

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO Í EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Durante el 2004 Costa Rica sufrió un deterioro en la generación de oportunidades para la población, expresado en un aumento significativo de la pobreza, una reducción de los ingresos laborales de todos los estratos y una disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares. Esta situación ocurre en un país que, a lo largo de los últimos quince años, se caracterizó por no lograr una conexión entre el desarrollo de capacidades humanas y la construcción de una sociedad más equitativa. Si bien los principales indicadores de avance en desarrollo humano continúan mejorando (esperanza de vida, mortalidad infantil, coberturas educativas), al valorar la forma en que se distribuyen esos logros y se aprovechan las oportunidades, en términos de ingresos, pobreza, empleo, delitos contra la vida, inversión social y brechas territoriales, el saldo es un desempeño negativo en el ámbito de la equidad y la integración social. Ese deterioro tiene lugar en un contexto nacional de deudas acumuladas en materia de equidad, que se reflejan en la persistencia de notables disparidades entre territorios, géneros y grupos de edad. El desmejoramiento de las oportunidades y la permanencia de desigualdades en el tiempo son tanto, o más preocupantes, si se considera que tienden a restringir los márgenes de maniobra que tiene el país para reducir la pobreza en el corto plazo.

El hecho más relevante del 2004 fue que al deterioro en los ingresos reales de los hogares se agregó una disminución de los ingresos sociales, expresada en una reducción de la inversión social, por segundo año consecutivo. Crecientes problemas de sostenibilidad de esa inversión y el impacto de las medidas de contención del gasto aplicadas por el Gobierno Central en los últimos dos años, restringen el efecto atenuante de la inversión social sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, no solo porque limitan la expansión de capacidades, sino porque además comprometen la sostenibilidad de los logros acumulados.

### RESUMEN DE HALLAZGOS

#### Preocupa la sostenibilidad financiera de la seguridad social

La situación de los **seguros de salud y las pensiones** revela dos desafíos fundamentales. En el primer caso es necesario mejorar los ingresos y revisar la distribución de los distintos aportes para su financiamiento, en tanto que para el seguro de pensiones el tema central es la ampliación de la base contributiva.

De acuerdo con la CCSS, en el 2004 el seguro de salud tenía una cobertura contributiva del 87,8% de la población. Según condición de aseguramiento, un 23,8% correspondía a asegurados directos, un 12,8% a asegurados por cuenta del Estado, un 6,3% a pensionados, un 44,8% tenía seguro familiar y un 12,2% no estaba asegurado. Visto desde la población económicamente activa (PEA), el seguro de salud cubría al 53,4% del total, al 61,8% de la PEA asalariada y tan solo a un 39,1% de la no asalariada.

En el seguro de pensiones la cobertura es de apenas un 45,1% de la PEA total (56,8% asalariada y 21,7% no asalariada). En el 2004 este seguro mantuvo la tensión entre una reducida base de cotizantes y una creciente población beneficiaria. En los últimos catorce años la tasa de cobertura de los asalariados se ha reducido en 11,0 puntos porcentuales, mientras la tasa cobertura de los no asalariados ha aumentado en 18,1%.

El seguro de salud fue planteado desde sus inicios como un sistema público universal, solidario, equitativo y obligatorio, que tiene por base el aporte tripartito de los trabajadores, los patronos y

el Estado. En las últimas décadas la sostenibilidad financiera de este sistema ha venido enfrentando distintas presiones: problemas en los aportes -tales como la evasión y la morosidad del sector privado-, la deuda estatal y los bajos niveles de aseguramiento de los trabajadores no asalariados. Para el 2005, la morosidad patronal con la CCSS es de 67.300 millones de colones (27.000 millones de patronos activos y 40.300 millones de patronos inactivos). Por su parte, el Estado adeuda 301.505 millones de colones, de los cuales 181.478 millones corresponden a recursos no pagados por FODESAF para gastos de la población asegurada por el Estado, 72.401 millones son de cuotas obrero-patronales no canceladas y 47.626 millones constituyen la deuda que arrastra el Estado por la transferencia de los empleados del Ministerio de Salud que tenían a cargo el programa de atención primaria. La deuda del FODESAF con la CCSS ha venido creciendo de manera importante en los últimos cuatro años (123,8% real acumulado).

### Un nuevo aumento en la esperanza de vida

En el 2004 se dio un nuevo aumento en la **esperanza de vida**, que ascendió a 78,7 años para ambos sexos (76,5 para los hombres y 81,0 para las mujeres). Este incremento fue acompañado por una disminución en la **tasa de mortalidad infantil**, a 9,25 por mil nacidos vivos, la más baja registrada en el país. Estos indicadores, que resumen las condiciones de salud de la población, se encuentran entre los mejores de América Latina. De manera consistente con este proceso, la **tasa global de fecundidad** se redujo nuevamente y se ubicó en 2,0 hijos por mujer.

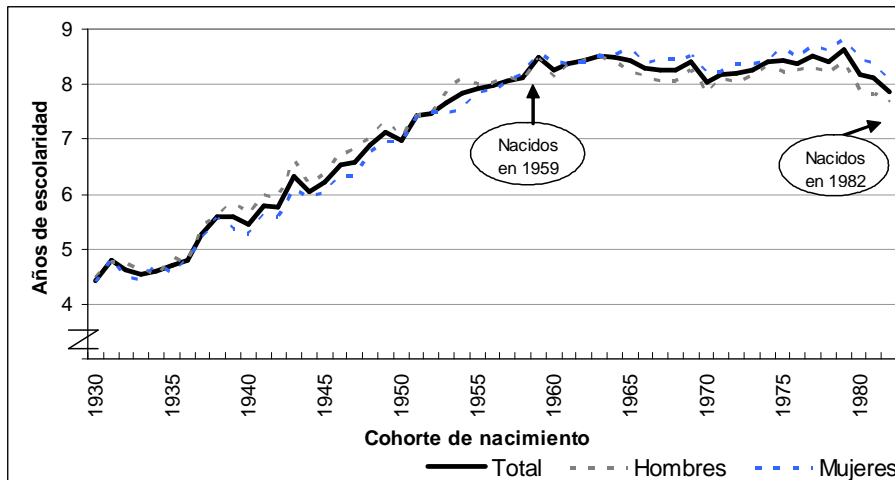
Costa Rica muestra desde hace varios años el perfil epidemiológico característico de países que han completado su transición demográfica. La principal causa de muerte son las **enfermedades del sistema circulatorio**, especialmente las cardiovasculares. Los **tumores** se mantienen como la segunda causa de muerte. De acuerdo con el Registro Nacional de Tumores, cada año se diagnostican cerca de 7.500 casos nuevos y en el 2004 fallecieron 3.555 personas por este mal.

Los recursos asignados a las actividades de promoción, prevención, curación, rehabilitación y cuidados paliativos del **cáncer** han crecido sustancialmente en los últimos años y equivalen a casi un 7% del gasto total en salud. El incremento en los costos (en esa inversión) responde al aumento de los servicios ambulatorios y de hospitalización, así como a la adquisición de medicamentos y equipo. Sin embargo, el sistema tiende a concentrarse en actividades curativas; no se cuenta con una estrategia clara sobre intervenciones de bajo costo y alta efectividad que logren el diagnóstico temprano y oportuno, y atenúen el impacto de las diversas patologías en los costos de atención.

### El nivel de escolaridad promedio es insuficiente

El aumento del **nivel educativo** de las y los costarricenses ha sido lento para la aspiración de avanzar hacia el desarrollo tecnológico y el pleno aprovechamiento de la globalización. En el 2004, la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años fue de 8,4 años, con una diferencia de tan solo 1,2 años con respecto a 1990. Este dato, unido al hallazgo consignado en el *Décimo Informe Estado de la Nación*, en el sentido de que el país requirió dos decenios para recuperar la cobertura en secundaria que tenía en la década de los ochenta, permite delinear un patrón inquietante de deterioros rápidos y recuperaciones lentas, que constituye una señal de alerta para la acción futura en materia educativa.

**Gráfico 2.1**  
Escolaridad promedio de la población al año 2000, según cohorte de nacimiento



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en el Censo de Población del año 2000, INEC.

### Persiste la desescolarización temprana

En el 2004 se mantuvo la tendencia de aumento en la **cobertura del sistema educativo**, especialmente en preescolar y secundaria. No obstante, a partir del segundo ciclo es evidente el proceso de desescolarización. Las tasas netas de escolaridad muestran una disminución, de 100,6% en el primer ciclo, a 38,4% en la educación diversificada.

En secundaria también son preocupantes los datos sobre **rendimiento**: en promedio, un estudiante tarda 9,4 años en graduarse de secundaria, casi el doble de los 5 que le tomaría hacerlo sin repetir ningún año. La reprobación puede incidir en la **deserción**, que es mucho más marcada en secundaria y que en el 2004 ascendió a 11,6% (frente a 10,4% del 2003), si bien había venido mostrando reducciones desde 1999. Tanto en primaria como en secundaria la deserción ocurre con mayor frecuencia en escuelas o colegios públicos, en el área rural y principalmente entre los hombres.

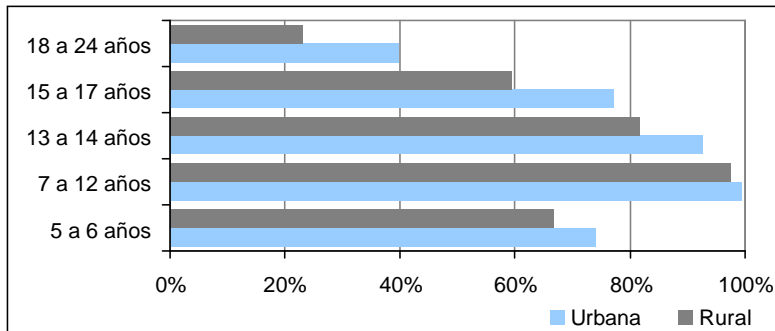
La atención de los problemas de infraestructura en el sistema educativo estatal es clave para mejorar la calidad y evitar la ampliación de brechas entre los sectores público y privado, y entre las zonas urbana y rural.

### Problemas crecientes para cerrar las brechas en el sistema educativo

Además de las **brechas internas del sistema educativo**, fuera de él existen otras que afectan las posibilidades de acceso de la población y que están determinadas por factores sociales, económicos y geográficos. Cuando se analiza la asistencia a los centros de educación formal por zona geográfica, se observan diferencias significativas en contra de las y los jóvenes residentes en áreas rurales; la asistencia de esta población es de 59,4%, mientras en las zonas urbanas la proporción sube a 77,1%. Las regiones con menor asistencia en la población de 5 a 24 años son la Huetar Norte, la Pacífico Central y la Huetar Atlántica. En todos los grupos de edad, excepto en preescolar, la asistencia más baja corresponde a la región Huetar Norte.

**Gráfico 2.5**

**Porcentaje de asistencia a centros de educación formal, según grupos de edad y zona. 2004**



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base datos de la Encuesta de Hogares del INEC.

Las **brechas por condición de actividad y estudio**, en la situación más desfavorable de "no trabaja y no estudia", afectan a un 7,2% de los hombres y un 16,0% de las mujeres, y aumenta a 22,1% para estas últimas en la zona rural. La entrada a la fuerza de trabajo, junto con los oficios domésticos, son aspectos importantes que contribuyen a explicar la no asistencia a la educación de la población con edades entre 13 y 24 años.

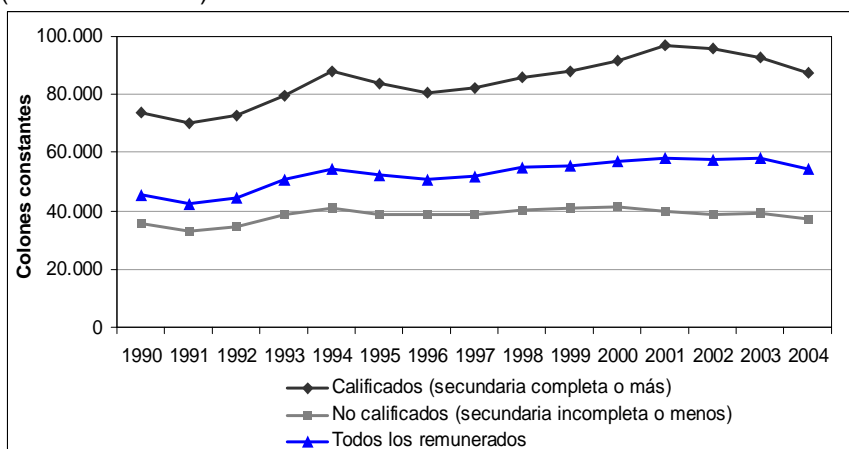
### Fuerte caída de los ingresos por trabajo en el 2004

En el 2004 los **ingresos laborales promedio** (en la ocupación principal) cayeron en -5,8% con respecto al 2003. Esta caída se presentó en todas las categorías ocupacionales, con excepción del servicio doméstico, y fue mayor entre los trabajadores independientes (-14,1%). Los salarios promedio de los empleados públicos decrecieron en -4,2% y los de los empleados privados (excluyendo el servicio doméstico) -3,4%, en tanto que los del servicio doméstico aumentaron en 3,8%.

Al examinar la situación por **sector de ocupación**, mientras los ingresos de los ocupados formales no agropecuarios mostraron una tendencia general hacia el alza, los ingresos de los informales no agropecuarios y los agropecuarios variaron poco.

**Gráfico 2.7**

**Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, según calificación**  
(colones de 1995)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión del período 1990-1999.

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base Sauma, 2005.

Las **brechas de empleo/desempleo** afectan principalmente a las mujeres (con una tasa de desempleo abierto de 8,5%), los residentes de la región Central y, en algún grado, a los residentes de áreas urbanas con edades entre 16 y 25 años y bajo nivel educativo. Hay dos desocupados en la zona urbana por cada persona desocupada en la zona rural.

### **En catorce años se duplicaron los asentamientos en precario en la GAM**

Un estudio realizado para el Undécimo Informe da una señal de alarma sobre la situación de los **asentamientos en precario** en la Gran Área Metropolitana (GAM), los cuales se duplicaron entre 1987 y 2002 e indican así una importante debilidad de las políticas de vivienda para reducir su número y compensar su crecimiento vegetativo. La falta de una política estatal coherente, planificada y comprometida con la erradicación sistemática de este problema, es uno de los factores que explica el aumento de la población que vive en esta condición, cuya tasa de crecimiento pasó de 3,2% entre 1987 y 1991, a 6,7% entre 2002 y 2004.

### **Sin novedades en materia de seguridad ciudadana**

La actualización de los principales datos de la materia penal confirma las tendencias reseñadas en el Informe anterior en el ámbito de la seguridad, esto es, que Costa Rica tiene hoy más problemas de violencia delictiva que hace veinte años -aunque mantiene índices relativamente bajos frente al resto de América Latina- y que la seguridad ocupa un lugar prioritario en la percepción ciudadana acerca de los problemas nacionales.

En este contexto destacan dos hechos preocupantes. Uno de ellos es el incremento que han venido experimentando las denuncias por **infracciones a la Ley de Psicotrópicos** desde que entró en vigencia el Código Procesal Penal. En 1998 ingresaron 2.554 denuncias por ese motivo y para el 2004 se reportaron 10.722, lo que representa un aumento de 320%. En los últimos cinco años el número de denuncias creció en más de un 100%, pero el porcentaje de personas condenadas se redujo a la mitad (de 10% en el 2000 a 4,9% en el 2004).

El segundo hecho alarmante es el incremento en el número de **víctimas muertas por armas de fuego**, que ha crecido en forma prácticamente ininterrumpida en los últimos veinte años. En general, la tasa de delitos contra la vida por cien mil habitantes mantuvo su tendencia al aumento, al pasar de 389 a 392 entre 2003 y 2004, con lo cual sigue siendo el doble de la tasa que tenía el país en 1983, que era de 186.

También preocupa la persistencia de la **violencia intrafamiliar** (31 víctimas de homicidio por esta causa en el 2004) y los asesinatos de mujeres por problemas pasionales o violencia sexual (24 víctimas en el 2004).

### **La desigualdad en la distribución del ingreso se mantiene alta**

En el 2004 **el coeficiente de Gini**, que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos entre la población, mostró un leve descenso con respecto al año anterior, aunque todavía fue superior al del 2000. Una situación similar presentan otras mediciones de desigualdad, específicamente la relación entre los ingresos promedio del 10% de la población con mayor ingreso per cápita y los del 10% con menor ingreso, que fue 20,7 veces en 2004 (1,1 puntos porcentuales menos que en 2003) y la de los ingresos promedio del 20% de los hogares con mayor ingreso per cápita en relación con los del 20% con menor ingreso, que fue 10,2 veces (0,3 veces menos).

