

Hechos relevantes

Avances	Más información
<p>Inversión social crece a pesar de caída del PIB La inversión social pública aumentó en un 22% en los últimos tres años, lo que permitió fortalecer políticas universales. Se mantuvo el apoyo al régimen no contributivo de pensiones, becas, comedores escolares y el programa “Avancemos”.</p>	Páginas 1 y 8
<p>Baja la deserción en secundaria En el 2008 un total de 3.084 estudiantes menos fue expulsado de secundaria. La tasa de deserción disminuyó de 12,9% en el 2007 a 12,1% en el 2008.</p>	Página 2
<p>Más mujeres en el mercado laboral Participación femenina en el mercado laboral llegó a su valor más alto. Pasó de 30,3% en 1990 a un 41,7% en el 2008.</p>	Página 6
Áreas críticas	
<p>Sube la pobreza En el 2008 la pobreza aumentó en un punto porcentual (17,7%), aunque se mantuvo por debajo de los niveles registrados entre 1996 y 2006 (20% de los hogares). Los mayores aumentos se registraron en las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica.</p>	Páginas 4 y 6
<p>Aumenta mortalidad materna La tasa de mortalidad materna pasó de 1,9 a 3,3 por diez mil nacimientos, para un total de 25 muertes. La cifra es similar a la del período 2000-2004.</p>	Página 1
<p>Deterioro en acceso a ingreso digno El ingreso promedio de los hogares bajó en -0,3% en comparación con el 2007. El ingreso de los ocupados aumentó apenas un 2,1%, muy por debajo del año anterior (9,3%).</p>	Página 3
<p>33,5% de los ocupados recibe menos del salario mínimo Uno de cada tres ocupados recibe menos del salario mínimo. Esto representa 588.796 personas, un 33,5% del total de ocupados (1.957.708).</p>	Página 7
<p>Costa Rica más insegura Hogares que reportaron un evento de victimización pasaron de 15% en 1997 a 28% en el 2008. La clase alta es la más afectada (47,7%), seguida por los medianos empresarios y expertos (38,4%).</p>	Página 3. Véase también resumen del capítulo “Fortalecimiento de la democracia”
<p>Alta demanda de vivienda en la GAM Se estima que la demanda de nuevas viviendas en la Gran Área Metropolitana (GAM) será de 301.700 en el período 2001-2030. El mayor aumento se dará en los primeros tres quinquenios.</p>	Página 11
Sin cambios	
<p>Coeficiente de Gini registró un leve descenso, pero es igual al promedio del período 2000-2007.</p>	Página 4
<p>Años de escolaridad de población activa</p>	Página 2
<p>Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo</p>	Página 2

Personas de contacto:

Isabel Román, coordinadora del capítulo “Equidad e integración social”, romsol@ice.co.cr
 Natalia Morales, coordinadora, área de Estadísticas, nataliamorales@estadonacion.or.cr
 Teléfonos: 2519-5853 ó 2519-5848

Equidad e integración social en el 2008

El capítulo 2 del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* evalúa el año 2008 a la luz de las tendencias de mediano y largo plazo en materia de equidad e integración social. Sin embargo, ese año fue atípico, condición que obstaculizó una valoración certera de la evolución del empleo y los ingresos de las personas, temas indispensables para conocer la desigualdad y la pobreza en el país. En la primera parte del año se vivieron los efectos de un período de alta inflación inducida por el aumento en los precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos. Estos factores desaparecieron en la segunda mitad del 2008, justo cuando empezó a sentirse un nuevo y más violento *shock* externo, la crisis económica internacional. Desafortunadamente, esto ocurrió después de la realización de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (julio de 2008), principal fuente de información sobre los asuntos bajo análisis.

Balance general

Durante el 2008, y con una perspectiva de largo plazo, Costa Rica siguió mostrando un buen desempeño en la acumulación de capacidades humanas (esperanza de vida, coberturas educativas, seguridad social, reducción de la deserción escolar). Esto fue posible por el aumento de la inversión social pública (ISP), que tuvo un comportamiento favorable tanto en términos totales como per cápita, y permitió la canalización de recursos hacia áreas clave del desarrollo humano, a través de políticas universales y programas sociales selectivos como el régimen no contributivo de pensiones, becas, comedores escolares y “Avancemos”. A futuro, la ISP puede jugar un papel importante de protección de los sectores más vulnerables ante las nuevas y adversas condiciones.

Inversión social pública es clave para proteger a los sectores más vulnerables ante nuevas y adversas condiciones.

Pese a estos esfuerzos, aún hay áreas críticas (cuadro 1). En materia de salud requiere atención la mortalidad materna, que pasó de 1,9 a 3,3 por diez mil nacimientos en el 2008, para un total de 25 muertes, cifra similar a la del período 2001-2004; este resultado pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los cuidados prenatales de las futuras madres. Otro aspecto por mejorar es la calidad y equipamiento de los servicios de salud, donde persisten problemas como las listas de espera -y las deficiencias asociadas a ellas- que afectan la atención de los asegurados. En educación hay que poner más empeño en incrementar la cobertura del cuarto ciclo, que sigue siendo baja e insuficiente (44,2%), y en asegurar el éxito académico de los y las estudiantes.

Se requiere más empeño para mejorar cobertura educativa.

Un tema preocupante es el relacionado con la aspiración de contar con un entorno de seguridad propicio para el aprovechamiento de las oportunidades, pues se observó un alarmante retroceso. Los datos del Poder Judicial no solo revelan un aumento en el número de mujeres muertas por razones de género, sino también un fuerte deterioro en la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8 a 11 entre 2007 y 2008, junto a un incremento de la agresión, especialmente en robos de automóviles y delitos dentro y fuera de la vivienda.

Fuerte deterioro en tasa de homicidios.

En materia de ingresos, se observó una reducción en el ingreso promedio de los hogares, un bajo crecimiento en el ingreso de los ocupados y una caída del salario mínimo. Los ocupados que reciben menos del salario mínimo *minimorum* representan el 33,5% de la fuerza laboral.

En cuanto al empleo, se desaceleró el ritmo de generación de nuevas plazas de trabajo (que solo creció un 1,7%) y se perdieron puestos sobre todo en los sectores informal y agrícola.

Baja ingreso promedio de hogares y aumenta vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres.

Los datos del 2008 dan cuenta de un retroceso en la tendencia hacia la reducción de la pobreza observada en los últimos tres años. Además volvió a aumentar la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares no pobres, situación preocupante en un contexto de desaceleración económica. En cuanto a la desigualdad de ingresos y salarios, los resultados confirman la persistencia de las tendencias, lo que constituye una pésima noticia, pues Costa Rica se consolida en un nivel de alta desigualdad, que la aleja de los países desarrollados y la acerca a las naciones latinoamericanas, que como promedio regional ostentan los peores índices de concentración de la riqueza en todo el mundo.

Cuadro 1 (página 86 del Informe)

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño, según nivel. 2008

Nivel ^{a/}	Desempeño del 2008 con respecto a la tendencia ^{b/}		
	Mejora	Sin cambios ^{c/}	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de mortalidad infantil ▪ Cobertura de la seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esperanza de vida 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de desempleo abierto ▪ Incidencia de la pobreza
Medio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso a Internet ▪ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado ▪ Inversión social pública real 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Años de escolaridad de la población en edad activa ▪ Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo ▪ Coeficiente de Gini 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de homicidios
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más ▪ Tasa neta de participación femenina en el mercado de trabajo 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Salario mínimo real por hora

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

a/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países.

b/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2007 se compara con el valor obtenido en el 2008, y el crecimiento anual 2007-2008 se compara con el crecimiento promedio anual 1990-2007.

c/ "Sin cambios" se refiere a que el indicador mantuvo en el 2008 la tendencia mostrada en el período 1990-2007.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Entre los indicadores que exhibieron mejoras significativas con respecto a las tendencias de los últimos diecisiete años están: la cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el seguro de salud de la CCSS (66,5%), en especial la PEA no asalariada (62,1%); la esperanza de vida al nacer (79,2 años) y la tasa de mortalidad infantil, que luego de haber mostrado un leve deterioro en el 2007 (de 9,7 a 10,0 por mil nacidos vivos), volvió a recuperarse y se ubicó en 8,95 por mil en el 2008.

Disminuye tasa de mortalidad infantil.

Aumenta la mortalidad materna.

Baja la deserción en secundaria

En el 2008 un total de 3.084 estudiantes menos fue expulsado de la secundaria, luego de la tendencia creciente que mantuvo este indicador entre 2004 y 2006. La tasa de deserción disminuyó de 12,9% en 2007 a 12,1%, aunque siguió siendo superior a las cifras reportadas en el período 1995-2008, como la de 2003, que fue el año en que se logró la menor tasa: 10,4%. El programa de transferencias monetarias condicionadas "Avancemos" y diversas estrategias de retención figuran como los principales factores que explican estos resultados.

Programa "Avancemos" y diversas estrategias de retención explican baja de la deserción en secundaria.

Costa Rica más insegura

La aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades tuvo desmejoras notables en el 2008, tal como demuestran el significativo aumento de la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8,0 en 2007 a 11,1 en 2008, y el incremento de mujeres muertas por razones de género, cuya cantidad (32) es la más alta del último lustro, superando incluso al 2005, que fue uno de los años más violentos.

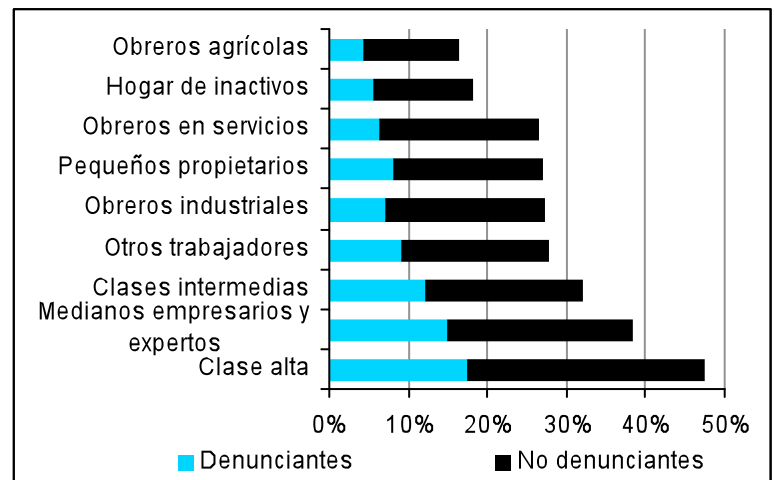
32 mujeres muertas por razones de género. Cifra más alta del último lustro.

La Encuesta de Hogares (EHPM) del 2008 incluyó un módulo sobre victimización, el cual es comparable con un módulo previo que se aplicó en 1997. Los resultados muestran que en 1997 un 15% de los hogares del país reportó al menos un evento de victimización, cifra que se duplicó once años después, pues ascendió a 28% en el 2008. Los delitos con mayor incidencia en el 2008 fueron los robos fuera y dentro de la vivienda (11,1% y 7,2%, respectivamente), seguidos por los intentos de robo y los robos de pertenencias en el carro, o de partes del carro. En una cuarta parte de los casos reportados estuvo presente la agresión, que ocurre sobre todo en los robos o asaltos fuera de la vivienda, en las víctimas de robo de carro y en las víctimas de intento de robo. Solo un 23% de los casos es denunciado ante las autoridades.

Mitad de hogares víctimas de algún delito pertenece a los dos quintiles de mayores ingresos.

La victimización ocurre principalmente en las regiones Huetar Atlántica y Central. Del total de eventos, el 70% se concentra en esta última, y corresponde sobre todo al robo fuera de la vivienda. La tasa de victimización crece conforme aumenta el nivel de ingreso de los hogares: mientras en el primer quintil el 20,3% de los hogares fue víctima de algún delito en el 2008, en el quinto quintil esa proporción fue de 37,1%. Del total de hogares que han pasado por esta situación, la mitad pertenece a los dos quintiles de mayores ingresos.

Gráfico 1 (página 93 del Informe)
Tasa de victimización^{a/} por clase social^{b/}, según denunciantes o no denunciantes. 2008



a/ Porcentaje de hogares que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo.

b/ Para las definiciones de las clases sociales consúltese el capítulo 6 del Informe.

Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación con datos de las EHPM del INEC.

Tal como muestra el gráfico 1, al desagregar la tasa de victimización de los hogares por clases sociales, se observa que la clase alta es la de mayor incidencia (47,5%), seguida por los medianos empresarios y expertos (38,4%) y las clases intermedias (32,1%). En un nivel intermedio, y similar entre ellos (alrededor del 27%), están el grupo de "otros trabajadores" (servidores domésticos y vendedores ambulantes, entre otros), los obreros industriales, los pequeños propietarios y los obreros en servicios.

Deterioro en acceso a ingreso digno

En el 2008 el ingreso promedio de los hogares se redujo en términos reales en -0,3% con respecto al 2007. A su vez, el ingreso per cápita promedio de los hogares (promedio de ingresos per cápita) decreció en -0,8%, aunque siguió siendo uno de los más altos del período 1990-2008.

El ingreso de los ocupados apenas aumentó un 2,1% (muy por debajo del 9,3% del año anterior), caso contrario al del salario mínimo, que luego de la leve mejoría mostrada por el índice de salarios mínimos reales en 2007, volvió a caer en el 2008. Esto implica un retroceso considerable, pues el índice nuevamente se ubicó en los niveles de estancamiento que venía exhibiendo desde 1999.

Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso

El *Informe Estado de la Nación* realiza un monitoreo permanente de la desigualdad, no solo la determinada por el ingreso (medida por el coeficiente de Gini), sino también aquella asociada a factores como lugar de nacimiento, género u origen étnico; sobre esa base, ha llamado la atención acerca del incremento que ha mostrado ese indicador en la última década. Costa Rica ha pasado de una situación en que se acercaba más a la desigualdad de las naciones desarrolladas, a una más próxima a la del resto de Latinoamérica (aunque siempre menor).

Esta situación se mantuvo en el 2008. Si bien el valor del coeficiente de Gini registró un leve descenso, al pasar de 0,426 en 2007 a 0,421 en 2008, esta última cifra es igual al promedio del período 2000-2007 (gráfico 2). Por lo tanto, refleja la desigualdad prevaleciente en la presente década, luego del definitivo aumento que inició desde finales de la década de los noventa.

Por regiones, el análisis identifica a la Central como la más desigual y a la Huetar Atlántica como la menos desigual.

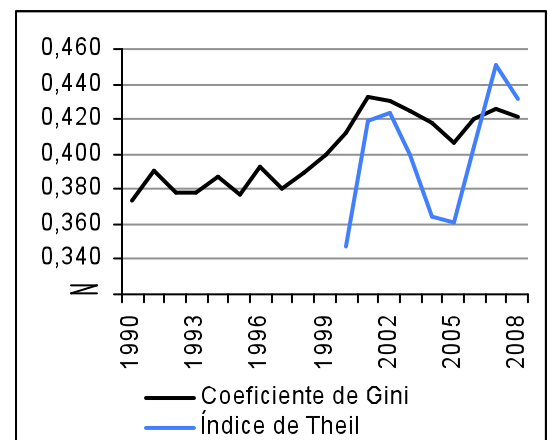
La caída en los ingresos promedio reales por deciles de ingreso no fue generalizada. En los dos primeros más bien se produjo un incremento real (4,6% y 7,7% respectivamente); también hubo aumentos en el cuarto y el noveno decil, pero todos los demás experimentaron reducciones, incluyendo el décimo decil, en el que la contracción fue de -1,3%.

La evolución del índice de Theil, que mide la desigualdad de los salarios, constata el aumento en la desigualdad en la distribución para el período 1990-2008, con un fortalecimiento en la tendencia de aumento a partir del año 2005 (gráfico 2). Los datos del 2008 muestran una leve disminución con respecto al año anterior, pues pasó de 0,451 a 0,432, aunque se mantuvo en un nivel superior a los obtenidos en el período 2000-2006. En el 2008 las categorías que más contribuyeron a que se acentuaran las inequidades salariales fueron los trabajadores con educación universitaria, las ocupaciones de profesionales, los empleados del Estado, los patronos, los que residen en las zonas urbanas y en la región Central del país, así como el sexo masculino.

Sube la pobreza

Luego de que en el 2007 se rompiera con trece años de estancamiento en la pobreza, y se produjera una reducción significativa de este fenómeno (a 16,7%), en el 2008 la incidencia aumentó en un punto porcentual (a 17,7%), aunque sin llegar a los niveles previos (gráfico 3). Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares aumentó a 3,5%, luego de una fuerte caída en el 2007, cuando se redujo a 3,3% tras haber estado estancada desde 1994 en alrededor del 6%.

Gráfico 2 (página 102 del Informe)
Coeficiente de Gini e índice de Theil



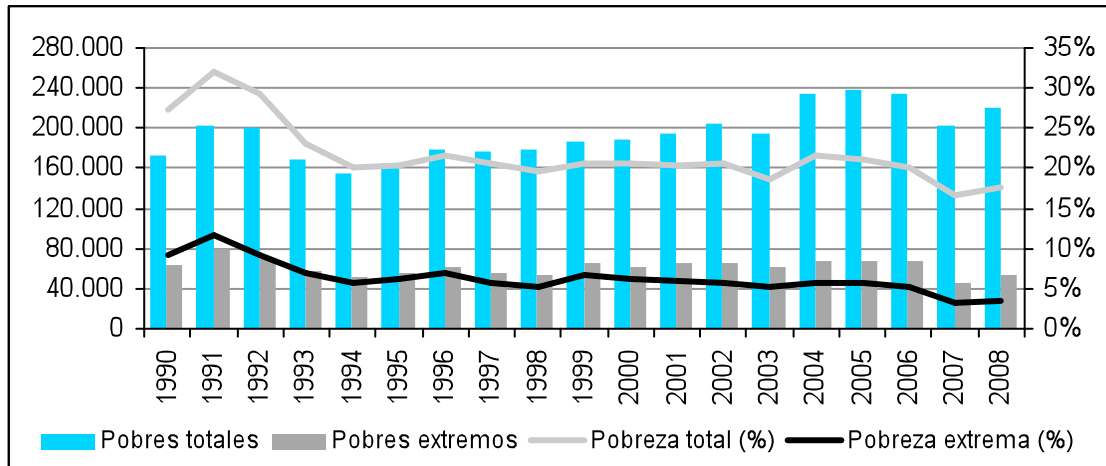
Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de las EHPM, INEC.

En 2008 se registraron 19.000 hogares en situación de pobreza y poco más de 7.000 en pobreza extrema.

En el 2008 el número de hogares en situación de pobreza aumentó en casi 19.000 y en pobreza extrema el incremento fue de poco más de 7.000 hogares.

Gráfico 3 (página 107 del Informe)

Incidencia de la pobreza en los hogares



Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación, con base en las EHPM, INEC.

Por regiones, la pobreza total aumentó en todas excepto la Huetar Norte, donde se registró una nueva e importante reducción. Los mayores aumentos se dieron en la Pacífico Central (4,9 puntos porcentuales) y en la Huetar Atlántica (4,5 puntos porcentuales). Estos resultados provocan un “emparejamiento” en la incidencia de la pobreza total en cuatro regiones: Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Huetar Atlántica, con incidencias de alrededor del 25%, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, cuando los niveles de pobreza eran mayores en las regiones Chorotega y Brunca.

El aumento de la pobreza en las regiones periféricas tiene que ver con la dinámica del mercado de trabajo, pues estas regiones (salvo la Huetar Norte) son afectadas por niveles mayores de desempleo y subempleo, así como por la inserción en ocupaciones de baja productividad y en los sectores informal y agropecuario, factores determinantes en la incidencia de la pobreza.

En términos de vulnerabilidad a la pobreza, en 2008 la proporción de hogares en esa situación permaneció invariable con respecto a 2007, en 13,1%. Este porcentaje es el tercero más alto desde el año 2000, lo cual sugiere que, si bien los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, estos no los alejaron significativamente de ella, lo que los mantuvo como hogares vulnerables. Esta apreciación se confirma con el indicador de vulnerabilidad, que refleja cuánto se alejan o acercan los ingresos per cápita de los hogares vulnerables a la línea de pobreza, de forma tal que aumentos en el indicador reflejan aumentos en la vulnerabilidad. En el 2008 este indicador asumió un valor de 0,813, el segundo más alto del período 1990-2008, solamente superado por 1991 (0,814).

Pensiones no contributivas y “Avancemos” continúan reduciendo la pobreza

El Informe Estado de la Nación ha dado seguimiento al impacto de algunos programas sociales selectivos, mediante la comparación de las situaciones “sin beneficio-con beneficio”. Uno de los programas analizados es el régimen no contributivo de pensiones (RNC), que en el 2008 tuvo un notable impacto en la reducción de la pobreza: -1,9 puntos porcentuales en la pobreza total y -2,0 puntos en la pobreza extrema, resultados similares a los obtenidos en 2007.

Las pensiones del RNC son un programa altamente focalizado, aunque no libre de filtraciones: entre un 10,8% y un 14,1% de los aportes entregados en los últimos tres años correspondió a hogares de los deciles sexto a décimo. Un 17% de los beneficiarios son personas que viven solas, un 43,9% reside en hogares con dos o tres miembros, y el restante 39,1% en hogares de cuatro y más integrantes.

Régimen no contributivo de pensiones y programa “Avancemos” impactan en reducción de la pobreza.

El otro programa que impacta la pobreza, aunque en menor medida, es “Avancemos”. Esta iniciativa no tiene como objetivo principal reducir la pobreza, sino ayudar a los hogares para que mantengan a sus hijos e hijas en el sistema educativo, como mecanismo de ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, la iniciativa también tiene impactos de corto plazo. El efecto de “Avancemos” en el 2008 fue una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,4 puntos en la pobreza extrema. El impacto es mayor que el logrado en 2007, debido principalmente al aumento en el número de estudiantes becados, pero no al monto de las becas/transferencias, que se mantuvo igual en los dos años

Desigualdades de acceso al empleo

Reiteradamente el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el desarrollo del país no es homogéneo y presenta notables desigualdades territoriales y de género que, lejos de haberse superado, se mantienen. En la decimoquinta edición se analiza el acceso al empleo por región de residencia y se profundiza, además, en el empleo femenino. Según la EHPM del 2008, el incremento en la población ocupada con respecto al 2007 fue de 32.000 personas (creció un 1,7%), cifra inferior al promedio del período 1990-2007.

Aumenta población ocupada en 32.000 personas con respecto a 2007.

Regiones Central y Huetar Norte con mejores indicadores.

Por las características de calidad en el empleo, se dio un fuerte aumento en el número de ocupados formales no agropecuarios, de casi 51.000 personas, mientras que disminuyeron en casi 6.000 los ocupados informales no agropecuarios, así como los ocupados agropecuarios, en casi 13.000. La tasa de desempleo abierto también creció, en 0,3 puntos porcentuales, al pasar de 4,6% a 4,9%, aunque siguió siendo baja en comparación con las prevalecientes en la década, iguales o superiores al 6%.

Al desagregar por regiones sobresalen diferencias en el acceso al empleo y el panorama general del 2008 con respecto al año anterior no es favorable para varias de ellas. Las regiones Central y Huetar Norte son las que tienen los mejores indicadores de inserción y empleo. Por el contrario, se observan deterioros importantes en la Brunca, la Pacífico Central y la Huetar Atlántica. Esta última destaca por sus altos niveles de desempleo abierto y subutilización total. En una situación intermedia se ubica la región Chorotega, con aumentos en la inserción laboral, pero acompañados por problemas de empleo.

Más mujeres en el mercado laboral

En los últimos veinte años se ha dado un crecimiento sostenido de la participación femenina en el mercado laboral: la tasa neta pasó de 30,3% en 1990 a 41,7% en 2008, el valor más alto hasta la fecha. En contraste, la participación masculina ha mantenido una relativa estabilidad en torno al 74%. Como se mencionó anteriormente, entre 1990 y 2008 el país generó en promedio 52.000 empleos por año, de los cuales el 46% fue ocupado por mujeres. En el cuatrienio 2004-2007 el promedio de nuevos puestos de trabajo fue de 71.000 (46% mujeres), como resultado del notable crecimiento experimentado por la economía.

De los 52.000 empleos generados en promedio por año, el 46% fueron ocupados por mujeres

Sin embargo, este crecimiento ha sido acompañado por incrementos en el desempleo y el subempleo. Las mujeres son las más afectadas por estos problemas, pues entre ellas la tasa de subutilización total mostró una tendencia creciente durante el período 1990-2008, lo mismo que la tasa de desempleo abierto y el subempleo visible, aunque es importante señalar la disminución que se registró en esas mismas tasas en el último trienio (2006-2008).

El aumento del empleo femenino ha sido acompañado de mayor desempleo y subutilización entre las mujeres.

