9,7	7,9
<i>Ocup. producc. artesanal e industrial II</i>	3,6	2,7	2,2
<i>Estiba, carga, almacenaje y bodegaje</i>	2,3	2,3	2,9
<i>Ocup. de los servicios</i>	40,2	30,4	30,7
<i>No bien especificadas</i>	1,2	2,9	0,0
Servicios básicos de la vivienda			
	(viviendas individuales)		
Viviendas con abastecimiento de agua	330.857	500.030	935.289
Acueducto	78,2	86,9	89,4
Pozo	8,0	7,4	5,5
Lluvia u otros medios	13,8	5,7	5,2
	(viviendas individuales)		
Viviendas con disposición de excretas	330.857	500.030	935.289
Cloaca o tanque séptico	44,3	66,5	89,4
Pozo negro o letrina	43,6	29,2	8,6
Otro tipo	1,1	0,4	0,7
No tiene	11,1	3,9	1,2
	(viviendas individuales)		
Viviendas con servicio de electricidad	330.857	500.030	935.289
Electricidad	66,3	83,1	77,4
Otro tipo	31,3	14,2	19,4
No tiene	2,4	2,7	3,2
	(viviendas individuales)		
Viviendas según combustible utilizado para cocinar	330.857	500.030	935.289
Electricidad	34,1	48,6	56,7
Leña o carbón	45,4	39,4	11,9
Gas	7,1	9,9	30,5
Otro	11,7	1,1	0,1
Ninguno (no cocina)	1,7	1,0	0,9
	(viviendas individuales)		
Viviendas con hacinamiento	330.857	500.030	935.289
Sí	33,3	16,8	7,9
No	66,7	83,2	92,1

Indicadores de largo plazo^{a/}

Indicador	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2002
Índice de Desarrollo Humano			0,55	0,65	0,75	0,85	0,82	0,83
Población (en miles)	656	812	1.199	1.758	2.302	3.050	3.925	4.089
Población área metropolitana (en miles)		190	320	475	647	843	1.044	1.088
Hogares pobres (%)			50	29	19	27	21	21
Cobertura boscosa (bosque primario, %)			56	51	29	22		
Esperanza de vida al nacer (años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7	78,5
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10	11
Desnutrición en menores de 6 años (%)			14	12	4	4	3	
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	88	87
Población con agua domiciliar (1,000 hab)			640	770	860	941	974	
Analfabetismo mayores 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5	
Escolaridad promedio de la población de 25 años y más (años)		3,1	3,6	5,3	5,9		7,4	
Vehículos automotores (1,000)			37	71	193	319	665	690
Líneas telefónicas instaladas (10,000 hab)			74,2	231,8	788,2	1.028,8	2.538,1	2.768,1
PIB per cápita (US\$1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	3.290	3.218
PEA femenina (%)		15	16	19	22	30	35	35
Personas activas agricultura (%)	66	63	59	49	35	25	20	16
Razón déficit fiscal / PIB (%)		0,03	0,94	1,40	8,97	3,40	3,00	4,30
Deuda interna / PIB (%)		4,1	4,2	9,6	14,8	20,5	37,8	39,8
Remuneración de los empleados del Gobierno Central / Remuneración Total (%)			19,7	22,7	30,6	47,3	88,8	91,3
Gastos totales del gobierno / PIB (%)		2,1	4,9	6,6	12,2	12,0	15,6	16,9

a/ Se utilizó el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década.

Fuente: PNUD, CCP-UCR, INEC, MINAE, Ministerio Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis.