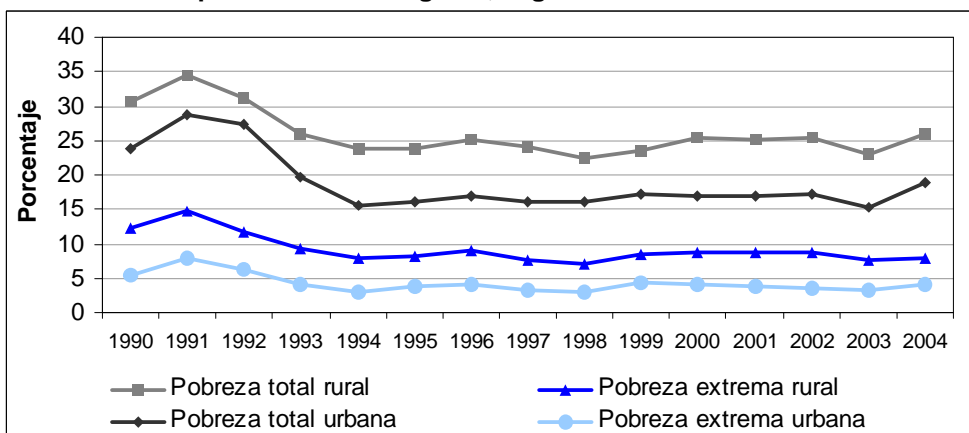


Al comportamiento de la desigualdad subyace un fenómeno preocupante, y es que todos los **hogares agrupados en deciles** sufrieron reducciones en su ingreso per cápita promedio entre 2003 y 2004, con excepción del decil de menor ingreso.

### Aumentó la pobreza en el 2004

A pesar del resultado en el indicador de distribución del ingreso, la **incidencia de la pobreza** aumentó de 18,5% a 21,7% entre 2003 y 2004. Este fuerte incremento (3,2 puntos porcentuales) merece especial atención tanto por su magnitud como por haber superado el límite de 21,5%, lo que implica un punto de quiebre con respecto a la estabilidad prevaleciente hasta el año 2004.

**Gráfico 2.12**  
Incidencia de la pobreza en los hogares, según zona



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base Encuestas de Hogares del INEC.

En el año analizado se presentó un hecho relevante: por primera vez el porcentaje de **hogares pobres urbanos superó al de los rurales**. Del total de hogares en esa situación en el 2004, el 52% eran urbanos y el 48% rurales (50,7% y 49,3% de las personas pobres, respectivamente). Si bien la incidencia de la pobreza es mayor en la zona rural, la distribución espacial de la población ocasiona que el número de hogares pobres en cada una de las zonas sea muy similar, o en este caso, superior en la urbana.

El **aumento de la pobreza** se vio favorecido por una condición particular. Tal como se indicó en el Décimo Informe, la disminución de la pobreza registrada en el 2003 se explica por la conjugación de dos factores entre julio de 2002 y julio de 2003: por un lado, el índice de precios al consumidor general (IPC) aumentó en 9,5% y, por otro, el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) -que se toma como base para definir las líneas de pobreza-, apenas se incrementó en 6,6%. Esto significa que, en ese período, los ingresos promedio de los hogares tuvieron un mayor poder adquisitivo en términos de la CBA, que cuando se mide con respecto al IPC. En el Informe anterior se señaló que esa fue una situación coyuntural y, por lo tanto, no sostenible. El tiempo confirmó esta apreciación. Entre julio de 2003 y julio de 2004 el IPC general se incrementó en 12,4%, mientras el costo de la CBA aumentó en 17,2% (16,3% la urbana y 18,1% la rural), con lo cual se amplió aun más la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos de los hogares.

En conclusión, la **caída en los ingresos reales** de los hogares es el factor que determina el aumento en la incidencia de la pobreza en el año 2004 con respecto al 2003, situación que se

vio magnificada por el incremento en los precios de los artículos que componen la canasta básica, que recuperaron el rezago mostrado el año anterior frente al resto de los artículos de consumo.

### Vulnerabilidad, intensidad y severidad de la pobreza

El fuerte aumento en la incidencia de la pobreza en el 2004 fue acompañado por un incremento, también de elevada magnitud, en la **brecha o intensidad de la pobreza** (es decir, los pobres fueron más pobres que el año anterior) y por un aumento menor en la **severidad de la pobreza** (además aumentó la pobreza de los más pobres).

Asimismo, en el 2004 la proporción de **hogares vulnerables a la pobreza** a nivel nacional fue de 12,5%, un punto porcentual por encima del valor mostrado el año anterior. Al sumar este indicador con el de hogares en situación de pobreza, se obtiene un 34,2%, cifra superior en más de cuatro puntos porcentuales a la del 2003, y la tercera más alta desde 1994.

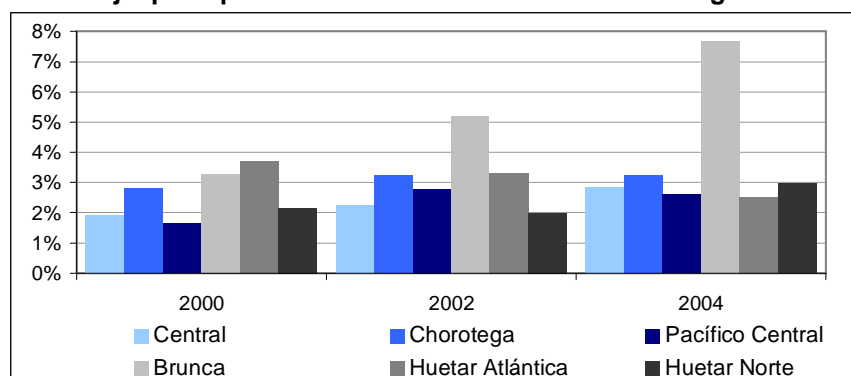
### Región Brunca: un ejemplo de desarrollo desigual

En el análisis del comportamiento de la pobreza sobresale el caso de la región Brunca, donde este fenómeno registró un aumento de 6,8 puntos porcentuales, al pasar de una incidencia de 33,6% en 2003, a 40,4% en 2004. El **ingreso promedio de los hogares** se redujo en -17,2% en términos reales; en términos per cápita la disminución del ingreso real fue de -13,3%.

Estos resultados pueden verse afectados por **situaciones particulares**, entre ellas los grandes flujos de emigración, sobre todo hacia fuera del país, que explicarían el aumento en la jefatura femenina de los hogares (de 25,7% a 28% entre 2003 y 2004), la menor tasa de participación y el menor desempleo (a pesar de la caída en el empleo). Un dato que apunta hacia la comprobación de esta hipótesis es que entre 2003 y 2004 se redujo el número de habitantes de esta región con edades entre 20 y 39 años. Los migrantes son en su mayoría hombres entre los 18 y los 59 años, con una escolaridad promedio de siete años. Las transferencias de dinero que reciben los hogares de la región no solo han aumentado, sino que muestran el mayor crecimiento en comparación con el resto del país. La región Brunca figura también entre las de **menor participación de las mujeres** en el mercado laboral, lo cual se explica, entre otros factores por los bajos niveles educativos y el peso relativo de las actividades agrícolas.

Gráfico 2.15

Porcentaje que representan otras transferencias<sup>a/</sup> en el ingreso total del hogar, según región



a/ Incluye todas las ayudas o regalías en dinero que provienen de una fuente ajena al hogar y que se dan en forma regular y periódica. Las remesas forman parte de este rubro, pero no son lo único que se considera.

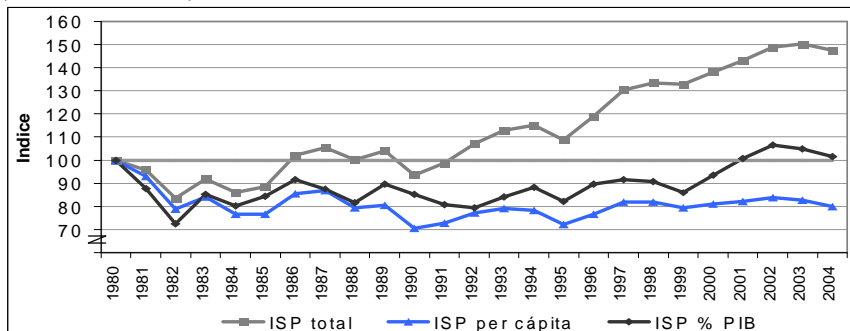
Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base Encuesta de Hogares del INEC.

### La inversión social pública se redujo por segundo año consecutivo

La inversión social pública (ISP) se contrajo durante la primera parte de los años ochenta. Para el 2004 la **ISP total** había logrado recuperarse y resultó un 48% superior a la de 1980 y un 58% mayor que la de 1990. Esto implica también un crecimiento medio anual real de 1,6% entre 1980 y 2004, y de 3,3% a partir de 1990. Sin embargo, este crecimiento es insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la población, por lo que la **ISP por habitante** en el 2004 fue un 20% menor que la existente veinticuatro años atrás.

La distribución en la **asignación de la ISP** puede referirse a varios ejes: geográfico, generacional y de género. Pese a que las brechas entre regiones y zonas han disminuido, tanto la región Central como las áreas urbanas siguen concentrando la mayor ISP, aunque si se consideran solo las políticas no contributivas la situación tiende a revertirse. En cuanto a grupos de edad, un aspecto relevante es que en el 2003 los menores de 6 años y los adultos en edad plenamente activa fueron los que recibieron una menor proporción de la inversión social. Las mujeres reciben una ISP superior a la de los hombres, debido sobre todo a las políticas no contributivas.

**Gráfico 2.9**  
**Índice de la inversión social pública, per cápita y en relación con el PIB**  
(base 1980=100)



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base Trejos, 2005.

### Problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano

El contexto de crisis fiscal o desequilibrio estructural que impera en las finanzas públicas, sin perspectivas de un pronto arreglo, plantea una señal de alerta y la necesidad de indagar sobre la **sostenibilidad financiera de la inversión social**. Dado que el desequilibrio fiscal se origina principalmente en el Gobierno Central, es sobre éste que debe centrarse la atención, considerando que su efecto sobre la inversión social está en función de la dependencia de la ISP respecto del Presupuesto Nacional. Hay sectores, como el educativo y el de seguridad social, que muestran altas dependencias del Presupuesto Nacional, pues en ellos casi el 90% y el 45% de la ISP, respectivamente, provienen de esta fuente.

Partiendo de esa alta dependencia, la sostenibilidad de esta inversión depende de la holgura que mantenga el Presupuesto Nacional. Esta holgura se determina considerando los ingresos tributarios de que dispone el Gobierno y descontando los gastos no discrecionales (aquellos que surgen de compromisos contractuales cuyo incumplimiento genera inseguridad jurídica, como los pagos de pensiones y de intereses sobre las deudas contraídas). Los gastos discrecionales (gastos restantes) que se pueden financiar sanamente con los ingresos

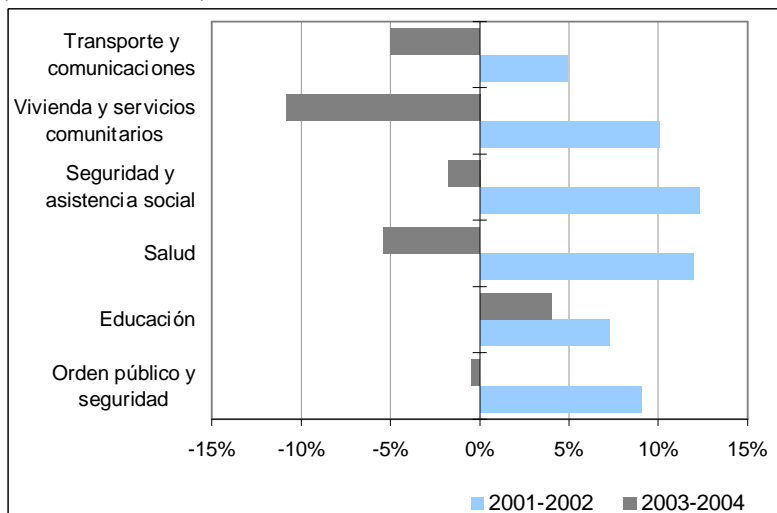


tributarios, se redujeron desde un nivel del 9% del PIB durante la segunda mitad de los años ochenta, hasta algo menos del 7% en el último quinquenio. Esto significa que, si bien en la segunda mitad de los ochenta el Gobierno disponía del 70% de los ingresos tributarios para financiar el gasto discrecional, ahora solo cuenta con cerca de la mitad de esos recursos. Esta **baja y estancada capacidad de gasto discrecional** sin duda atenta contra la sostenibilidad de la inversión social.

Al analizar los **gastos más afectados** por las medidas de contención del gasto público aplicadas durante el 2002 y el 2003 se concluye que, en relación con el PIB, los gastos en salarios, pensiones e intereses se mantuvieron e incluso tendieron a incrementarse entre los períodos 2001-2002 y 2003-2004; por el contrario, los gastos en bienes y servicios, las transferencias corrientes y de capital, así como la formación bruta de capital, experimentaron una contracción con respecto al PIB.

**Gráfico 2.19**

**Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, por función o tipo de uso**  
(colones de 2004)



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Rosales, 2005.

Entre los **gastos que más se contrajeron** durante los años en que se aplicaron las medidas de contención figuran los rubros de orden público y seguridad, salud, seguro social y asistencia social, vivienda y servicios comunales, transporte y comunicaciones y, en menor medida, educación. Sumados, estos renglones de gasto pasaron de una expansión de 9,2% en el período 2001-2002, a un decrecimiento de 0,2% entre 2003 y 2004.

**Medidas de contención del gasto restringen la atención de la pobreza**

Un ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social es el **financiamiento del FODESAF**. La contracción de los ingresos reales de este Fondo, que perdieron un 23% de su valor real entre 2000 y 2004, se debe principalmente a una reducción del aporte del Presupuesto Nacional. Si la atención se pone solo en la transferencia efectiva que proviene del impuesto sobre las ventas, su aporte se reduce del 27,5% en el 2000 a tan solo un 3% en el 2004, para una contracción real del 92% en ese lapso. Esto significa además que, si bien a principios del 2000 solo se estaba girando cerca de la mitad de lo que le correspondía al Fondo

de los ingresos del citado impuesto, en los dos últimos años se ha perdido cualquier proporción con respecto a lo establecido por ley.

**Cuadro 2.15**  
**Evolución de los ingresos del FODESAF. 2000-2004**

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos efectivos reales					
Monto <sup>a/</sup>	110.389,5	101.301,3	101.781,4	91.663,3	84.792,0
Variación anual		-8,2	0,5	-9,9	-7,5
Transferencias Presupuesto Nacional <sup>a/</sup>					
Del impuesto de ventas	30.361,9	22.487,8	30.966,6	12.365,7	2.550,0
Bonos deuda FODESAF	9.963,5	8.720,3	7.646,7	6.808,9	5.971,8
Aporte del Gobierno Central					
Porcentaje de ingresos efectivos					
Transferencia total	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0
Porcentaje del impuesto de venta					
Transferencia total	10,8	8,0	10,1	4,2	2,1
Del impuesto de ventas	8,2	5,8	8,1	2,7	0,6

a/ En millones de colones del 2004, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Trejos, 2005.

A lo anterior se une la preocupación en torno a la eficiencia con que se manejan los recursos de esta entidad. Aunque gastar más no es sinónimo de mayor eficiencia, la incapacidad de concretar un gasto sí puede sugerir problemas de planificación y gestión. En este sentido, la Contraloría General de la República llamó la atención sobre el hecho de que, en el 2004, las instituciones encargadas de los programas sociales selectivos (programas focalizados hacia una población objetivo, en este caso los pobres) registraron un superávit de 17.500 millones. El FODESAF, en particular, muestra **superávit crecientes** desde el año 2000, en un contexto en que sus ingresos reales vienen disminuyendo. Este superávit alcanzó los 5.770 millones en el 2003, que fue el año en que más se redujeron sus recursos reales, y para el 2004 fue equivalente a casi la misma cifra aportada por el Presupuesto Nacional como parte de sus obligaciones.

Los problemas de superávit se explican en parte por la manera en que el Ministerio de Hacienda ha venido girando los recursos a las instituciones; muchos de ellos se asignan en el último mes del año, lo cual **impide la ejecución** de proyectos y metas previstos en la planificación anual y evita que las instituciones puedan aplicarlos el período siguiente, dadas las disposiciones de la nueva Ley de Presupuestos Públicos. Ante esta situación surgen varias interrogantes. No queda claro si con esta forma de operar el citado Ministerio busca contener el gasto por la vía de la no ejecución o, peor aún, responde a una estrategia poco transparente de reducción de la capacidad estatal en materia de política social.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO I UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y REFORMA EDUCATIVA

En su undécima edición el *Informe Estado de la Nación* inaugura una nueva sección, titulada "Debates para el desarrollo", que en esta oportunidad incluye tres componentes. El principal es un estudio sobre el desafío de universalizar en el corto plazo la educación secundaria en Costa Rica, un tema sobre el que el Informe ha insistido desde hace varios años, por su importancia para elevar la productividad económica y mejorar la equidad social. El estudio se plantea la siguiente pregunta: si el país decidiera universalizar la educación secundaria, ¿cuáles son las experiencias internacionales a las que podría echar mano en busca de buenas ideas?

Con esta nueva sección el Programa Estado de la Nación introduce el enfoque propositivo en un tema clave para el desarrollo nacional, como es el desafío de aumentar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria, sin cambiar la naturaleza del Informe como texto de diagnóstico sobre la situación del país. Este primer ejercicio de perspectiva propositiva se centra en la educación por el potencial que esta tiene para impactar a la sociedad en distintos planos (efectos sociales, económicos y políticos) y por la demostrada incapacidad del sistema educativo costarricense para retener a los y las estudiantes de secundaria.