Un hecho interesante es el vínculo entre el crecimiento económico y la brecha de género en las tasas de desempleo. La relación entre las tasas de las mujeres y las de los hombres se incrementó en los períodos de crecimiento económico, y tendió a disminuir o a converger en niveles elevados en los períodos recesivos o de bajo crecimiento. Esto se explica porque, al contraerse la economía, la pérdida de empleos es mayor en las actividades en las que se insertan principalmente los hombres, del mismo modo en que estos se benefician más en las fases expansivas.

En el 2008, de las 32.000 nuevas plazas, 25.000 fueron para mujeres (78,3%). Un análisis de este resultado señala que buena parte de los puestos correspondió a mujeres calificadas, lo que dio lugar a un aumento de la ocupación en este grupo (reducción en el desempleo), principalmente en actividades formales.

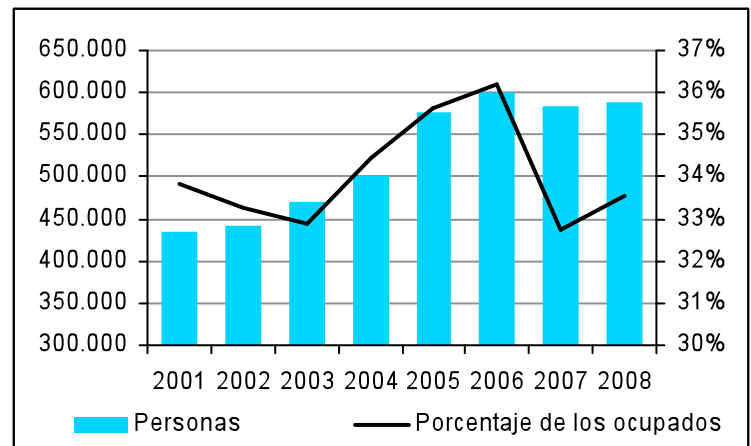
Significativo grupo de ocupados que reciben menos del salario mínimo

El Decimoquinto Informe incluye un perfil de los ocupados que recibieron menos del salario mínimo *minimorum* (SMM) por hora en el período 2001-2008. Su porcentaje es muy elevado, pues prácticamente uno de cada tres ocupados está en esa situación. En 2008 este grupo representó un 33,5% del total, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas (gráfico 4).

Una estimación del comportamiento que tendría la pobreza si todos los ocupados que perciben ingresos por debajo del SMM llegaran al menos al nivel establecido por ley, indica que en el 2008 la pobreza se habría reducido del 17,7% de los hogares a un 11,1%, es decir, habría disminuido en 6,6 puntos porcentuales, y la pobreza extrema en dos puntos porcentuales (de 3,5% a 1,5%). Estos resultados confirman la importancia de contar con una política de empleo que vigile el cumplimiento de los derechos laborales de la población.

El análisis en detalle indica que los ocupados que reciben menos del SMM tienen las siguientes características: residen en las regiones periféricas (aunque la Central también concentra un porcentaje importante); son jóvenes o adultos mayores especialmente, con bajos niveles de educación, menores a secundaria completa; no están

Gráfico 4 (página 112 del Informe)
Ocupados que perciben menos del salario mínimo *minimorum*
(total y como porcentaje del total de ocupados)



Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación, con datos de las EHPM, INEC.

Ocupados que reciben menos del salario mínimo son jóvenes y adultos mayores con bajos niveles de educación.

asegurados o tienen otras formas de aseguramiento que no es directo; son personas pobres (y pobres extremas); se desempeñan como asalariados del sector privado y trabajadores por cuenta propia, en actividades de agricultura y servicio doméstico, aunque también están en el comercio y la construcción; son trabajadores no calificados, laboran en pequeñas empresas y en jornadas completas. El ingreso promedio mensual de estos ocupados fue de 116.924 colones en el 2008, en contraste con 366.681 de los trabajadores que ganan más que el salario mínimo.

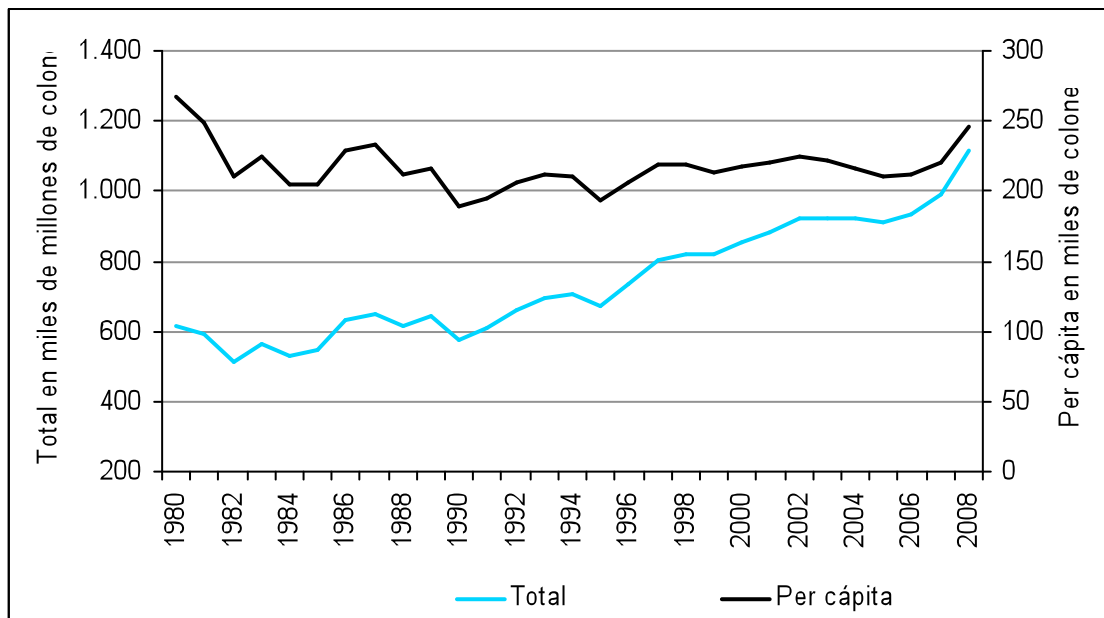
Inversión social crece, pese a caída del PIB

Durante el 2008 se aceleró el repunte de la inversión social pública (ISP) observado en la segunda mitad del 2006, tras el cambio de Administración. En los tres últimos años la ISP real ha crecido en cerca del 22%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada es del 16%. Es claro que este avance es resultado tanto de una decisión política para canalizar recursos adicionales a los programas sociales, como de un contexto macroeconómico que lo posibilitaba y que no era exclusivo del caso costarricense. También es claro que ese contexto macroeconómico cambió en el 2009 y posiblemente lo hará en el 2010, de modo que la evolución futura de la inversión social reflejará con más claridad las prioridades del Gobierno.

La evolución reciente ha hecho que la ISP per cápita se aproxime a los niveles que tenía antes de la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta), de modo que el déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980 se ha reducido a tan solo un 8%, aunque es evidente que por casi tres décadas el país ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes que había alcanzado a finales del decenio de los setenta e inicios de los ochenta (gráfico 5) y ciertamente por debajo de las magnitudes que se esperarían según la tendencia histórica del indicador.

Pese a su aumento, la inversión social aún está por debajo de las magnitudes alcanzadas a finales de los años setenta.

Gráfico 5 (página 114 del Informe)
Evolución de la inversión social pública^{a/}
(colones del 2000)



a/ En colones del 2000 según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación.

El gasto del Gobierno General fue creciente en los últimos tres años, y logró un acumulado del 14% real que le permitió aumentar su peso relativo en el PIB, del 23,1% al 24,4%, pese a la fuerte expansión económica registrada en ese lapso. Fue en ese contexto que se incrementó la prioridad fiscal del gasto social, que pasó del 65% del gasto del Gobierno General en el 2005, a casi un 70,8% en el 2008.

Gasto del Gobierno Central fue creciente en los últimos tres años, pero la tendencia puede revertirse en 2009 y 2010, cuando la recaudación tributaria se contraiga.

Los servicios generales, netos del pago de intereses, mostraron un estancamiento, mientras que los servicios económicos se expandieron, incluso por encima de los servicios sociales, y el pago de intereses se contrajo de manera importante en términos reales. Esto significa que se vivió una coyuntura muy favorable, en la que no solo aumentaban los recursos reales a disposición del Gobierno por una mayor recaudación, sino que simultáneamente se reducían los gastos no discrecionales, como el pago de intereses de la deuda pública, de modo que era factible asignar montos crecientes a los sectores social y económico. Es claro que ambos factores pueden revertirse en 2009 y 2010, cuando la recaudación se contraerá y se incrementará la carga de los gastos no discrecionales, configurando así un panorama más adverso para la inversión social.

Para el Decimoquinto Informe se realizó un análisis retrospectivo de situaciones similares vividas en el pasado, con el fin de tener una idea más clara de la vulnerabilidad de la inversión social. De ese trabajo se derivan tres conclusiones importantes: en primer lugar, que no existe un determinismo entre ciclo económico y evolución de la inversión social; esta es una relación compleja, en la que intervienen diversos factores, entre ellos las prioridades políticas; en segundo lugar, que la inversión social es frágil cuando la economía se desacelera y, en tercer lugar, que los sectores dependientes de las transferencias, como los de protección social, son los más vulnerables.

Retos de los programas sociales selectivos en el nuevo contexto

Los programas sociales selectivos funcionan como complemento de las políticas sociales universales y su importancia radica en que focalizan su atención en los grupos sociales más vulnerables y pobres. En esta edición, el *Informe Estado de la Nación* trata de responder dos preguntas: ¿qué características e impacto real están teniendo estos programas en la población pobre? y ¿cuáles de ellos pueden ser especialmente importantes para proteger a los sectores más vulnerables en un contexto de menor crecimiento?

El análisis arrojó varias conclusiones interesantes. En primer lugar, que es necesario mejorar la cobertura en términos de impacto en la población pobre. En segundo lugar, que estos programas funcionan con una lógica reactiva: primero se determina cuántos recursos se tienen y sobre esa base se define cuántas personas se puede atender. En este sentido, un reto urgente es adoptar una visión más “proactiva”, que parta de la estimación de las poblaciones meta y establezca estrategias para alcanzar la cobertura completa en determinado plazo. Esto de paso podría aumentar la capacidad de negociación con las autoridades encargadas de distribuir los recursos financieros.

Urge que programas sociales adopten una visión más “proactiva” para cubrir a la población pobre.

En tercer lugar, hay programas que pueden jugar un papel clave para proteger a poblaciones vulnerables en contextos de crisis, como es el caso de los niños, niñas y jóvenes para quienes programas como los Cen-Cinai y los comedores escolares pueden ser vitales desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. Asimismo, los programas de becas, transportes y transferencias monetarias condicionadas pueden evitar la expulsión escolar por presiones económicas, y el régimen no contributivo de pensiones es especialmente importante para amparar a la población adulta mayor en desventaja social.

Por último, es notable la ausencia, en las políticas selectivas del país, de programas de apoyo a microemprendimientos y proyectos productivos que permitan mejorar los ingresos de sectores informales y pequeños productores agrícolas, cuya exclusión en los últimos años los coloca en una situación particularmente vulnerable en un entorno de crisis. Tampoco se observa ningún programa significativo dirigido a hogares pobres sin estudiantes y sin adultos mayores, y que pueden verse muy afectados por situaciones de desempleo el jefe o el principal perceptor de ingresos, o por caídas de sus ingresos reales.

Cumplimiento de metas, institucionalidad y desafíos en materia de política social

A tres años del actual período gubernamental, el balance sobre el cumplimiento de las metas del “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón” muestra resultados parciales, según los informes del Ministerio de Planificación (Mideplan) y la Contraloría General de la República (CGR). El último informe de Mideplan reporta que, a diciembre de 2008, el 66% de las metas del sector social y de lucha contra la pobreza presentaba un nivel de cumplimiento superior al 50%, y que en ese contexto destacaban el programa “Avancemos” y las pensiones del régimen no contributivo. No obstante, reconoce problemas del Gobierno para alcanzar importantes metas planteadas, tales como la reducción de la pobreza en un 4%, la erradicación de tugurios, la construcción, mejora y ampliación de los Cen-Cinai, la disminución de los índices de criminalidad, el incremento en la calidad de la educación y el aumento al 8% del PIB de la dotación de recursos para la educación. Por otra parte, fiscalizaciones realizadas por la CGR llaman la atención sobre incumplimientos en las metas de los llamados “contratos con la ciudadanía” en materia social; también señala deficiencias en la evaluación de esas metas por parte de las instituciones del sector social, entre las que sobresalen la falta de verificación de campo y la práctica de “ajustar metas”.

En materia de institucionalidad y coordinación del sector social en el 2008 no se reportaron avances significativos. Sobre este tema, el Decimoquinto Informe ofrece el resultado de una consulta realizada a representantes de distintos sectores (institucionales, políticos y académicos), con el propósito de identificar consensos acerca de los elementos que se consideran clave para dar sostenibilidad a una estrategia de combate a la pobreza (los hallazgos obtenidos se resumen en el cuadro 2.20, página 127 del Informe). También se precisaron los temas que, según las y los participantes, tienen mayores grados de dificultad en términos de implementación. Es poco alentador el hecho de que aquellos aspectos señalados como los de más alta prioridad, son al mismo tiempo los más difíciles de alcanzar.

Acceso a vivienda: viejos y nuevos problemas

En lo que concierne a la aspiración de acceso a una vivienda digna, el 2008 mostró situaciones dispares. Por un lado, la inversión para apoyar el financiamiento de los bonos de vivienda para los hogares de menor ingreso aumentó un 17% en términos reales con respecto al año anterior, y se constituyó en la tercera más alta desde que se creó el subsidio. Asimismo, el número total de bonos entregados creció un 11%. En el 2008 también se aplicó por primera vez el llamado “bono comunal o colectivo de la vivienda”, que permite mejorar las condiciones de infraestructura de los asentamientos consolidados, es decir, asentamientos precarios e irregulares (no reconocidos por las municipalidades).

Crece en 17% la inversión para financiamiento de bonos de vivienda.

Por otro lado, el acceso a vivienda por parte de sectores medios se vio afectado por los efectos de la crisis económica mundial, que comenzaron a sentirse a mediados del 2008. El aumento de las tasas de interés entre mayo y diciembre redujo el acceso al crédito y afectó

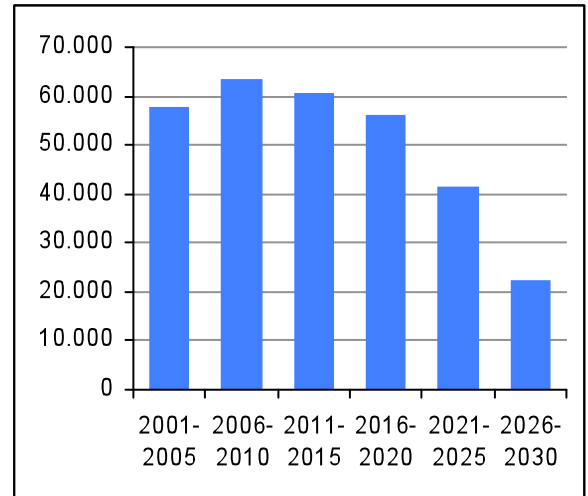
especialmente el ingreso de los hogares que habían adquirido deudas con tasas bajas a principios del año.

Alta demanda de vivienda en la GAM

El Decimoquinto Informe incluye los hallazgos de un estudio que estima la demanda potencial de vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) al año 2030. Los patrones de desarrollo de viviendas en baja densidad (uno o dos pisos), que de manera abrumadora dominan la construcción de nuevas viviendas, tanto individuales como en proyectos colectivos de interés social, han generado el agotamiento de la tierra libre cerca de los centros de las ciudades. Esta situación ha sido especialmente problemática en las zonas donde se concentra la vivienda social, al sur y noreste de San José, así como al sur de Heredia. Se ha demostrado que la construcción de edificios de cuatro a seis pisos, en zonas bien servidas por transporte público e infraestructura sanitaria, puede aumentar de modo significativo la capacidad del territorio para acomodar residentes.

La demanda acumulada durante el período 2001-2030 se estima en alrededor de 301.700 nuevas viviendas para toda la GAM (gráfico 6). El mayor incremento se dará en los tres primeros quinquenios (2001-2015), cuando se demandará alrededor del 60% de las viviendas estimadas. La mayor demanda de viviendas (cerca del 58%) se estaría presentando en los cantones de Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela.

Gráfico 6 (página 96 del Informe)
Demanda potencial de vivienda acumulada en GAM, por quinquenio. 2001-2030



Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación.*

Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela con mayor demanda de viviendas.

Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual

Dada la importancia del sistema de seguridad social (salud y pensiones) para el desarrollo humano, y en virtud de los logros que Costa Rica tiene en esta materia, para este Informe se elaboró un aporte especial sobre los desafíos que tiene ante sí ese sistema en el actual contexto nacional e internacional. Se buscó hacer un balance sobre el grado de preparación del país en este ámbito (logros y debilidades), en un entorno de bajo crecimiento económico interno e inestabilidad de los mercados financieros externos.

Estudio especial sobre grado de preparación del sistema de seguridad social en un entorno de bajo crecimiento económico.

Cuando se compara con el resto de América Latina, el sistema de seguridad social costarricense muestra logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de la región. Esto se explica en buena parte por sus características, entre las que destacan sus altos grados de integración y cobertura. Costa Rica tiene uno de los dos sistemas de salud más integrados en la región, después de Cuba, y el único gestionado completamente por el seguro social. El grado de universalización es muy bajo en dos tercios de las naciones latinoamericanas, pero Costa Rica tiene la mayor cobertura de la población total en el seguro de salud de la CCSS, cercana al 88,8% en el 2008.

Sistema de salud

El seguro de enfermedad y maternidad (SEM) de la CCSS tiene como fortaleza el grado de solidaridad social que presenta. El carácter universal del sistema es uno de los rasgos más relevantes, por cuanto la atención de salud integrada se otorga legalmente por igual a asegurados contributivos y no contributivos. En el resto de América Latina predomina la segmentación, que genera notables desniveles en el acceso y la calidad de la atención sanitaria entre grupos de ingreso, edades, localidades y etnias. El SEM además fue pionero en proveer un paquete integral de servicios de salud a todos sus usuarios (contributivos y no contributivos), y es uno de los dos únicos sistemas latinoamericanos que lo ofrecen.

En Costa Rica se han implementado mecanismos para mejorar la eficiencia que son poco usuales en la región, como los sistemas electrónicos de registro, la recaudación centralizada de contribuciones, la posibilidad de pagos por Internet y los llamados “compromisos de gestión”, creados en el 2000 y firmados entre la Gerencia Central y las unidades de la CCSS para evaluar el cumplimiento de metas prioritarias en cobertura, productividad y calidad.

No obstante estos logros, la seguridad social costarricense arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener su liderazgo en el contexto latinoamericano, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos en salud que tendrá su población en el siglo XXI. Las principales debilidades están asociadas a temas como calidad de las prestaciones, eficiencia administrativa, cierre de persistentes brechas de género y retos que impone a la sostenibilidad del sistema el proceso de transición demográfica.

Seguridad social debe poner atención a la calidad de las prestaciones, eficiencia administrativa y retos derivados de la transición demográfica.

Sistema de pensiones

El sistema costarricense de pensiones cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte (IVM) y es uno de los cinco más integrados de la región, lo cual ayuda a abaratar los costos y tener una política comprensiva. Su esquema mixto es único en Latinoamérica porque todos sus afiliados, obligatoriamente, están tanto en el primer pilar, que paga la pensión fundamental, como en el segundo pilar, que abona la pensión complementaria. Otra fortaleza es que una sola Superintendencia de Pensiones (Supen) vigila todo el sistema y tiene amplios poderes para ejecutar sus decisiones. También se destaca por tener una alta cobertura, que se debe en parte a las características del mercado laboral, que muestra un alto porcentaje de empleo formal.

Pese a estas ventajas, el IVM presenta debilidades que requieren atención para su fortalecimiento actual y futuro. Los principales problemas se asocian a temas como la relación entre los montos de las pensiones contributivas *versus* las no contributivas, que de no guardar proporción podrían estimular la desafiliación, los problemas de filtraciones en las pensiones no contributivas, la persistencia de brechas de género y la sostenibilidad financiera del régimen.

Heterogeneidad geográfica en el cambio demográfico (1978-2008)

El cambio que el país ha venido experimentando en sus principales indicadores demográficos no se ha dado de manera uniforme entre todos los habitantes, sino que se refleja en agregados nacionales. Pese a la pequeñez del territorio y la población costarricense, la heterogeneidad geográfica es innegable. La tasa de crecimiento natural es mayor en las regiones periféricas que en la Central, es decir, mientras el número de nacimientos ha venido disminuyendo en esta última, sigue creciendo en las demás regiones. Hay diferencias en el cambio en la natalidad y en los niveles promedio de fecundidad por regiones.

Más nacimientos en las regiones periféricas, que en el centro del país.

Si bien la migración internacional ha sido un componente del crecimiento de la población costarricense, la migración interna es la que explica buena parte de los cambios en las regiones y subregiones. La región Central sigue recibiendo la mayor proporción de migrantes internos. Según las EHPM, esta región fue el destino de alrededor del 50% de las personas que cambiaron su lugar de residencia durante las décadas de 1990 y 2000. La migración interna y extranjera ha tenido un efecto importante en el crecimiento poblacional de las regiones Huetar Norte, Pacífico Central y Huetar Atlántica.

La región Central recibe migrantes tan o mejor educados que los habitantes que no migran, a la vez que aparenta expulsar a los menos educados. Por el contrario, las demás regiones (salvo la Chorotega) tienden a expulsar a personas con un promedio de escolaridad mayor que el de sus demás nativos, mientras atraen a personas con un nivel de escolaridad menor (en promedio).

Diferencias espaciales en mortalidad infantil requieren atención

En los últimos sesenta años, la tasa de mortalidad infantil (TMI) se ha reducido más de diez veces, al pasar de 105 defunciones por mil hombres nacidos vivos y 88 defunciones por mil mujeres nacidas vivas en el trienio 1950-1952, a 10 y 8 muertes por mil nacidos vivos, respectivamente, en el trienio 2006-2008. Sobresale una caída importante en la década de los setenta, de 70 a 20 defunciones por mil nacidos vivos. La mayor disminución en la tasa se da en los cantones con mayor mortalidad, lo cual es una buena noticia. Luego se manifiesta un patrón sostenido que no hace diferencia entre las localidades de mayores y menores tasas.

No obstante estos logros, cuando se analizan los datos a nivel cantonal algunos problemas siguen manifestándose. En primer lugar, en los últimos 37 años se ha dado un proceso lento de convergencia de la TMI entre cantones, es decir, una paulatina disminución de las brechas que aún persisten. Con la baja velocidad de convergencia alcanzada (1,63%), el país necesitaría 29 años para reducir a la mitad las diferencias que actualmente existen entre los cantones, si se mantienen los supuestos de las tendencias pasadas y no se introducen cambios en las políticas. Entre los diez cantones que presentaron las TMI más altas en el período 1975-2008 destacan las zonas Atlántica, Pacífico Norte y Sur, y más concretamente los cantones de Talamanca, Matina y Buenos Aires, que se caracterizan por tener importantes cuotas de población indígena. Para lograr un proceso de convergencia regional y reducir las desigualdades entre cantones, se deben concentrar los esfuerzos por disminuir las muertes infantiles en los cantones que actualmente registran las mayores tasas y los menores índices de desarrollo social, pero sin descuidar los cantones más desarrollados.

Tasas de mortalidad infantil más altas en zonas Atlántica, Pacífico Norte y Sur.

Hechos relevantes

Avances	Más información
<p>Costa Rica con alta diversificación productiva Entre 1996 y 2008 aumentó en 1.173 la cantidad de bienes exportados. Mientras en 1997 tres productos (banano, café y textiles) representaban el 25,6% de las exportaciones de bienes, en 2008 veinticinco productos explicaron el 71%.</p>	<p>Página 7</p>
<p>Suben gastos del Gobierno pese a caída de los ingresos, ¿es sostenible? Los gastos corrientes del Gobierno Central crecieron un 24,4% en el cuarto trimestre de 2008, en comparación con el incremento de 7,8% en el mismo período del año anterior. En especial creció el rubro que contiene el programa “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones.</p>	<p>Páginas 12 y 13</p>
<p>Crisis económica: mayor impacto en sector privado El sector público mostró un aumento en la generación de empleo, al pasar de un promedio de crecimiento de 3,8% durante la fase de expansión económica (2005-2007) a 7,2% en el 2008 y 9,7% en abril de 2009, pese a la contracción del PIB y la reducción de plazas en el sector privado.</p>	<p>Páginas 6 y 7. Gráfico 2</p>
Áreas críticas	
<p>Menor crecimiento económico La desaceleración económica observada durante el 2008 (crecimiento de solo un 2,6% en el PIB) y parte del 2009 contrasta significativamente con el crecimiento sostenido que se registró en los últimos cinco años (6,6%), lo que evidencia la transición de la fase expansiva hacia una fase contractiva.</p>	<p>Página 5 y 6</p>
<p>Régimen cambiario a prueba La experiencia con el sistema de bandas cambiarias no le ha permitido al Banco Central ganar libertad en el control de la cantidad de dinero.</p>	<p>Página 10 y 11</p>
<p>Inflación repercute más en hogares de menos ingresos El grupo de ingresos bajos sufrió con más severidad el alza de precios de bienes y servicios (38,9%) contrario al menor impacto que recibieron los hogares de ingresos altos (27,6%) entre agosto de 2006 y abril de 2009.</p>	<p>Página 9 y 10</p>
Sin cambios	
<p>Reforma tributaria: equidad y evasión Dependencia de los hidrocarburos</p>	
<p>Personas de contacto: Miguel Gutiérrez Saxe, Director, Programa Estado de la Nación miguelgutierrez@estadonacion.or.cr Karla Meneses, Equipo Técnico, Programa Estado de la Nación kmeneses@estadonacion.or.cr</p>	

2008: año con menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil.