Fuentes, definiciones y notas técnicas

Estadísticas sociales

Abortos realizados en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En la ausencia del conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 cm, de coronilla a talón</i>
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	Muertos <i>in situ</i> se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Se calcula como la razón de la matrícula preparatoria del año $i-1$, entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i</i>
Area de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Asegurados directos activos régimen de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Bonos familiares de vivienda pagados	BANHVI. Departamento de Comunicaciones	Pagados por del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS.	
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Promedio de la cobertura de vacunación de niños menores de un año, en el caso de la poliomielitis, y niños de un año en sarampión</i>

Consultas totales del seguro de salud	CCSS	
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	Promedio institucional
Cursos impartidos por el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Estadística	Sector económico: no incluye talleres públicos. Participantes: una persona puede haber participado en más de un curso durante el año. Los datos de 1992-1996 incluyen participantes de talleres públicos
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población. UCR	<i>Número total de habitantes dividido por la superficie.</i> Para el cálculo se utilizaron 51.100 km ² de territorio nacional
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Supone el seguimiento del éxito académico de una cohorte que se matricula en el primer año de un nivel educativo, hasta la culminación de ese nivel. En primaria el desgranamiento se calcula contrastando la matrícula inicial en el primer grado (año inicial) con la inicial del sexto grado (año final)
Días cama en hospitales de la CCSS en seguro de salud	CCSS	A partir del año 2000, la cifra correspondiente a la Unidad de Cuidados Intensivos se distribuye en las unidades de Medicina y Cirugía. A partir del año 2002, la cifra correspondiente a la Unidad de Pediatría incluye Cirugía de niños
Días de incapacidad por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	
Días paciente, hospitales de la CCSS en seguro de salud	CCSS	A partir del año 2000, la cifra correspondiente a la Unidad de Cuidados Intensivos se distribuye en las unidades de Medicina y Cirugía. A partir del año 2002, la cifra correspondiente a la Unidad de Pediatría incluye Cirugía de niños
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Antes de 1996: Morera, Xinia y Salas, Lucrecia, 1995. Recopilación y procesamiento de los diplomas otorgados por las universidades privadas. 1983-1995. Oficina de Planificación de la Educación Superior. CONARE A partir de 1996: OPES. CONARE	Universidades privadas: la categoría "otros": no especifica ni la carrera ni el grado académico.
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Informe Anual	
Esperanza de vida al nacer	UCR. Centro Centroamericano de Población.	<i>Años que vivirá un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.</i> En el año 2000 se cambió la fuente
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin hacerlo, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas.</i>
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	Cifra del 2002, aproximada.
Gasto social	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. 1980-1994 De 1995 a 1996: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos)</i>

Gasto social real per cápita	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. 1980-1994 De 1995 a 1996: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto de la inversión por persona en las áreas de atención social, expresado en colones de un año determinado</i>
Hogares por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Hogares con ingresos declarados. Incluye ajuste en la canasta básica.
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Se trata de una medida normativa de unas condiciones de vida deseables o del nivel de vida. Mide el adelanto medio de un país en lo que respecta a la capacidad humana básica en función de tres aspectos: el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y el ingreso como medio para poder disfrutar de un nivel de vida decoroso.</i>
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Refleja la desigualdad en el progreso entre el hombre y la mujer.</i>
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Mide la desigualdad de género en esferas fundamentales de la participación y la adopción de decisiones económicas y políticas.</i>
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MISS, publicado en <i>La Gaceta</i> 138, del 20 de julio de 1994
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Ingresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	A partir del año 2000, la cifra correspondiente a la Unidad de Cuidados Intensivos se distribuye en las unidades de Medicina y Cirugía. A partir del año 2002, la cifra correspondiente a la Unidad de Pediatría incluye Cirugía de niños
Ingreso promedio mensual del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio del hogar, que contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe del hogar no sea servidor doméstico ni pensionista.</i>
Ingreso promedio mensual en ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados. El ingreso en ocupación principal es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente en el caso de los patronos y de los trabajadores por cuenta propia.</i>