La universalización de la secundaria alude estratégicamente a una reforma educativa, pues requiere acciones en todos los niveles y afecta todas las dimensiones del proceso de enseñanza y aprendizaje. Con respecto al método seguido, el Informe no pierde su naturaleza debido a la manera en que aborda el tema. Mediante la observación cuidadosa de la experiencia internacional, se intenta buscar alternativas de solución que amplíen el universo de opciones de política pública a las que puede recurrirse para enfrentar el desafío planteado.

En vez de una receta, lo que se presenta a las y los lectores son propuestas de solución, que pueden ser útiles para orientar el diseño de las políticas educativas. En concreto, se buscó dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles países han logrado universalizar la cobertura en la educación secundaria en pocos años?, ¿qué acciones de política pública educativa adoptaron?, ¿cómo financiaron el costo adicional?, ¿pudieron sostener la universalización de la educación secundaria? Aunque originalmente el estudio se propuso examinar el contexto económico, social e institucional dentro del cual los países aplicaron las políticas que universalizaron la secundaria, por limitaciones de tiempo y de recursos no fue posible abordar este tema. En total, se analizaron con detenimiento las experiencias de 13 naciones; se repasaron con menos detalle las experiencias de otros 15 y 29 casos fueron utilizados como referencias puntuales.

Las principales conclusiones de este trabajo comparativo son las siguientes:

- La mejor forma de lograr la universalización de la secundaria consiste en ampliar la cobertura con más calidad. La cobertura y la calidad no deben verse como elementos separados, pues ello implica plantearse una falsa dicotomía. La forma más efectiva de ampliar la cobertura en secundaria es lograr mayor calidad de la educación. Si la educación es lo suficientemente atractiva para las y los jóvenes, si ellos estudian con agrado y le encuentran utilidad y sentido a lo que aprenden, no abandonarán las aulas.
- Se requieren más recursos y políticas más diversas y flexibles. El progreso en la educación secundaria pública implica destinar una importante cantidad adicional de fondos, cuya magnitud y ritmo de inversión dependerán de las medidas específicas que se adopten y de

la velocidad con que se quiera avanzar. Sin embargo, no es simplemente una cuestión de gastar más. En general, cuando el progreso en secundaria ha sido rápido, ha estado vinculado a un conjunto amplio de políticas educativas en diversas áreas. En cada una de ellas existen, además, distintas opciones de política, y no una única manera de hacer las cosas. Cada área es entonces una especie de caja de herramientas para alcanzar las metas planteadas, en la cual los instrumentos, aunque son de una gran diversidad, comparten una serie de rasgos básicos tales como flexibilidad, autonomía, complementariedad, continuidad y sujeción permanente a procesos de evaluación. El recuadro incluido al final de este resumen presenta algunos ejemplos de las opciones en este campo.

- La universalización de la educación secundaria es un desafío que Costa Rica puede enfrentar. En el pasado, con menos recursos, población y logros acumulados en desarrollo humano, el país tomó las decisiones necesarias para universalizar la educación primaria y la seguridad social. Por otra parte, la experiencia internacional enseña que países con mayores dificultades sociales y políticas, y logros más modestos que Costa Rica, consiguieron avances significativos en períodos relativamente cortos (por ejemplo El Salvador, México y Brasil). En el caso de las naciones desarrolladas la lección más importante es que poblaciones altamente educadas y comprometidas con la educación han decidido, en el actual contexto mundial, dedicar más recursos humanos y financieros para mantener y profundizar sus conquistas educativas. Hoy en día Costa Rica se ubica en una posición intermedia, entre los países de bajo desarrollo que recientemente lograron importantes avances en la educación secundaria, y las naciones más desarrolladas que han dispuesto invertir aún más recursos en este campo. El país requiere, pues, una combinación de creatividad y decisión para encauzar los recursos disponibles, y otros más que se proponga agregar, hacia metas concretas de alcance universal.

#### Experiencias internacionales exploradas, según grado de utilización

Casos ampliamente documentados	Países frecuentemente mencionados en temas específicos	Otros países con menciones puntuales
1. Alemania	14. Argentina	29. Bolivia
2. Bélgica	15. Australia	30. Cuba
3. Brasil	16. Austria	31. Ecuador
4. Chile	17. Belice	32. Escocia
5. Corea del Sur	18. Canadá	33. España
6. El Salvador	19. Colombia	34. Grecia
7. Estados Unidos	20. Dinamarca	35. Guatemala
8. Finlandia	21. Irlanda	36. Hong Kong
9. Francia	22. Italia	37. Honduras
10. Holanda	23. Luxemburgo	38. Hungría
11. Japón	24. Noruega	39. India
12. México	25. Nueva Zelanda	40. Indonesia
13. Suecia	26. Reino Unido	41. Islandia
	27. República Checa	42. Luxemburgo
	28. República Eslovaca	43. Malasia
		44. Nicaragua
		45. Panamá
		46. Paraguay
		47. Perú
		48. Polonia
		49. Portugal
		50. República Dominicana
		51. Suiza
		52. Turquía
		53. Uruguay
		54. Venezuela

Nota: las listas no incluyen aquellos países que solamente están referenciados en cuadros estadísticos.  
Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Ruiz, 2005.

#### Recuadro

#### Algunas opciones para ampliar el universo de las políticas públicas en educación

Hay dos tipos de políticas que puede emprender el país en materia educativa y que no son excluyentes:

- **Las de corto plazo**, a partir de los recursos e instrumentos con los que ya cuenta el sistema. Se trata de políticas destinadas a atender puntos críticos tales como: debilitar las discontinuidades graves que se presentan en las fronteras entre ciclos educativos, que es donde se generan las mayores tasas de abandono escolar y los índices más pobres de rendimiento académico; atacar problemas como la extraedad y la falta de sistemas de información sobre las y los estudiantes que inician la primaria, a fin de poder prevenir la deserción en secundaria; brindar atención a sectores específicos de la población, como aquellos que enfrentan condiciones sociales adversas que amenazan su permanencia en el sistema y los grupos en situación de mayor riesgo de abandonar la educación; atender los problemas de infraestructura escolar y materiales educativos, de manera que los establecimientos sean lugares agradables, adecuados y con recursos apropiados para aprender, y transformar el uso y sentido de las pruebas de rendimiento para convertirlas en mecanismos útiles para identificar problemas y poder actuar sobre ellos a tiempo.
- **Las de mediano plazo**, orientadas a fortalecer y apuntalar la calidad, la pertinencia y la retención. Estas políticas incluyen, por ejemplo: el desarrollo de un currículum que promueva el razonamiento orientado a la investigación y la resolución de problemas, el aprendizaje activo y colaborativo y el uso de nuevas tecnologías; la diversificación de la educación secundaria, para fortalecer el sentido vocacional a través de más opciones técnicas, además de las académicas, que se adecuen a los perfiles de la población estudiantil y a las nuevas necesidades del país en áreas clave (salud, turismo, calidad de vida, ambiente, tecnología, etc.); la creación de condiciones para que las y los educadores tengan mayores posibilidades de continuar formándose y capacitándose, así como tiempo para investigar y ofrecer propuestas de trabajo atractivas para sus estudiantes, mediante sistemas adecuados que combinen estímulos y procesos de rendición de cuentas.

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Ruiz, 2005.

---



## RESUMEN DE HALLAZGOS DEL APORTE ESPECIAL Í BRECHAS DE EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS: ACUMULACIÓN DE RETOS

### De la creación de derechos a la discriminación por resultados

Después de un período de rápidos progresos en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, marcado en sus inicios por la aprobación de la Ley de Promoción Igualdad Social de la Mujer, en 1990, Costa Rica ha entrado en una etapa en que la consolidación y ampliación de esos avances es lenta y costosa, con logros apenas marginales. En una coyuntura en la que el país muestra problemas en materia de crecimiento económico y equidad, los que aquejan a las mujeres se profundizan: si al país le va mal, a las mujeres les va peor. Los procesos de cierre de brechas son lentos; los logros, cada vez más escasos y fragmentarios, ocurren eventualmente en un contexto adverso, mientras otras situaciones muestran un franco estancamiento.

La persistencia de problemas estructurales como la feminización de la pobreza, la falta de reconocimiento del trabajo femenino, desfavorables condiciones de inserción laboral y segmentación del mercado trabajo, al igual que el tenaz arraigo de situaciones discriminatorias en ciertos asuntos relativos a la educación (segregación de la matrícula en formación profesional, por ejemplo), la violencia en contra de las mujeres, los rezagos institucionales y la escasez de recursos asignados a la ejecución de políticas públicas específicas, constituyen llamados de atención acerca de las dificultades que está teniendo la sociedad costarricense para superar el peso de una tradición de asimetrías, desafueros y violencia en contra de su mitad femenina. Tal como señaló el Décimo Informe, las promesas de mayor democracia que la sociedad formuló en los años noventa a grupos históricamente marginados, son cada vez más difíciles de cumplir. En el caso de las mujeres, se constata que los graves incumplimientos de las promesas democráticas conllevan la persistente continuidad de situaciones que revelan discriminación por resultados.

Esto se debe a la conjugación de tres factores principales. En primer lugar, las crecientes restricciones fiscales del Estado costarricense limitan las posibilidades financieras de fortalecer el quehacer institucional y, en particular, los mecanismos de adelanto en favor de las mujeres; es notorio que las instituciones e instancias orientadas específicamente a atender las necesidades de las mujeres trabajan con cuentagotas. En el ámbito institucional también han sido recurrentes los problemas. Al interior del INAMU la rectoría ha sido afectada por situaciones como los cambios de ministra (dos en la actual Administración) o las discrepancias entre jerarcas y equipos técnicos de la entidad. Tampoco es clara la importancia del tema en el orden de prioridades políticas; si bien formalmente es un logro la inclusión de brechas de género en el Plan Nacional de Desarrollo, su abordaje como un área temática dentro del eje de formación y desarrollo de capacidades humanas, incluido en el ámbito de lo social, determina una posición de mínima relevancia. En efecto, la formulación del Plan no contempla la incorporación de consideraciones de género como paso metodológico necesario para visualizar, desde una óptica integral, estrategias de desarrollo que respondan eficazmente a la superación de las brechas identificadas en esta materia. Así, las acciones propuestas constituyen aún una línea de trabajo paralelo, no están articuladas al quehacer sustantivo de las instituciones y, por tanto, son susceptibles de ser tratadas fragmentariamente, olvidadas o descartadas ante cualquier eventualidad. De hecho, la evaluación de las metas de desarrollo del 2004 realizada por MIDEPLAN acusa la carencia de información emanada de las entidades a cargo de acciones en el área temática de la mujer.

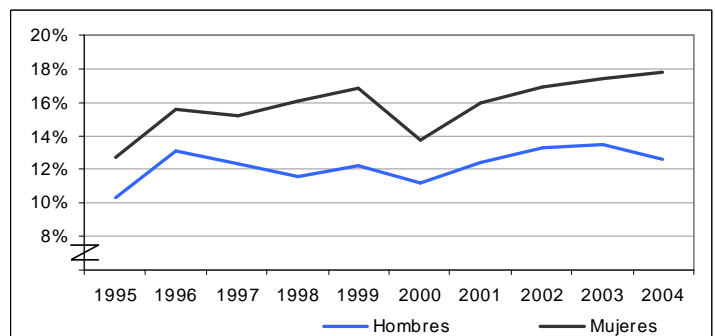
## LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE RE LOS GÉNEROS: ACUMULACIÓN DE RETOS”

En segundo lugar, en los últimos años se ha acentuado la dispersión de agendas y se han debilitado los procesos de capacitación acerca de los derechos de las mujeres; entre tanto, muchas tareas urgentes no se emprenden debido al insuficiente conocimiento científico sobre las circunstancias concretas en que las mujeres viven, trabajan y cumplen los diferentes papeles que la sociedad les ha asignado, a lo que se une el escaso análisis de los impactos diferenciados que provoca la omisa aplicación de normas a su favor.

En tercer lugar, la sociedad arrastra serios problemas en lo que concierne al reconocimiento de los derechos de las mujeres en la práctica, más allá del adelanto normativo y de los cambios en el discurso oficial. La igualdad social difícilmente se expresa en usos y costumbres socialmente vigentes; por el contrario, opera un doble discurso que reconoce derechos por un lado y los niega por otro, cuando se trata de concretar acciones que implican dar a las mujeres la posibilidad de ejercerlos a plenitud. Buen ejemplo de ello son las discrepancias que surgen alrededor de temas como condiciones y retribución del trabajo, participación política o salud reproductiva. Proteger y consolidar derechos sociales, económicos y políticos es quizás hoy por hoy, el mayor reto que tiene Costa Rica frente a sus habitantes. En el caso de las mujeres el desafío sin duda es aún mayor, por cuanto significa saldar una deuda histórica.

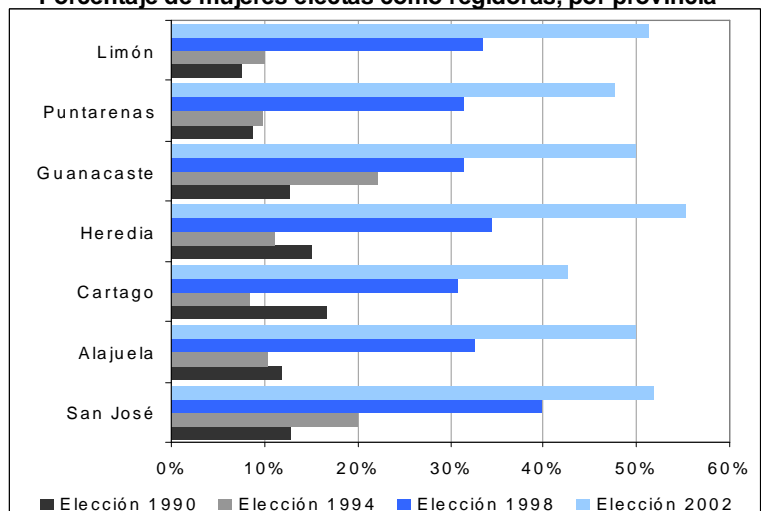
Al celebrarse en el 2005 tres décadas de trabajo por los derechos y la equiparación humana de las mujeres en el mundo, y en ocasión del décimo aniversario de la Conferencia de Beijing, el Programa Estado de la Nación consideró importante hacer un recuento de los principales cambios que en materia de brechas de género se dieron en el país entre los años 2000 y 2004. Ya en su séptima edición el Informe había incluido un capítulo especial dedicado al análisis de los principales desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros, con base en una evaluación del desempeño nacional durante el período 1990-2000, cuya publicación correspondió justamente al primer quinquenio de aplicación de los acuerdos establecidos en la Plataforma de Acción de Beijing, en 1995. La contribución especial realizada para esta undécima edición se complementa con una actualización de los indicadores más relevantes en materia de brechas de equidad entre los géneros, que se anexa en el Compendio Estadístico y la cual fue posible gracias a la valiosa colaboración del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

**Gráfico 1**  
Tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

**Gráfico 2**  
Porcentaje de mujeres electas como regidoras, por provincia



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO Í OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICASÍ

El desempeño general de la economía en el año 2004 no fue satisfactorio y tampoco muy distinto al de años recientes. El crecimiento económico -razonable en el contexto de las economías de la región latinoamericana- fue insuficiente para impulsar la creación de mayores oportunidades de empleo; la estabilidad se deterioró y las políticas de contención del gasto, aunque efectivas para reducir el déficit financiero del Gobierno, dejan serias dudas acerca de su sostenibilidad, ya que ese objetivo se logró a cambio de un deterioro en la capacidad del Estado para atender a los grupos más vulnerables, además de que ha repercutido en la postergación de inversiones en infraestructura pública, área en la que el país ya tiene un rezago importante.

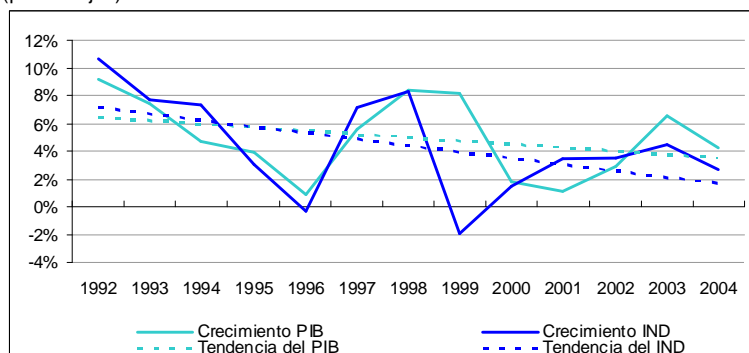
Cuatro hechos relevantes caracterizaron el año. Primero, la crisis de los fondos de inversión de marzo-abril sacudió fuertemente al sector financiero y generó grandes pérdidas en el valor de las carteras administradas, así como importantes retiros de los inversionistas institucionales e individuales. Segundo, el impacto acumulado de dos años de medidas de contención del gasto redujo aún más la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas. Tercero, se postergó -por otro año más- la aprobación de reformas estructurales que aumenten la carga tributaria. Y cuarto, se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, con el cual ha resurgido un debate nacional sobre la agenda de desarrollo del país a largo plazo.