Valoración general

Las alertas emitidas en el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, que señalaban al período 2007-2008 como un tiempo de culminación del ciclo de expansión de la economía nacional y de inflexión de la economía mundial, se han concretado, aunque la trayectoria, que se vislumbraba tormentosa, sigue una ruta inesperada y trae consigo severas e imprevistas limitaciones a las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas y, con ellas, al desarrollo humano sostenible en el país. El 2008 fue un año con menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil.

2008: año de menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil

Algunas bases fundamentales se habían fortalecido y arraigado en el período previo de notable expansión económica, lo que ha contribuido a mejorar las condiciones para enfrentar una crisis de la que Costa Rica no es responsable, pero que ciertamente la golpea. Así, en el ciclo expansivo de la economía, la situación fiscal mejoró en forma significativa y permitió la reducción de la deuda; el empleo y los ingresos de las personas se incrementaron, aunque también lo hizo la desigualdad; la pobreza disminuyó, si bien de modo fugaz, como producto de acciones públicas y del crecimiento económico; se reactivó el gasto público social, aumentó el porcentaje de la población joven que estudia y la inversión en infraestructura se recuperó, aunque todavía está lejos de alcanzar sus máximos históricos.

No obstante, dos factores han intensificado la vulnerabilidad de la economía. Por un lado, el nuevo régimen cambiario ha hecho necesario que el Banco Central intervenga en el mercado financiero, lo cual afecta la liquidez y las tasas de interés y, por ende, coloca a los agentes en condiciones de gasto y endeudamiento de mayor riesgo. Por otro lado, es previsible un deterioro de los ingresos reales, si se toma en cuenta que el costo de la canasta de bienes que consumen los hogares de menor ingreso se incrementó con mayor celeridad que el índice general de precios.

Nuevo régimen cambiario y deterioro de ingresos reales intensifican vulnerabilidad de la economía.

Durante el 2008 se inició una tendencia general de carácter contractivo. El PIB, luego de cinco años de mostrar un crecimiento promedio del 6,6%, en el 2008 solo creció un 2,6%, y en los últimos meses de ese año se desaceleró aun más. Esta tendencia a la baja ha predominado en el 2009, si bien a un ritmo de caída inferior a partir del segundo trimestre.

La contracción ha tenido un comportamiento heterogéneo según los distintos sectores económicos. Algunos han sido impactados con más fuerza, como la industria, con una significativa contracción en sus exportaciones, y las actividades agrícolas. Los sectores medianamente afectados durante el 2008 fueron la construcción y el comercio, y los que corrieron mejor suerte fueron el financiero y el de transporte.

Contracción económica afecta más a unos sectores que a otros.

La desaceleración económica frenó el ritmo de crecimiento de los ingresos del Gobierno, más que el de los gastos, y aunque el Gobierno Central gozó durante los dos últimos años de un ligero superávit, parece inevitable una nueva contracción y un aumento del déficit fiscal. Por su parte, la inflación del 2008 alcanzó el 13,9% y sobrepasó las metas establecidas.

Se sabe que la tormenta cambió de contenido, que arreció y que no ha terminado, al menos en sus consecuencias sociales y económicas, que seguirán manifestándose por largo tiempo. Poco a poco se irá descubriendo el contorno y detalle de los efectos sobre la pobreza, la inversión social pública, el empleo, el nivel y distribución del ingreso real, entre otros.

Este año el capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” incluye un conjunto de temas de relevancia e impacto en este ámbito: los ciclos expansivo y contractivo de la producción costarricense, el comportamiento de la inversión extranjera directa; la propuesta de reforma a la Ley de Zonas Francas; el sector externo; la evolución e importancia del turismo; tipo de cambio; tasas de interés e inflación; inversión física y en la fuerza de trabajo; importancia de los hidrocarburos en la economía e impacto de la crisis en las finanzas del Gobierno Central en el corto y el largo plazo. Además se contó con valiosos aportes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) y el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica.

Poco a poco se irá descubriendo el detalle de los efectos de la crisis.

Precisiones indispensables sobre la crisis: incertidumbre y perplejidad

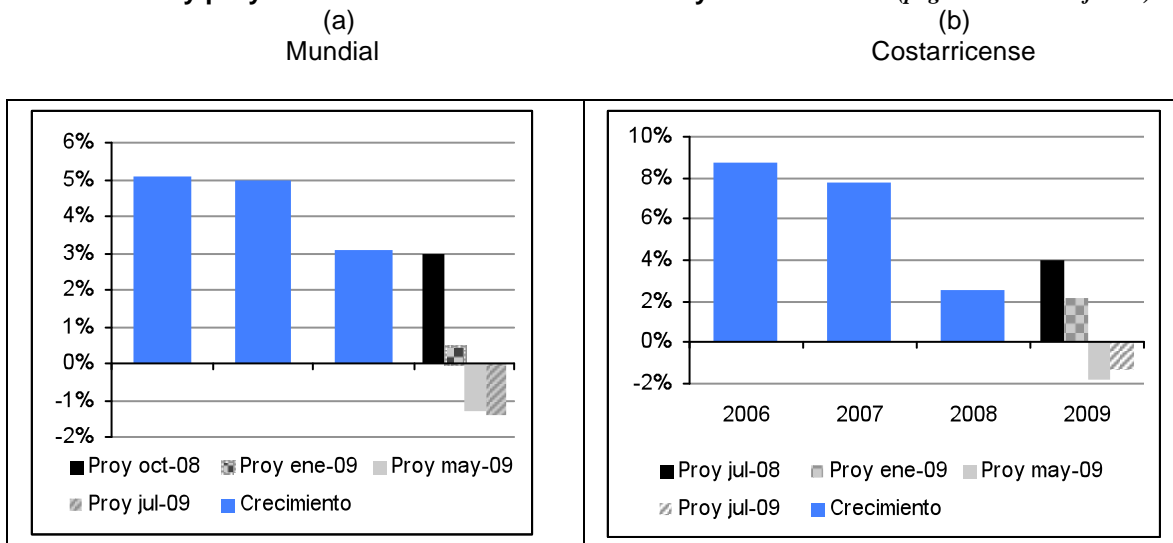
El período del que se ocupa este Decimoquinto Informe es una época de perplejidad, mezcla de sorpresa, duda y dificultad para decidir y actuar, ante una crisis económica internacional, global y sincrónica, que el país no generó, pero que lo golpea desde muchas perspectivas. No es posible dar cuenta del desempeño del desarrollo humano en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas sin referirse a la crisis, aunque el 2008 no fuera el tiempo en que ésta se desplegó en su totalidad. A la fecha de cierre de este Informe era temprano para dar por concluida la crisis, aunque ciertamente se percibían los signos de una recuperación global, frágil y originada en intervenciones estatales masivas, junto con la evidencia de que los efectos negativos se seguirán viendo por algún tiempo, incluidos los asociados a una descomunal deuda de los países desarrollados, herencia de viejas y recientes decisiones.

La imprecisión, la incertidumbre y la corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis internacional. No es para menos, pues de manera constante se mezclan acontecimientos y tendencias. En poco más de un año, se presentó la tendencia a la desaceleración, estalló la burbuja inmobiliaria y se desplegó la inestabilidad de los mercados especulativos para, poco después, generar una caída en la economía real, en términos de producción y empleo a nivel mundial.

Imprecisión, incertidumbre y corrección de pronósticos describen actual crisis internacional.

La variabilidad de los análisis queda ilustrada en los gráficos 1, referidos uno a los pronósticos internacionales y otro a las estimaciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Globalmente, a partir de octubre de 2008 es muy frecuente que se corrijan los pronósticos hacia abajo. De un período de expansión se ha pasado a la recesión y a proyecciones cada vez más negativas, salvo en la última variación (julio de 2009), que mejoró la inmediata anterior aunque mantuvo el escenario de recesión. Por su parte, los pronósticos nacionales se han venido agravando. En la última revisión de su programa macroeconómico (julio de 2009), el BCCR estimó un decrecimiento de 1,3% para el 2009 y una recuperación de 2,6% para el 2010.

Gráfico 1
Crecimiento y proyecciones de la economía mundial y costarricense (página 156 del Informe)



Nota: Las proyecciones son para el año 2009, las fechas indicadas corresponden al momento en que se realizó cada proyección.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con base en Stein, 2009. Impacto de la crisis internacional en América Central y Costa Rica. Washington, BID, e información del BCC.

Ante la crisis actual, cabe preguntarse qué tan preparado está el país para enfrentarla. Costa Rica cuenta con varias condiciones positivas para lograr ese objetivo: superávit financiero, menor deuda pública y acceso a recursos externos, buen nivel de reservas monetarias internacionales, diversificación productiva, dinámicos flujos de IED y baja tasa de desempleo.

Estos factores positivos, sin embargo, se contraponen a otros que limitan el proceso de recuperación. Varios estudios señalan áreas que afectan la competitividad del país. El más reciente de ellos es del Banco Mundial, y en él se recomienda mejorar la competitividad del sector exportador, mediante acciones en el ámbito institucional, de tramitología y de investigación y desarrollo.

Además, tal como ha señalado el *Informe Estado de la Nación* en diversas ocasiones, existen grandes rezagos en infraestructura e inversión social que aún no se han recuperado, y la ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva constituye una de las deficiencias más severas de las políticas aplicadas en las últimas décadas.

Costa Rica cuenta con condiciones favorables para enfrentar la crisis, pero también tiene rezagos importantes.

A modo de marco general para el análisis del desempeño económico en el 2008, el cuadro 1 ilustra algunas características generales de la crisis actual y la contrasta con la situación que prevalecía en el país durante el anterior período de crisis, en los años ochenta.

Cuadro 1
Características de la crisis de 1980 a 1982 y la actual (2008) (página 161 del Informe)

Características	Crisis de los ochenta	Crisis actual
Principales causas	Shock petrolero. Sobreendeudamiento externo. Agotamiento del modelo económico. Políticas económicas erróneas.	Fuerte alza en los precios del petróleo y las materias primas, a las que se sumó la crisis financiera internacional.
Algunas diferencias		
Finanzas y deuda públicas	Fuerte aumento del gasto durante los años previos, inducido por el efecto de la bonanza cafetalera en los ingresos tributarios. La deuda externa aumentó más de once puntos porcentuales del PIB entre 1978 y 1980.	La deuda externa cayó más de cuatro puntos porcentuales del PIB entre 2005 y 2007, gracias a un alto crecimiento económico, bajas en las tasas de interés real y una mejora importante en el superávit primario.
Tasas de interés externas	Pasaron de 5% en 1977 a más de 16% en 1981.	Bajaron de 5% a casi 1% en los últimos dos años.
Acceso a recursos externos	El flujo de recursos externos cesó.	Expectativas de más de 3.000 millones de dólares en empréstitos.
Diversificación de la producción		
Exportaciones	Exportaciones tradicionales: 65% de total.	Exportaciones tradicionales: 10% de total.
Inversión extranjera directa	Menos del 1% del PIB.	Más del 6% del PIB.
Apertura	58% Elevados aranceles y Mercado Común Centroamericano (MCCA).	75% sin zonas francas y 102,4% con ellas. Bajos aranceles, MCCA y siete TLC.
Reservas internacionales	4% del PIB.	15% del PIB.
Algunas similitudes		
Precio internacional de petróleo	Precio real alcanzó 93 dólares por barril.	Precio real superó los 100 dólares por barril.
Principales efectos		
Deuda externa	Promedio 1980-1982 = 82,3% del PIB.	12,2% del PIB en 2008.
Deuda interna	Promedio 1980-1982 = 33,2% del PIB.	27,2% del PIB en 2008.
Déficit del sector público	Alcanzó el 17,0% del PIB.	0,1% del PIB en 2008 y se proyecta 3,7% del PIB en 2009.
Crecimiento real del PIB	Promedio 1980-1982 = -1,7%.	Promedio 1,3% entre 2008 y 2010 ^{3/} .
Crecimiento real del consumo privado	Promedio 1980-1982 = -6,5%.	Creció 4,5% en 2008 y se proyecta 1,5% para 2009.
Crecimiento real de la formación bruta de capital	Promedio 1980-1982 = -20,7%.	Creció 11,9% en 2008 y se prevé una caída de -11,4% para 2009.
Crecimiento real de las exportaciones de bienes y servicios	Promedio 1980-1982 = 0,4%.	Cayeron un 1,8% en 2008 y se proyecta una reducción de 6,4% para 2009.

Características	Crisis de los ochenta	Crisis actual
Crecimiento real de las importaciones de bienes y servicios	Promedio 1980-1982 = -16%.	Crecieron 4,3% en 2008 y se estima una caída de 5,1% para 2009.
Desempleo	Alcanzó el 9,4%.	4,9% en el 2008.
Crecimiento real de los salarios	Cayeron 23% entre 1980 y 1982.	Cayeron un 2% entre 2007 y 2008.
Pobreza	Alcanzó el 48,1%.	17,7% en el 2008.
Inflación	Llegó a 82% en 1982.	13,9% en 2008 y cerca de la mitad en 2009.
Devaluación	Promedio 1980-1982 = 77%.	10,3% en 2008; se prevé 9% en 2009.
Déficit en cuenta corriente	Promedio 1980-1982 = 13,6% del PIB.	9% del PIB en 2008; se prevé cerca de la mitad en 2009.
Reservas internacionales	Promedio 1980-1982 = -124 millones de dólares.	Alrededor de 4.000 millones de dólares.
Principales anticrisis	medidas Durante la crisis las autoridades buscaron evitar el empobrecimiento de la población aplicando una política monetaria y fiscal activa, que incluyó el financiamiento inflacionario, el estrujamiento del crédito al sector privado y, especialmente, el sobreendeudamiento externo.	A inicios de 2009 las autoridades anunciaron el "Plan Escudo", orientado a fortalecer el gasto de protección social y la inversión en infraestructura. Por su parte, el BCCR ha aplicado medidas para fortalecer el sistema financiero y la posición internacional del país, empleando empréstitos externos a manera de blindajes.

a/ Los valores de 2009 y 2010 son estimaciones realizadas por el BCCR a julio del 2009.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Menor crecimiento económico

La desaceleración económica observada en el 2008 (crecimiento de solo un 2,6% en el PIB) y parte del 2009 contrasta significativamente con el crecimiento sostenido que se registró en los últimos cinco años, lo que evidencia la transición de la fase expansiva hacia una fase contractiva.

El período expansivo de la economía costarricense se vio favorecido por una serie de condiciones presentes en el contexto internacional, tales como la extraordinaria afluencia de capitales privados en las economías emergentes y en desarrollo, asociados en buena parte a la liquidez en la economía mundial, la aplicación de políticas monetarias laxas, sobre todo en los Estados Unidos y el dinamismo de capitales asociados a proyectos inmobiliarios.

Así, la expansión de 2005-2007 fue generosa con las actividades más vinculadas a los flujos de capitales privados, especialmente con el sector de la construcción, como resultado del auge inmobiliario en las costas. Esto además impulsó el comercio, que también se vio favorecido por la caída en las tasas de interés y su efecto en el crédito y en las decisiones personales entre ahorrar o consumir a lo largo del tiempo.

Fase contractiva en 2008

Sectores más afectados: industria y agricultura

Menos afectados: servicios financieros y transporte.

Asimismo, la apreciación del tipo de cambio real fomentó las importaciones, con el consecuente beneficio de la actividad comercial.

Por su parte, la fase contractiva que inició a finales de octubre del 2007, se caracterizó por un contagio lento y diferenciado. Los efectos en el empleo y la producción aparecieron con mayor severidad a finales del 2008 y en los primeros meses del 2009. Aun cuando el componente de desaceleración dominó sobre la contracción económica y permitió cerrar el período con un crecimiento promedio positivo -aunque inferior al período precedente- los datos de tendencia que se manifestaron hacia el final del año apuntan a una mayor contracción en el 2009. Los sectores más afectados durante el 2008 fueron la industria y la agricultura, seguidas por la construcción y el comercio (su mayor desaceleración se presentó en los primeros meses del 2009) y los menos perjudicados fueron los servicios financieros y el transporte (cuadro 2).

Cuadro 2 (página 166 del Informe)

Crecimiento del PIB, por año y trimestre, según sector. 2003-2009

(porcentajes, variación anual y variación inter-trimestral)

Sectores y gasto	Promedio 2003-2007	2007	2008		2009	
			2008	Primer trimestre	Cuarto trimestre	Primer trimestre
PIB real	6,6	7,8	2,6	6,1	-1,8	-4,8
Agricultura y pesca	6,0	5,1	-1,4	-3,5	-2,5	-8,5
Industria manufacturera	8,2	7,0	-4,2	4,3	-13,3	-14,8
Construcción	10,1	21,6	10,4	16,9	6,5	-5,5
Electricidad y agua	4,8	2,4	0,7	1,0	-1,1	-3,5
Comercio, restaurantes y hoteles	4,6	6,8	3,8	7,7	-1,9	-7,1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	11,0	9,1	7,5	9,6	5,6	2,5
Servicios financieros y seguros	10,1	11,8	10,0	12,4	5,0	3,6
Actividades inmobiliarias	3,5	4,6	4,5	4,9	3,8	3,1

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos del BCCR.

Crisis: Mayor impacto en sector privado

La tasa de desempleo abierto aumentó de 4,6% en julio de 2007 a 4,9% en julio de 2008, con una generación de 32.056 nuevos puestos de trabajo, frente a los 90.591 empleos creados en el período de expansión previo. La desaceleración económica se profundizó hacia el final del año y, por tanto, a mediados de 2008 los efectos de la esa situación todavía no eran tan marcados; los datos de desempleo abierto a julio de 2008, en este sentido, no reflejaban aún la profundización de la crisis.

Aumenta tasa de desempleo.

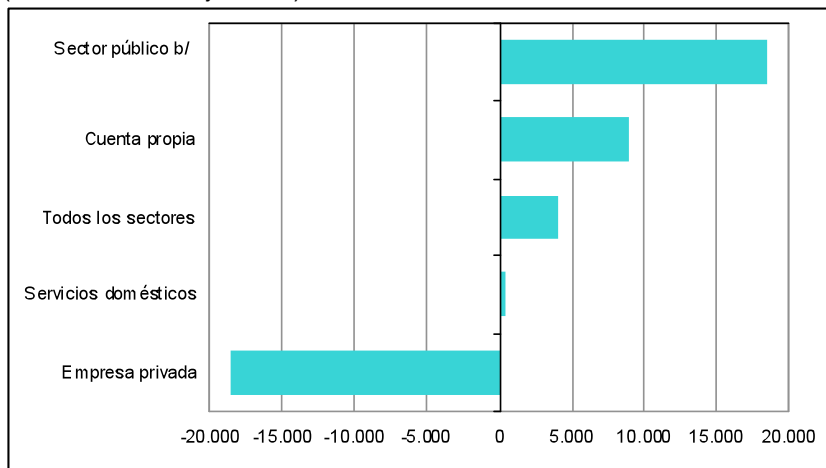
Sector privado es el más afectado.

Tal como sucedió con la producción, los ritmos de desaceleración en el empleo no fueron uniformes entre los sectores. Las más afectadas han sido las empresas privadas, mientras que en el sector público la generación de empleo mantuvo su dinamismo (gráfico 2). Además cabe recordar que, al presentarse la crisis internacional, el país tenía una tasa de desempleo relativamente baja, lo cual es un factor atenuante de la desaceleración futura que pueda tener el mercado laboral.

Por otra parte, en el 2008 los ingresos de los trabajadores registraron una desaceleración considerable en términos reales. La tasa de crecimiento del ingreso real fue de un 2,1%, en contraste con el extraordinario incremento promedio del 9,3% obtenido en el 2007, y por debajo del 3,2% promedio del período 2005-2007.

Gráfico 2 (página 168 del Informe)

Evolución^{a/} del empleo, según categoría ocupacional. Enero a mayo de 2009
(número de trabajadores)



a/ Corresponde a la suma del cambio mensual en el empleo.

b/ Incluye instituciones autónomas y Gobierno.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de la CCSS.

Si bien el empleo ha sido afectado por la actual coyuntura económica, es importante destacar algunas características de su comportamiento de más largo plazo, en particular la mayor participación femenina y la tendencia creciente del empleo formal y calificado. En 2008 la tasa de participación de las mujeres tuvo un leve incremento con respecto al año anterior y continuó la tendencia al aumento iniciada a partir de 1990, al punto que la tasa de 2008 (41,7%) fue la más elevada del período 1990-2008. A su vez, la proporción de ocupados calificados dentro del total de ocupados ha seguido creciendo, y alcanzó un máximo de 39,3% en el 2008.

Costa Rica con alta diversificación productiva

Como es sabido, la aplicación de la política comercial y el funcionamiento de los regímenes de fomento del comercio exterior condujeron a un aumento significativo de las exportaciones costarricenses. Estas pasaron de 4.205,6 millones de dólares en 1997, a 9.503,7 millones en el 2008, más de un 120% de incremento en ese período, con una tasa de crecimiento anual promedio del 8,8% entre 1997 y 2008.

El crecimiento de las exportaciones ha sido acompañado por un incremento en la cantidad de productos vendidos en el exterior y una alta diversificación. Según Procomer, entre 1996 y 2008 aumentó en 1.173 la cantidad de bienes exportados. Mientras en 1997 tres productos (banano, café y textiles) representaban el 25,6% de las exportaciones de bienes, en 2008 veinticinco productos explicaron el 71%.

Pese a la diversificación, existe una alta concentración del valor exportado en pocos artículos y empresas.

No obstante, sigue existiendo una alta concentración del valor exportado en relativamente pocos artículos. En 2008, el 80% de ese valor fue generado por el 2,8% de los productos (partidas) y

tan solo catorce países absorbieron el 81,8% de las exportaciones; entre estos, los cinco primeros dieron cuenta del 55,8% del total. Por el lado de la participación de las empresas, el 6,5% de ellas realiza el 80% de las ventas externas del país.

Costa Rica se ha destacado en Latinoamérica por exhibir una relación positiva entre la tasa de crecimiento del PIB por habitante y el incremento de la proporción de bienes de media y alta tecnología en las exportaciones totales. La Unctad reporta al país como el cuarto exportador mundial de bienes de alta tecnología, y el Foro Económico Mundial como el primer exportador de estos productos en América Latina. Entre 1985 y 2002, Costa Rica, Chile, República Dominicana y El Salvador registraron crecimientos del PIB por habitante superior al 1,5%, pero solo Costa Rica mostró, al mismo tiempo, un crecimiento mayor al 10% en las exportaciones de bienes de media y alta tecnología en las exportaciones totales.

Las exportaciones desde zonas francas son las que han experimentado el mayor crecimiento en los últimos doce años. Hoy en día, de las 247 empresas acogidas a ese régimen, 149 son exportadoras de bienes y 98 se dedican a los servicios. De las exportadoras de bienes, el 78% es de capital extranjero y el 12% de capital nacional. Bajo este régimen se exportan alrededor de 2.000 productos a cerca de cien mercados. Sin embargo, existe una fuerte concentración en circuitos integrados y microestructuras electrónicas, partes para computadora, equipos de infusión y transfusión de sueros y otros dispositivos de uso médico. Esos cuatro productos representaron aproximadamente el 60% de las exportaciones totales de bienes de zonas francas en 2007 y 2008, y son elaborados y exportados en su mayoría por empresas de capital extranjero. Los mercados de destino también están muy concentrados: 40,7% a Estados Unidos y 20,9% a China.

Exportaciones de zonas francas experimentan mayor crecimiento en los últimos doce años.

Alrededor de 2.000 productos se exportan a cerca de 100 mercados.

El sector externo fue el principal canal de contagio de la crisis

Por varios años el sector externo -especialmente las actividades no tradicionales emergentes- ha sido el más dinámico de la economía costarricense, y ha ayudado a financiar en parte las crecientes importaciones, sobre todo gracias al aporte de las exportaciones de servicios. Pero ha sido la inversión extranjera directa (IED) la que ha permitido financiar el déficit de la cuenta corriente. Además, esta inversión ha provisto al país de una plataforma exportadora que lo ha llevado a posicionarse en mercados sofisticados con productos y servicios muy especializados.