Ingreso total del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Representa el porcentaje del ingreso promedio mensual de todos los hogares ubicados en cada decil con respecto al total. Cada porcentaje reúne tanto lo percibido por el conjunto de hogares del decil de interés, como lo percibido por los grupos anteriores</i> Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual del hogar.
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	
Límites de pobreza por zona	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	El total incluye colegios artísticos
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	El total incluye colegios artísticos
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula en transición	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Medicamentos despachados en farmacias de la CCSS	CCSS	A partir del 2000 "otros centros médicos" incluye: centros dependientes, Ministerio de Salud y EBAIS. Estos últimos dejan de registrarse en consulta externa.
Mortalidad por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud. Departamento de Estadística	
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	Montos mensuales pagados divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año
Nacimientos en madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos registrados en mujeres con edades inferiores a los 20 años (menores de los 15, de 15 a 19 años)</i>
Nacimientos totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos totales con asistencia de médicos, enfermeras, parteras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas</i>
Número de permisos registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS	
Pensionados en régimen de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	

Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	
Población cubierta por programa de atención primaria	Antes de 1995: Ministerio de Salud. División Programática de Regiones. A partir de 1995: CCSS. Modernización del Estado	
Población cubierta por seguro de salud	CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Población de 12 años y más según nivel de instrucción	Antes de 1995: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples A partir de 1995: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares	
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales</i>
Población total	UCR. Centro Centroamericano de Población	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio</i>
Población total por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	
Población total servida por alcantarillado	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	
Repitentes en primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Salario <i>mínimo minimorum</i>	IINEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Es el salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos</i>
Tamaño promedio del hogar	Antes de 1995: MIDEPLAN 1980-1994. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. A partir de 1995: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	<i>Promedio de personas que viven en un hogar sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicios doméstico o pensionista con respecto al jefe del hogar</i> Número de personas dividido por el número de hogares
Tasa bruta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Se calcula en relación con la población en edad escolar, determinada por las estimaciones y proyecciones de población vigentes. A partir del año 2002 el MEP cambió la fórmula de cálculo; en ella la población en cada nivel se obtiene bajo el siguiente procedimiento: preescolar: 6 años; I ciclo: de 7 a 9 años; II ciclo: de 10 a 12 años; III ciclo: de 13 a 15 años; educación diversificada: de 16 a 17 años

Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. Costa Rica: cálculo de población por provincia, cantón y distrito	<i>Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período</i> Se estima a partir de la población que se obtiene del modelo de crecimiento vegetativo
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.</i> Población desocupada entre fuerza de trabajo.
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Memoria Anual	
Tasa general de mortalidad	INEC. Costa Rica: cálculo de población por provincia, cantón y distrito	<i>Número anual de defunciones de todas las edades por cada mil habitantes</i> Cociente entre el número de defunciones de todas las edades ocurridas en un período determinado y la población total, por mil
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Costa Rica. Cálculo de población por provincia, cantón y distrito	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. La probabilidad de morir entre el nacimiento y el momento en que se cumple exactamente el primer año de edad</i> Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil
Tasa de mortalidad por suicidios	Ministerio de Salud. Departamento de Estadística	
Tasa neta de participación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	
Tasa de ocupación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	
Viviendas según condiciones de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de ese año se ajustaron los factores de expansión de la EHPM con información del Censo 2000
Viviendas según hacinamiento por dormitorio	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de ese año se ajustaron los factores de expansión de la EHPM con información del Censo 2000
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de ese año se ajustaron los factores de expansión de la EHPM con información del Censo 2000

Estadísticas económicas

Ahorro neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Cifras del 2001 y 2001, preliminares.</i>
Base monetaria	Antes de 1995: MIDEPLAN: Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. 1980-1994 A partir de 1995: BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de dinero puesta a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre</i>
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	<i>Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbina a vapor, turbinas de gas o motores de combustión interna)</i>
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio del ferrocarril Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se inician labores de carga</i>
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular</i>
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia con base en datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial del banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal</i>
Costo per cápita de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenida a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios)</i>
Crecimiento vehicular	Antes de 1995: MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA). A partir de 1995: elaboración propia con datos del MOPT	<i>Crecimiento porcentual del número de vehículos de un año con respecto al anterior</i>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también, a partir de 1996, el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558 y, después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas (decreto 28110-H, del 28 de setiembre de 1999)</i>
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas</i>
Densidad de líneas telefónicas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de líneas telefónicas instaladas por cien habitantes</i>

Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	Total de teléfonos públicos instalados por mil habitantes
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales. Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	Obligaciones (traducidas en bonos), del sector con el resto de los sectores de la economía
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Finanzas Públicas y Análisis Financiero	Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado. Saldo a diciembre
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento Finanzas Internacionales	Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Monedas y billetes que están en circulación
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Total de dinero emitido por el Banco Central. En 1999 creció sustancialmente la cifra, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras al 3-10-03, año 2002 preliminar.
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por Tesorería Nacional	Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, entre otros.
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	Total de los gastos corrientes y gastos de capital. Metodología caja
Generación de energía eléctrica	ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	Producción de electricidad de las plantas a centros de transformación.
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencia de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes del país. Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye el ajuste de metodología de balanza de pagos. Cifras al 3-10-03, año 2002 preliminar.

Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo. A partir del 2001 se cambió la metodología de cálculo. Datos del 2002 preliminares.</i>
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo. Cifras del 2001 y 2002 preliminares</i>
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios. Metodología caja</i>
Ingresos tributarios	Contraloría General de la República. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas. Ejecución efectiva consolidada</i>
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.</i>
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones. Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incluye los activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios. Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo</i>
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente. Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998</i>
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese mismo período</i>
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año</i>

Número de vehículos en circulación	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Vehículos reportados en circulación en un año. Incluye vehículos automotores y equipo pesado como chapulines, tractores, etc, identificados como equipo especial</i>
Pasajeros movilizados en el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Estadísticas del sector transporte	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto.</i>
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por combustibles</i>
Precio promedio del combustible empleado en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por combustibles</i>
Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso</i>
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a EEUU por un lapso de 3 minutos de comunicación. A partir de 2000 se cambia la serie a tarifa reducida por eliminación de la tarifa plena</i>
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	
Producción total de energía	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios del comprador. Dólares: calculado con PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos. En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991. Cifras al 3-10-03, 2001 y 2002 preliminares.</i>
Reservas monetarias internacionales netas	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año. Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 3-10-03</i>

Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 3-10-03
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 3-10-03
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor respecto a diciembre del año anterior</i>
Tasa de autobuses	MOPT. Dirección de Planificación Sectorial. Departamento de Medios de Transporte	
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<i>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos periodos consecutivos.</i> Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Otras actividades: incluye comercio, personal y servicios. Bancos privados: tasa máxima. Tasas básicas: promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses
Tasa de vehículos livianos	MOPT. Dirección de Planificación Sectorial. Departamento de Medios de Transporte	
Tipo de cambio interbancario, venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.</i>
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable</i>
Variación reservas monetarias internacionales del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cambios en los activos de reservas que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro</i>
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	<i>Cantidad de personas que visitan los parques nacionales cada año, sean nacionales o extranjeros</i>