### RESUMEN DE HALLAZGOS

#### El crecimiento se desacelera

En el 2004 la economía costarricense mostró una evolución medianamente satisfactoria. La **producción nacional y el ingreso nacional** crecieron, pero menos que el año anterior y que el promedio de la década; en términos per cápita, continúan siendo escasos. El PIB creció 4,2% frente a 6,5% del 2003 y el ingreso nacional disponible (IND) se incrementó menos de 1% en términos per cápita. Esta evolución se dio en un entorno internacional bastante dinámico, ya que el crecimiento mundial fue de 3,8% y de casi 6% en América Latina y el Caribe. Sin embargo, países respecto a los cuales Costa Rica tuvo un mayor crecimiento en el 2003 volvieron a ganar posiciones en el 2004; tales son los casos de Chile, con un crecimiento del 6,1%, y México con 4,4%.

Gráfico 3.1  
Tasa de crecimiento del PIB real y del ingreso nacional disponible real (porcentajes)



Nota: La línea punteada corresponde a la tendencia lineal del crecimiento del PIB y del IND, y muestra la dirección en la que se mueven las variables.

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con datos del BCCR.

La pérdida de dinamismo experimentada por la economía en el 2004 se explica principalmente por el comportamiento de los sectores manufacturero y agropecuario, que mostraron una desaceleración con respecto al 2003 y al promedio de la última década. Los servicios de construcción y los de comercio, restaurantes y hoteles crecieron a una tasa superior a la del año previo y permitieron contrarrestar la desaceleración en el crecimiento de todos los otros servicios, con lo que el **sector terciario** mantuvo el crecimiento del 2003 (5,9%) y se reforzó la ya existente tendencia a la terciarización de la economía.

La desaceleración del crecimiento en el 2004 obedece al comportamiento de la **demand externa**, elemento fundamental para el crecimiento de una economía pequeña como la costarricense. Esta demanda creció un 6,8%, frente a 12,3% en el 2003. En cuanto a sus componentes, las exportaciones de bienes se desaceleraron fuertemente, de 13,4% en 2003 a 6,4%, mientras las exportaciones de servicios registraron una tasa similar a la del año anterior (8,1% en el 2004).

### Se reducen las exportaciones amparadas a regímenes especiales

El **comportamiento de las exportaciones** en el 2004 muestra un cambio en relación con años recientes. Las exportaciones de bienes no amparados a regímenes especiales y las de servicios fueron las que más aportaron al crecimiento de las exportaciones, mientras que las de zonas francas registraron una contribución negativa; no obstante, en términos absolutos éstas siguen siendo las de mayor importancia.

Las **exportaciones tradicionales** han mostrado un comportamiento oscilante y, en general, con tendencia descendente, sobre todo por la reducción en los precios del café. Sin embargo, la combinación de los esfuerzos para diferenciar este producto en el mercado internacional, y la mejora del precio en el 2004, ha hecho que esas exportaciones presenten una notable recuperación en los últimos dos años. Una proporción cada vez mayor del grano costarricense obtiene precios superiores a las cotizaciones registradas en las bolsas internacionales. En particular, los diferenciales del café especial (Primer Pergamino, Chorro Europeo, Strictly Hard Bean) han aumentado sostenidamente hasta alcanzar un sobreprecio de 32,3 dólares por quintal en la cosecha 2004-2005.

Las exportaciones de banano se han venido reduciendo debido al impacto de fenómenos naturales y a la evolución de los precios internacionales. Aun así, ocupan el tercer lugar en importancia dentro de las exportaciones totales del país. Esta actividad se ha venido realizando en un ambiente de incertidumbre, por la decisión de la Unión Europea de modificar las condiciones de acceso de la fruta a ese mercado. La controversia en torno a este asunto -ya de larga data- ha sido objeto de arbitraje por parte de la OMC, que recientemente emitió un fallo a favor de los países productores de Latinoamérica.

### Crece la participación relativa de las exportaciones de servicios

En los últimos ocho años las **exportaciones de servicios** han venido incrementando su participación relativa en las exportaciones totales; en el 2004 llegaron a representar el 26,1%. La expansión del sector servicios, en particular los procesos de expansión del turismo y los servicios de *call centers* y *back office* son los factores que explican ese crecimiento.

La **industria del turismo** y sus posibilidades de crecimiento parecen prometedoras. Aumenta el número de visitantes (casi un millón y medio en el 2004) y las divisas generadas por esta actividad ascienden a 1.357,4 millones de dólares. Para aprovechar ese potencial, es

fundamental el desarrollo de actividades de promoción por parte de las instituciones que tutelan el sector, así como considerar si será necesario el desarrollo de mecanismos específicos de apoyo.

### **Cambios en el entorno mundial implican nuevos retos para la competitividad**

La **competitividad** de Costa Rica en los mercados internacionales se verá afectada en el corto plazo por la creciente participación de China en la economía mundial, dada la capacidad competitiva de este último país en términos de costos de mano de obra no calificada. En especial, las exportaciones de productos textiles pueden enfrentar una competencia muy fuerte, debido a la expiración, a fines del 2004, del Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV), al amparo del cual se venía desarrollando esa industria en Costa Rica y el resto de Centroamérica.

En relación con el mercado de la Unión Europea, la incertidumbre generada en el 2004 por la exclusión de ciertos productos de exportación bajo el **Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)**, se disipa con la entrada en vigencia del sistema **SGP Plus**, que da acceso preferencial a ese mercado a partir de finales del 2005 y hasta el 2008.

### **Diversificación de las exportaciones no logra atenuar las fluctuaciones de la demanda externa**

Los esfuerzos desplegados en materia de promoción y diversificación de las exportaciones no han sido suficientes para atenuar las fluctuaciones de la demanda externa y lograr un crecimiento sostenido. El 50% de las exportaciones totales de bienes está concentrado en siete productos y casi el 70% en veinte rubros, de los más de 3.600 que Costa Rica exporta actualmente. Esa alta concentración en pocos rubros relativiza el grado de diversificación de las exportaciones totales del país y su capacidad para enfrentar caídas en los términos de intercambio.

Las condiciones para el **fomento y atracción de inversiones** y para el desarrollo de las actividades de turismo enfrentan serios obstáculos, dadas las limitaciones que impone el estado de la infraestructura del país al desarrollo de los sectores productivos, y la incertidumbre sobre el régimen de incentivos para las empresas bajo zonas francas, ya que el actual sistema deberá ser desmantelado en el año 2007 y hasta la fecha no se cuenta con un esquema alternativo que resulte atractivo para los inversionistas foráneos. En su versión inicial, el proyecto de ley conocido como Reforma Fiscal . aún en discusión en la Asamblea Legislativa- preveía el establecimiento de un nuevo régimen de incentivos para las empresas de zonas francas; sin embargo, las propuestas en esta materia han ido cambiando en el proceso de discusión del proyecto y su futuro es aún incierto.

### **Tasas de interés reales negativas sobre los depósitos**

En el panorama general de las tasas de interés no se observan cambios importantes con respecto al 2003, salvo la disminución que registraron las aplicadas al sector vivienda, que no solo fueron inferiores a las tasas de los demás sectores, sino que alcanzaron su nivel más bajo de los últimos doce años. Es probable que este hecho explique el creciente y marcado dinamismo que experimentan las actividades de construcción, pese al fuerte aumento en los precios de este sector. En orden ascendente las tasas de interés para vivienda son seguidas por las correspondientes a la industria, las actividades agrícolas y otras como el comercio.



No obstante la tendencia a la disminución en las tasas que se viene manifestando desde enero de 2004, los márgenes de intermediación siguen siendo muy amplios y evidencian el problema estructural del sistema financiero ya mencionado en Informes anteriores. A esto hay que agregar otro problema fundamental que parecía haberse solventado con el proceso de reformas financieras: la presencia de tasas de interés negativas en términos reales que los intermediarios financieros han estado reconociendo sobre los depósitos. La persistencia de altos márgenes de intermediación y tasas reales negativas constituyen incentivos para la dolarización de créditos y depósitos, lo que refleja una alta vulnerabilidad del sistema ante eventuales ataques especulativos al tipo de cambio. De igual forma, esta situación restringe la capacidad del Banco Central para el manejo de la política monetaria.

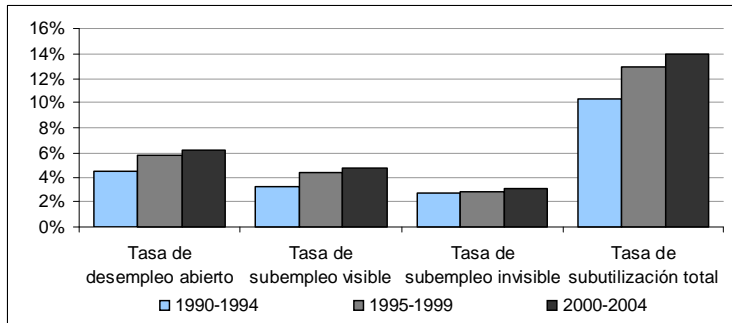
### La crisis de los fondos de inversión

Un hecho relevante acaecido en el 2004 fue el ajuste del mercado de títulos valores asociado a la burbuja especulativa que terminó con una **crisis de los fondos de inversión**. Esa situación mostró debilidades importantes en el **esquema de autorregulación** ejercido por la Bolsa Nacional de Valores, especialmente en términos de los estándares de conducta (ausencia de control y sanción ante posibles conflictos de interés), en el diseño de los sistemas de negociación y en los mecanismos de supervisión para evitar la manipulación de precios. En el ámbito de la **regulación bancaria**, el traslado de los recursos de los ahorrantes a los bancos comerciales y las compras de los activos financieros vendidos por los fondos por parte de los intermediarios financieros señala la conveniencia de fortalecer la regulación y la supervisión consolidada de los grupos financieros, sobre todo en cuanto a las condiciones y naturaleza de las transacciones intragrupo, los posibles conflictos de intereses y el impacto de esas transacciones sobre la gestión de riesgo del grupo y de los bancos comerciales propiamente dichos. La crisis también reveló que se deben mejorar las políticas de gestión de la deuda pública, con el fin de hacer más transparente y efectivo el mercado en el proceso de fijación de precios, y profundizar la eficiencia y la liquidez de los mercados secundarios de este tipo de activos financieros.

### El mercado de trabajo se mantuvo estancado y cayeron los salarios mínimos reales

En términos de **oportunidades para la población**, el año 2004 no representó mayores avances. El empleo mostró un crecimiento reducido (0,8% en el 2004) pero, dado que la tasa neta de participación se redujo de 55,5% en el 2003 a 54,4% en el 2004, el desempleo abierto disminuyó ligeramente (a 6,5%). En comparación con inicios de la década de los noventa, hoy el nivel de desempleo es más alto. Por su parte, el salario mínimo real cayó por tercer año consecutivo y la distribución del ingreso, si bien registró una leve mejoría, lo hizo en un contexto de deterioro del ingreso de todos los deciles. La incidencia de la pobreza alcanzó al 21,7% de los hogares.

Gráfico 3.10  
**Tasas de desempleo y subutilización**  
(porcentajes)



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con case en Sauma, 2005.

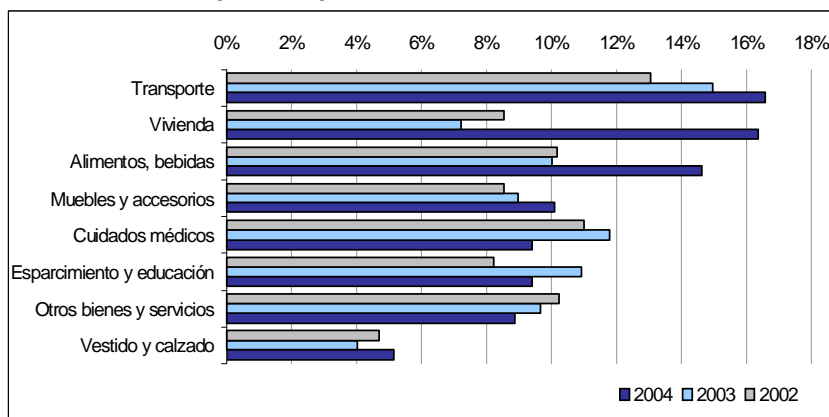
En el 2004 solo se crearon poco más de 13.000 nuevos puestos de trabajo, cifra muy baja en contraste con el promedio anual de los últimos diez años, cercano a 48.000 puestos (. Si se analiza el comportamiento de este indicador por rama de actividad, sobresale la pérdida de importancia relativa del sector agropecuario dentro del empleo total, e incluso en términos absolutos (de casi 265.000 ocupados en 1990 a 245.000 en el 2004). La industria también redujo su participación en el empleo total, aunque en términos absolutos las variaciones no fueron grandes. En sentido contrario destaca el fuerte aumento en la participación del empleo en comercio, restaurantes y hoteles, que se asocia al auge del turismo, pero también a las actividades informales, que en su mayoría son comerciales.

### Se deterioró la estabilidad

En el año 2004 la **tasa de inflación** llegó al 13,1%, la cifra más alta de los últimos ocho años y dos puntos porcentuales superior a la meta proyectada por el Banco Central. Este aumento no obedeció a desequilibrios adicionales en el mercado monetario que ejercieran presión sobre la demanda interna -los medios de pago experimentaron aumentos conforme a lo programado-, sino a un deterioro en los términos de intercambio, producto del incremento de los precios en los hidrocarburos y, en menor medida, de los materiales de construcción. Además contribuyó el aumento, más allá del 11%, de los precios regulados (agua y electricidad). Esta situación no solo se presentó en Costa Rica, sino también en otros países de la región; por ejemplo, en El Salvador la inflación se duplicó con respecto al 2003 y se estima que el 72% de ese crecimiento se explica por el alza en los precios del petróleo, que incidió de manera determinante en los precios del transporte y los alimentos. Lo mismo sucedió en otras naciones de América Latina, donde igualmente se hace referencia al impacto de los precios de *commodities* sobre los precios internos.

Gráfico 3.16

Tasa de inflación por componentes del IPC



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en el INEC.

**Equilibrio externo estable, pero frágil**

La balanza de pagos de Costa Rica mostró tres rasgos fundamentales durante el 2004: la ampliación de la brecha de balanza comercial (exportaciones menos importaciones de bienes), una recuperación, por segundo año consecutivo, de la cuenta corriente (exportaciones menos importaciones de bienes y servicios, renta y transferencias corrientes), debido a la mejora en la partida de servicios, y un cambio de tendencia en la cuenta de capitales, que disminuyó su superávit.

En el año bajo análisis el déficit de la cuenta corriente representó un 4,5% del PIB, mientras que en el 2003 había sido de 5,3%. Este resultado obedece al dinamismo de la actividad turística y al desempeño de las exportaciones de bienes, no obstante el deterioro en los términos de intercambio por los aumentos en los precios de los hidrocarburos y de algunas materias primas. Por su parte, el déficit de la balanza comercial mostró un incremento de casi dos puntos como porcentaje del PIB, al pasar de -6,5% en el 2003 a -8,0% en el 2004, lo cual es consecuente con el crecimiento en el valor de las compras externas.

Las transacciones de servicios registraron un aumento cercano al 9% en sus ingresos, en tanto que las compras externas por este mismo concepto crecieron solo un 7%. El resultado fue una mejora en el aporte neto de este sector a la cuenta corriente, básicamente por el dinamismo del turismo receptivo, los servicios de informática e información, los empresariales, profesionales y técnicos, y los relacionados con comisiones por compra-venta de mercancías. La cuenta de servicios pasó de representar el 4,8% como proporción del PIB en el 2003, a 5,1% en el 2004. A su vez, la cuenta de renta presentó una reducción con respecto al año anterior.

La cuenta de transferencias corrientes fue positiva y creció en términos nominales a una tasa cercana al 8%, principalmente por las remesas familiares provenientes de Estados Unidos (240 millones de dólares), que fueron superiores a las remesas familiares enviadas a Nicaragua (120 millones de dólares). En relación con el acceso al ahorro externo, se registraron menores flujos de capital, tanto público como privado, en comparación con los reportados para el 2003. Sin embargo, estos fueron suficientes para financiar el déficit de cuenta corriente e incrementar los activos de reserva en 80,3 millones de dólares.

### La dolarización de la economía constituye un frente de vulnerabilidad

La estabilidad de la economía tiene otro frente de vulnerabilidad: la dolarización de los **agregados monetarios**, que se asocia a una baja percepción de riesgo cambiario por parte de la población, dada la predictibilidad de la política de minidevaluaciones. La relación entre cuasidinero denominado en moneda extranjera y la liquidez total viene creciendo sostenidamente desde 1993 y alcanzó el 50% en 2004. La dolarización de la economía aumenta la exposición al riesgo cambiario y es un factor de gran fragilidad para el sistema financiero.