No obstante, la IED se ha convertido también en un “talón de Aquiles”, en la medida en que la alta dependencia de sectores y mercados externos ha generado una mayor vulnerabilidad ante los cambios en el entorno internacional y, en la coyuntura actual, ha dado lugar a una contracción de la demanda como resultado de la crisis mundial. Estos hechos han puesto en evidencia que si bien el sector externo mostró su mejor cara en los últimos años, la crisis está poniéndolo a prueba para enfrentar los malos tiempos.

Sector exportador ante la crisis;

Las más afectadas: grandes empresas y sector industrial.

Las menos afectadas: empresas que no gozan de incentivos fiscales y productos médicos.

Dentro del sector exportador, las empresas grandes y las relacionadas con el sector industrial fueron las más afectadas. En particular, la fuerte contracción experimentada en este último ha sido determinante para la desaceleración observada en los datos agregados del nivel de actividad económica doméstica.

Según subsectores, el más perjudicado en el 2008 fue el textil; en este caso, la crisis ha sido un golpe más para una industria que experimenta un claro deterioro de su posición competitiva internacional. Le sigue la industria eléctrica y electrónica, cuyas exportaciones se redujeron un 10,5%, frente al crecimiento de cerca del 15% registrado en los cinco años previos.

En contraste, el sector agrícola se vio favorecido por los elevados precios internacionales de sus principales bienes de exportación, y por el dinamismo de los productos frescos. Estos últimos se han beneficiado con los cambios en el estilo de vida de los consumidores que, preocupados por su salud, demandan cada vez más productos frescos, en especial frutas y verduras. Otros sectores poco afectados fueron el de productos médicos y las empresas que no gozan de ningún incentivo fiscal especial (régimen definitivo). En el segundo caso, este comportamiento se explica por el hecho de que muchos de los productos exportados por este grupo (alimentos frescos y procesados) se suponen menos elásticos al ingreso externo, es decir, su consumo no se ve tan afectado cuando disminuye el ingreso.

Para el 2008 se temía una reducción importante de los flujos de inversión hacia el país, por efecto de la crisis. Sin embargo, la IED se incrementó en 120 millones de dólares con respecto al 2007 (6,3%), un crecimiento menor al de años anteriores, pero mucho mayor que el esperado. En el mundo la IED bajó un 20%. Por sector, claramente se observa que las inversiones en el sector inmobiliario disminuyeron de modo sustancial, de 644,7 a 489,9 millones de dólares, lo mismo que las dirigidas al turismo, que decrecieron en 36 millones de dólares. Por el contrario, las inversiones en empresas de servicios que operan en zonas francas aumentaron en casi 100 millones de dólares, un crecimiento mayor al de antes de la crisis.

Pese a crisis, la inversión extranjera se incrementó en 120 millones de dólares.

Por sectores, se observan bajas en la actividad inmobiliaria y el turismo.

De esta forma, gracias a la IED -no a un superávit comercial o de la cuenta corriente-, el país se encuentra en una buena situación para enfrentar la crisis mundial. Sin embargo, esto también genera una alta vulnerabilidad: una eventual reducción de la IED en los próximos meses y años no solo afectaría la estabilidad económica interna, sino que además podría dilatar el proceso de recuperación en una economía muy dependiente del comercio internacional que, en el caso de Costa Rica, tiene un fuerte sustento en lo que las empresas extranjeras produzcan para la exportación.

Inflación repercute más en hogares de menos ingresos

En el 2008 la inflación fue de 13,9%, una cifra superior al 10,8% del año anterior y mayor que la meta propuesta, del 8%. Este resultado se explica por las presiones de la demanda interna, el aumento en los costos de las materias primas, el componente inercial del ajuste en las tarifas de servicios regulados, el menor efecto del tipo de cambio y factores climáticos.

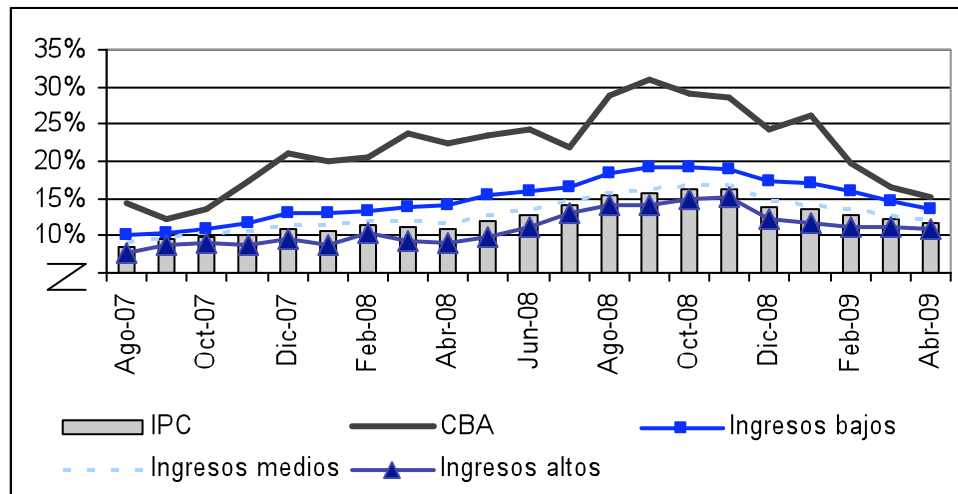
El nivel de precios, medido por el índice de precios al consumidor (IPC), tuvo un comportamiento creciente durante el último período de expansión. Por su parte, el precio de los bienes y servicios incluidos en la canasta básica alimentaria (CBA) se incrementó a un ritmo mucho mayor durante todo el 2008. El aumento de la CBA casi duplicó el del IPC durante todos los meses de este período de expansión.

El aumento de la CBA casi duplicó el del IPC durante todos los meses del último período de expansión.

Además de la diferencia en el comportamiento del IPC y el costo de la CBA, la variación en los precios afecta a los hogares de forma diferenciada según sus patrones de consumo y niveles de ingreso. Los resultados obtenidos muestran que los hogares de ingresos altos y los de ingresos bajos (27,6% y 38,8%, respectivamente) fueron los que tuvieron mayores diferencias en el aumento de los precios con respecto a la variación acumulada del IPC (31,5%). Los hogares de ingresos medios tuvieron una variación acumulada de 33,3%, la más cercana a la del IPC, ya que su estructura de consumo, son similares a este (gráfico 3).

Gráfico 3 (página 59 del Informe)

Variación mensual para el IP y las canastas de consumo, según nivel de ingreso



Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación, con datos del INEC.

Régimen cambiario a prueba

El desempeño del régimen cambiario en el período comprendido entre la adopción del sistema bandas, en (PONER FECHA), y febrero del 2009, muestra cuatro características importantes:

- El tipo de cambio promedio en el mercado mayorista (Monex) tendió a mantenerse cercano a las bandas, inicialmente al “piso” y luego al “techo”. Es decir, el Banco Central aún no ha logrado el efecto en el que las expectativas estabilizan el tipo de cambio dentro de las bandas.
- De no ser por la recurrente intervención del Banco Central, el tipo de cambio habría estado la mayor parte del tiempo fuera de las bandas
- El BCCR tuvo que dedicar un mayor esfuerzo a defender el “piso” de la banda, que el que debió hacer cuando el tipo de cambio se acercó al “techo”.
- La variabilidad del tipo de cambio fue mayor en comparación con el anterior régimen de minidevaluaciones, pero menor a la que se habría presentado con un régimen flexible.

Lo anterior permite concluir que, hasta el momento, la experiencia con el sistema de bandas cambiarias no le ha permitido al Banco Central ganar grados de libertad en el control de la cantidad de dinero. Con un tipo de cambio “pegado” a la banda, la liquidez se ve determinada por la fluctuación en las reservas monetarias internacionales, lo que disminuye el margen de acción de la autoridad monetaria.

En la medida en que el Banco Central se ha visto obligado a defender los límites de las bandas cambiarias para restringir la volatilidad del tipo de cambio, ha tenido que afectar directamente el comportamiento de las tasas de interés y los agregados monetarios. En ese sentido se identifican dos periodos. Durante el primero, que va de octubre de 2006 a abril de 2008, se dio un incremento en las reservas monetarias del BCCR, junto a una aceleración de la liquidez en la economía y una caída en las tasas de interés. Paralelamente se registró una disminución en el tipo de cambio, que se acercó a la banda inferior. En el segundo período -desde abril de 2008 hasta el cierre de este análisis (mayo de 2009)- el tipo de cambio se ha despegado de la banda inferior y se ha aproximado a la superior, coincidiendo con una disminución en las reservas monetarias del BCCR, una desaceleración de la liquidez y un aumento en las tasas de interés.

Banco Central aún no ha logrado el efecto de "luna de miel de la zona meta".

El comportamiento de las tasas de interés no solo responde a la política monetaria interna; también tiene una estrecha relación con las tasas internacionales, las cuales, de manera consistente con el período de expansión y posterior contracción, se mantuvieron especialmente bajas, aunque con tendencias al alza a finales del 2007.

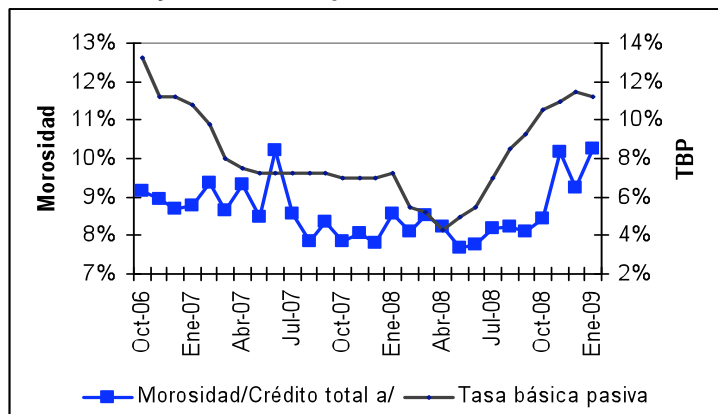
Disminuye el crédito y aumenta la morosidad

Era de esperar que la reducción en las tasas de interés estimulara el crédito, sobre todo al sector privado, dado que el Gobierno Central presentaba menos necesidades de financiamiento que en el pasado. Efectivamente, entre octubre de 2006 y julio de 2008 la tasa de crecimiento del crédito mostró una tendencia creciente. En particular, el crédito al sector privado no financiero pasó de un ritmo de crecimiento de 27,4% a 40,7% en ese período. A partir de julio de 2008 se empezó a observar una desaceleración en este indicador. Consistentes con los efectos de la crisis, los sectores que vieron una mayor caída en su financiamiento para la producción fueron el agro y la industria.

La morosidad en el crédito siguió un patrón similar al de la tasa de interés. Al igual que esta última, desde octubre del 2006 la mora mostró una tendencia decreciente, y a partir de abril de 2008, al elevarse las tasas, se incrementó. Así, el aumento en las tasas de interés se ha reflejado en una desaceleración del crédito y en una mayor morosidad (gráfico 4)

Aumento en tasas de interés se refleja en desaceleración del crédito y mayor morosidad.

Gráfico 4 (página 61 del Informe)
Morosidad^{a/} y tasa básica pasiva



a/ La morosidad incluye desde créditos con un día de atraso, hasta aquellos que están en cobro judicial.
Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación, con datos de la Sugef y BCCR.

Suben gastos del Gobierno pese a caída de los ingresos, ¿es sostenible?

Los ingresos tributarios del Gobierno Central se desaceleraron durante el 2008 y, lejos de permanecer constante, esta tendencia se ha ido incrementando hasta generar una contracción en algunos componentes en los primeros meses del 2009. La mayor caída proviene de las aduanas, que explican alrededor del 60% de la contracción que experimentaron los ingresos tributarios totales entre el último trimestre del 2008 y el primero del 2009. La segunda mayor baja la registra el impuesto sobre la renta, que cayó un 3,8% y un 13,9 % en el mismo período.

Por el contrario, los gastos tuvieron un comportamiento particularmente vigoroso a finales del 2008. Por ejemplo, los gastos corrientes crecieron un 24,4% en el cuarto trimestre de ese año, en comparación con el incremento de 7,8% en el mismo período del año anterior. En especial el rubro “otros gastos” (que contiene programas sociales como “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones), creció un 53,9%, en contraste con el 27,8% de crecimiento experimentado en el cuarto trimestre del 2007. Este marcado dinamismo se mantuvo en el primer trimestre del 2009, cuando las manifestaciones de la crisis fueron más intensas. Además se redujo el gasto por intereses, como resultado de las bajas tasas de interés internacionales y la reducción de las locales durante la primera mitad del 2008. Esta ventaja, sin embargo, tenderá a desaparecer en los próximos meses, debido al fuerte ajuste al alza que experimentaron las tasas locales en la segunda mitad del 2008. Así las cosas, las autoridades deberán escoger entre un mayor desequilibrio financiero o ajuste en gasto social.

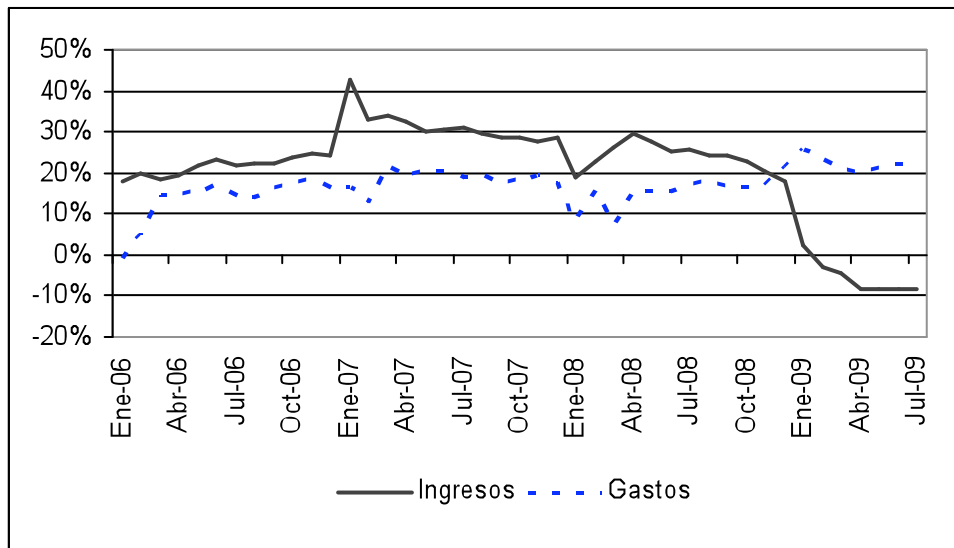
Dinamismo en gasto cuando crisis fue intensa, pero podría disminuir en los próximos meses.

Autoridades deberán escoger entre desequilibrio financiero o ajuste en gasto social.

Además se redujo el gasto por intereses, como resultado de las bajas tasas de interés internacionales y la reducción de las locales durante la primera mitad del 2008. Esta ventaja, sin embargo, tenderá a desaparecer en los próximos meses, debido al fuerte ajuste al alza que experimentaron las tasas locales en la segunda mitad del 2008. Así las cosas, las autoridades deberán escoger entre un mayor desequilibrio financiero, o un recorte de la inversión pública y/o el gasto social, debido a que la actual estructura de sus gastos muestra una importante rigidez a la baja en el rubro de salarios y pensiones (gráfico 5).

Gráfico 5 (página 60 del Informe)

Crecimiento los ingresos y gastos totales del Gobierno Central
(variación interanual)



Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación con datos del Ministerio de Hacienda.

En este sentido, la política fiscal, a pesar de haber logrado resultados de superávit en el año previo a la crisis, podría convertirse en un elemento que acentúe el ciclo económico contractivo, o bien afecte la recuperación, si presiona las tasas de interés al alza y genera un efecto de estrujamiento en el crédito al sector privado.

Ciertamente en los últimos años se han logrado avances importantes en la gestión recaudatoria. No obstante, aún quedan muchas tareas pendientes en materia de evasión, sobre todo en lo que concierne a los sectores más dinámicos de la economía y a ciertos grupos como los profesionales liberales. En el actual contexto de crisis, seguir adelante en este empeño cobra mayor relevancia, pero se debe tener claro que sus efectos requieren tiempo y, por tanto, no resuelven el problema fiscal inmediato. Por otra parte, en el 2009, ante la inminencia del proceso electoral, resulta políticamente difícil emprender una reforma tributaria integral; incluso en el marco de una economía deprimida, hasta una reforma parcial podría enfrentar obstáculos. Empero, esto no significa que se deban postergar las acciones requeridas para avanzar en esta materia y en el tema de la lucha contra la evasión.

Proceso electoral hace difícil emprender una reforma tributaria, pero no se deben postergar acciones para

Hechos relevantes

Avances	Más información
<p>Incluyen áreas marinas en proyecto Grúas II</p> <p>Por primera vez se incluyeron en el proyecto Grúas II las áreas marinas y se detectaron vacíos de conservación. Se identificaron 47 y 29 sitios importantes en las costas del Pacífico y el Caribe, respectivamente.</p>	<p>Página 8</p>
<h3>Áreas críticas</h3>	
<p>Huella ecológica del país supera su capacidad</p> <p>En el 2008, el uso de los recursos naturales sobrepasó en un 12% el territorio productivo disponible para satisfacer la demanda y absorber residuos y emisiones de carbono.</p>	<p>Página 1</p>
<p>Disminuye cobertura de alcantarillado sanitario</p> <p>La cobertura de alcantarillado sanitario disminuyó de 31% a 25,6% de la población entre 2000 y 2008, por la poca inversión realizada. Se amplió el uso de tanques sépticos, que implican altos riesgos de contaminación de las aguas subterráneas.</p>	<p>Página 3</p>
<p>Tasa de reforestación en descenso</p> <p>La tasa de reforestación se mantuvo cercana a 9.000 hectáreas anuales durante los noventa, pero en los últimos años ha bajado a un promedio de 3.000 hectáreas, aun cuando el Estado ofrece recursos para reforestar hasta 6.000 hectáreas por año.</p>	<p>Página 4</p>
<p>Aumentará déficit de madera</p> <p>Se estima que el desabastecimiento de madera será de 850.000 m³ anual a partir del 2010, y el costo de importación pasará de 194 millones de dólares en ese año a 277 millones en 2020.</p>	<p>Página 5</p>
<p>Mayoría de municipalidades no trata desechos sólidos</p> <p>El 92% de los presupuestos municipales se orienta a la perpetuación del modelo actual, que enfatiza en la recolección de basura y la limpieza de aceras, en vez de dedicar más recursos a la inversión en mejoras ambientales.</p>	<p>Página 8</p>
<p>Debilidades estructurales en gestión de riesgo</p> <p>Daños por ciclón tropical Alma y terremoto de Cinchona muestran la necesidad de una visión integrada de la gestión del riesgo en agendas sectoriales de desarrollo local.</p>	<p>Página 9</p>
<p>GAM es prioridad en ordenamiento territorial</p> <p>Desafíos ambientales en la Gran Área Metropolitana se relacionan con la forma en que crece la ciudad y el impacto que genera la destrucción de acuíferos y suelos fértiles, así como contaminación y emisiones de gases tóxicos.</p>	<p>Página 12</p>

Sin cambios

Áreas protegidas

Página 8

Persona de contacto:

Leonardo Merino, coordinador del capítulo “Armonía con la naturaleza”

leonardomerino@estadonacion.or.cr

Teléfonos: 25195857 y 25195863

VALORACIÓN GENERAL

Dados sus patrones de uso de los recursos naturales, Costa Rica ha sobrepasado la capacidad de su territorio para satisfacer la demanda de la población. Esta insuficiencia abarca todos los recursos, pero señala de manera particular dos áreas sobre las cuales es urgente trabajar: el ordenamiento territorial -una deuda de muchos años- y las emisiones de gases contaminantes generadas por el transporte. En este marco de uso intensivo de los recursos, las acciones públicas y privadas enfrentan inéditas expresiones de conflicto social. Este doble reto, de mejorar el balance ambiental y encarar los crecientes antagonismos en este ámbito, topa con escasas capacidades institucionales para la gestión de los recursos, y poco diálogo político entre los principales actores. Todo ello limita la posibilidad de construir políticas ambientales participativas e informadas, que resuelvan las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente, en favor de la sostenibilidad.

Tareas urgentes

Ordenamiento territorial.

Emisiones de gases contaminantes generadas por el sector transporte.

El *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* incursiona por primera vez en la medición del índice de “huella ecológica”, a partir de datos nacionales. El principal hallazgo es que el país está en deuda: su ritmo de uso de los recursos naturales supera la capacidad del territorio para reponerlos. Si bien los esfuerzos de conservación aportan una sólida base positiva a la ecuación (consumo *versus* capacidad), el uso descuidado, con poco fundamento científico y hasta irresponsable de los recursos, lleva a una situación en la que se requeriría un 12% más del territorio productivo actual para satisfacer la demanda de cada persona. La presión presente y futura que esto representa podría traducirse, cada vez más, en pérdidas graves en la disponibilidad y calidad de los elementos naturales clave en que se sustenta el desarrollo nacional, lo que a su vez comprometería la sostenibilidad, en detrimento de las generaciones futuras.

Estado de la Nación incursiona por primera vez en medición de la “huella ecológica” del país.

Frente a las dimensiones de la responsabilidad ambiental global, los logros y fortalezas que exhibe Costa Rica no deben dar lugar a una actitud autocomplaciente. Los conflictos actuales, e incluso la crisis económica internacional, ofrecen oportunidades extraordinarias para la revisión de la política, la generación de nuevo conocimiento, la ejecución efectiva de las tareas institucionales, el diálogo abierto, la rendición de cuentas y el seguimiento social y colectivo de las acciones públicas y privadas que tienen implicaciones ambientales. Es decir, lo que a primera vista puede sugerir caminos sin salida, puede ser la entrada a un tiempo de acuerdos, para dar coherencia y un orden de prioridades a las acciones futuras.

Huella ecológica del país supera su capacidad

Con la aplicación de la metodología de “huella ecológica”, adaptada a la información nacional disponible, se encontró que Costa Rica exhibe una demanda por recursos naturales mayor que la capacidad de su territorio para satisfacerla. Es decir, tiene una deuda ecológica. En el 2008, el ritmo de uso de los recursos por parte de la población (huella ecológica) sobrepasó en un 12% el territorio disponible para satisfacer esa demanda y absorber sus residuos y emisiones de carbono (biocapacidad), tal como señala la razón, mayor que 1 (1,12), entre ambos indicadores (cuadro 1). Al analizar los años 2002, 2005 y 2008, se observa que la huella ecológica por

Condición de país “ecodeudor” se debe a patrones de consumo, unidos al aumento poblacional

persona se mantuvo relativamente constante, en tanto que la biocapacidad por persona bajó en el 2008 en relación con 2002 y 2005. Esto hace que esa brecha del 12% sea mayor que el 3% registrado en esos dos años.

La condición de país “ecodeudor” se debe principalmente a patrones de consumo (que requieren una mayor cantidad de territorio productivo) que, unidos al aumento de la población, generan una menor disponibilidad de área por habitante. Ambos factores han ampliado la deuda ecológica durante esta década. Como es obvio, esto tiene implicaciones para la sostenibilidad en el uso de los recursos y la tierra.

Cuadro 1 (página 211 del capítulo)

Costa Rica y el mundo: principales indicadores de la huella ecológica y la biocapacidad

Principales indicadores	Costa Rica (hectáreas globales)			Mundo ^{a/}
	2002	2005	2008 ^{b/}	
Huella ecológica por persona	1,87	1,78	1,86	2,69
Biocapacidad por persona	1,81	1,73	1,66	2,06
Índice de huella ecológica ^{c/}	1,03	1,03	1,12	1,31
Déficit en hectáreas globales	256.514	212.183	879.706	4.082.670.718
Planetas necesarios si todos vivieran como Costa Rica	0,91	0,86	0,90	-

a/ Datos para el año 2005

b/ Los datos del 2008 son estimados.

c/ Razón entre la huella ecológica y la biocapacidad. Un valor superior a 1 indica que el consumo de recursos sobrepasa la capacidad disponible.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

La deuda de Costa Rica es menor que la que se presenta a nivel del promedio mundial, que supera hasta en un 30% la capacidad del territorio ecológicamente productivo disponible y su capacidad de regeneración natural. Por supuesto, las mediciones internacionales varían entre los países de mayores ritmos de consumo (Estados Unidos: 88%), y por ende mayor huella ecológica, y naciones de bajo consumo. Por ejemplo, si todo el mundo viviera como Costa Rica, se necesitarían 0,9 planetas para satisfacer la demanda de la población; pero, internamente, el ritmo actual demanda 1,12 “Costa Ricas”. Lo más importante en el caso nacional son los desafíos concretos para mejorar la sostenibilidad de esos patrones: las emisiones y la huella de carbono, así como el consumo forestal son los más relevantes, por lo que trabajar sobre ellos modificaría significativamente las mediciones, así como las decisiones en torno al uso adecuado del territorio por la vía del ordenamiento territorial.