Estadísticas ambientales

Aprovechamiento total de madera	FONAFIFO	
Area protegida	Antes de 1995: MIDEPLAN. Costa Rica: panorama económico, social y ambiental. A partir de 1995: Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	Total de hectárea protegidas en Parques Nacionales, Reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas nacionales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las Areas Silvestres Protegidas
Area reforestada, manejada y protegida con incentivos forestales	MINAE. Sistema Nacional de Areas de Conservación	Hectáreas totales incorporadas cada año al Pago de Servicios Ambientales (PSA)
Area total de bosque cerrado	Antes de 1995: MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA). A partir de 1995: MINAE. Dirección General Forestal	
Area total de bosque secundario	Antes de 1995: MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA). A partir de 1995: MINAE. Dirección General Forestal	
Captura total según litoral	INCOPESCA.	
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	De 1989 a 1992: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección Sectorial de Energía. En 1993: Balance Energético Nacional 1993. Publicación n° 152, San José. De 1994 a 1998: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	Para los años 1985 a 1989 se tomó como hidrocarburos: gas licuado, gasóleo, kerosene y jet fuel, diesel, gasolinas, fuel oil y no energéticos Para los años 1990 a 1996: gas licuado, gasolina, nafta liviana, nafta pesada, av gas, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, llo 180, llo 380, marine diesel oil, fuel oil y asfaltos
Consumo de energía eléctrica per cápita	ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	
Consumo de energía sector transportes	De 1989 a 1992: Dirección Sectorial de Energía En 1993: Balance Energético Nacional, 1993. DSE, Publicación n° 152, San José. De 1994 a 1998: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN). A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	
Consumo total de derivados de petróleo	DSE. Mermoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	MINAE. Instituto Meteorológico Nacional	
Fijación de carbono estimada para el área incentivada por el Estado	MINAE. Sistema Nacional de Areas de Conservación	
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	Valor CIF
Importación total de derivados de petróleo	DSE. Mermoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	

Ingreso promedio diario de basura a Río Azul/ Parque de Tecnología Ambiental	Municipalidad de San José	Se utiliza para el cálculo de desechos recolectados por las 12 municipalidades que integran COCIM y los recolectados de origen particular. A partir del lunes 30 de julio del 2001 se deposita los desechos en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA)
Número de playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica	ICAA. Laboratorio de Aguas	
Partículas en suspensión provenientes de vehículos	Estimaciones de la Dirección Sectorial de Energía/Organización Latinoamericana de Energía, Sistema de Información Económica y Energética (SIEE)	
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Dirección de Planificación Eléctrica	
Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José	Municipalidad de San José	
Recursos pesqueros	INCOPECA. Departamento de Estadística	No incluye producción acuícola. Cifras del 2002 preliminares.
Tasa promedio anual de deforestación	MINAE. Dirección General Forestal	
Total de crédito forestal	FONAFIFO	
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	

Estadísticas políticas

Alcaldes removidos	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	
Audiencias públicas en la ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre. Cifras del 2002 preliminares
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	
Duración promedio de los recursos votados sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	
Egresos totales de los gobiernos locales	Contraloría General de la República. Memoria Anual	
Ingresos totales de los gobiernos locales	Contraloría General de la República. Memoria Anual	

Leyes aprobadas iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	En la legislatura correspondiente al periodo mayo del año i a abril del año i+1
Número de contralorías de servicios	MIDEPLAN	
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, DINADECO, UCCEAP Registro Nacional de Asociaciones	
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	
Personal de seguridad privada	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección Servicios Privados de Seguridad	
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	Plazas de seguridad pública incluidas en el presupuesto
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cifras del 2002, preliminares
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Causas penales entradas a las oficinas judiciales por delitos dolosos contra las personas: abandono de incapaces, aborto, agresión, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas se usaron los datos de población del CCP de la UCR
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Causas penales en las oficinas judiciales por delitos sexuales: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas. Para el cálculo de las tasas se usaron los datos de población del CCP de la UCR
Tasas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Para el cálculo de las tasas se usaron los datos de población del CCP de la UCR

Estadísticas censales

Abastecimiento de agua	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	
Años promedio de escolaridad en la población de 18 años y más	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	<i>Promedio de años de educación aprobados por las personas de 18 años y más, con respecto a la población de 15 años y más</i>
Asistencia a la educación en la población de 5 años y más	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	<i>Porcentaje de la población de 5 años y más que asiste a centros de enseñanza, con respecto a la población de 5 años y más. Grupo de edad de 5 a 12 años: en el censo de 1973 esta pregunta se hizo a la población de 6 años y más</i>
Cobertura del servicio de electricidad	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	
Combustible utilizado para cocinar	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	