### La inversión extranjera directa crece nuevamente

Por otra parte, en el 2004 se dieron cambios en el **destino de la inversión extranjera directa (IED)**. Los sectores agrícola, comercial y financiero registraron un incremento con respecto a los años precedentes. En el primer caso esto fue producto del financiamiento neto concedido por las casas matrices de las empresas transnacionales, que ascendió a 45 millones de dólares, el 89% de la IED registrada en este sector. En las unidades empresariales dedicadas al comercio y a los servicios financieros destacaron los aportes de los socios y las utilidades reinvertidas. El sector industrial continúa siendo el principal destino de la inversión extranjera, la cual se concentra mayoritariamente en las zonas francas. De los 456 millones de dólares de IED orientados a la industria en el 2004, 401,9 millones se canalizaron hacia las zonas francas. Sin embargo, es importante mencionar que, desde hace ya varios años, la mayor parte de esos recursos corresponde a reinversiones de empresas ya establecidas en el país.

La **composición de los flujos de IED** ha variado en años recientes. La variación de capital y el **neto capital+ fueron**, a fines de los años noventa, los rubros más importantes de esta inversión. A partir del 2000 el rubro de utilidad acumulada o reinvertida adquiere mayor relevancia y se convierte en la principal fuente de recursos para las expansiones de las empresas.

### La deteriorada situación fiscal amenaza la estabilidad y el crecimiento

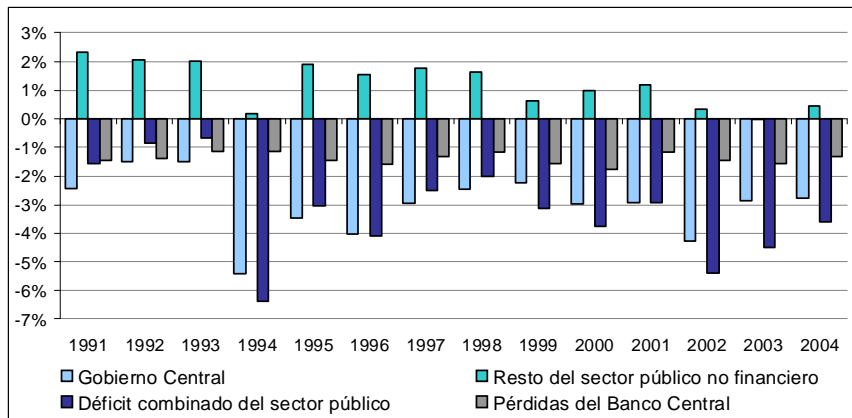
La situación fiscal del país se ha vuelto cada vez más compleja, en virtud del retraso en la aplicación de medidas que ofrezcan una solución de largo plazo al déficit fiscal. Por una parte, las reformas institucionales en materia de Hacienda Pública avanzan muy despacio y, por otra, no se ha logrado generar un consenso político claro sobre si la reducción y el control del déficit deben darse por un ajuste de los gastos, por un crecimiento de los ingresos, o por ambos.

El **desbalance fiscal** se agrava por la existencia de una deuda interna de gran magnitud, así como por los **disparadores+ del gasto** -salarios, pensiones e intereses- que ponen en riesgo la sostenibilidad de las políticas de contención de gasto aplicadas en los dos últimos años. Del lado de los ingresos, el país no solo sufre la escasez de recursos que impone una baja carga tributaria, sino que adicionalmente existen altas tasas de evasión fiscal.

En el 2004, el **déficit combinado del sector público** fue de 3,6% del PIB, el más bajo de los últimos tres años. Este resultado fue producto de la reducción en las pérdidas del Banco Central, que representaron un 1,3% del PIB, y de la disminución en el déficit del Gobierno Central al 2,8% del PIB, combinada con un superávit de alrededor de 0,4% del PIB en el resto del sector público no financiero.

Gráfico 3.22

**Déficit fiscal del sector público combinado y sus componentes, en relación con el PIB (porcentajes)**



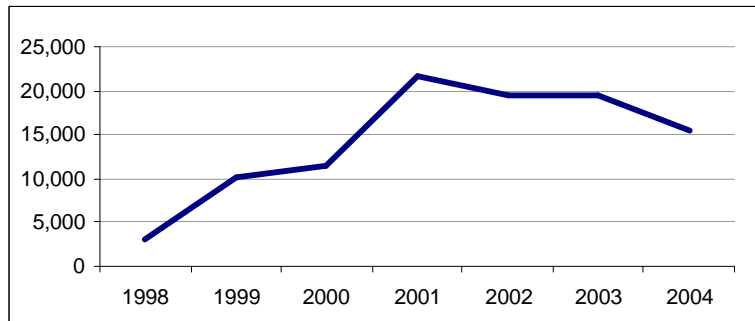
Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

En el 2003 el Gobierno adoptó una política de **contención del gasto público** sustentada en dos pilares fundamentales: por un lado, una reducción de la inversión social, particularmente la relacionada con los programas que se desarrollan a través del FODESAF, y por otro, una disminución en las transferencias al CONAVI para la inversión en infraestructura vial.

Gráfico 3.30

**Ingresos recibidos por el MOPT-CONAVI**

(colones constantes de 1995)



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en LANAMME-UCR, 2005.

La contención del gasto público, si bien dio ciertos grados de libertad para ajustar los resultados del año 2004 a niveles razonables en materia de déficit fiscal, pone en peligro las inversiones de mediano y largo plazo, tanto en capital humano -reducción de la pobreza y la vulnerabilidad social- como en infraestructura, ambas vitales para el desarrollo y el bienestar de la población.

Otro hecho relevante asociado con el **comportamiento fiscal** del año 2004 es la permanencia de una relación entre los ingresos y el PIB muy cercana a la registrada en el 2003, pese a que ya no está vigente la Ley de Contingencia Fiscal. El nivel de carga tributaria se logró mantener, no obstante la caída en los ingresos por el impuesto selectivo de consumo y una desaceleración en el crecimiento del impuesto de renta y otros, gracias a una sustantiva mejora en la recaudación de los impuestos de aduanas y de ventas.



## Se acumulan déficit en la infraestructura, en un entorno de restricciones fiscales

Desde el año 2002, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica tiene a su cargo la evaluación del estado de la red vial nacional, a través de parámetros como el **índice internacional de regularidad superficial (IRI)** y las mediciones de **deflectometría** o FWD. El IRI se relaciona con la condición de la superficie de la carretera; es un indicador del nivel de servicio que proporciona la vía y que tiene una alta incidencia en el costo de operación de la flota vehicular. Aunque los resultados comparativos de las mediciones realizadas mostraron una mejoría en el 2004, en más del 60% de la red nacional persisten condiciones de servicio regulares o malas y solo un 33% se encuentra en buenas condiciones. Por su parte, el parámetro de deflectometría se relaciona con la capacidad estructural del pavimento; en el 2004 el país contó por primera vez con la evaluación del 100% de la red vial nacional por este método de análisis y, al igual que en la evaluación del IRI, los resultados indican que más de la mitad (64%) de la red vial nacional se encuentra en mala o pésima condición, un 22% en estado regular y apenas un 14% se puede considerar en buenas condiciones.

En el 2004 se realizó además la primera evaluación del 21% de la red vial nacional mediante el **parámetro de fricción**, que determina las zonas con potencial peligro de deslizamiento para los vehículos que circulan cuando la superficie del pavimento está mojada, así como la pérdida de las características superficiales del pavimento (textura) con el paso del tiempo y bajo la acción del tráfico. Cabe advertir que esta evaluación se efectuó en tramos de carretera que previamente habían mostrado mejores valoraciones de IRI y FWD (las que están en mejor estado). Casi la cuarta parte de las carreteras examinadas (24,3%) presenta grados serios de peligrosidad; el 41,0% es poco deslizante y el 34,7% es seguro.

En 1998 surgió la figura de la concesión como la posible solución privilegiada para atender las demandas del desarrollo, conservación, mantenimiento y operación de la red vial nacional. Sin embargo, la concesión se ha planteado para un total de 359,3 kilómetros, que representan el 4,9% de la red vial nacional, por lo que no es de esperar que este mecanismo, por sí mismo, contribuya a resolver el problema del 60% de la red en mal estado superficial y estructural, el del mantenimiento periódico para evitar el deterioro del 40% restante, o la modernización de ambos.

## Modestos avances en los programas de apoyo a las PYME

La aprobación, en abril del 2002, de la Ley para el Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (nº 8262, conocida como Ley PYME) generó grandes expectativas con respecto al desarrollo futuro de las micro y pequeñas empresas, incluyendo su incorporación al esfuerzo exportador, y vino a complementar una serie de acciones aisladas que se venían realizando para fomentar los encadenamientos productivos. Las disposiciones de la nueva normativa en cuanto a acceso a fuentes de financiamiento, avales y garantías, así como el marco institucional de apoyo a este sector, implican un conjunto de tareas que se pusieron en marcha en el año 2004 y que condujeron al inicio de la definición de una política de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

La Ley PYME estableció una serie de obligaciones que debían cumplirse en plazos definidos. En el 2004 el MEIC creó la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME); además se instauró el Consejo Asesor PYME, se promulgó el reglamento de la Ley 8262 y se inició una serie de acciones tendientes a conformar la Red de Apoyo a las PYME. Esta última se puso en marcha en abril del 2004, con la participación del INA, el programa BN-Desarrollo

del Banco Nacional, el ITCR, PROCOMER y la Cámara de Industrias de Costa Rica. Desde entonces se han integrado otras instituciones: BPDC, ACORDE, FUNDES, REDCOM, CAATEC, BCAC, UCR, UNA, IMAS, JAPDEVA, Zona Económica Especial (ZEE) de la Región Huetar Norte, y otras más están en proceso de incorporación.

El número de PYME inscritas en DIGEPYME no llega a 300, y los fondos asignados por ley y administrados por el BPDC no muestran dinamismo, a pesar de que existe disponibilidad. El fondo de garantías alcanzó la meta de los 9.000 millones de colones en octubre del 2004 y el fondo de financiamiento tiene en cartera 1.626 millones de colones. Al 31 de diciembre del 2004, el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME) reportó solo 16 operaciones, por un monto de 132 millones de colones en crédito y 46,6 millones en avales. Por su parte, el fondo de financiamiento registró apenas una operación crediticia, por 5,9 millones de colones. Estos resultados demandan una profunda reflexión acerca del tipo de PYME elegibles, los criterios utilizados para asignar los recursos y la disposición de otros intermediarios financieros para hacer uso de los fondos que la Ley PYME ubicó en el BPDC.

Es claro que la Ley PYME apenas empieza a evidenciar avances y logros, y falta mucho para que el proceso se consolide. La mayor parte de los requisitos iniciales que exigió la Ley se ha cumplido y, con la creación de la DIGEPYME, el MEIC ha adquirido mayor capacidad de gestión interna y atención regional. No obstante, aún hay retos y el tema de la participación de las PYME en las compras del sector público es una tarea pendiente de central importancia.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO Í ARMONÍA CON LA NATURALEZAÍ

Como en los otros campos de la vida económica y social, durante el 2004 el desempeño ambiental del país estuvo marcado por el tema energético. Por un lado, fuertes incrementos en los precios de los hidrocarburos (más del 30%) encontraron una sociedad con patrones de consumo poco sostenibles y una flota vehicular que continuó en aumento, y que supera ya las 950.000 unidades. Por otro lado, el escaso crecimiento de la capacidad instalada para la producción hidroeléctrica, de apenas 1,2% *versus* una expansión del 4,4% en el consumo, abrió el debate nacional acerca de los riesgos de desabastecimiento que podrían darse a futuro con este tipo de energía, y la importancia económica y ambiental que tiene para Costa Rica desarrollar fuentes alternativas.

### RESUMEN DE HALLAZGOS

#### **Avances hacia una mejor gestión de las áreas protegidas**

Pese a sus logros, el país enfrenta limitaciones crecientes para proteger su patrimonio natural, y una complejidad cada vez mayor de los problemas asociados al desarrollo urbano. Dos temas centrales en este ámbito son la carencia de recursos para la gestión de las áreas silvestres protegidas (ASP) y el pago de la deuda estatal por la adquisición de tierras con fines de conservación.

El Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC), del MINAE, está desarrollando varias iniciativas para solucionar su escasez crónica de recursos. En el 2004 comenzaron a ejecutarse los planes financieros elaborados en el 2003 para cada una de las ASP. Un diagnóstico inicial determinó que el SINAC requiere un presupuesto mínimo de 19.000 millones de colones, que incluyen la contratación de 309 guardaparques adicionales y el pago de tierras en reservas biológicas y parques nacionales, que el Estado está obligado a cubrir en su totalidad. Sobre este último punto, en el 2004 se canceló un 1,7% de lo adeudado, con lo que el saldo pendiente es de 23.648 millones de colones. Para el conjunto de las ASP se desembolsaron casi 2.000 millones de colones, correspondientes a 3.272,76 hectáreas.

#### **Se refuerza la importancia de los corredores biológicos en la protección del territorio**

Una estrategia que ha posibilitado mejorar la protección de las especies y ecosistemas que resguardan las ASP, sin que esto represente la adquisición de terrenos adicionales, es el desarrollo de corredores biológicos con la participación de las reservas naturales privadas. De las 110 reservas de este tipo que existen en el país, 33 forman parte de estos corredores y contribuyen con la protección de 48.851 hectáreas.

En el 2004 se lanzó la iniciativa de conformar el Corredor Marino de Conservación del Pacífico Tropical Oriental, con la participación de los gobiernos de Costa Rica, Panamá, Ecuador y Colombia, y el apoyo de más de cincuenta organizaciones internacionales y regionales. El corredor consiste en un anillo submarino de varios kilómetros de longitud y más de doscientos kilómetros de amplitud, compuesto por cinco archipiélagos: Galápagos (Ecuador), Coco (Costa Rica), Malpelo y Gorgona (Colombia) y Coiba (Panamá), además del Parque Nacional Las Baulas, en territorio costarricense. La iniciativa es única en el mundo; protege algunos de los hábitats marinos de mayor biodiversidad del planeta y varias especies amenazadas o en peligro de extinción, como la ballena azul y la tortuga baula.

### **Amenazas a la biodiversidad**

Diversas amenazas ponen en riesgo los logros obtenidos en la gestión del patrimonio natural del país. Una de ellas es la presión para segregar áreas protegidas y utilizarlas para el desarrollo de proyectos turísticos privados, como la construcción de hoteles y marinas en refugios de vida silvestre. Dos casos son las iniciativas de ley para segregar playa Rey, en el Parque Nacional Manuel Antonio y la Zona Protectora Tivives. También preocupa el otorgamiento de permisos municipales en la zona de protección marítimo-terrestre. El turismo masivo y la urbanización extensiva, tanto en la zona marítimo-terrestre como en las áreas aledañas a las ASP, constituyen una gran presión para las áreas costeras y los acuíferos.

Otra amenaza que se ha agravado es la captura de animales silvestres y la poca capacidad institucional (recursos e infraestructura) para el manejo de ejemplares decomisados. Los tres centros de rescate que reciben especies decomisadas dejaron de hacerlo a finales del 2004, por falta de capacidad.

Una amenaza de distinta índole reportada en el 2004 es el crecimiento de la población del alga tóxica *Caulerpa sertularioides*, que está afectando las comunidades coralinas de bahía Culebra.

### **Importantes avances en el conocimiento de la biodiversidad durante el 2004**

- Se actualizó la lista de animales en peligro de extinción o con poblaciones reducidas. Este registro incluye 79 especies de mamíferos, de las cuales 51 ya estaban en alguna lista oficial y 28 son nuevas especies añadidas.
- Inició el proceso de actualización de la propuesta *Grúas+*, que data de 1995-1996 y consiste en un esfuerzo de ordenamiento territorial tendiente a establecer estrategias de conservación en el territorio nacional. Con la formulación de *Grúas 2+* se espera dar seguimiento a esta iniciativa a partir del 2005.
- El proyecto ECOMAPAS está desarrollando un mapa de caracterización de ecosistemas en bosques, manglares, humedales, matorrales, herbazales, páramos, plantaciones forestales, cultivos agrícolas, tierras yermas, poblados y cuerpos de agua. Hasta el momento se ha cubierto el 44% del territorio nacional.
- Como parte del Programa Conjunto INBio-SINAC se iniciaron cinco estudios ecológicos en las áreas de conservación Arenal-Tempisque, La Amistad-Pacífico, Península de Osa, La Amistad-Caribe y Tempisque.
- El INBio catalogó 1.545 especies, de las cuales 424 son nuevas para la ciencia. Esto representa un 7,25% de crecimiento con respecto al 2003, para un total de 22.843 especies registradas desde 1989 en el Inventario Nacional de Biodiversidad.

### **Se diversifican los usos de la biodiversidad**

En el 2004 por primera vez el uso de la biodiversidad produjo regalías; por este concepto una empresa nacional pagó al SINAC y el INBio 201.557 colones que serán destinados a conservación e investigación.

Otros usos de la biodiversidad que se han venido desarrollando en el país son las exportaciones de pupas de mariposa, que ascendieron a 1.363.048 dólares en el 2004, y las de

peces exóticos capturados en el mar. Con respecto a esta última actividad, diversas ONG han expresado preocupación por la falta de conocimiento sobre las poblaciones de las especies que se extraen y la capacitación de los buzos artesanales.