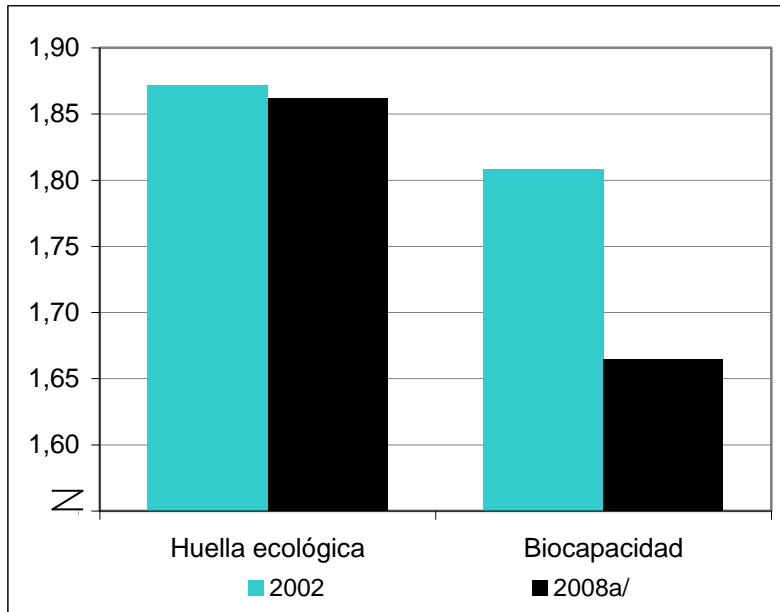
El ritmo actual de consumo de recursos naturales excede en un 12% el territorio que el país tiene disponible. Se necesitarían 1,12 “Costa Ricas” para satisfacer esa demanda.

La huella ecológica promedio por persona es la suma de los usos particulares de productos que se obtienen de cada tipo de uso de la tierra, más la huella de carbono, medida con base en las toneladas de carbono (CO₂) emitidas por año, que deben ser absorbidas sobre todo por áreas marinas y forestales. La mayor parte del área productiva disponible para cada persona por año corresponde a zonas dedicadas a uso forestal, producción de cultivos y pastoreo. Para Costa Rica, la huella ecológica per cápita presenta valores relativamente similares entre 2002 y 2008:

1,87 y 1,86, en cada caso. No obstante, los cambios en la biocapacidad hacen que la brecha entre ambas sea mayor en el segundo año, lo que aumenta el déficit ecológico (gráfico 1).

Gráfico 1 (página 212 del Informe)

Costa Rica: huella ecológica per cápita y biocapacidad per cápita. 2002 y 2008
(hectáreas globales por persona)



a/ Los datos del 2008 son proyecciones.

Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación.

Costa Rica tiene una ventana de oportunidad en su marco normativo e institucional para prevenir a tiempo situaciones insostenibles, conociendo a fondo las posibilidades que tienen sus patrones de consumo de generar presiones sobre el territorio. Por su peso en el indicador de huella ecológica, la deuda del país revela desafíos en materia de uso adecuado del territorio (cultivos, producción forestal) y, sobre todo, en la reducción de su huella de carbono, a través del control de emisiones contaminantes, originadas mayoritariamente en el sector transporte. Las mejoras en este sector, así como un ordenamiento territorial que cumpla con la aspiración de un uso acorde con la capacidad, sobresalen como formas concretas de modificar este déficit.

Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas

En el 2008 la cobertura de agua de calidad potable (aquella que no causa daño a la salud del usuario) aumentó de 82% a 83,4%, al igual que la cobertura de agua de consumo humano, de 98,3% a 99,4% de la población. No obstante, Costa Rica tiene desafíos pendientes en materia de tratamiento de aguas, tanto de consumo como residuales. El cuadro 2 presenta el total de acueductos por ente operador y según sus condiciones de calidad, tratamiento y desinfección. Las asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados (Asada) y los comités administradores de acueductos rurales (CAAR) siguen siendo los que administran más acueductos (81,1%), pero también las que menos ofrecen agua potable, apenas un 28,3% de las instalaciones que ellas operan, lo que representa un 23% del

**Desafíos en
tratamiento de aguas,
tanto de consumo
como residuales.**

total de acueductos nacionales. San José (8,2%), Heredia (16,2%) y Limón (24%) se mantienen como las provincias que reciben menor porcentaje de agua no potable.

Cuadro 2 (página 215 del Informe)

Tratamiento, desinfección y calidad del agua en los acueductos nacionales, por número de sistemas, según ente operador. 2006-2008

Ente operador	Acueductos							
	Total		Tratamiento		Desinfección		Agua de calidad potable	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
ICAA	17				15		14	
	3	7,6	18	0,8	3	6,7	7	6,5
Municipalidades	24				13		17	
	4	10,7	3	0,1	9	6,1	5	7,7
ESPH	12	0,5	0	0,0	12	0,5	11	0,5
CAAR y Asada	1,8				28		52	
	45	81,1	21	0,9	1	12,4	3	23,0
Total	2,2				58		85	
	74	100,0	42	1,8	5	25,7	6	37,6

Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación.

En materia de saneamiento, en 2008 solo el 25,6% de la población contaba con alcantarillado (3,6% con tratamiento adecuado); el 70,7% tenía tanques sépticos, un 3,0% letrinas, un 0,2% otros sistemas y un 0,5% defecaba al aire libre. La cobertura de alcantarillado sanitario disminuyó de 31% a 25,6% entre 2000 y 2008, debido a la poca inversión realizada. De este modo se fortaleció el uso de tanques sépticos, que implican altos riesgos de contaminación de las aguas subterráneas. Pese algunos esfuerzos, en el 2008 el ICAA no logró dar un salto hacia un saneamiento más responsable, a través de sistemas de alcantarillado con tratamiento previo al vertido en el cuerpo de agua receptor.

Falta saneamiento más responsable, a través de alcantarillado con tratamiento previo al vertido en el cuerpo de agua receptor.

En este ámbito cabe resaltar que Costa Rica ya ha alcanzado las metas 10a, de acceso al agua de consumo humano, y 10b, de acceso a saneamiento, propuestas por la Organización de las Naciones Unidas como parte de las “Metas del Milenio”, por lo cual el ICAA se ha planteado metas nacionales más estrictas.

Riesgos en la sostenibilidad forestal

Uno de los elementos con mayor peso en la huella ecológica del país es el uso de los recursos forestales y el territorio productivo, tanto para la obtención de los servicios ambientales del bosque como para la producción de madera. La oferta nacional de madera ha oscilado entre 600.000 m³ por año en 1999 y 1,3 millones de metros cúbicos por año en 2007 (última información disponible al cierre de esta edición), y ha sido consistente con un aumento sostenido en la demanda. En el pasado la madera provenía de la deforestación ocasionada por las actividades agropecuarias, luego de proyectos de manejo de los bosques y, últimamente, de plantaciones, tierras de uso agropecuario e importación. Las plantaciones siguen siendo la fuente más importante de madera en la actualidad; su producción pasó de 128.000 m³ en 1998 a 968.042 m³ en 2007 y hoy suple el 72% del volumen requerido.

La tasa de reforestación se mantuvo cercana a 9.000 hectáreas anuales durante los noventa, pero ha bajado a un promedio de 3.000 hectáreas, pese a que el Estado ofrece recursos para reforestar hasta 6.000 hectáreas por año. Este desinterés se asocia al valor especulativo de la tierra para el negocio inmobiliario, la competencia con los cultivos de exportación y nuevos requisitos legales, que elevan los costos administrativos y excluyen a muchos propietarios. Las empresas reforestadoras que plantan con recursos propios se han trasladado a países vecinos, debido al alto precio de la tierra en Costa Rica. El panorama es preocupante para el sector forestal, pues pone en riesgo la sostenibilidad futura de los procesos industriales asociados.

Desinterés por reforestar se asocia al valor especulativo de la tierra para negocio inmobiliario.

A fines del 2007 había 40.000 hectáreas de plantaciones, de las cuales casi la mitad estaba sembrada con *Gmelina arborea*; el 40% del área total tenía menos de seis años de haber iniciado el cultivo, lo que conlleva una mayor importación de madera. Para dar continuidad a la producción se requeriría una tasa de reforestación de 7.500 hectáreas por año. Sin embargo, ese esfuerzo debe acompañarse con una estrategia de encadenamiento industrial que dé valor agregado y aumente el empleo y la sostenibilidad del modelo.

En el 2007 los sectores que consumieron la madera cosechada en plantaciones fueron embalaje (43%), construcción (20%), mueblería (3%) y otros (7%); se produjeron 5,7 millones de tarimas para la exportación, la mayoría para banano (46%) y piña (24%). Si bien los sectores de construcción y mueblería emplean madera de sistemas agropecuarios o de manejo de bosques, ya el 45% de su consumo proviene de plantaciones.

En cuanto al desabastecimiento de madera, se estima un déficit de 850.000 m³ anuales a partir del 2010, y un costo de importación que pasará de 194 millones de dólares en ese año, a 277 millones en 2020. Ante esta situación se han planteado varias estrategias. Por ejemplo, el Minaet ha propuesto: a) iniciar un plan de reforestación de 7.500 hectáreas por año en plantaciones en bloque, sistemas agroforestales y silvopastoriles, y b) someter a planes de manejo forestal 150.000 hectáreas de bosque, con un ingreso de 10.000 hectáreas anuales en un plazo de quince años. Otros sugieren cubrir áreas mayores e incluir el manejo de algunos bosques secundarios. Sin embargo, hay discrepancias entre las visiones de los grupos conservacionistas, los técnicos y el sector forestal o productivo.

Ante déficit de madera, Minaet propone soluciones, pero hay discrepancias entre sectores.

Se mantienen preocupaciones sobre el impacto de las prácticas agrícolas

El uso del territorio agrícola es otro de los factores de mayor incidencia en la huella ecológica. El manejo eficiente y de bajo impacto de las áreas de cultivo es fundamental para mantener la productividad y abastecer a la población, de manera amigable con el ambiente. Costa Rica tiene un total de 2.944 plaguicidas registrados, aunque no todos están en uso. Los residuos de plaguicidas más detectados en vegetales analizados por el Servicio Fitosanitario del Estado durante el segundo semestre de 2008 fueron, en orden de importancia, mancozeb, clorotalonil, metamidofos, acefato, clorpirifos, endosulfan, PCNB, protiofos, dicluoflanid y malation.

Sobre este tema la Contraloría General de la República ha señalado: a) la inexistencia de sistemas de información sobre exposición a residuos de plaguicidas en vegetales, b) los

Ministerios de Salud, Agricultura y Ambiente no cuentan con información que les permitan establecer criterios suficientes y oportunos para reducir la emisión y exposición de los ecosistemas sometidos a mayores riesgos de contaminación, c) no se analiza la información sobre intoxicaciones de modo que se puedan identificar los sectores más afectados por región, cultivo y período, y d) se maneja información muy básica, que además no se analiza.

Se requiere información sobre residuos plaguicidas vegetales. mejor sobre de en

Otro tema que genera preocupación es la contaminación de aguas y otros efectos provocados por las crecientes plantaciones de piña en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca, en las cuales se concentra el 93% de este cultivo (cuadro 3). El incremento de la producción piñera ha convertido a Costa Rica en uno de los principales suplidores mundiales de esta fruta.

Cuadro 3 (página 219 del Informe)
Producción de piña. 2007-2008
(hectáreas)

	2007 ^{a/}	2008	Distribución porcentual en 2008
Área de siembra total	40.000	43.500	100,0
Huetar Norte	18.000	19.575	45,0
Huetar Atlántica	11.000	11.963	27,5
Brunca	8.500	9.244	21,3
Resto del país	2.500	2.719	6,3
Área de siembra neta	33.000	34.800	
Producción neta (toneladas)	16.632.00	17.539.200	

a/ Datos estimados.

Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación, con información del CNP.

El sistema de producción tipo monocultivo, como el de la piña, es poco compatible con el ambiente tropical, y por eso requiere una aplicación alta y continua de agroquímicos. Las denuncias planteadas han llamado la atención sobre el incumplimiento de la regulación en cuanto a los cuerpos de agua, manejo de suelos y de desechos, entre otros. Se da una pérdida de suelo fértil por erosión, compactación y deterioro de la actividad microbiológica por efecto de la utilización intensiva de plaguicidas. La erosión se incrementa por factores como la eliminación completa de la cobertura vegetal, un sistema radicular muy superficial, cultivos localizados en zonas de alta precipitación y prácticas inadecuadas de preparación de los terrenos para la siembra. El recurso hídrico es afectado por el arrastre de sedimentos y lixiviación de agroquímicos.

Numerosas denuncias por incumplimiento de regulación ambiental por parte de empresas piñeras.

En los dos últimos años la contaminación del agua por empresas piñeras ha generado numerosas denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo, que en el 2008 abrió 31 procesos.

Los daños más frecuentes son invasión de zonas de protección de nacientes, quebradas y ríos, desviación e incluso desaparición de cauces, contaminación por agroquímicos, sedimentos y residuos en cuerpos de agua superficial y acuíferos, destrucción de humedales por rellenos o desecación, proliferación de plagas de moscas, tala de bosques primario y secundario y cambio

de uso del suelo. Recientemente la Sala Constitucional emitió los votos 9040-09 y 9041-09, referidos a la contaminación de un manto acuífero por el uso de agrotóxicos en plantaciones de piña en El Cairo de Siquirres y a la contaminación del acueducto rural de Milano, también de Siquirres. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes ha elaborado varios informes que respaldan las preocupaciones sociales y ambientales de vecinos de la zona Sur y la región Huetar Atlántica. Ante esta situación, el sector piñero presentó al Gobierno un compromiso de responsabilidad ambiental, con enunciados relativos al cumplimiento de la normativa para la conservación de los recursos naturales y la protección de la salud de las personas.

Por otra parte, el país cuenta con 8.004 hectáreas certificadas de cultivos orgánicos. De ellas, el 51% corresponde a banano (4.103 hectáreas) y el resto es café (1.524), cacao (1.284), piña (1.123) y extensiones menores de caña de azúcar, mora, sábila, arroz, noni, hortalizas, mango-marañón, raíces y tubérculos. Es notorio que, luego de la entrada en vigencia de la Ley de Fomento de la Agricultura Orgánica, en 2008, el área certificada de estos productos no solo no aumentó, sino que registró una baja.

Nuevas zonas con evidencias de alta contaminación del aire

En materia de calidad del aire, las mediciones realizadas en 2008 por el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA y la Municipalidad de San José registraron, en las cercanías de ese centro de estudios en Heredia, más microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) de partículas contaminantes que en las ciudades más contaminadas del orbe. Las muestras revelaron que en ese punto hay $58 \mu\text{g}/\text{m}^3$ como promedio anual, en contraste con una concentración de $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$ reportada en 2005. Esto es consecuencia de la congestión vial y las industrias presentes en la provincia. Tanto las normas nacionales como las de la OMS recomiendan mantener la contaminación atmosférica por debajo de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Asimismo, la cantidad de gases de combustión (dióxido de nitrógeno) mostró un aumento del 20%.

Según la OMS, la contaminación atmosférica debe estar por debajo de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. El centro de Heredia registra niveles superiores a los de las ciudades más contaminadas del mundo.

Otros puntos en el Área Metropolitana cercanos a los niveles máximos establecidos son los alrededores de la Catedral Metropolitana ($46 \mu\text{g}/\text{m}^3$), por la alta circulación de vehículos, y en el centro comercial de La Ribera de Belén ($41 \mu\text{g}/\text{m}^3$), por la concentración de industrias y por ubicarse en la zona de salida del aire de la capital. Ante estos resultados, se conformó una comisión interministerial (Minaet, Ministerio de Salud, MOPT) para que analizara la situación y buscara soluciones. Entre las medidas anunciadas destacan el reforzamiento de los controles en la revisión técnica vehicular, prohibir la importación de autos con más de siete años de fabricados, el lanzamiento del *Diesel 500* y actividades de capacitación sobre las prácticas más adecuadas en la industria, el transporte y el sector público para reducir la contaminación.

Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado

El manejo de los residuos sólidos por parte de los gobiernos locales es un tema sobre el cual se ha llamado la atención en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, y que tiene un importante efecto en la huella ecológica que dejan los habitantes, tanto por su generación como por la demanda de territorio para su disposición.

Las estadísticas más continuas sobre la disposición de estos residuos son las de la Municipalidad de San José, donde se mantiene una tendencia de generación cercana a un kilogramo por persona por día.

En cuanto a los costos de manejo, la inversión en recolección, transporte y disposición de los residuos sólidos municipales (RSM) no es despreciable, según los montos aprobados por la Contraloría General de la República (cuadro 4). No fue posible para el Decimoquinto Informe determinar los costos totales del tratamiento de RSM, porque muchos ayuntamientos usan rellenos o botaderos municipales y no tienen definidos esos costos. En los casos en que existen informes contables, se observa que el gasto en tratamiento es entre un 15% y un 40% superior al que se realiza por recolección.

Muchos municipios utilizan rellenos o botaderos municipales y no tienen definidos los costos del tratamiento de residuos sólidos.

Cuadro 4 (página 224 del Informe)

Costos del manejo de residuos sólidos. 2007

(millones de colones)

Provincia	Aseo de vías	Recolección	Protección del ambiente
San José	4.227,2	8.276,9	108,1
Cartago	951,8	2.600,4	21,0
Alajuela	877,9	4.952,7	106,0
Heredia	870,5	4.680,7	106,0
Guanacaste	701,0	1.980,1	214,2
Puntarenas	647,7	1.766,4	73,7
Limón	455,4	1.738,4	11,1
Total	8.731,9	25.995,9	640,3

Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación

En el año 2007 las municipalidades destinaron 35.368 millones de colones a limpiar aceras y recolectar basura, mientras que solo invirtieron 640 millones de colones (1,81%) en acciones de protección ambiental, como programas de concienciación, campañas de reciclaje y apoyo a grupos comunales en este tema. Esta manera de distribuir los fondos refleja el patrón actual de manejo de los RSM: el 92% de los presupuestos se orienta a la perpetuación del modelo actual, en vez de dedicar más recursos a la inversión en mejoras ambientales.

Se conocen mejor los retos para la protección del patrimonio marino

Las áreas silvestres protegidas no tuvieron mayores cambios en el 2008. Se mantiene el porcentaje de 26,2% del territorio nacional (1.339.699 hectáreas), en tanto que el área marina protegida representa el 0,87% de la zona económica exclusiva. En Costa Rica, igual que en muchas otras partes del mundo, se ha dado más conservación de ecosistemas terrestres que de marinos y costeros. En la actualidad se cuenta con dieciocho áreas protegidas marinas, que administran el 23% de la línea de costa pacífica y el 29% de la línea de costa caribeña. La extensión protegida marina total representa, sin embargo, el 0,01% del área jurisdiccional, 83% en el Pacífico y 17% en el Caribe.

En el 2008 por primera vez se incluyeron en el proyecto Grúas II las áreas marinas y se detectaron vacíos de conservación. Se identificaron 47 y 29 sitios importantes en términos de biodiversidad en las costas del Pacífico y el Caribe, respectivamente.

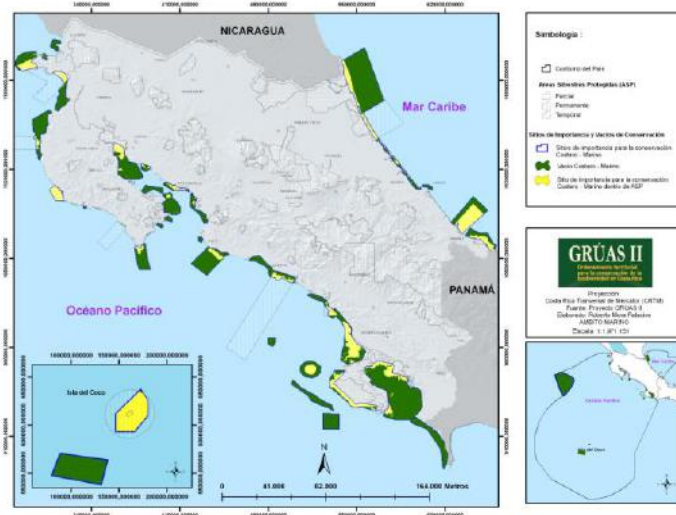
El área marina del país es diez veces mayor que su territorio. Es un espacio tridimensional complejo, representado por dos provincias biogeográficas, el Pacífico Tropical Oriental (543.842 km²) y el Atlántico Tropical Noroccidental (24.212 km²). Además existen tres ecorregiones, Isla del Coco, Nicoya y Caribe Suroccidental y veinticuatro unidades ecológicas marinas. Grúas II definió prioridades regionales en Costa Rica, Panamá y Colombia para la conservación de la biodiversidad marina. En la clasificación se establecieron 51 objetos de conservación, 26 sistemas ecológicos y 25 macrohábitats, alrededor de los cuales gira el análisis de vacíos de conservación marina y costera realizado con expertos de los tres países (mapa 1).

Para determinar los vacíos se estimó la proporción de objetos de conservación que están fuera del sistema de áreas protegidas, y se encontró que solo el 9,5% de ellos está incluido dentro de esas áreas. Grúas II recomienda mayores esfuerzos de investigación y conservación en la costa del Caribe, la península de Nicoya y el Pacífico Central.

Solo el 9,5% de los objetos de conservación marina y costera está incluido en el sistema de áreas protegidas.

Mapa 1 (página 227 del Informe)

Vacíos de conservación de la biodiversidad marina



Fuente: Sinac-Minaet, 2008.

Construcción social del riesgo antecede a los desastres

Las experiencias vividas por el país con dos fenómenos naturales de diversa índole que dieron lugar a desastres, revelan rasgos muy similares en la configuración social del riesgo que los antecedió. El primer caso es el ciclón tropical Alma, que se produjo en mayo del 2008. En sesenta años de registros de ciclones tropicales que se forman en el Pacífico, solo otros cinco tuvieron lugar dentro de un radio menor a 500 km de distancia de Costa Rica, lo que es considerado por el Instituto Meteorológico Nacional como “muy

Solo 56% de municipios afectados por ciclón tropical Alma tiene planes reguladores parciales. El resto carece de ellos.

cercano” a las costas nacionales. Las fuertes lluvias asociadas a Alma cayeron sobre cuencas que de modo recurrente sufren inundaciones. Tal es el caso de la cuenca del río Parrita, en comunidades como Parrita (año 1949), La Palma (1950), La Julieta (1960), Sitradique, Pueblo Nuevo y Palo Seco (1996), que fueron severamente dañadas por Alma (mayo) y cinco meses después por la depresión tropical n° 16. De la cuencas de la vertiente pacífica, la del Parrita es la que tiene el mayor porcentaje de tierras afectadas por sobreuso, 47,2%, y de ellas más de la mitad han sido catalogadas como “gravemente sobreutilizadas”. Unida a otros factores, esta situación contribuye a la degradación de las tierras y ha llevado a que la cuenca del Parrita se clasifique como la cuarta más degradada del país. Del total de municipios afectados por Alma, el 56% tiene un plan regulador parcial, y el resto no lo posee del todo; esta carencia genera un crecimiento urbano desordenado, falta de servicios y un inadecuado uso de los recursos, todo lo cual contribuye a la construcción de riesgos de desastres.

El segundo caso es el terremoto del 8 de enero de 2009 en Vara Blanca-Cinchona. El sismo tuvo una magnitud de 6,2 grados en la escala de Richter, una profundidad de 6 kilómetros y estuvo asociado a la falla local Ángel-Varablanca. El sismo disparó otros dos eventos, al generar deslizamientos y flujos de lodo o avalanchas. Los daños se relacionan sobre todo con los derrumbes provocados por las altas aceleraciones del suelo sobre laderas de elevadas pendientes y terrenos saturados de agua. Los flujos de lodo se vieron descender escasos veinte minutos después del evento principal, bajando por el cañón del río Sarapiquí, el río Toro y colectores secundarios (ríos Ángel, Sardinal, Cariblanco, La Paz y María Aguilar).

Terremoto en Cinchona debe verse como oportunidad para no cometer los mismos errores de ordenamiento y construcción.

También en este caso existían debilidades estructurales previas en materia de manejo de los riesgos. De los cantones que sufrieron los mayores daños, solo Valverde Vega y Grecia contaban con un plan regulador total; el de Alajuela era parcial, Sarapiquí no lo tenía y el resto - Heredia, Alfaro Ruiz, Barva, Santa Bárbara y Poás- los estaban elaborando. El riesgo identificado y los posibles escenarios de desastre fueron anunciados en estudios técnicos realizados para Poás por parte de la UNA; sin embargo, debido a la etapa en que se encontraba el proceso de planificación local y a la ausencia de una regulación del uso del territorio, no se había iniciado la aplicación de medidas correctivas o preventivas. En el contexto de formulación del plan regulador, los efectos del terremoto deben verse como una oportunidad para no cometer los mismos errores de ordenamiento y construcción, y para demostrar capacidad para mejorar las condiciones de vida de la población. Los daños generados por este sismo muestran que la falta de un ordenamiento territorial temprano, dentro de la gestión municipal, consolidó el riesgo de desastres frente a múltiples amenazas naturales.