Densidad de población	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	<i>Es el número de habitantes por cada kilómetro cuadrado, de una determinada área geográfica (provincia, cantón o distrito)</i>
Disposición de excretas	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	
Hogares individuales con jefatura masculina o femenina	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	El censo de 1973 no distinguía los hogares dentro de las viviendas, por lo que en este caso vivienda y hogar constituyen una misma unidad de análisis
Población con hacinamiento	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	<i>Se considera que existe hacinamiento cuando en la vivienda hay más de tres personas por aposento exclusivo para dormir</i>
Población de 15 años y más por nivel de instrucción	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	En los censos de 1973 y 1984 no se identifica entre secundaria académica y secundaria técnica. Sin instrucción: 0 años de estudio; primaria incompleta: 1 a 5 años de estudio; primaria completa: 6 años de estudio; educación general básica incompleta: 7 a 8 años de estudio; educación general básica completa: 9 años de estudio; educación diversificada incompleta: 10 años de estudio; secundaria completa: 11 ó 12 años de estudio y educación superior: 13 o más años de estudio
Población ocupada por grupo ocupacional	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	En el censo de 1973 la variable "ocupación" fue codificada con base en la Clasificación de Toda América de 1960 (COTA-60) y en el censo de 1984 con base en COTA-70. Estas clasificaciones difieren principalmente en el grupo 8, que en 1973 contemplaba "obreros y jornaleros no clasificados en otro grupo" y en 1984, "ocupaciones de la estiba, carga, almacenaje y bodegaje". El censo del 2000 fue codificado con base en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de 1988 (CIUO-88) y difiere totalmente de las anteriores. Para realizar comparaciones entre censos, las denominaciones de las ocupaciones a tres y cuatro dígitos, respectivamente, de los censos de 1973 y 2000, fueron reagrupadas a un dígito según el censo de 1984. Por las diferencias en las clasificaciones, esta reagrupación es la más aproximada posible.
Población ocupada por rama de actividad	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	La variable "rama de actividad" de los censos de 1973 y 1984 fue codificada con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades- Revisión 2 (CIIU-2) y el censo del 2000 con base en la Revisión 3 (CIIU-3). Para realizar comparaciones entre censos, las denominaciones de rama de actividad a 4 dígitos, del censo del 2000, fueron reagrupadas a un dígito según la versión anterior. Por las diferencias en las clasificaciones, esta reagrupación es la más aproximada posible.
Población total	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	
Población total en viviendas individuales	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, Centro Centroamericano de Población-UCR	

Tipos de hogares	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	<p><i>Relaciona el parentesco de los miembros del hogar.</i></p> <p><i>En los hogares monoparentales existe un núcleo familiar, pero con la presencia de solo uno de los dos padres, mientras que los hogares conyugales se caracterizan porque existe una relación de pareja, con la presencia de hijos o no. Los hogares extensos combinan núcleos familiares monoparentales con otros familiares y/o núcleos familiares conyugales con otros familiares y/o jefe (a) de hogar, tales como abuelo, abuela, tío, tía, etc., con otros familiares. Los hogares compuestos incluyen todas las combinaciones de hogares nucleares con no familiares y/o todas las combinaciones de hogares extensos con no familiares y/o jefe(a), familiar y no familiar. El censo de 1973 no distinguía los hogares dentro de las viviendas, por lo que en este caso vivienda y hogar constituyen una misma unidad de análisis</i></p>
Viviendas con abastecimiento de agua	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	
Viviendas con disposición de excretas	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	
Viviendas con hacinamiento	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	<i>Se considera que existe hacinamiento cuando en la vivienda hay más de tres personas por aposento exclusivo para dormir</i>
Viviendas con servicio de electricidad	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	
Viviendas según combustible utilizado para cocinar	Elaboración propia utilizando base de datos en línea, INEC	