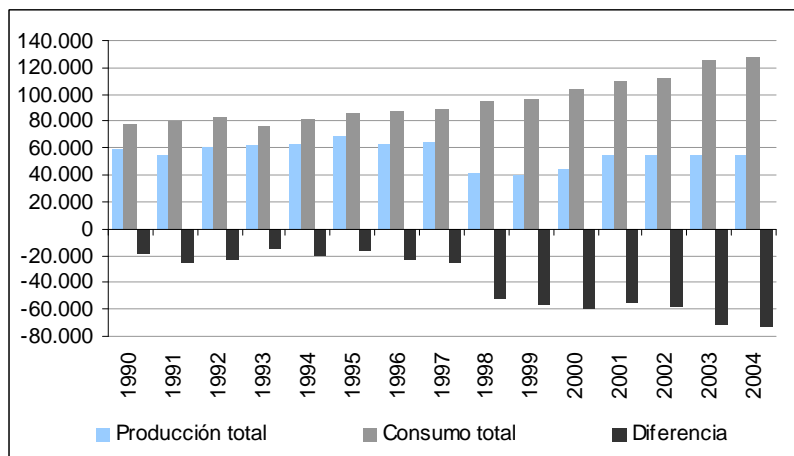
Un estudio reciente calculó que el aporte de los parques nacionales a la economía costarricense equivale a un 6,1% del PIB. Sin embargo, las visitas a las áreas protegidas por el Estado no crecen en la misma proporción en que lo hace el turismo que llega al país, probablemente por efecto de la gran oferta existente en el ámbito de las reservas privadas.

### Recurso energía: el consumo crece más rápido que la producción

Durante el 2004, los precios internacionales de los energéticos importados registraron niveles históricamente altos. Los hidrocarburos empleados en el sector transporte aumentaron en promedio un 39% con respecto al 2003. De esta forma, las importaciones en este rubro fueron equivalentes a un 11% de los ingresos nacionales por exportaciones y la factura petrolera creció un 38,8%, al pasar de 525 millones de dólares a 729 millones entre 2003 y 2004. Pese a ello, el consumo se incrementó en 3% y ascendió a 15.685.416 barriles.

El aumento en los precios y el lento crecimiento en la capacidad instalada para la generación de electricidad han motivado la búsqueda de fuentes de energía alternativa, la expansión de la capacidad de generación eléctrica del sector privado e iniciativas gubernamentales que intentan reducir el consumo de hidrocarburos, mediante el uso de fuentes alternativas como los biocombustibles. En el sector transporte se plantea la producción de biodiesel a partir de recursos biomásicos, como aceite de palma africana y vinagre de banano, entre otros.

Gráfico 4.2  
**Producción y consumo total de energía**  
(terajulios)



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con datos de la Dirección Sectorial de Energía.

En materia de electricidad, la CNFL y una empresa privada desarrollan un innovador proyecto que produce energía a partir del gas metano emitido por el relleno sanitario de Río Azul; la capacidad instalada es de 3,7 MW, que permitirían atender anualmente a 8.000 clientes, por un período de diez años. En el 2004, 26 generadores privados aportaron 178,4 MW a la producción de energía eléctrica del país.

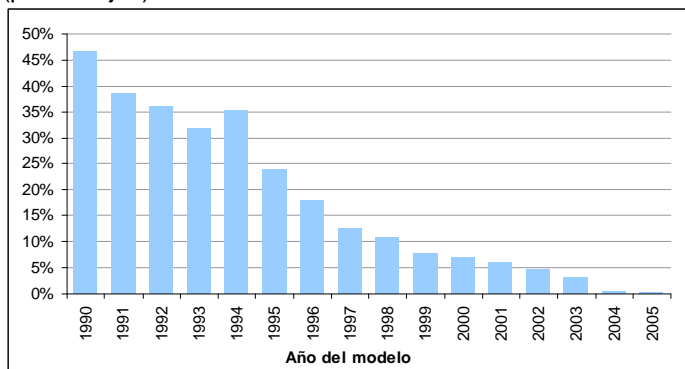


### Recurso aire: mediciones de contaminación sobrepasan los límites recomendados

Con respecto a la calidad del aire, el monitoreo que realiza la UNA en coordinación con la Municipalidad de San José revela que, en algunos puntos de la capital, la presencia de contaminantes sobrepasó el límite recomendado por la OMS como promedio mensual durante todos los meses entre octubre de 2003 y octubre de 2004. Esta situación se atribuye al alto flujo vehicular, derivado a su vez del crecimiento de parque automotor, estimado en un promedio de 8,3% anual para el período 1994-2004. Los esfuerzos por controlar las emisiones vehiculares parecen estar contribuyendo a evitar un aumento en la contaminación atmosférica. Un estudio basado en 100.000 pruebas de revisión técnica para vehículos de gasolina en la GAM estima una reducción del 47% de las emisiones de dióxido de carbono.

Gráfico 4.5

**Rechazos por defectos asociados al control de emisiones en vehículos de primer ingreso al país, según año del modelo<sup>a/</sup>**  
 (porcentajes)



a/ Vehículos revisados entre enero del 2004 y mayo del 2005.

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Riteve SyC, 2005.

Por otra parte, una investigación del Proyecto Aire Limpio, del Ministerio de Salud, revela que los costos derivados de la contaminación del aire en la GAM, por su impacto en la salud (incluyendo mortalidad, enfermedades respiratorias y días de incapacidad), se calculan en 92.246 millones de colones por año.

A inicios del 2005 entró en vigencia el Protocolo de Kyoto, que busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que inciden en el calentamiento del planeta. Este tratado incluye mecanismos que permiten la adquisición de nuevas tecnologías y recursos mediante el pago de servicios ambientales. Costa Rica tiene ventajas para aprovechar estos mecanismos, por haber desarrollado el marco institucional en este campo y por contar con experiencia, especialmente en el área de energía limpia.

### Alta producción de desechos sólidos versus aisladas iniciativas de manejo

Costa Rica carece de una política nacional sobre desechos sólidos, un problema que ha llegado a ser fuente de conflictos en distintas regiones. Ante esta situación lo que prevalece son iniciativas que -aunque aisladas- representan avances importantes. Algunas municipalidades e instituciones públicas y privadas enfrentan el problema con el establecimiento de programas de manejo de desechos. Entre ellas se encuentran las municipalidades de San José (en el área de educación ambiental), Naranjo, Escazú y Esparza, algunos parques nacionales, los hospitales, las universidades estatales y diversas instituciones públicas y privadas.

### **Recurso forestales: avances en el monitoreo y control de amenazas**

La Estrategia para el Control de la Tala Ilegal (ECTI), del MINAE, está dando sus frutos. Se ha desarrollado un exitoso programa basado en el uso de sistemas de posicionamiento global satelital (GPS), cartografía digital y equipo electrónico para el control del transporte de madera y el seguimiento al trámite de permisos forestales. En el 2004 se llevó a cabo un operativo especial en la zona de río Banano en Limón, con el apoyo del Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio Público y la Brigada de Control Forestal de la Subregión Norte, que llevó a la presentación de denuncias penales y el decomiso de madera y maquinaria por un valor cercano a doce millones de colones. También se inició un proyecto piloto en la zona de Sarapiquí, para determinar cambios en el uso del suelo. La experiencia tuvo buenos resultados, por lo que se decidió ampliarla a otras zonas del país.

En cuanto al pago de servicios ambientales (PSA), el programa no está logrando incentivar la reforestación, aunque sí la protección del bosque existente. De las 86.500 hectáreas contratadas por FONAFIFO en el 2004, cerca del 96% correspondió a la modalidad de PSA por protección de bosque.

Entre tanto, ha seguido creciendo el porcentaje de madera autorizada proveniente de plantaciones forestales, que pasó de abastecer el 5% del consumo nacional en 1990 a 64% en el 2003. No obstante, se mantiene el riesgo, ya reportado en el Décimo Informe, sobre la posible escasez de este tipo de madera a partir del 2008.

### **Surgen prácticas sostenibles en la producción agropecuaria**

En respuesta a la creciente vulnerabilidad del país por la degradación y la contaminación, han surgido prácticas de producción agropecuaria amigables con el ambiente. Así por ejemplo, existen 10.682 hectáreas certificadas en la producción agrícola orgánica, las cuales se concentran mayoritariamente en la provincia de Limón. También hay áreas en proceso de transición de agricultura convencional a orgánica (229 hectáreas en el 2004). En materia de producción animal se están adoptando técnicas como el mejoramiento del almacenamiento de estiércol, la construcción de lagunas de oxidación, el empleo de biodigestores y el uso regulado de estiércol como abono orgánico.

Cuadro 4.7  
**Área cultivada con productos orgánicos certificados. 2004**

Producto	Hectáreas	Porcentaje
Cacao+banano	4.439,0	41,1
Banano	1.973,0	18,2
Café	1.972,0	18,2
Cítricos	956,8	8,8
Mora	700,0	6,0
Caña de azúcar	270,0	2,5
Cacao	240	2,2
Sábila	95	0,8
Piña	55,8	0,5
Arroz	43,5	0,4
Hortalizas	28,3	0,2
Plantas medicinales	17,4	0,1
Otras frutas	8,8	0,0
Coco	0,2	0,0
<b>Total</b>	<b>10.800</b>	<b>100</b>

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en MAG, 2005b.

### Recurso agua: calidad de las fuentes de agua sufre deterioro

Si bien en el período 2003-2004 se logró aumentar la cobertura de agua de calidad potable, del 79,5% al 82,8% de la población, este y otros logros puntuales en materia de recursos hídricos son amenazados en el largo plazo por el gradual deterioro de las fuentes de agua subterránea en distintas partes del territorio nacional.

Factores como la ausencia de políticas de planificación urbana, el aumento de la densidad de la población, la falta de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, así como el uso extendido de agroquímicos, inciden fuertemente en la calidad de las aguas. Estudios específicos siguen confirmando el deterioro del recurso hídrico en diversos puntos del país. Dos ejemplos son los reportes que indican que, en algunos pozos y manantiales de la GAM, las concentraciones de nitratos han alcanzado en al menos una ocasión el nivel máximo recomendado por las autoridades de salud (50 mg/l expresado como NO<sub>3</sub>), y los resultados de investigaciones que aportan evidencias de intrusión salina en acuíferos de Tamarindo, Sámara y Jacó.

### Recursos marino-costeros: producción acuícola superó la pesca total en el 2004

En el 2004 la pesca total mostró una reducción de 22% con respecto al 2003, fundamentalmente por la disminución en la captura de especies pelágicas. En contraste, la producción de acuicultura por primera vez superó el volumen de pesca total del país. Esta actividad creció un 21,4%, al pasar de 20.248 a 24.583 toneladas métricas entre 2003 y 2004, como resultado de un aumento de 29,3% en la producción de tilapia. En el último año la siembra de tilapia se incrementó en 198 hectáreas, todas localizadas en la región de Guanacaste, donde se aprovechan las aguas del Proyecto de Riego Arenal Tempisque.

En materia de protección de áreas costeras, el premio **Bandera Azul Ecológica** experimentó un retroceso, al descender el número de playas galardonadas, de 56 en 2003 a 50 en 2004. Entre

las localidades que perdieron esta distinción se encuentran tres playas de la provincia de Puntarenas que son afectadas por los desechos que arrastra el río Tárcoles desde el Valle Central.

### **Nueva Ley de Pesca y Acuicultura**

A principios del 2005 se aprobó la nueva Ley de Pesca y Acuicultura, cuyo objetivo es fomentar y regular la actividad pesquera y acuícola en las diferentes etapas de captura, extracción, procesamiento, transporte, comercialización y aprovechamiento de las especies acuáticas y, a la vez, garantizar la conservación, protección y sostenibilidad de los recursos. Esta normativa viene a llenar vacíos legales que impedían castigar la pesca ilegal en aguas nacionales, entre otros aspectos. Además incluye regulaciones para proteger especies marinas afectadas por las prácticas de pesca, como las tortugas y los tiburones.

### **Sin cambios en el perfil de riesgos**

En el 2004 el perfil de los desastres observado en Costa Rica se ajustó al patrón de los últimos años, según el cual las inundaciones, los deslizamientos y los vendavales, en ese orden, abarcan el mayor número de registros. De 749 eventos reportados en el año, 37 correspondieron a un único sismo ocurrido en noviembre, que afectó a varias provincias y además generó 14 deslizamientos. El 63% de los registros se debió a inundaciones (471), un 26% a deslizamientos (195), un 8% a vendavales (59) y un 3% a otros sucesos. San José concentró la mayoría de los eventos y Desamparados se mantuvo como el cantón con más registros. En total, 72 cantones sufrieron algún grado de impacto por un evento en el que intervino un fenómeno de tipo hidrometeorológico o geológico. En lo que concierne a inundaciones, el 25% de las reportadas involucró problemas en el alcantarillado, situación que se presentó en 67 cantones.

### **Riesgos latentes por accidentes tecnológicos e incendios**

La diversificación de las actividades productivas y la transformación de la estructura urbana generan nuevos escenarios de riesgo, de lo cual son ejemplo los accidentes tecnológicos. Durante el 2004, el Cuerpo de Bomberos atendió 739 casos relacionados con escapes de gases (92%), derrames de combustible líquido (3%) y materiales peligrosos (5%). Por su parte, el Ministerio de Salud atendió e investigó 34 accidentes tecnológicos, seis más que en 2003, entre eventos relacionados con plaguicidas (11), líquidos inflamables (7), cloro (6), amoníaco (2), explosivos (1) y otros (8). Se mantiene la tendencia a que los accidentes más frecuentes sean los originados en el manejo de plaguicidas y líquidos inflamables.

Otro evento de consecuencias múltiples es el incendio estructural. Según un estudio del INS, en los últimos meses de 2004 se produjo un incremento en las salidas de asistencia de los bomberos a asentamientos en precario del Área Metropolitana de San José, por motivos de incendio. Las condiciones en que se desarrollan estos grupos habitacionales presentan factores de riesgo agravados para que se produzcan incendios de graves consecuencias.

### **Indicadores internacionales de gestión del riesgo**

En el 2004 se presentaron los resultados de dos esfuerzos internacionales tendientes a crear indicadores para la gestión del riesgo, los cuales fueron aplicados en el país. Según uno de ellos, el índice de gestión del riesgo (IGR), entre 1985 y 2003 Costa Rica logró una importante mejoría en la reducción de riesgos, al pasar de un desempeño bajo a uno notable; la

intervención de cuencas hidrográficas y su protección, el mejoramiento de viviendas, la reubicación de asentamientos de zonas propensas a desastres y la actualización y control de la aplicación de normas y códigos de construcción fueron los aspectos más significativos. En cuanto a la evaluación y mapeo de amenazas, se pasó de un desempeño incipiente a uno notable. Otros aspectos de la identificación del riesgo, como el monitoreo de amenazas y el pronóstico y evaluación de vulnerabilidad y riesgo, tuvieron cambios leves: de incipiente a apreciable y de un nivel bajo a uno incipiente, respectivamente. La organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada pasó de baja a apreciable. En los indicadores de fondos de reservas para el fortalecimiento institucional y de localización y movilización de recursos de presupuesto también se presentaron pequeños cambios, de incipientes a apreciables.

### **Sociedad civil y gestión ambiental**

La gestión ambiental ha sido beneficiada por la cooperación entre los sectores público y privado. En conjunto, los esfuerzos privados de protección representan el 8,3% del territorio nacional en varias modalidades. Asimismo, los aportes del sector privado han facilitado la gestión y vigilancia de las áreas protegidas estatales, como lo demuestran el financiamiento de guardaparques y la donación de 19.293 días de trabajo voluntario aportados por la Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas (ASVO) en el 2004, equivalentes al trabajo anual de 53 funcionarios guardaparques del SINAC a tiempo completo.

En el marco de la institucionalidad para la participación ciudadana en materia ambiental, un estudio reciente señala fortalezas en la legislación nacional en cuanto a la apertura de espacios participativos, pero debilidades en los mecanismos para usarlos. Por un lado, la Constitución Política reconoce una serie de derechos y garantías, tanto individuales como colectivos, para promover la participación directa o indirecta de la ciudadanía; por otro, se carece de procedimientos que faciliten e impulsen el concurso de la sociedad civil en la elaboración de estrategias, programas, políticas y planes.

En contraste con lo anterior, la participación ciudadana es activa en espacios informales. Los vecinos son el principal grupo involucrado en acciones colectivas en defensa del ambiente, y en ocasiones han logrado en ocasiones revertir las decisiones tomadas en espacios formales. En la mayoría de los casos recientes, los enfrentamientos se caracterizan por darse entre las comunidades y el sector privado, con mediación del Estado.

### **Mecanismos de control y denuncia ambiental**

**Nuevo reglamento en la SETENA.** En junio del 2004 se publicó el nuevo reglamento sobre procedimientos para la presentación y evaluación de los estudios de impacto ambiental, que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). Con este instrumento se busca corregir debilidades identificadas en cuanto a tiempos de respuesta, claridad de las reglas de evaluación, organización interna, participación ciudadana y coordinación interinstitucional. Además se espera disminuir la presión de trabajo de la Secretaría, mediante la categorización de los proyectos y el énfasis en aquellos de mayor trascendencia ambiental.