Pasado el sismo y sucesivos deslizamientos y avalanchas, especialistas de instancias científico-técnicas (Red Sismológica Nacional, Ovsicori, Colegio de Ingenieros y Arquitectos) han estudiado los factores que fueron construyendo vulnerabilidades. Destaca la ocupación del territorio en una zona con suelos inestables de origen volcánico. En algunas áreas suele darse saturación, debido a las condiciones climáticas y la presencia de fuertes pendientes (mayores a 40%), como en las microcuencas de los ríos Toro y Sarapiquí, y en menor grado la del Poás.

Todas las microcuencas de la zona presentan tasas de sobreuso de entre 12% y 17%; más del 89% de los suelos de las microcuencas del Toro y del Sarapiquí tiene una capacidad de uso restringida a actividades permitidas en las clases VI, VII y VIII definidas por la Comisión Asesora

de Degradación de Tierras (Cadeti). Muchas estructuras construidas sobre o cerca de taludes inestables resultaron dañadas cuando éstas debieron soportar empujes grandes del terreno o porque el suelo bajo ellas cedió. Se identificaron viviendas con fallas estructurales importantes, debido a la ausencia del acero de refuerzo, a un pobre detallado de sus conexiones y a la falta de rigidez en algunas secciones; también se detectó el incumplimiento del Código Sísmico y las prácticas de la ingeniería sismorresistente. Muchas de estas omisiones se repiten en las vías de comunicación: se comprobó la inexistencia de un diseño de taludes que considerara las aceleraciones sísmicas y la falta de estructuras de retención, entre otros. Todo ello denota la importancia de una visión integrada de la gestión del riesgo en las agendas de desarrollo local.

Especialistas señalan factores de vulnerabilidad como construcción en suelos inestables de origen volcánico y microfugas con tasas de sobreuso de entre 12% y 17%.

La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo

En cuanto a las aguas subterráneas, en 2008 se redujo el número de permisos de perforación de pozos, de entre 600 y 1.000, que había sido el rango usual, a 275. El volumen autorizado en el 2008 suma 12.652.718 m³ por año. El mayor porcentaje es para aprovechamiento de agua para uso doméstico, con lo que se mantiene la tendencia de los últimos cinco años. Es probable que la baja en los permisos de perforación se deba a una resolución del Senara publicada el 1º de marzo de 2008, la cual se emitió con base en el artículo 3, inciso h, de la Ley del Senara y el principio precautorio mencionado en el Informe FOE-PGA-42/2007, de la Contraloría General de la República. Ese principio señala que se debe “denegar las solicitudes de nuevos permisos de perforación de pozos y concesiones de agua que no estén respaldadas con información técnica suficiente y confiable, que garantice la disponibilidad del recurso para el consumo humano actual y futuro”. Esta disposición puede haber dado lugar a un aumento de los pozos ilegales.

El auge inmobiliario de los últimos años cambió de modo significativo el ritmo y perfil de la explotación de aguas subterráneas. Esto se ha dado en un marco institucional complejo, que ha sido objeto de conflictos de competencias. Al ser un recurso de dominio público, el agua debe ser regulada y concesionada por el Estado, función que ha sido asignada al Departamento de Aguas del Minaet, como rector del recurso hídrico. En consecuencia, esta entidad ha creado registros de empresas perforadoras y exploradoras de aguas subterráneas, así como de concesiones de aguas superficiales y subterráneas. No obstante, según el “Reglamento de perforación y exploración de aguas subterráneas”, los permisos de perforación deben contar con el criterio técnico del Senara y del ICAA. Esto de conformidad con la Ley 6877, que confiere al Senara la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia. El criterio técnico del Senara es vinculante y de acatamiento obligatorio. En 2008 se presentaron diferencias entre los criterios del Minaet y el Senara, principalmente sobre proyectos inmobiliarios y turísticos de gran envergadura en la zona de Guanacaste.

Desarrollo inmobiliario cambió ritmo y perfil de explotación de aguas subterráneas.

Marco institucional complejo ha sido objeto de conflictos.

De las concesiones otorgadas por el Departamento de Aguas del Minaet, al menos un 39% corresponde a uso doméstico. Sin embargo, existen grupos familiares, sociedades de condóminos o

Abuso de figura jurídica de concesión de aguas.

vecinos de residenciales, que pueden estar usando este tipo de permiso para obtener agua que luego destinan a consumo humano, lo que es facilitado por la poca capacidad de control de las autoridades.

Ejemplos concretos de esto podrían ser dos concesiones para abastecimiento poblacional autorizadas a sociedades privadas en Tamarindo y Ocotol. En el 2008 la Defensoría de los Habitantes recomendó que el Departamento de Aguas anule esas autorizaciones y valore otras concesiones en proyectos de condominios. De constatarse que empresas privadas están ofreciendo servicio de abastecimiento poblacional, y si en los cantones respectivos existe servicio público de suministro de agua potable, se estaría ante un abuso de la figura jurídica de la concesión de aguas para consumo humano y se deberían anular los permisos respectivos.

La gestión del recurso hídrico debe hacerse desde la perspectiva integral del ciclo hidrológico. Sin embargo, hay que considerar una serie de características del agua subterránea que condicionan su administración: a) alto costo, complejidad relativa y falta de interés político en evaluar técnicamente el recurso, b) uso descentralizado (predominio de pozos privados), que eleva los costos de monitoreo y evaluación, c) el agua subterránea es invisible para el público, los políticos e incluso los técnicos y, por ende, sus impactos tardan en manifestarse, además de que es casi imposible restaurar los acuíferos contaminados. El agua se ha convertido en un recurso inmerso en una problemática socioeconómica y política. Debido a su creciente escasez (sobre todo por contaminación), está aumentando el valor económico del agua subterránea y, por ende, los beneficios de invertir en su investigación y gestión apropiada.

Recurso hídrico inmerso en problemática socioeconómica y política.

La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM

La Gran Área Metropolitana (GAM) conjuga características únicas desde el punto de vista ambiental, con desafíos y problemas más complejos que los de otras zonas. Su expansión constructiva, los cambios en los patrones de uso de la tierra y la presencia de numerosas actividades productivas, la convierten en un objetivo prioritario para el ordenamiento territorial. Muchos de los desafíos ambientales de la zona están marcados por patrones de crecimiento que no son sostenibles. Esto se debe a factores como los siguientes: a) bajas densidades habitacionales en los viejos y nuevos desarrollos urbanos, b) extracción abusiva -y sin pagar montos adecuados- de agua subterránea, c) se continúa lanzando aguas servidas a los ríos, sin conocimiento de la relación entre estos y los acuíferos, d) destrucción de tierras agrícolas de gran fertilidad por el proceso de urbanización, y e) reducción y contaminación de diversas fuentes de agua potable (manantiales, tomas de agua superficial, pozos).

La GAM se conformó por la integración paulatina de los pueblos y ciudades del Valle Central, muchos de los cuales tenían cuadrantes definidos que permitían un crecimiento ordenado. La integración implicó un crecimiento a lo largo de las vías que los unían, pero creando a la vez cuadras y urbanizaciones adyacentes, o haciendo ensanches en las diferentes ciudades. Poco a poco la disciplina se perdió, como consecuencia de que: a) el crecimiento fue cada vez más

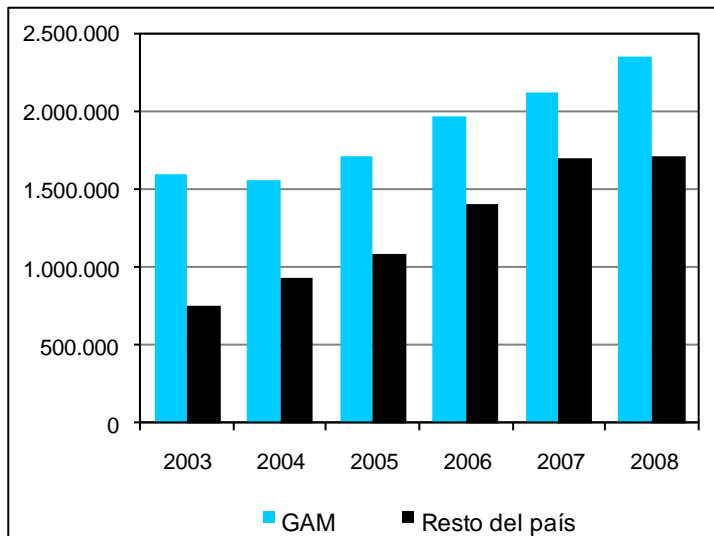
Disciplina urbanística se perdió por crecimiento rápido, falta de dinero para construcción de calles y edificación en zonas de topografía quebrada.

rápido, b) no se dispuso de dinero para construir calles y cuadras adicionales, c) se dejaron atrás tradiciones y aspiraciones de ciudades ordenadas, y d) se empezó a edificar en zonas con topografía más quebrada, que dificultaba la creación de cuadras.

Posteriormente otros factores ayudaron a agravar el caos. Ente ellos cabe mencionar la aprobación de la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominios, y en particular su Reglamento, del 2005, que otorgaron ventajas a este tipo de construcciones, así como los cambios en la normativa sobre segregaciones, que permitió crear urbanizaciones en zonas rurales. Además, la expansión del área de nuevas construcciones que cada año se agrega al patrón extensivo y horizontal de crecimiento ha sido muy acelerada (gráfico 2), incluso cuando el período de crisis inmobiliaria detuvo proyectos constructivos, principalmente en las zonas costeras. La continuación de este proceso puede significar, a mediano plazo, la destrucción total de las zonas de recarga y de actividad agrícola fuera del cinturón de contención del área metropolitana.

Gráfico 2 (página 243 del capítulo)

Área anual de nuevas construcciones en la GAM
(metros cuadrados)



Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación con datos del INEC.

Los desafíos ambientales de la GAM son de largo plazo, y se relacionan con la forma en que crece la ciudad y el impacto que ello genera en términos de la destrucción de acuíferos y suelos fértiles, la restricción de la recarga hídrica, la contaminación y las emisiones de gases por parte del sector transporte y la industria. Se requiere disminuir la presión sobre el uso de los recursos y promover cambios en los estilos de vida, como el ahorro de agua y electricidad, la utilización del transporte público y la reducción del uso del automóvil. Uno de los impactos graves del crecimiento metropolitano es que muchos efectos son prácticamente irreversibles, como la destrucción de suelos fértiles y acuíferos.

La gestión ambiental no puede separarse de las grandes deudas que persisten en otros ámbitos: las políticas de desarrollo urbano, vivienda urbana, juventud y recreación, la falta de una política integral en materia de seguridad ciudadana y el déficit de inversión en transporte público. Es fundamental dar coherencia a las políticas públicas del ambiente y de los sectores

que lo afectan. Por ejemplo, según expertos, pese a que en la GAM no hay una presión demográfica significativa, algunas políticas públicas, y sobre todo vacíos en ellas, promueven el desarrollo habitacional en lugares inconvenientes. A esto se suma que una parte importante de la normativa ambiental y de ordenamiento territorial no es efectiva. A falta de capacidades institucionales propias, el diseño de las nuevas fases de regulación se ha dejado en manos de consultores, una situación inconveniente desde el punto de vista de la gestión pública. No obstante, hay algunos esfuerzos que es esencial potenciar. Uno de ellos es el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), que ha logrado incorporar la variable ambiental y sus propuestas en la elaboración de planes reguladores en la región, así como ser tomado en cuenta para la toma de decisiones en torno a la construcción de zonas industriales, parques metropolitanos y otros proyectos.

Es fundamental dar coherencia a las políticas públicas del ambiente y las de los sectores que lo afectan.

Nuevo tipo de conflictos desafía la gestión ambiental

Una característica de la gestión ambiental reciente es un alto y creciente grado de conflictividad, tanto a nivel institucional (denuncias formales) como en términos de cobertura mediática. En un conjunto de 307 acciones colectivas reportadas por la prensa en el 2008 (según el registro del Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR), destacan tres temas como fuentes de conflicto: ambiente, educación y salud. Entre 2000 y 2007 el tema ambiental motivó en promedio un 6,19% de las acciones colectivas, y en 2008 esa proporción ascendió a 9,45%. En el período 2000-2008 se contabilizan 150 acciones relacionadas con el ambiente, en especial con la protección y conservación de recursos y la contaminación. El carácter local de las acciones es mayoritario, pues los grupos de vecinos son sus actores centrales. En 2008 se registraron 29 casos, en las modalidades de declaración pública, mitin o concentración, bloqueo, marcha y denuncia ante entidades estatales o internacionales. Las acciones fueron dirigidas en su mayoría contra ministerios e instituciones descentralizadas; de ellas siete tuvieron respuesta, y solo en dos se llegó a un acuerdo tras la negociación.

Aumentan acciones colectivas en defensa del ambiente.

Los conflictos recientes han adquirido un carácter nacional, tanto por su difusión como por los actores que intervienen en ellos. En 2008 esto se reflejó en una serie de conflictos en los que las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente captaron la atención pública, al punto de darle dimensión nacional a asuntos en apariencia locales. Se trata, entre otros casos, de la minería en Crucitas de San Carlos, el uso del agua en Sardinal, en Guanacaste, y Barva de Heredia, las amenazas a la riqueza natural en Osa, la tenencia de la tierra en áreas protegidas y los impactos ambientales en cultivos de acelerado crecimiento.

Los conflictos socioambientales recientes han motivado la intervención de múltiples actores, más allá de los grupos ambientalistas de la sociedad civil, y de las entidades públicas encargadas de la gestión ambiental. Estos dos grandes actores se comportan de maneras contradictorias. En primera instancia, el Estado realiza las acciones propias de su función reguladora y de control, pero también muestra incongruencias cuando, por un lado, adopta y promueve decisiones que resultan conflictivas, y por otro, genera información e impulsa acciones de oposición a esas mismas iniciativas. Por su parte, la sociedad civil

Nuevos tipo de conflictos socioambientales, como los de Sardinal y Crucitas, adquieren dimensión nacional.

construye una participación “proactiva”, que no se limita a reaccionar ante los conflictos, sino que investiga y divulga información, conforma redes de apoyo y recurre a las entidades públicas encargadas de recibir denuncias y dar seguimiento a las demandas ciudadanas. Sin embargo, no hay un encuentro claro entre estas iniciativas y la acción estatal, tanto para la búsqueda de soluciones a los conflictos como para el diseño de opciones de desarrollo local.

Es fundamental comprender que la complejidad de estos conflictos no solo tiene que ver con la diversidad de actores, sino con la conjugación de problemas sociales en zonas de alto rezago que, a la vez, poseen una gran riqueza natural. Esto hace que la toma de decisiones en torno a la disyuntiva entre protección y actividades productivas tenga, en cualquier dirección que sea, un alto costo de oportunidad. Las tensiones más serias del 2008 se dieron en las regiones de Guanacaste, Osa y la zona norte, donde prevalecen bajos indicadores sociales y, paralelamente, se experimentan acelerados cambios en la dinámica económica (proyectos inmobiliarios y turísticos, minería). Esas transformaciones tienen efectos importantes sobre la gestión ambiental y los medios de vida de la población, por lo que resulta imprescindible acompañarlas con procesos participativos de diálogo e información. Algunas de estas localidades además son fronterizas, lo que por lo general implica que son sitios habitados por personas en condición de pobreza y con dificultades de acceso a la educación, a la salud y a empleos de calidad. Asimismo, se caracterizan por el fuerte deterioro de los sistemas agrarios y el uso de prácticas productivas que conllevan deforestación y degradación hídrica. Todo esto a la par de una significativa cantidad de áreas protegidas y un alto valor ecológico.

Zonas de tensión muestran bajos indicadores sociales y acelerados cambios en la dinámica económica.

Conflictos como los aquí comentados han motivado un debate sobre los impactos ambientales de las actividades productivas y la necesidad de proteger los recursos naturales para procurar la sostenibilidad de su uso y la equidad social. También han puesto sobre el tapete las debilidades en los modelos de desarrollo local, y la falta de oportunidades para la población en las zonas de conflicto. Todo ello indica que la búsqueda de soluciones debe partir de un esfuerzo social y político colectivo, que considere tanto el interés nacional como el local, y que tenga una visión clara de las implicaciones y costos de los proyectos que se pretende implementar. La falta de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, así como la carencia de información sustantiva y procesos participativos de desarrollo local, exacerbando los conflictos e imponen un desafío fundamental para la gestión ambiental.

Tensiones como las vividas en el 2008 no parecen ser circunstanciales, sino que reflejan un nuevo tipo de fronteras conflictivas que ponen a prueba la capacidad de los actores sociales y políticos para pensar la sostenibilidad.

Hechos relevantes

Avances	Más información
<p>Se aprueba reforma electoral Nueva legislación moderniza las reglas del juego y busca corregir defectos y debilidades que abrían portillos para actuaciones deshonestas en la operación y financiamiento de los partidos políticos.</p>	Página 1
<p>Más plazas de jueces 918 jueces en plazas ordinarias existentes al finalizar el 2008 superaron en casi 200 a los que había hace tan solo cuatro años y representaron el doble de los asignados hace una década (1997).</p>	Página 9
<p>Aumenta producción de producción de leyes Los tres periodos legislativos de la administración actual muestran un repunte significativo con respecto a las tres legislaturas de la administración anterior pues los proyectos aprobados pasaron de 167 a 211</p>	Página 4
<p>Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años Un ensayo del ex magistrado Luis Fernando Solano destaca el trascendental papel que desempeña la Sala Cuarta como tribunal especializado de la jurisdicción constitucional, que posee amplias competencias, brinda plena libertad a las personas para acudir a ella sin pasar por la vía administrativa y ha introducido un nuevo criterio de “lo constitucional”.</p>	Páginas 13
<p>Mayor protagonismo internacional de Costa Rica El país participó activamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptó una posición más equilibrada sobre Oriente Medio, se acercó más a Asia, profundizó relaciones con China y modificó el enfoque de sus relaciones con Venezuela, entre otras acciones.</p>	Página 12
Áreas críticas	
<p>País retrocede en transparencia y rendición de cuentas Acciones específicas del más alto nivel del Poder Ejecutivo demostraron falta de transparencia y dificultades para una adecuada rendición de cuentas, por la opacidad en la actuación del Gobierno.</p>	Página 9
<p>Diputados proceden de pocos cantones Más de la mitad de los diputados y diputadas electos entre 1994 y 2006 eran originarios de diez cantones. El 36% de los cantones del país no ha tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa.</p>	Página 2 Cuadro 2
<p>Crece inseguridad y cambios significativos en materia de victimización Incremento significativo de homicidios dolosos, que ocasionaron 131 casos y 143 víctimas más que en el 2007, un crecimiento del 37% y el 39%, respectivamente. Aumento de un 6% en los homicidios por “sicariato”.</p>	Páginas 7 Véase también resumen de prensa del capítulo “Equidad e integración social”

Personas de contacto:

Jorge Vargas Cullell, Director Adjunto, Programa Estado de la Nación.

jorgevargas@estadonacion.or.cr

Enrique González, Equipo Técnico, Programa Estado de la Nación.

enriquegonzalez@estadonacion.or.cr

Tels: 2519-5845 ó 2519-5863

VALORACIÓN GENERAL

En el ámbito político, el 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró cambios importantes de política pública, a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso fue insuficiente para avanzar consistentemente en materias distintas a las del Tratado, como ha sido la tónica en los últimos años.

El análisis del 2008 arroja un balance heterogéneo con respecto a las aspiraciones del fortalecimiento democrático. Al tiempo que es posible hablar de avances en la promoción de los valores del desarrollo humano mediante la política exterior, algunos acontecimientos internos evidenciaron un retroceso en esos mismos valores, particularmente en materia de transparencia y rendición de cuentas. También fue relevante en el período la acción de las instituciones de control horizontal encargadas de velar por el debido proceso y la legalidad, al igual que el vigoroso papel que desempeñaron los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para asegurar la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Se aprueba reforma electoral

Por tratarse de un hecho político destacado, el Decimoquinto Informe toma nota de que, al momento de su redacción, la Asamblea Legislativa había aprobado la tan esperada reforma electoral.

La nueva legislación moderniza las reglas del juego y busca corregir defectos y debilidades que abrían portillos para actuaciones deshonestas en la operación y financiamiento de los partidos políticos. En el capítulo 5 se sintetizan las principales modificaciones introducidas y se identifican los temas de la propuesta original del Tribunal Supremo de Elecciones que fueron eliminados por el Congreso (cuadro 1).

Reforma electoral

Se otorga rango legal a la jurisdicción electoral, cambian algunas funciones del TSE y las regulaciones sobre financiamiento.

Cuadro 1 (página 263 del Informe)

Cambios en el Código Electoral según temas seleccionados

Tema	Modificado (sí o no)	Cómo se modifica
Circunscripciones electorales	No	
Número de diputados	No	
Carrera parlamentaria	No	
Fórmula para la asignación de curules	No	
Voto preferente	No	
Forma de gobierno	No	

Tema	Modificado (sí o no)	Cómo se modifica
Jurisdicción electoral	Sí	Se otorga rango legal a la jurisdicción electoral, que agrupa el conjunto de resoluciones que tienen como objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico-electoral. Entre ellas una de las más importantes es el recurso de amparo electoral, creado anteriormente vía decreto.
Funciones del TSE	Sí	Se crean el Registro Electoral, que llevará el registro de los partidos políticos, y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.
Financiamiento público y privado	Sí	Se incorpora un régimen económico de los partidos políticos, con el cual se busca eliminar los defectos que contenía el Código anterior. En lo que respecta al financiamiento público, se restituye la figura del financiamiento anticipado y se otorgan fondos estatales a partidos que compitan en elecciones municipales; además se reduce el monto global que aporta el Estado. En cuanto al financiamiento privado, se endurecen los controles (auditorías, cuenta bancaria única y prohibición de administración paralela de donaciones privadas). Además se prohíbe la contribución de extranjeros, los aportes depositados en el exterior y las donaciones de personas jurídicas.
Otros temas		En materia de sanciones se incorpora el título "Ilícitos electorales", en el que se hace una mejor clasificación de los delitos en este ámbito. Además se modifican algunas penas por estos delitos. También se incluye un capítulo sobre contravenciones electorales. Asimismo, se implementa el voto en el extranjero y la paridad de género en la conformación de las papeletas y los órganos internos de los partidos políticos.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con base en el expediente legislativo nº 14.268, aprobado en segundo debate el 11 de agosto de 2009.

Diputados proceden de pocos cantones

Aprovechando que el 2008 no fue un año electoral, el Informe realizó una indagación especial acerca de la representación política en el país, específicamente sobre la procedencia geográfica de las y los diputados electos en los últimos cuatro comicios. Se partió del supuesto de que una concentración en un reducido número de zonas otorga ventaja a las comunidades de esos lugares, pues les es más fácil canalizar sus demandas y obtener recursos para atender sus necesidades, en detrimento de otras áreas que, de esta forma, quedan en desventaja.

La investigación arrojó tres resultados interesantes. En primer lugar se observó una alta concentración geográfica: más de la mitad de los diputados y diputadas electos entre 1994 y 2006 (121 de las 228 plazas disponibles) eran originarios de diez cantones. En efecto, el 53% procedía de los cantones centrales de San José, Cartago, Heredia, Puntarenas, Alajuela y Limón, así como de Escazú, San Carlos, Montes de Oca y San Ramón, que en conjunto representan un 20% del padrón electoral (cuadro 2).

Representación en Asamblea Legislativa

**El 53% de las y los
diputados electos entre
1994 y 2006 provenía de
cantones centrales.**

Cuadro 2 (página 264 del Informe)

Diputados según origen cantonal. 1994-2010

Cantón	Diputados	Promedio de electores (4 elecciones)	Porcentaje de diputados	Porcentaje de población	Diferencia
San José	30	212.964	13,2	9,7	3,5
Cartago	12	80.780	5,3	3,7	1,6
Escazú	12	30.653	5,3	1,4	3,9
Heredia	11	63.435	4,8	2,9	1,9
San Carlos	10	61.978	4,4	2,8	1,6
Puntarenas	10	60.049	4,4	2,7	1,6
Montes de Oca	10	35.989	4,4	1,6	2,7
Alajuela	9	129.033	3,9	5,9	-1,9
San Ramón	9	39.521	3,9	1,8	2,1
Limón	8	49.709	3,5	2,3	1,2

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*,

En segundo lugar, se constató que 29 de los 81 cantones del país (36%) no han tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa. Los cantones de menor desarrollo humano, generalmente de regiones alejadas y ubicados sobre todo en Limón, Puntarenas y la zona fronteriza con Nicaragua, son los que han designado menos diputados originarios, lo que coincide, a su vez, con un menor interés en acudir a votar en las elecciones legislativas.