**Denuncias ambientales.** Las actividades de construcción constituyeron en el 2004 el principal motivo de las denuncias ambientales presentadas ante la Sala Cuarta y el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA). En efecto, la revisión de una muestra de expedientes del TAA revela que las tres causas más frecuentes de denuncia son las construcciones, seguidas por los



movimientos de tierra y la tala ilegal de árboles. En este último caso, un 29% de las denuncias correspondió a la provincia de Limón.

### Conflictos ambientales por uso de los recursos

La presión por el uso de recursos naturales escasos y vulnerables, en un contexto de competencias institucionales dispersas, facilita el surgimiento de conflictos. Además, las instancias formales no canalizan todas las preocupaciones ambientales, por lo que a menudo los problemas se resuelven fuera del marco institucional o en el nivel judicial. Durante los últimos años se han presentado serios antagonismos relacionados con los recursos ambientales compartidos, entre los cuales el agua destaca como el más disputado. En este sentido destacan el conflicto asociado al desarrollo de proyectos turísticos y el uso del acuífero del río Nimboyores, en Santa Cruz; la controversia en torno a planes constructivos en zonas de recarga y descarga de mantos acuíferos en Poás; los enfrentamientos entre vecinos de la comunidad de Monteverde, por una concesión para la extracción de agua en dos de las principales quebradas de la zona, y varios casos vinculados al tema hidroeléctrico, sobre el cual se estima que cerca de 27 proyectos privados amparados a la legislación actual han dado lugar a movilizaciones sociales en todo el país.

Cuadro 4.17

#### Algunos temas debatidos en conflictos ambientales. 2004

Tema	Algunos casos registrados
Minería a cielo abierto	Vecinos de Miramar contra empresa Ríos Minerales, Metales Procesados MRW S. A. y Glenclairn Grupos ambientalistas contra empresa interesada en extraer oro en Crucitas de Cutris
Contaminación	Vecinos de Ciruelas y Turrúcares, por la contaminación del río Siquiares Vecinos de Calle Flores de Belén, por la contaminación producida por fabricas privadas Hospital Max Peralta, por la contaminación sónica Plebiscito en San Ramón, para la suspensión de permisos de funcionamiento de granjas avícolas
Recolección de desechos	Problemas de basura en las orillas del río Pacuare Comunidad de Sámará contra la Municipalidad de Nicoya, por recolección de basura Vecinos de Guápiles por basura en las inmediaciones de la antigua biblioteca Vecinos de Tibás y Montes de Oca, por falta de recolección de basura
Oposición a proyectos hidroeléctricos	Vecinos de Turrialba y varias ONG, contra planta hidroeléctrica en el río Pacuare Vecinos de Tucurrique, contra proyecto hidroeléctrico La Joya
Aleteo de tiburones	PRETOMA y ONG, en favor de la eliminación del aleteo de tiburón y contra la descarga de aletas en muelles privados
Manejo y conservación de fauna	APREFLOFAS contra la fundación administradora del Zoológico Simón Bolívar y el Centro de Conservación Santa Ana, por el estado de las jaulas y el hacinamiento de los animales APREFLOFAS, en favor de la eliminación de la caza deportiva Comunidades del río San Carlos, por mortandad de peces causada por apertura de embalse del ICE y por derrame de melaza

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Mora et al, 2005 y fuentes periodísticas.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO Í FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

El 2004 fue un año de retrocesos en el desempeño democrático, especialmente en materia de representación política responsable y en la capacidad de acción institucional del Estado. Los escándalos de corrupción relacionados con dos de las principales instituciones autónomas del país -el ICE y la CCSS-, que vincularon a tres expresidentes de la República y a estructuras de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, generaron una coyuntura de gran incertidumbre política.

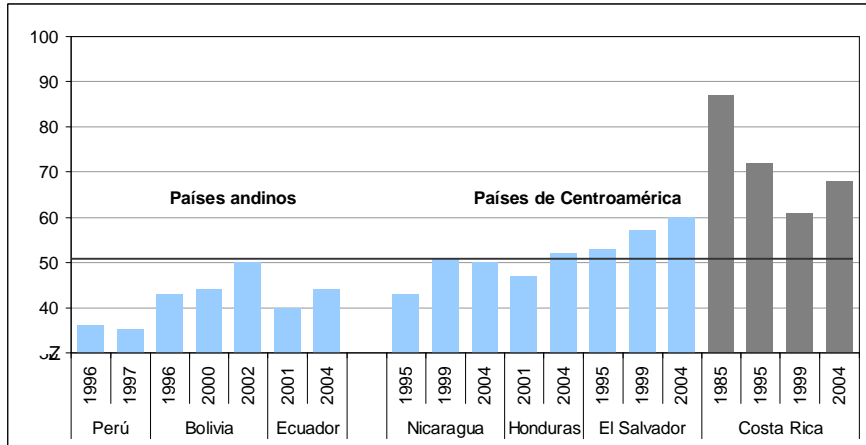
Estos escándalos evidenciaron las debilidades de los sistemas institucionales de control sobre la gestión pública, que sufrieron fuertes cambios a lo largo de las dos últimas décadas. A pesar de la gravedad y el carácter sistemático de los actos denunciados, ninguno de ellos fue detectado por las entidades creadas para ese fin. Los agentes detonantes fueron más bien los medios de comunicación, cuya función de denuncia fue potenciada por la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condenó al Estado por violar la libertad de expresión de un periodista. Estos hechos encontraron a un Poder Judicial robustecido a lo interno por los procesos de reforma institucional de la última década, y a lo externo por el aumento en su independencia, que lo fortaleció frente a la clase política y le permitió iniciar el proceso de investigación judicial sin interferencias.

### RESUMEN DE HALLAZGOS

#### **Ciudadanos confían en la democracia, pero crece su malestar con la política**

Según mediciones recientes, el 83% de las y los costarricenses cree que la democracia es el mejor sistema político. Del mismo modo, entre 1996 y 2004 la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Costa Rica fue una de las más altas de América Latina, aunque muestra un importante deterioro en el último trienio. En el 2004 se profundizó el descontento con la política -sus actores y partidos-, pero aumentó la confianza en las instituciones públicas, sobre todo después de los escándalos de corrupción. Los órganos de control y tutela de los derechos, junto con aquellos que cumplen con la función represiva del Estado (policía y OIJ), recuperaron un promedio de 10 puntos porcentuales en la confianza de la ciudadanía. Por el contrario, las encuestas realizadas en 2004, con posterioridad a los escándalos de corrupción, registraron un marcado descenso en los niveles de confianza hacia los partidos políticos.

Gráfico 5.1  
**Niveles de apoyo a la democracia en varios países de América Latina**  
(puntaje en escala de 0 a 100)

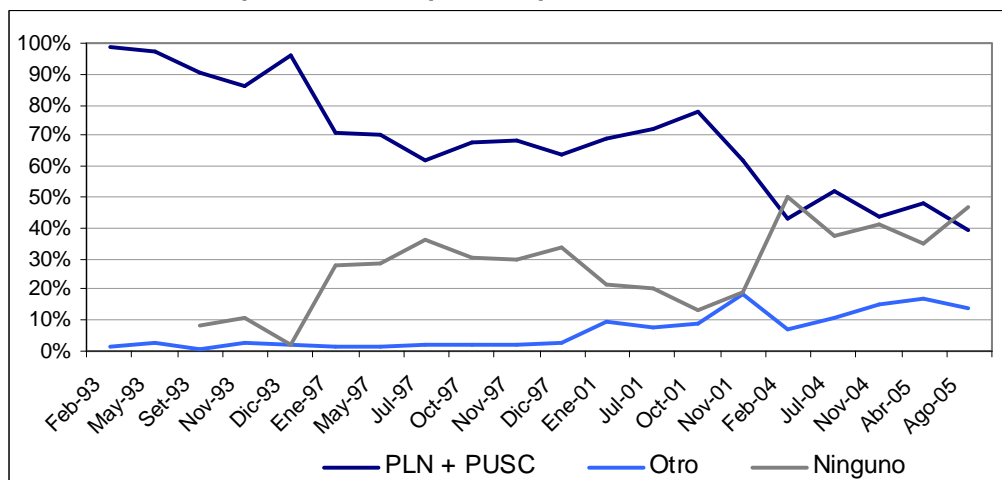


Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Vargas Cullell 2005.

### Se profundiza alejamiento de los partidos políticos de cara a la nueva contienda electoral

Las agrupaciones políticas se preparan para afrontar la contienda electoral del 2006 en medio de un clima caracterizado por la desafección partidaria, la reducción en la confianza ciudadana y una mayor indecisión en cuanto al voto. Diversos estudios de opinión revelan profundos cambios en el clima electoral. La preferencia por los dos partidos tradicionales (PUSC y PLN) pasó de estar fuertemente concentrada en 1993, a constituir menos de la mitad a mediados del 2005. Por su parte, los nuevos partidos que han emergido a la vida democrática no logran capturar la simpatía de los electores que han perdido los grupos tradicionales. En el período 1993-2005, las y los ciudadanos en su mayoría han pasado de estar totalmente seguros de ir a votar en las próximas elecciones, a manifestar serias dudas al respecto. Las cifras de los últimos dos estudios son similares al porcentaje de abstencionismo registrado en los comicios de 1998 y 2002.

Gráfico 5.3  
**Evolución de la simpatía hacia los partidos políticos**



Nota: Debe notarse que la distancia entre las fechas de los distintos estudios no es la misma.  
Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Kikut, 2005.

Sin embargo, el distanciamiento entre electores y partidos no ha mermado el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas. Para participar en las elecciones nacionales del 2006 se inscribió un total de 27 nuevos partidos, de los cuales 5 lo hicieron a escala nacional, 10 a nivel provincial y 12 a escala cantonal, con lo cual el sistema de partidos está conformado por 53 agrupaciones.

### El TSE: exitoso organizador, pero con desafíos en su rol como árbitro

El Undécimo Informe apunta que las principales fortalezas del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) derivan del diseño constitucional <sup>garantista</sup>, la transparencia y autonomía institucionales y de su capacidad como gestor de los procesos electorales. El diseño del TSE le otorga dos tipos de funciones: la administrativa (para dirigir, organizar y supervisar las elecciones) y la jurisdiccional (para resolver conflictos en esos procesos). En este sentido la evolución del TSE ha sido desigual, pues desde sus inicios se consagró a la función administrativa, pero no hizo lo mismo con sus funciones como árbitro, a pesar de que le corresponde una jurisdicción constitucional en materia electoral, competencia cuyo ejercicio incluso llegó a declinar en algunos momentos. Sin embargo, a partir del 2000 el Tribunal inició un proceso de desarrollo más equilibrado, al deslindar las funciones administrativa y jurisdiccional, y asumir un mayor activismo en la función tutelar. Entre 1996 y 1999, el Tribunal emitió 98 resoluciones sobre denuncias, apelaciones, consultas y nulidades. Entre 2000 y 2004 esa cifra aumentó a 839, de los cuales 252 correspondieron a casos resueltos bajo la figura de recursos de amparo electoral.

### Se deteriora el ejercicio de la representación política

En el 2004 la eficacia de los poderes Ejecutivo y Legislativo continuó su deterioro, lo mismo que las relaciones entre ambos poderes. El primero tuvo dificultades para presentarse como un actor cohesionado con capacidad de convocar y convencer, y además mostró inestabilidad en los medios de comunicación. El segundo reflejó en su desempeño el ambiente de entramamiento del proceso político y la mayor inestabilidad de las fracciones legislativas, dado que entre 2002 y 2005 se han fraccionado todos los partidos políticos representados en el Congreso. A la fecha de redacción del *Undécimo Informe Estado de la Nación*, el 23% de los diputados y diputadas no formaba parte de la agrupación política que lo llevó a la curul.

Cuadro 5.5

#### Composición de las fracciones legislativas. 2002, 2005

Fracción parlamentaria	2002	2005
Unidad Social Cristiana (PUSC)	19	16
Liberación Nacional (PLN)	17	15
Acción Ciudadana (PAC)	14	8
Movimiento Libertario (ML)	6	5
Renovación Costarricense (PRC)	1	0
Disidentes <sup>a/</sup>	0	13
TOTAL	57	57

<sup>a/</sup> Diputados sin relación orgánica con la fracción legislativa (incluye 11 diputados declarados independientes y 2 separados por la fracción o el partido).

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Venegas, 2005.

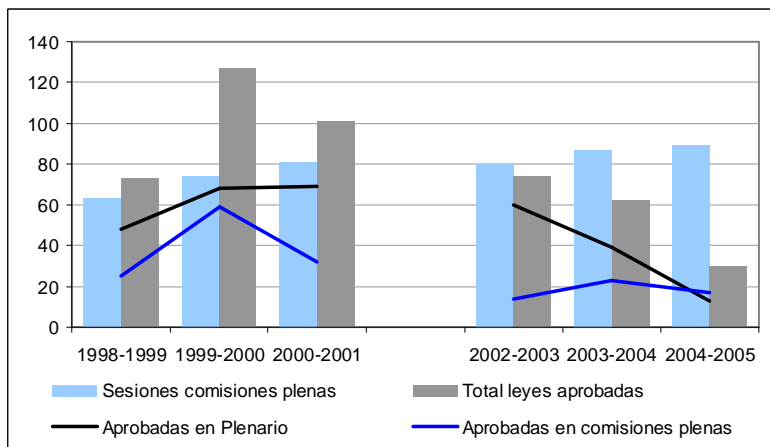
### Se desploma la producción de leyes

También continuó en el 2004 la práctica de legislar más derechos para la población y reconocer obligaciones del Estado frente a sus ciudadanos, sin prever los costos y el fundamento material que debe acompañar la tutela, protección y promoción de esos derechos. Estas prácticas se mantienen a pesar de que la Asamblea Legislativa no ha tomado una decisión sobre la ampliación de la base fiscal del Estado, que otorgue soluciones de largo plazo al déficit fiscal y la deuda interna.

La tendencia a la erosión en las capacidades parlamentarias llevó prácticamente a una parálisis en el proceso legislativo en el 2004-2005, pues desmejoró considerablemente la concreción de acuerdos que se tradujeran en legislación, hasta alcanzar los niveles más bajos de los últimos quince años. Los proyectos de ley nuevos pasaron de 360 a 525 en el 2002 (la cifra más alta de los últimos diez años); mientras tanto, en 2003 y 2004 se redujeron a 363 y 301 iniciativas, respectivamente; pero la Asamblea procesa cada vez una menor cantidad de ellas, pues la acción en los órganos internos se encuentra más dispersa, las comisiones plenas se reúnen menos, dictaminan menos y los %ainiplenarios+sesionan más, pero acuerdan menos.

Gráfico 5.8

**Leyes aprobadas por comisiones plenas y el Plenario en los primeros tres años de cada administración**



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con datos de la Asamblea Legislativa.

En un panorama de reducida acción del Ejecutivo y de difícil negociación, los legisladores tienden a acordar más fácilmente leyes de carácter administrativo (donación, venta o segregación de bienes del Estado) u orientadas a las comunidades, los grupos o los gremios, que aumentaron de un 39% en las legislaturas 1986-1990 a 53% en 2002-2005.

**Mayor actividad en materia de control político**

Dos áreas en las que se han constatado progresos en la actual Asamblea Legislativa son la consulta a la sociedad civil y el uso de las potestades de control político. En el pasado, las organizaciones de empresarios y trabajadores eran las más escuchadas por las comisiones permanentes, pero esa situación cambió significativamente a partir del 2002, al aumentar el número de audiencias a otros sectores de 19 en 1998, a 63 en 2002. En cuanto al segundo aspecto, los y las diputadas utilizan más los recursos institucionales de la Contraloría General de la República, su órgano auxiliar, y generan más requerimientos de apoyo en su labor de control político: de 154 solicitudes de este tipo en 1999 se pasó a 529 en 2004.



El control político ha estado centrado en la fiscalización del uso de los recursos públicos, especialmente con el desarrollo de las funciones de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Durante el 2004 esta instancia pasó de un enfoque restringido al análisis político del informe de ejecución presupuestaria, a un papel más proactivo y constante, que involucra la vigilancia permanente de la Hacienda Pública.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO**

### **Dinamismo en la participación organizada**

El año 2004 puede caracterizarse como una "coyuntura de alta movilización". En efecto, se trató de un período especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que expresaron sus demandas a las autoridades por medio de diversos mecanismos de protesta social. En total se registraron 648 acciones colectivas, un número considerablemente alto en relación con las acciones contabilizadas durante el 2000, que fue el año del Combo del ICE+. Un rasgo particular de lo sucedido en el 2004 fue el establecimiento de alianzas entre organizaciones para sumar demandas y realizar acciones en conjunto. Las principales motivaciones fueron el apoyo o rechazo a leyes, reglamentos, planes y decretos, y los trabajadores fueron los actores con mayor protagonismo. La más intensa movilización se produjo en el mes de agosto, cuando se unieron movimientos relacionados con la oposición a la revisión técnica vehicular, las reivindicaciones de aumento salarial para los trabajadores del sector público y la lucha contra el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Cuando se pone a Costa Rica en perspectiva comparada, su ciudadanía está entre las más activas de América Latina. Una proporción importante de las y los costarricenses -entre un 24% y un 32%- participa activamente en distintos ámbitos de la vida nacional (votan, toman parte en actividades de la comunidad, contactan a funcionarios públicos y representantes electos y acuden a marchas y manifestaciones). En contraste, entre una quinta y una cuarta parte de la ciudadanía está compuesta por personas que tienen nula o escasa participación organizada. De acuerdo con la Encuesta de Hogares del 2004, el 14% de los entrevistados participa en alguna de las siguientes organizaciones: cooperativas, sindicatos, asociaciones solidaristas, asociaciones gremiales y asociaciones comunitarias (es decir, el 86% dijo no pertenecer a ningún tipo de agrupación).