En tercer lugar se determinó que el bipartidismo del período 1994-2002 generó una distribución de escaños legislativos más equitativa territorialmente, que la configuración multipartidista posterior. Este comportamiento se debe al hecho de que, para atraer una proporción importante del caudal electoral, los partidos recurrieron, principalmente pero no de manera exclusiva, a la selección de candidatos en zonas más pobladas y de mayores recursos, como los cantones cabecera de provincia.

En síntesis, la procedencia geográfica de los representantes políticos costarricenses muestra altos niveles de concentración en determinadas regiones. Las zonas con menor cantidad de legisladores originarios muestran bajos niveles de desarrollo humano y una participación electoral inferior a la media nacional.

Zonas con menor cantidad de diputados muestran bajos niveles de desarrollo humano.

Nuevos intentos por emplear el referéndum por iniciativa ciudadana

La experiencia del referéndum abrió nuevos espacios de la vida política a la participación ciudadana. Aunque los vacíos, omisiones y debilidades en las normas que regulan el referéndum generaron un alto grado de controversia, a la fecha de edición del Decimoquinto Informe no se tenía conocimiento de propuestas ingresadas a la corriente legislativa para corregir los defectos de esa normativa.

Desde la entrada en vigencia de la ley sobre el referéndum se han presentado 17 solicitudes ciudadanas, de las que han prosperado solamente tres, incluida la del TLC. Más de la mitad de esas iniciativas (diez) se dio durante el 2008. Una característica común de las solicitudes autorizadas por el TSE para la recolección de firmas, es que las tres fueron impulsadas por grupos opuestos a

proyectos de ley: el TLC-CA, el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales y la unión civil entre personas del mismo sexo (cuadro 3).

Cuadro 3 (página 267 del Informe)

Solicitudes de consulta popular presentadas al TSE, según tema. 2008

- Proyecto de ley sobre de la unión civil entre personas del mismo sexo (3 solicitudes).
- Proyecto de ley sobre la proclamación de la neutralidad de Costa Rica y la prohibición de la fabricación de armas en territorio nacional.
- Reforma de los artículos 11, 107 y 110 de la Constitución Política, relacionados con los temas de responsabilidad de empleados públicos ante la ley, reelección de diputados y la imposibilidad de los diputados de aceptar otro cargo en el Poder Ejecutivo, salvo cuando se trate de un ministerio.
- Creación del Instituto Costarricense de Reciclaje.
- Propuesta para equilibrar los derechos de las víctimas con los de los delincuentes.
- Establecimiento de la pena de muerte para los asesinos, violadores pederastas, pedófilos y cualquier otra depravación sexual contra la víctima.
- Derogatoria de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas.
- Celebración de una Asamblea Nacional Constituyente.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con información del Tribunal Supremo de Elecciones.

Aumenta la producción de leyes

En términos del número de leyes promulgadas, los tres períodos legislativos de la administración Arias Sánchez transcurridos hasta ahora muestran un repunte significativo con respecto a las tres legislaturas correspondientes de la Administración anterior. Los proyectos aprobados pasaron de 167 a 211. Sin embargo, las leyes impulsadas por el Ejecutivo como proporción del total aprobado fue similar entre ambos gobiernos: 31% en el anterior y 35% en el actual 8 (cuadro 4).

Cuadro 4 (página 268 del Informe)

Leyes aprobadas por iniciativa, primeras tres legislaturas, últimas dos administraciones

	Iniciativa del Ejecutivo		Iniciativa del Legislativo		Total leyes
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	
Arias	74	35	137	64	211
2006/2007	18	24	57	76	75
2007/2008	17	37	32	63	49
2008/2009	39	45	48	55	87
Pacheco	53	31	114	68	167
2002/2003	27	36	48	63	74
2003/2004	18	28	44	72	61
2004/2005	8	26	22	73	30
Total	127	34	249	66	376

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de Asamblea Legislativa.

En las tres legislaturas analizadas, el Ejecutivo no consiguió impulsar algunos proyectos que consideró altamente relevantes, según las prioridades que estableció en su Plan Nacional de Desarrollo y en la campaña electoral. Entre ellos destacan la creación de los ministerios de la Producción y de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, la elevación del financiamiento para la educación pública y la reforma tributaria. Esto sugiere la existencia de un problema de conducción política del Gobierno para lograr la aprobación de sus iniciativas.

Tardanza en el trámite parlamentario.

El trámite del 40% de las normas aprobadas excedió los dos años.

Las normas aprobadas durante el 2008 requirieron entre menos de 1 y 88 meses para tramitarse, lo que incorpora un rango bastante amplio de variabilidad (cuadro 5). Sin embargo, la distribución de frecuencias muestra que solo una cuarta parte de las leyes se tramitó en un año y que el 34% de ellas necesitó entre uno y dos años para ser promulgado. El 40% de las normas aprobadas durante el 2008 excedió los dos años en su tramitación.

Cuadro 5 (página 271 del Informe)

Clasificación de las leyes según duración en meses para su aprobación. 2008-2009

Meses	Leyes	Porcentaje	Total acumulado
Hasta 1	2	2,6	2
De 1 a 3	4	4,6	6
De 3 a 4	1	1,2	7
De 4 a 6	3	3,5	10
De 6 a 12	12	13,9	22
De 12 a 18	12	13,9	34
De 18 a 24	17	19,8	51
De 24 a 30	11	12,8	62
De 30 a 36	6	7,0	68
De 36 a 42	7	8,1	75
Más de 42	11	12,8	86

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación.*

Además de esta tardanza, en las leyes aprobadas abundan los ejemplos de deficiencias de redacción, tramitación, solidez legal formal y de fondo. Las implicaciones pueden ser graves, ya que incluso podrían afectar la aplicabilidad de algunas normas, como sucedió con la recién aprobada Ley de Tránsito. Pareciera que el énfasis se ha puesto más en la construcción de mayorías capaces de apresurar el proceso legislativo, rechazando las apelaciones de las minorías, que en la búsqueda de consensos que tomen en cuenta a esas minorías.

Al igual que en años anteriores, la legislación aprobada en el 2008 fue pródiga en el reconocimiento de nuevos derechos y obligaciones, pero sin otorgar al Estado los recursos necesarios para ampliar sus funciones hacia los ámbitos respectivos. De las 87 leyes promulgadas solo 18 (21%) fueron dotadas de fuentes de financiamiento frescas.

Pocas leyes promulgadas cuentan con financiamiento fresco.

En términos comparativos, Costa Rica tiene un número de comisiones legislativas similar al de otros países (Uruguay, Portugal, Perú, Italia, Francia, España, Chile, Brasil y Argentina) pese a que estos tienen una cantidad significativamente mayor de diputados. Resulta evidente que las y los parlamentarios costarricenses sufren un recargo de tareas considerable.

Una función importante de la Asamblea Legislativa es el nombramiento de distintos cargos en la función pública (cuadro 6). Sin embargo, en distintas ocasiones la búsqueda de acuerdos para la designación de altos jerarcas públicos se ha tornado ardua, y ha provocado demoras que inciden negativamente en la gestión de las instituciones. Entre los ejemplos más recientes pueden mencionarse el nombramiento de un magistrado propietario de la Sala Constitucional y el de un miembro de la Junta Directiva del Banco Central. En el primer caso la ausencia es cubierta por un magistrado suplente, mientras que, en el segundo, el órgano directivo se ve imposibilitado de sesionar, por falta de quórum.

Cuadro 6 (página 273 del Informe)

Nombramientos de altos cargos en la Asamblea Legislativa

Cargo	Procedimiento	Revocatoria
Magistrados titulares de la Corte Suprema de Justicia	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación con mayoría de no menos de dos terceras partes de los miembros.	
Magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia	Veinticinco personas escogidas de una lista de cincuenta candidatos presentada por la Corte Suprema.	
Contralor y Subcontralor		Por votación no menor de dos terceras partes de los legisladores.
Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación de mayoría absoluta de los diputados presentes.	
Directores del Banco Central de Costa Rica	Votación de mayoría absoluta.	
Procurador General	Si la Asamblea no ratifica dos proposiciones sucesivas de personas diferentes, el Consejo de Gobierno puede designar libremente.	Con ratificación de la Asamblea si ésta hubiese ratificado el nombramiento.
Reguladores General y Adjunto de los Servicios Públicos (Aresep)	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	
Superintendencia de Telecomunicaciones	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación.*

Creciente inseguridad y cambios significativos en materia de victimización

En el 2008 el INEC incluyó por segunda vez en la Encuesta de Hogares un módulo sobre victimización, lo que permitió una comparación de resultados con la primera medición, realizada en 1997. Los hallazgos son preocupantes: por una parte, el aumento en el número de hogares victimizados es de tal magnitud que, lo que en 1997 representaba un “techo” en esta materia, hoy puede considerarse un “piso”. Por ejemplo, el porcentaje más alto de hogares victimizados en 1997 fue el de la Región Central, que registró un 17,8%; en el 2008, el porcentaje más bajo correspondió a la Huetar Norte, con un 18,6%. Por otra parte, cambió el tipo de delito más frecuente. En 1997 el delito de mayor incidencia era el robo en la vivienda, seguido por el robo o asalto fuera de la vivienda. En el 2008 esa relación se invirtió (cuadro 7).

Inseguridad crece
Mayoría de hogares victimizados son de la región Central: 17,8% en el 2008.

Cuadro 7 (página 274 del Informe)

Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciantes, por tipo de delito

Hogares victimizados y tipo de delito	Incidencia			Denuncia		
	1997	2008	Diferencia	1997	2008	Diferencia
Hogares victimizados	15,0	28,0	13,0	37,7	32,1	-5,6
Delito						
Robo en la vivienda	7,9	7,2	-0,7	38,5	29,0	-9,5
Robo o asalto fuera de la vivienda	3,3	11,1	7,8	28,9	26,6	-2,3
Robo de carro	0,5	0,8	0,3	73,6	77,6	4,0
Robo dentro del carro o partes del carro	1,0	4,4	3,4	29,7	29,9	0,2
Robo de moto o bicicleta	0,7	2,6	1,9	26,2	21,5	-4,7
Intento de robo	2,4	6,0	3,6	28,7	14,2	-14,5

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de las Encuestas de Hogares, INEC.

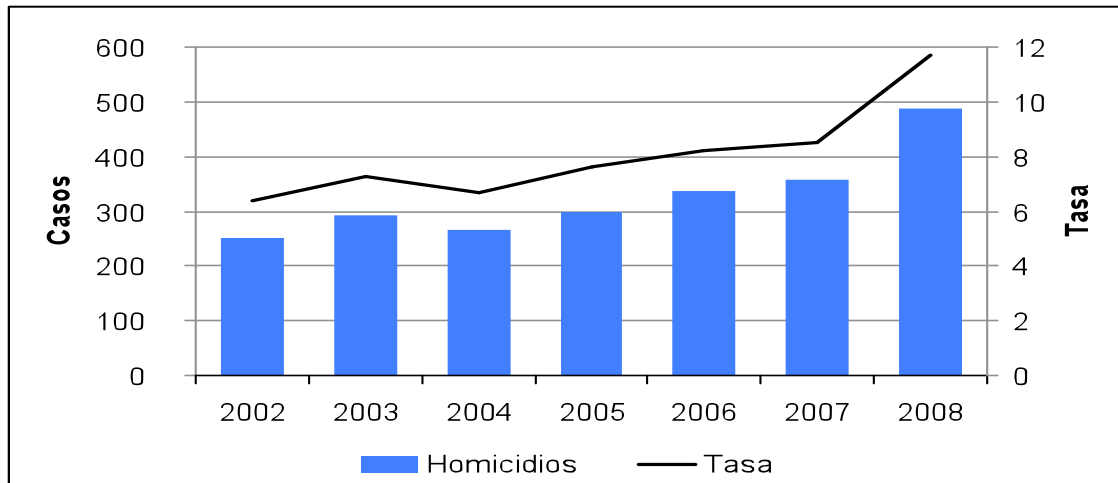
Incrementos en las tasas de delitos contrastan con ciertas mejoras en la administración de la justicia

En el 2008 continuó la tendencia de incremento en la demanda ciudadana por servicios judiciales reportada en Informes anteriores. Dos de las áreas más dinámicas fueron las materias penal y penal juvenil. Esta última registró el mayor incremento porcentual del año (cerca de un 22%), con un alza de 2.052 denuncias. Con ello quedó interrumpida la estabilidad que había mostrado este indicador en el período 2005-2007, cuando el número de denuncias netas permaneció casi invariable (en alrededor de 9.350).

En materia penal el aumento se originó mayoritariamente en delitos que pueden considerarse como “no convencionales”, en especial los relacionados con el consumo y la posesión de drogas. No obstante, también forma parte de este resultado un preocupante incremento de los homicidios dolosos, que ocasionaron 131 casos y 143 víctimas más que en el 2007, un crecimiento del 37% y el 39%, respectivamente. También es importante señalar el aumento de 6% registrado en los homicidios por encargo o “sicariato”, lo que refuerza la clara tendencia ascendente observada en los últimos años en este tipo de delito (gráfico 1).

Aumentan denuncias en materia penal juvenil (22%)

Gráfico 1 (página 275 del Informe)
Homicidios dolosos y tasa de víctimas
(tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación.*

El incremento de los homicidios dolosos fue especialmente grave en la provincia de Limón, donde se contabilizaron 101 víctimas de homicidio, lo que equivale a dos personas muertas por semana; la tasa por 100.000 habitantes creció por quinto año consecutivo, y pasó de 9,2 en el 2003 a 25,1 en el 2008. También en San José han aumentado los homicidios en forma sostenida desde el 2005, de modo que la tasa por 100.000 habitantes ha pasado de 8,2 a 14,9.

Grave aumento de homicidios dolosos en Limón

Tasa por 100.000 habitantes creció por quinto año consecutivo, y pasó de 9,2 en el 2003 a 25,1 en el 2008.

Costa Rica sufre el aumento de la actividad delictiva asociada al narcotráfico, a raíz del fortalecimiento de las medidas de seguridad y las mayores dificultades para introducir drogas ilícitas a los Estados Unidos. Como muestra de ello, el decomiso de distintos tipos de drogas registra un fuerte incremento a partir del 2006 (cuadro 8) y lo mismo sucede con la cantidad de detenidos por posesión y trasiego de estupefacientes.

Aumento de actividad delictiva asociada al narco

Decomiso de drogas registra fuerte incremento a partir de 2006.

Cuadro 8 (página 275 del Informe)
Decomiso de drogas por tipo según año. 1990-2008

Año	Cocaína (Kilos)	Marihuana (Kilos)	Heroína (Kilos)	MDMA^{a/} (tableta)	Crack^{b/} (piedras)
2000 ^{c/}	5.871	1.140	8	195	64.998
2001 ^{c/}	1.749	2.887	20	557	58.948
2002	2.995	729	62	83	100.381
2003	4.292	1.779	121	1.341	80.579
2004	4.545	2.967	68	1.622	85.393
2005	7.030	1.584	51	138	134.540
2006	23.330	2.454	88	5.968	179.080
2007	32.435	4.786	17	19.021	135.691
Total	90.300	19.116	436	29.039	899.802

a/ 3.4-metilendioximetanfetamina. Cada dosis equivale a una tableta.

b/ Una piedra de *crack* pesa aproximadamente 0,15 g.

c/ En el 2000 y 2001 se decomisaron 1.046 y 277 tabletas de LSD (Dietalamida de ácido lisérgico), respectivamente.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con información del Instituto Costarricense sobre Drogas, el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía de Control de Drogas y la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

Más plazas de jueces

Otro avance del 2008 fue un incremento significativo en la cantidad de plazas de juez: 101 nuevas posiciones. Este crecimiento fue superior al de los tres años anteriores. Con ello, los 918 jueces en plazas ordinarias existentes al finalizar el 2008 superaron en casi 200 a los que había hace tan solo cuatro años y representaron el doble de los asignados hace una década (1997).

Más jueces
En el 2008 se crearon 101 nuevas plazas para un total de 918 puestos.

Esta edición del Informe incluye un ensayo del ex presidente de la Sala Constitucional, Dr. Luis Fernando Solano, sobre el devenir de la Sala al cumplirse el vigésimo aniversario de su creación. Ese trabajo se presenta íntegramente en el capítulo 7, correspondiente a la sección “Debates para el desarrollo”, y es una reflexión personal, inédita y calificada, que recorre varias de las actuaciones, implicaciones y desafíos de la Sala Cuarta.

Rendición de cuentas: protagonismo de las instituciones de control

En el 2008 algunas acciones del más alto nivel del Poder Ejecutivo demostraron falta de transparencia y dificultades para efectuar una adecuada rendición de cuentas. Entre ellas destacan la desviación de recursos provenientes de donaciones a la contratación de asesorías, la venta de bonos de deuda pública a la República Popular China en forma secreta, en términos que no trascendieron sino hasta meses después de su formalización y, por último, la ausencia de controles externos en la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS).

Falta de transparencia
Desviación de recursos provenientes de donaciones.
Venta de bonos de deuda pública en forma secreta.
Ausencia de controles externos en la DIS.

El factor común en estos casos fue la opacidad en la actuación del Gobierno, que generó un conflicto entre éste y las instancias de control. Esto lleva al *Informe Estado de la Nación* a valorar como negativos los resultados del 2008 en la aspiración de rendición de cuentas, en particular en lo referente a los principios de publicidad y transparencia en el sector público.

Sin embargo, en esta materia no todo fue negativo, dado que las instituciones de control horizontal se activaron en respuesta a las circunstancias descritas, y en atención a las demandas de la ciudadanía sobre diversos asuntos. Al sentirse afectados por iniciativas del Poder Ejecutivo, diversos grupos combinaron el uso de la protesta social con el acceso a las instituciones de control. Así, el proyecto de construir un acueducto en Sardinal de Guanacaste motivó la intervención de la Procuraduría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, mientras que la situación en torno al desarrollo minero en Crucitas de San Carlos involucró al Ministerio Público y la Sala Constitucional.

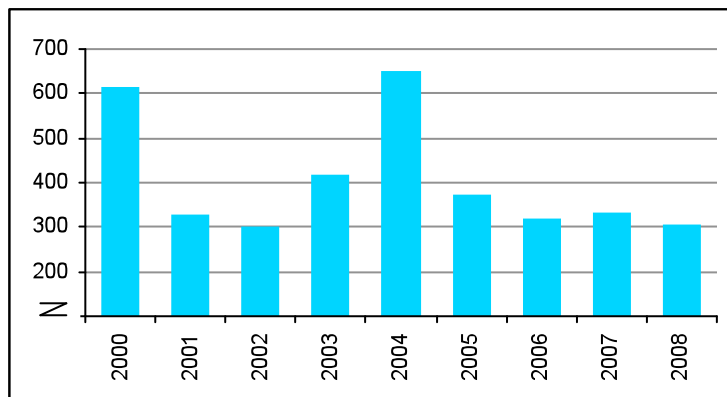
Siempre en el ámbito de las instituciones de control horizontal, cabe señalar que en el 2009 la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) cumple quince años de trabajo en favor de los derechos de los y las habitantes, hecho relevante que es destacado en el Decimoquinto Informe. Aunque en las sucesivas ediciones de esta publicación se ha dado seguimiento al quehacer de la DHR, a través, por ejemplo del número de denuncias presentadas anualmente ante la institución, en esta oportunidad se solicitó a la propia Defensoría una ponencia detallada sobre su trabajo y los logros alcanzados, en el marco del decimoquinto aniversario de su creación. Ese documento se reseña brevemente en el capítulo 5, y puede ser consultado en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Acciones colectivas y movilización social

En Costa Rica, con importantes variaciones a lo largo del tiempo, las expresiones organizadas de la ciudadanía han sido una constante en la vida política. En la presente década, el 2008 fue uno de los años en que se registró un menor número de acciones colectivas y, en ese sentido, se apartó de un comportamiento que ha sido típico en épocas recientes: que el tercer año de un período de gobierno coincida con un “pico” de movilización ciudadana (como ocurrió en 2000 y 2004) (gráfico 2)

Gráfico 2 (página 284 del Informe)

Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación

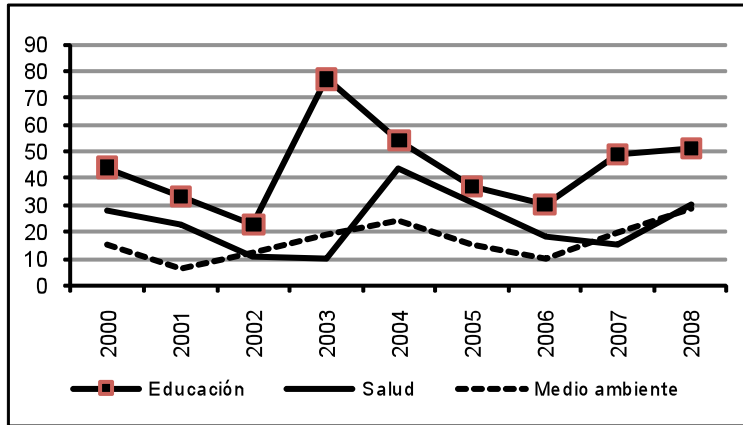


Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Han surgido nuevos ejes de conflictividad relacionados con educación, salud y, en particular, el medioambiente. En efecto, las acciones colectivas en este ámbito llegaron a su punto más alto de los últimos ocho años y confirmaron su tendencia ascendente desde el 2006. Los reclamos más frecuentes fueron por el uso del recurso hídrico, la calidad y cobertura de los servicios públicos, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación (gráfico 3).

Acciones colectivas
Educación, salud y medio ambiente encabezan movilizaciones ciudadanas

Gráfico 3 (página 284 del Informe)
Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación, según tema



Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

La movilización de comunidades y organizaciones de la sociedad civil en contra de proyectos avalados por el Ejecutivo configuró una importante oposición extraparlamentaria al Gobierno, tal como ilustran los casos de la minería en Crucitas y el acueducto de Sardinal. En ambos la movilización social se valió de protestas y denuncias para detener acciones del Estado consideradas perjudiciales por miembros de las respectivas comunidades.

También en ambos casos se trató de grupos heterogéneos, que combinaron la acción de asociaciones de base comunal con la de organizaciones nacionales e incluso de partidos políticos, y explotaron, mediante un creativo repertorio de métodos contenciosos, el carácter contradictorio del discurso que sustentaba esos proyectos. Paralelamente, los movimientos complementaron su acción de protesta con el uso de instrumentos de control horizontal y de rendición de cuentas existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

En la formulación de los proyectos no hubo procesos de consulta que incorporaran las preocupaciones de las comunidades en las que esas iniciativas se desarrollarían. Esta falta de transparencia motivó fuertes cuestionamientos en cuanto a los intereses involucrados, lo que a su vez generó desconfianza y, por último, una férrea oposición.

La ciudadanía no se aleja masivamente de la política

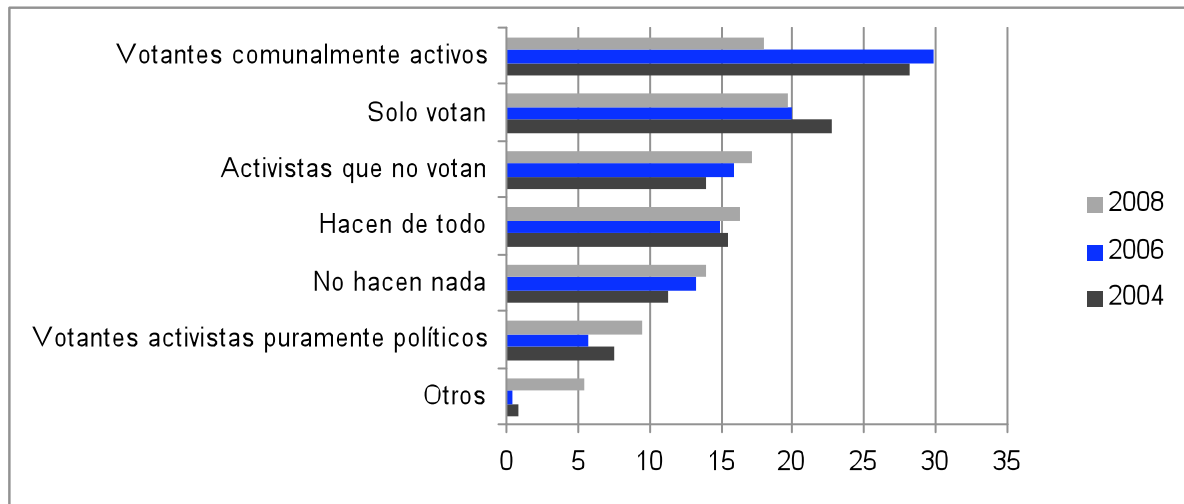
El apoyo de la ciudadanía a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocer la autoridad de quienes han sido designados para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población, dentro de un marco de libertades públicas y de respeto al derecho ciudadano a la petición y rendición de cuentas.

Esto es lo que se conoce como apoyo difuso a la democracia. Según la edición del 2008 del *Barómetro de las Américas*, en este aspecto Costa Rica se mantuvo estable con respecto a la medición del 2006, y el apoyo a la democracia sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Además, la proporción de ciudadanos que participan en la vida social y política del país no ha sufrido grandes cambios en los últimos años, aunque sí se observa un aumento en la proporción de personas que no votan, así como un incremento significativo en el peso del grupo que podría caracterizarse como “votantes comunalmente activos” (gráfico 4).

Gráfico 4 (página 286 del Informe)

Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008
(porcentajes)



n=1.500

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. Con la colaboración de Róger Bonilla del Centro Centroamericano de Población de la UCR y con base en las encuestas Lapop 2004, 2006 y 2008.

Mayor protagonismo de Costa Rica en la escena internacional

El 2008 fue un año de gran relevancia para el posicionamiento de las iniciativas de la administración Arias en el ámbito de las organizaciones multilaterales. El 1º de enero Costa Rica inició su tercera participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un acontecimiento central en las relaciones multilaterales del país. En los primeros meses de esa gestión la delegación nacional abogó por la defensa y promoción de los derechos humanos, la reivindicación de la protección de los derechos civiles y la lucha contra la impunidad y el armamentismo. La labor de Costa Rica también se distinguió por el impulso a la Corte Penal Internacional, así como a resoluciones sobre conflictos de importancia en la agenda política global. Además propuso reformas a los procedimientos y mecanismos de votación a lo interno del Consejo de Seguridad.

Costa Rica ha adoptado una posición equilibrada sobre el tema de Oriente Medio, que se aparta de la sostenida en su participación en el Consejo de Seguridad diez años atrás. Al comparar su actuación con la de 1998, se observa un mayor contenido y más “proactividad”, una actitud menos complaciente con las posturas de algunas potencias globales y un mayor balance con respecto a los países protagonistas del conflicto.

En Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Costa Rica aboga por derechos humanos y lucha contra la impunidad y el armamentismo

El acercamiento con Asia siguió siendo una de las prioridades de la política exterior durante el 2008. Algunos pasos concretos fueron la apertura de la embajada en Singapur, el fortalecimiento de las embajadas en Tokio y Seúl, la gestión para el establecimiento de una oficina de la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) en China y el cabildeo para el ingreso del país al Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Con respecto a Oriente Medio, Costa Rica asume actitud menos complaciente ante posturas de algunas potencias globales.

La profundización de relaciones políticas, comerciales y de cooperación con la República Popular China concentró gran parte del esfuerzo diplomático. Los recién establecidos lazos diplomáticos alcanzaron su punto máximo en el 2008, especialmente con la visita de Estado del presidente Hu Jintao al país, primera de su género en la historia de la región centroamericana. No obstante estos avances, debe señalarse que el acercamiento a China ha permeado aspectos medulares de la postura costarricense en política exterior. Un claro ejemplo es la posición frente a la situación del Tíbet, en la que Costa Rica parece haber moderado su lenguaje diplomático, en una actitud de mayor cautela ante los intereses chinos.

También destacó en la política exterior impulsada en el 2008 la reactivación de mecanismos de cooperación y diálogo político a través de las comisiones binacionales mixtas.

Además hubo un cambio significativo en las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela, ante la cual el país adoptó una posición más pragmática, centrada en las gestiones diplomáticas para su incorporación a la alianza Petrocaribe y evitando las confrontaciones de años anteriores.

Política, comercio y cooperación acercan a China y Costa Rica

Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años

Esta edición del Informe incluye un ensayo del ex presidente de la Sala Constitucional, Dr. Luis Fernando Solano, sobre el devenir de la Sala al cumplirse el vigésimo aniversario de su creación. Ese trabajo se presenta íntegramente en el capítulo 7, y es una reflexión personal, y calificada, que recorre varias de las actuaciones, implicaciones y desafíos de la Sala Cuarta.

La reforma de la jurisdicción constitucional en 1989, que dio origen a la Sala Constitucional, constituye sin duda la reforma política más importante realizada en Costa Rica en las dos últimas décadas. Cuatro características del esquema que los legisladores adoptaron para este Tribunal marcan de manera definitiva el papel que la Sala desempeña en la vida nacional: en primer lugar, su carácter de tribunal especializado de la jurisdicción constitucional; segundo, sus amplias competencias; tercero, la plena libertad que concede a las personas para acudir a ella sin pasar por la vía administrativa, y cuarto, la introducción de un nuevo criterio de lo que puede considerarse como “lo constitucional”.

A partir de 1990 la cantidad de asuntos ingresados a la Sala ha crecido año tras año, salvo ligeras disminuciones en 1998 y 2003; el 2008 fue el período que registró la mayor entrada: 17.972 casos, un promedio de casi 1.500 mensuales.

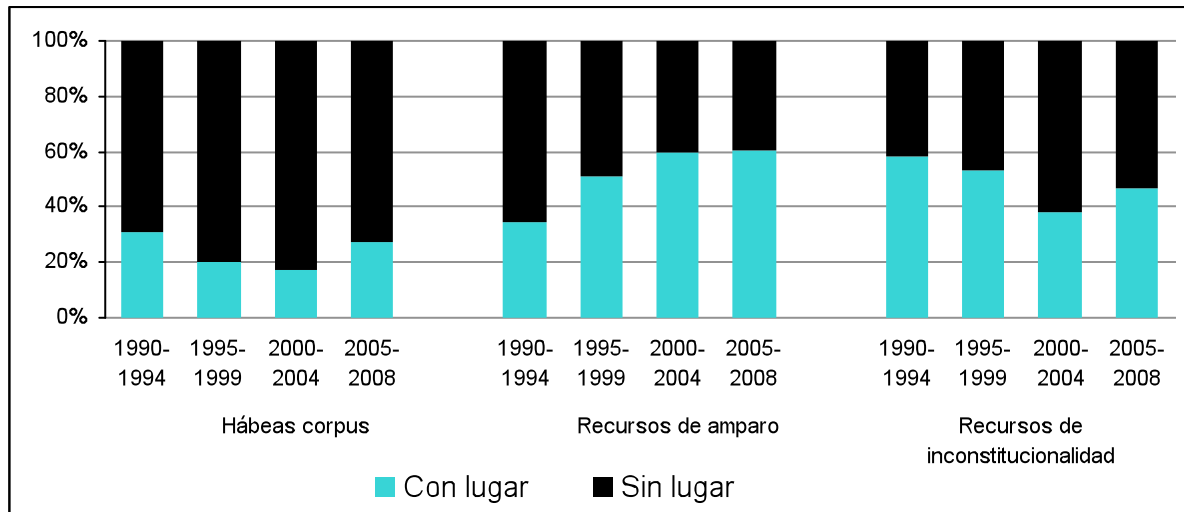
Sala Constitucional recibió en el 2008 la mayor entrada de casos: 17.972.

El crecimiento de casos ingresados se encuentra estrechamente ligado a los recursos de amparo, cuya representación porcentual dentro del total ha ido en constante aumento. Mientras en la década

1990-1999 tres de cada cuatro casos entrados lo eran por ese motivo, en el período 2005-2008 fueron nueve de cada diez. En los años 2007 y 2008 el promedio mensual de recursos de amparo osciló entre 1.300 y 1.350.

Tanto el tipo de recursos, como el tipo de sentencia (con lugar y sin lugar) muestran variaciones importantes (gráfico 5).

Gráfico 5 (página 280 del Informe)
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, según quinquenio y voto



Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Por otra parte, la creación de la consulta legislativa de constitucionalidad ha colocado a la Sala en el centro de las discusiones del Parlamento, por el impacto político que puedan tener sus decisiones. Su amplia independencia le ha permitido incluso fallar con severidad contra el Poder Judicial, al punto que algunos han señalado que la Sala se ha convertido, en el uso de sus potestades, en un nuevo poder del Estado, o que cumple un rol de Senado en un típico esquema bicameral. No es de extrañar entonces que, al finalizar la primera década del siglo XXI, desde distintos sectores y con variadas posiciones, se plantee la conveniencia de revisar la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y que se hayan presentado al menos veinticinco propuestas en ese sentido.

Diversos sectores plantean necesidad de revisar Ley de la Jurisdicción Constitucional

Entre otras cosas, se señala la necesidad de cambios funcionales en la organización de esta jurisdicción, para atender la creciente demanda por sus servicios, de delimitar algunas de sus atribuciones, revisar su relación con el Poder Judicial y modificar las reglas de nombramiento de las y los magistrados.

Un conjunto de casos relevantes en materia constitucional, de gran cobertura mediática y trascendentales para la vida nacional, es analizado por el ex magistrado Solano en el capítulo 7 del Informe, e ilustra el camino transitado por la Sala en estos veinte años.

Principales hallazgos

Estructura de clases sociales cambió profundamente en los últimos veinte años Página 1

Los medianos empresarios, los expertos y las clases intermedias se expandieron, pues pasaron de ser el 26,6% de los ocupados en 1987 al 37,5% en 2008. Los obreros agrícolas, industriales y en servicios disminuyeron de 32,7% en 1987 a 20,2% de los ocupados en el 2008.

Composición de los hogares también se modificó Página 2

Cada vez hay más hogares donde conviven personas que, por su inserción en la actividad productiva, se adscriben a clases sociales distintas. Los hogares policlasistas pasaron de 32,9% en 1987 a 37,1% en 2008.

Ingresos promedio cambian a ritmos distintos entre clases Páginas 3

La clase alta, los obreros industriales, las clases intermedias, los medianos empresarios y los expertos ajustan con rapidez sus ingresos en fases expansivas y demoran su deterioro cuando la economía se contrae. En cambio, los ingresos de los obreros agrícolas, los pequeños empresarios y los “otros trabajadores” se modifican sin rezago a las cambiantes condiciones económicas.

Desigualdad de ingresos dentro y entre clases Página 5

La heterogeneidad de ingresos es grande en la clase alta y en la de los medianos empresarios, y menor entre las clases obreras y los pequeños propietarios. No obstante, la diferencia de ingresos entre hogares también se explica por las diferencias **entre** clases (17% en 1987 *versus* 28% en 2008).

Personas de contacto:

Jorge Vargas Culléll, Director Adjunto, Programa Estado de la Nación jorgevargas@estadonacion.or.cr

Leda Muñoz, Coordinadora, Informe Estado de la Nación munoz@estadonacion.or.cr

Teléfonos: 25195845 o 25195863

El análisis del desarrollo humano considerando la estructura de las clases sociales es un nuevo enfoque de investigación que introduce el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. Las **clases sociales** son conjuntos de personas con características que las hacen compartir una posición en la vida económica. En ese sentido, son un criterio importante, aunque no el único, para valorar la **desigualdad social**, pues existen otras formas de diferenciación relevantes, como la etnia o el género.

Las clases sociales funcionan como una “bisagra” entre la estructura económica, su evolución, y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población. Son un eslabón que conecta el análisis de la desigualdad, las capacidades de desarrollo humano que deben crearse y las oportunidades sociales al alcance de las personas. Este primer análisis ha servido para revisar tres temas ya abordados en anteriores Informes, con el fin de mostrar la utilidad práctica de introducir este enfoque en el estudio del desarrollo humano. Estos temas son el estilo de desarrollo, el crecimiento económico y la desigualdad en los ingresos.

Estudio de estructura de clases sociales sirve para identificar causas de desigualdad con base en las personas y sus capacidades.

Sin entrar en los detalles técnicos, que pueden consultarse en el capítulo 6 y en el “Anexo Metodológico” del Informe, la clasificación social que propone el Programa Estado de la Nación se basa en estudios anteriores, al utilizar la inserción laboral y el nivel educativo de las personas como criterios de base para su clasificación. Sin embargo, trabaja una mayor diferenciación de las clases trabajadoras y, además, introduce una nueva unidad de análisis: **el hogar**.

Estructura de clases sufrió una profunda transformación en los últimos veinte años

Un primer resultado acerca de la estructura de las clases sociales en Costa Rica y su evolución durante los últimos veinte años, es que en ese período esta estructura se modificó sustancialmente. Hoy es mucho **menos obrera y pequeño propietaria** que antes. Los medianos empresarios, los expertos y las clases intermedias se expandieron (pasaron de ser el 26,6% en 1987 al 37,5% de los ocupados en el 2008); contrario a lo sucedido con los obreros agrícolas, industriales y de servicios (que disminuyeron de 32,7% en 1987 a 20,2% de los ocupados en el 2008). En este sentido, el país se aleja de la estructura de clases dual (propietarios y proletarios), o en forma de trípode (propietarios, proletarios y campesinos), con que la literatura sociológica caracterizaba las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX.

Cambio en la estructura de clases está asociado a nuevo estilo de desarrollo.

Además, la sociedad costarricense se ha vuelto más **urbana** y su población ha tendido a concentrarse en la región central del país. En términos de la distribución territorial de las clases sociales, las principales constataciones son las siguientes (cuadro 1):

- La clase alta, los medianos empresarios y expertos y las clases intermedias son clases urbanas (con más intensidad que el resto, tanto en 1987 como en 2008), que además están cada vez más asentadas en el Valle Central (ocho de cada diez de sus miembros).

- Los pequeños propietarios y, en especial, los obreros agrícolas tienden a ser menos urbanos y a tener más presencia en las otras regiones.
- Los obreros industriales, los obreros en servicios y los “otros trabajadores” tienen una distribución territorial similar al promedio de la población.

Cuadro 1
Cambios en la estructura de clases de los ocupados, por zona y región de planificación. 1987 y 2008

Clase social	Zona				Región			
	Urbana	Rural	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
1987	60,5	39,5	51,4	10,6	9,8	9,2	11,5	7,5
Clase alta	79,8	20,2	72,1	9,5	7,1	3,4	4,7	3,2
Medianos empresarios y expertos	83,4	16,6	61,5	9,4	8,2	6,0	8,3	6,6
Clases intermedias	81,0	19,0	62,7	7,9	9,4	6,5	8,2	5,3
Pequeños propietarios	50,9	49,1	42,8	14,1	9,9	13,2	9,8	10,2
Obreros agrícolas	12,2	87,8	22,2	16,8	13,1	16,1	17,0	14,7
Obreros industriales	70,5	29,5	66,2	6,7	7,7	5,2	9,3	4,9
Obreros en servicios	70,1	29,9	55,3	7,9	10,1	6,7	16,5	3,5
Otros trabajadores	62,4	37,6	53,7	10,0	10,3	8,9	10,7	6,4
2008	62,4	37,6	67,7	6,9	4,7	6,3	9,1	5,4
Clase alta	79,2	20,8	82,8	5,1	1,9	2,6	4,5	3,0
Medianos empresarios y expertos	78,6	21,4	81,4	5,5	2,9	3,9	3,8	2,5
Clases intermedias	75,4	24,6	77,3	5,5	3,2	3,8	6,7	3,6
Pequeños propietarios	54,6	45,4	59,0	7,9	5,5	9,8	10,1	7,7
Obreros agrícolas	14,0	86,0	29,1	10,9	6,2	12,4	26,7	14,7
Obreros industriales	56,2	43,8	68,1	6,3	6,0	5,7	8,9	5,0
Obreros en servicios	62,6	37,4	65,3	8,3	6,2	6,5	8,5	5,1
Otros trabajadores	62,2	37,8	67,9	7,3	5,7	6,2	8,6	4,3

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de las Encuestas de Hogares (EHPM), INEC.

Cambios en la composición social de los hogares y en los niveles de instrucción de las nuevas generaciones

La composición social de los hogares también cambió. Hay cada vez más hogares conformados por personas con distintas posiciones de clase. También aumentó la proporción de hogares integrados por personas de clases muy disímiles (cuadro 2).

Aumentan hogares policlasistas.

Por otra parte, los hogares de todas las clases han logrado que cada vez más sus hijos con edades de entre 12 y 18 años se mantengan en el sistema educativo.

Sin embargo, existen marcadas diferencias de clase, y el mayor rezago corresponde a los hogares de las clases obreras agrícolas. Además, la proporción de hogares cuyos hijos e hijas adolescentes tienen niveles de instrucción inferiores al promedio nacional es bastante más alta entre las clases obreras. Pese a ello, también hay una proporción nada despreciable de hogares cuyos hijos están alcanzando niveles educativos superiores al promedio nacional.

Hogares de todas las clases logran mantener más a sus hijos en el sistema educativo.

Cuadro 2
Cambios en la composición social de los hogares. 1987, 1998 y 2008

Hogares	1987	1998	2008
Total	847.072	954.393	1.241.561
Estructura porcentual	100,0	100,0	100,0
Hogares socialmente homogéneos ^{a/}	57,8	53,3	51,4
Hogares policlasistas adyacentes ^{b/}	30,3	31,4	31,9
Hogar policlasistas disímiles ^{c/}	2,6	4,6	5,2
Hogares de inactivos ^{d/}	9,2	10,5	11,4
No identificables	0,2	0,2	0,1

a/ Hogares donde todos los miembros ocupados son de la misma clase social.

b/ Hogares donde las diferencias sociales entre los miembros ocupados son pocas, porque pertenecen a clases sociales cuyos resultados económicos y educativos son similares.

c/ Hogares donde la diferencia de clase social entre sus miembros ocupados es muy marcada.

d/ Hogares conformados por pensionados y jubilados, solos o con niños y adolescentes que estudian.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de las EHPM de 1987 a 2008, INEC.

La economía costarricense tiene asociadas estructuras de clase propias

Los sectores de la economía costarricense tienen asociadas estructuras de clase propias. Por ello, el desarrollo o involución de estos sectores no es neutro en términos de la estructura social, ya que algunas clases se expanden o contraen de manera correlativa. La implantación de un nuevo estilo de desarrollo en las últimas dos décadas impulsó a una serie de sectores productivos (la “nueva economía”) y provocó la modernización de los servicios de apoyo, todo lo cual favoreció la ampliación de las capas intermedias y el grupo de los expertos.

Nueva economía favoreció ampliación de capas intermedias y del grupo de expertos, pero el sector agrícola se contrajo.

En cambio, la contracción del sector agrícola que produce para el mercado interno, cuya estructura social está compuesta por pequeños propietarios y obreros agrícolas, ayuda a entender la pérdida de importancia de estas clases. El sector público, el comercio y los nuevos servicios son sectores con alta heterogeneidad social.

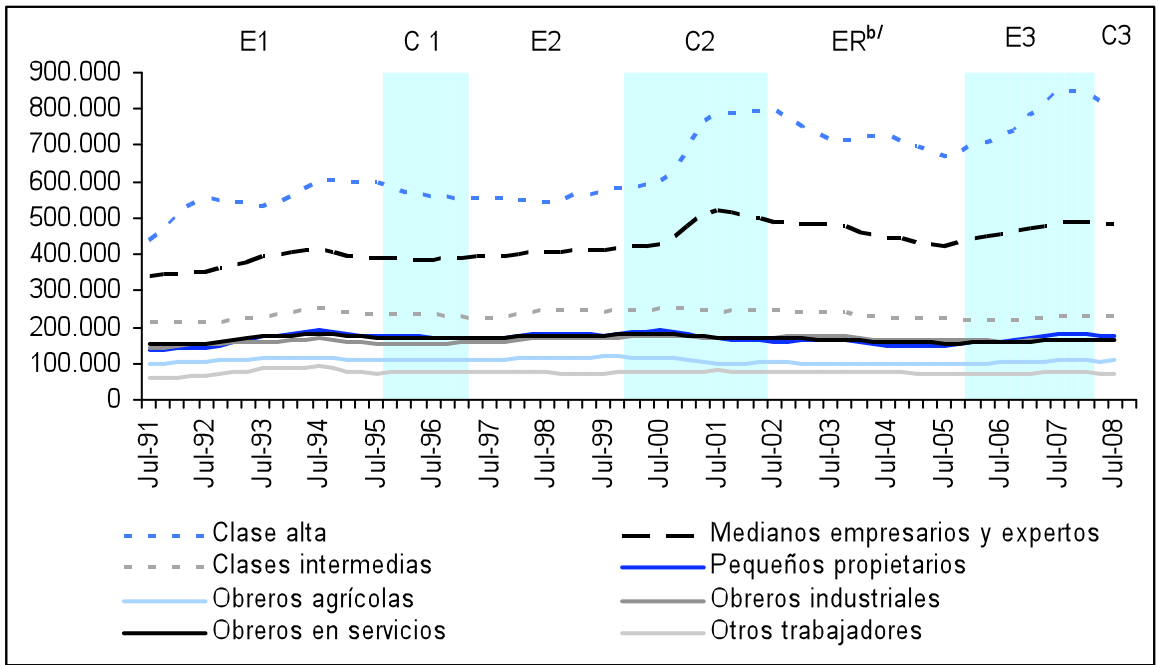
Uno de los hallazgos más importantes de la investigación es que los beneficios de la “nueva economía” no se distribuyen por igual entre las clases sociales. Los medianos empresarios y los expertos sistemáticamente encuentran en ella mejores ingresos, no así el resto de las clases sociales, para las cuales la nueva economía no supone ventajas adicionales. Por su

parte, el sector público sigue siendo la mejor opción laboral para varias clases sociales, entre ellas las intermedias y las obreras, pero no para los expertos.

Los ingresos reales promedio de todas las clases sociales tienden a ser procíclicos: crecen cuando la economía se expande y decrecen cuando ésta se contrae. Se encontraron dos excepciones a esta tendencia: en la fase de contracción económica que se dio entre 1999 y 2002 hubo ganadores absolutos, mientras los demás grupos vieron disminuir o estancarse sus ingresos. Los ganadores fueron la clase alta, los medianos empresarios y los expertos, cuyos ingresos promedio se incrementaron fuertemente. En la fase de expansión del período 2005-2007 los ingresos de esas mismas clases, así como los de los pequeños empresarios, aumentaron de modo significativo, pero el resto de las clases no participó de la bonanza (gráfico 1).

Ingresos de todas las clases tienden a ser procíclicos, pero hay excepciones.

Gráfico 1 (página 328 del informe)
Evolución de los ingresos reales promedio de las clases sociales, según fases del ciclo económico^{a/}



a/ Las letras E y C corresponden a las fases expansivas y contractivas, respectivamente
 b/ ER corresponde al ciclo económico del período que va de abril del 2002 a enero del 2005, cuando la economía fluctuó por debajo de su tendencia.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Desigualdad de ingresos entre clases sociales

En cuanto a la desigualdad en los ingresos, el análisis constató que la mayor parte de las brechas registradas en estos veinte años se debió a las diferencias **dentro** de las clases sociales, donde la heterogeneidad es alta, sobre todo en la clase alta y en la de medianos empresarios y expertos. Sin embargo, una proporción creciente de la desigualdad de ingresos entre hogares se explica por las diferencias **entre** clases (17% en 1987 *versus* 28% en 2008). Este es un tema que amerita una investigación más profunda.

Desigualdad de ingresos se explica por diferencias entre y dentro de las clases sociales.

El análisis de la desigualdad a partir de la estructura de las clases sociales brinda nuevos elementos de juicio para entender las transformaciones que ha experimentado Costa Rica en las últimas décadas. Al hacerse explícitas las condiciones bajo las cuales las personas y las familias se insertan en la organización socioproductiva del país, se logran precisar hallazgos que el *Informe Estado de la Nación* ha venido presentando en sus entregas anuales.

Conclusiones preliminares

Una primera consecuencia analítica relevante es la revaloración del estilo de desarrollo adoptado por el país hace más de veinte años. La implantación de ese estilo ha dado lugar a cambios en la estructura social, que a su vez han favorecido la ampliación de ciertas clases y el estrechamiento de otras, en particular las de los pequeños propietarios y los obreros agrícolas. Al mismo tiempo, el análisis ha permitido una aproximación más certera al tema de los “ganadores y perdedores”, en términos de un resultado socialmente relevante, como lo es el acceso a la generación de ingresos, cuyo comportamiento se asocia tanto a la conformación de nuevos sectores productivos como a la dinámica misma de la economía. Como se mencionó, las clases funcionan como una “bisagra” entre la estructura económica y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población.

Investigación permite revaloración del estilo de desarrollo del país.

Permite una valoración certera de ganadores y perdedores.

Deja claro el efecto de las políticas públicas sobre la desigualdad.

Aunque las exploraciones que se presentan en el Informe son preliminares, dejan claro que las políticas públicas no son neutras, por acción u omisión, en relación con la estructura de clases y los resultados que las personas y hogares de los distintos grupos obtienen del proceso de desarrollo. En ese sentido, y contrario a las teorías de estratificación social, este enfoque no solo permite conocer los efectos de las políticas sobre la desigualdad, sino también anticipar los impactos que determinadas intervenciones podrían tener sobre las diferentes clases sociales.

A partir de este estudio inicial se abre un amplio y diverso abanico de opciones, por medio de las cuales en el futuro se podría brindar una caracterización mucho más precisa de las clases sociales y sacar provecho de su utilidad para comprender mejor la evolución del desarrollo humano en Costa Rica.