### **Mayor uso de los mecanismos institucionales para la rendición de cuentas**

En 2004 siguió creciendo el uso de los mecanismos de tutela y control por parte de la ciudadanía. En el caso de la Contraloría General de la República (CGR), la recepción de denuncias ha aumentado en un promedio anual del 37% desde el 2001; entre ese año y el 2004 se pasó de 305 a 787 asuntos tramitados. Asimismo, la CGR mantiene la tendencia de enfatizar en la labor de fiscalización y buscar un mayor equilibrio con respecto a su función tradicional de control presupuestario.

Por otra parte, en materia de control de las finanzas públicas se siguen experimentando serias dificultades para evaluar la eficiencia en el uso de los recursos. En el 2004, por tercer año consecutivo la CGR emitió dictámenes negativos sobre los dos informes de evaluación que elaboran MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, de conformidad con la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos.

### Mejoran los indicadores generales del sistema de administración de justicia

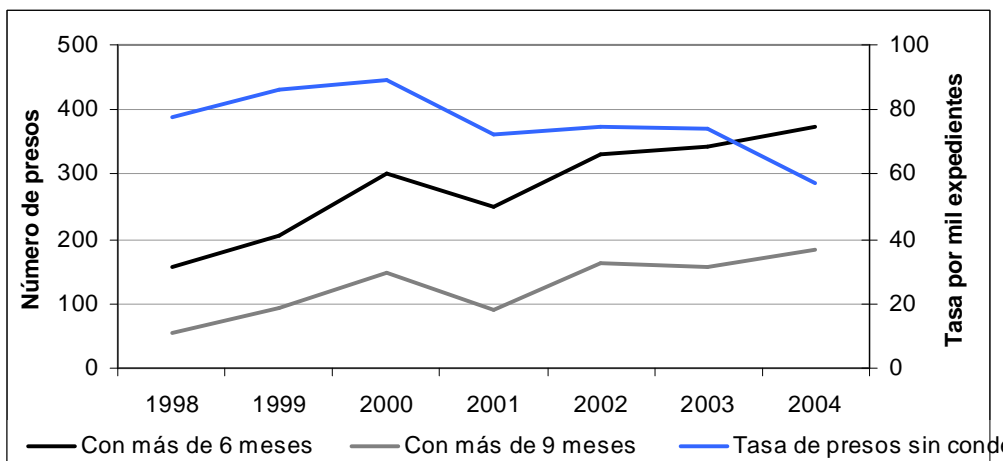
En el 2004 la carga de trabajo judicial mantuvo un crecimiento moderado. El volumen global de asuntos recibidos fue de 953.847, lo cual representa un aumento de 3% con respecto al 2003. La entrada neta ascendió a 485.744 casos, producto de 14.620 asuntos más que el año anterior. Hubo progresos en la capacidad institucional en términos de la cantidad de jueces: hace diez años (1995) había un juez por cada 8.050 habitantes y en el 2004 esa proporción fue de uno por cada 5.901. Este aumento implicó que el número de casos en trámite por juez reflejara una mejoría en 2004 (se situó por debajo de los 700 casos).

En materia penal, a pesar del notable aumento en el número total de expedientes entrados en el 2004 -una tendencia que inició en el 2000- los casos en trámite disminuyeron por primera vez desde que entró en vigencia el Código Procesal Penal (1998). Esta reducción no está asociada a una mejor gestión procesal, ya que en juzgados y tribunales penales los casos activos siguen incrementándose por el exceso de expedientes recibidos de las fiscalías (27.000 más que en el 2003), sino al descenso del circulante global en las fiscalías que integran el Ministerio Público, el cual bajó en 14.249 asuntos (17,2%), aun cuando se recibieron casi 7.000 denuncias más que en el 2003.

Por su parte, las fiscalías recurren cada vez con mayor frecuencia a las solicitudes de desestimación y los criterios de oportunidad (medida que se solicita cuando el Ministerio Público considera que el caso no tiene mayor trascendencia social y, por tanto, desiste de formular una acusación). Estos últimos aumentaron más del doble con respecto a la cifra del 2003 (8.569 versus 3.929). La disminución de expedientes en el Ministerio Público incide en el comportamiento de otros datos relacionados con el tema de justicia pronta, pues redundando en un aumento de la carga de trabajo en los juzgados y tribunales penales. La cantidad de presos sin condena por más de 6 ó 9 meses sigue creciendo, y la duración promedio de los expedientes fallados con sentencia en materia penal en el 2004 fue idéntica a la del 2003.

Gráfico 5.14

#### Personas en prisión preventiva y tasa de presos sin condena



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con datos del Poder Judicial.

### Se estabilizan las denuncias en materia de justicia penal juvenil

La materia penal juvenil, después de mostrar una tendencia ascendente en términos de denuncias entre 1997 y 2001, se ha estabilizado en un promedio de alrededor de 11.600 casos durante los últimos tres años. Un aspecto que conviene destacar es que la incidencia de la criminalidad en jóvenes no es mayor que en adultos; por el contrario, el crecimiento registrado anualmente en la cantidad de denuncias contra infractores juveniles es diez veces menor que el de la criminalidad adulta. Hasta el año 2000, el porcentaje de sentenciados en que recaía una condenatoria varió entre 59% y 68%, en 2003 descendió a 53% y para el 2004 bajó a 45%, siendo la primera vez que hubo más menores absueltos que condenados (369 *versus* 309).

### Débil protección del derecho al trabajo

La Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNIT) es el órgano técnico del Ministerio de Trabajo encargado de asegurar, vigilar y fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral y la protección de las y los trabajadores, así como de asesorar y apoyar a los empleadores para mayor observancia de la ley. Entre el 90% y el 95% de las actividades de la DNIT se relaciona con la inspección de centros de trabajo en las diferentes ramas de actividad económica. Sin embargo, la insuficiencia de recursos reduce su capacidad para dar una amplia cobertura en este campo: en el quinquenio 2000-2004 solamente se logró cubrir a un 5,6% de los patronos. Entre el 78% y el 86% de las inspecciones realizadas en los últimos tres años permitió detectar infracciones. El porcentaje de incumplimiento patronal ante las prevenciones (12%), provoca que cada año la DNIT presente entre 600 y 800 demandas ante los tribunales de justicia.

Los casos laborales ingresados en sede judicial permanecieron estables entre 2001 y 2004, con una entrada promedio de 20.500 asuntos. El volumen de expedientes en trámite en el 2004 era de 30.123, similar al del 2003 (30.153) y al reportado al concluir 1997 (30.084), los más altos de los últimos diez años. Si se relacionan los juicios ordinarios en materia laboral (que representan el 75% de los casos) con la población ocupada en el país, se identifica una tendencia descendente en el valor de la tasa de juicios ordinarios por cada 100.000 ocupados, es decir, el incremento de las demandas ordinarias ha sido inferior al de la población ocupada.

Cuadro 5.12

#### Población ocupada, juicios ordinarios y tasa de juicios ordinarios

Año	Población ocupada	Juicios ordinarios	Tasa por 100.000 ocupados
1995	1.168.055	11.412	977
2001	1.552.924	15.563	1.002
2002	1.586.491	15.299	964
2003	1.640.387	15.063	918
2004	1.653.879	14.519	878

Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Solana, 2005.

### Política exterior: múltiples presiones sobre la imagen del país

En 2004 hubo resultados contradictorios en la aspiración de que la acción internacional de Costa Rica sea un medio para la promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos. La posición asumida por la Administración Pacheco con respecto al conflicto bélico en Iraq no fue un factor coadyuvante en este sentido, y contrastó con la posición que de manera constante y coherente ha mantenido el país en materia de promoción de estos valores.

Una revisión pormenorizada de los votos de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU permite identificar un patrón caracterizado por la ausencia de votos en contra y el hecho de que nunca rompe los consensos; el país vota con las mayorías (con pocas excepciones). Además, cuando el voto costarricense se aleja de las mayorías lo hace a través de la abstención. Asimismo, las alianzas constituyen la más fuerte determinación del voto nacional, sobre todo en situaciones diplomáticamente complejas. Costa Rica se mueve con cautela dentro del grupo de *naciones aliadas tradicionales* (los países del continente americano, menos Cuba, y las naciones europeas). Tampoco hay evidencia de que el *voto de Estados Unidos* sea un factor determinante en el comportamiento de Costa Rica en las votaciones en la Comisión. La conducta del país parece estar más influenciada por los valores y principios propios y por la conducta del bloque aliado tradicional.

En otro orden de ideas, en el 2004 el comercio exterior siguió siendo en el principal tema de la acción internacional del Estado costarricense, al coincidir negociaciones comerciales a nivel bilateral, centroamericano y extrarregional, estratégicas para el país.

Con respecto a la controversia que mantienen Costa Rica y Nicaragua por la navegación en el río San Juan, los avances fueron esporádicos y no hubo una recomposición de las relaciones bilaterales a largo plazo. En setiembre de 2002 los cancilleres de ambos países firmaron un acuerdo que *congeló* el conflicto por un plazo de tres años. En setiembre del 2005, vencido ese plazo, el Gobierno de Costa Rica anunció su decisión de elevar una denuncia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. En el 2004 la relación estuvo marcada por divergencias en torno al manejo costarricense de las migraciones nicaragüenses y el voto de Nicaragua para la Secretaría General de la OEA, que pusieron de manifiesto el antagonismo latente entre ambas naciones.

### **Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica**

En esta edición del Informe, el capítulo 5 incluye como aporte especial un análisis sobre la relación entre el sistema político y el diseño de la institucionalidad pública. La principal conclusión de ese estudio es que en Costa Rica la instauración y la ampliación de la democracia fueron acompañadas por una importante expansión de la institucionalidad estatal. En cuanto a la influencia de los partidos políticos en ese proceso, Liberación Nacional es la agrupación que ha dejado mayor huella sobre la organización institucional del Estado en los últimos cincuenta años, aunque si se considera únicamente el período en que existió el bipartidismo (los últimos veinte años) no se observan diferencias significativas entre el PLN y el PUSC: ambos han sido igualmente activos en la creación de entidades públicas. La investigación señala además que el control del Ejecutivo y del Legislativo no es una condición que determine que un partido se muestre más activo en la promoción de nuevos entes estatales. Por el contrario, es en períodos en los que ningún partido tiene mayoría en el Congreso cuando la creación de instituciones públicas tiende a acelerarse.

### **Tema especial: Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica**

Los escándalos de corrupción detectados en los últimos veinte años en el país revelan lo vulnerables que son los sistemas de compras públicas, cuando hay componendas entre las autoridades institucionales y los intereses comerciales de proveedores y contratistas privados. Una investigación sobre este tema encontró que en Costa Rica no es posible determinar el monto de las compras que realiza el Estado, un dato elemental en cualquier sistema de monitoreo, y que en ciertas instituciones una parte importante pero variable de estas

adquisiciones se efectúa bajo la modalidad de compras directas, sobre las cuales pesan menos controles.

El examen de los procesos que generaron los escándalos del 2004 permite hacer tres observaciones: primero, en los últimos años se han establecido, por vías legales, mecanismos de excepción mediante los cuales ciertas compras se sustraen de la aplicación de la normativa existente en la materia (caso CCSS); segundo, en varias etapas de la contratación administrativa existen márgenes de discrecionalidad poco convenientes (sobre todo en la formulación de los requisitos que el contratista debe cumplir y en la determinación de cuándo y cómo se cumplen esas exigencias); finalmente, el sistema de control depende crucialmente del desempeño de las entidades que lo ejercen, y si éste es deficiente, se crean condiciones propicias para la comisión de actos indebidos. En este sentido es necesario reconocer que en los últimos veinte años se aprobaron abundantes leyes para regular la ejecución de los procesos de contratación, control y fiscalización, que han sido complementadas por jurisprudencia constitucional y que constituyen armas valiosas para la acción futura en este campo.

No obstante lo anterior, conviene resaltar que la incapacidad de las entidades de control para detectar los actos corruptos ocurre a pesar de estos importantes cambios en la legislación costarricense. En esta materia no puede hablarse de inmovilismo normativo. En la última década se promulgaron alrededor de veinte leyes sobre el tema de control de la corrupción, una cantidad mayor que las aprobadas entre 1948 y 1985. Además, las normas nacionales se han adaptado a los parámetros internacionales fijados por instrumentos como la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la OEA, especialmente en la fase de procesamiento (penal) de los casos, aunque no en la fase de prevención. También, se crearon o fortalecieron las competencias de las entidades encargadas de fiscalizar la acción pública, en particular de la Contraloría General de la República, a la que se le han agregado más de doscientas nuevas funciones. Si bien los cambios legales no han fortalecido la prevención de actos de corrupción, sí han entregado nuevos y valiosos instrumentos al Poder Judicial para la imputación de responsabilidades judiciales. Una vez conocidos los escándalos del 2004, la Asamblea Legislativa reaccionó aprobando rápidamente la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que se encontraba en la corriente legislativa desde varios años antes. Esta Ley introdujo trece tipos penales y ha sido ya objeto de críticas, así como de la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

La legislación nacional regula indebidamente o insuficientemente varias de las figuras que derivan de parámetros internacionales. Por ejemplo, la normativa sobre el financiamiento de candidaturas a cargos públicos es omisa en relación con la precampaña electoral; en algunas instituciones públicas no se considera el principio de idoneidad como criterio principal para la selección de personal; en la protección de víctimas y testigos solamente se han previsto medidas cautelares, las cuales podrían ser insuficientes en casos de mayor peligrosidad y faltan regulaciones en cuanto al acceso, uso y control de subsidios públicos a empresas privadas. Asimismo, dos figuras jurídicas internacionales relacionadas con la corrupción en el sector privado no han sido tratadas del todo: el soborno y el código de conducta de las empresas.

Pero, más allá de estas consideraciones, la principal debilidad de este proceso de renovación no está en el campo normativo, sino en el hecho de que no ha sido acompañado por un fortalecimiento correlativo de las capacidades institucionales, mediante mayores recursos y personal calificado, para controlar el ejercicio de la función pública. Es preciso indicar que, si bien las potestades para el control y sanción administrativa han aumentado, no fue posible, en el proceso de elaboración del Undécimo Informe, registrar un aumento en su uso.

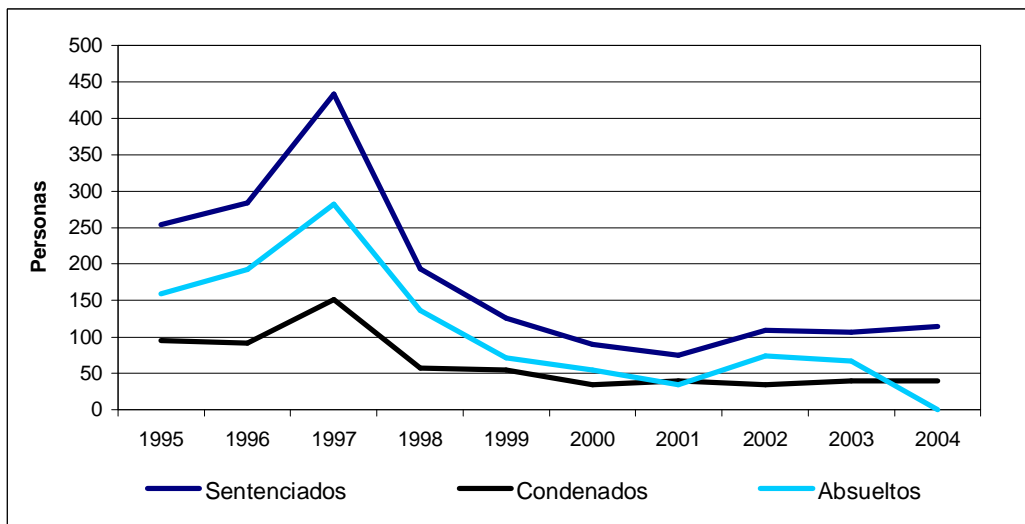


Adicionalmente, aunque precaria, la información disponible parece indicar la existencia de importantes limitaciones para sancionar la corrupción desde el Derecho Penal. Entre 1987 y 1997 los delitos contra la función pública apenas representaron entre el 2% y el 2,7% del total de denuncias recibidas por el Ministerio Público, y desde 1998 esta proporción no llega al 2%.

La mayor parte de estas denuncias son por abuso de autoridad. A pesar de que se estableció una entidad especializada (la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción), entre el 2002 y el 2004 solo uno de cada cinco expedientes que ingresó a ella estuvo relacionado con delitos contra los deberes de la función pública. Desde su creación, esta Fiscalía presenta a los juzgados penales un promedio de doce acusaciones por año. Pero además de la debilidad para detectar actos indebidos, la capacidad de sanción parece baja. Desde la entrada en vigencia del nuevo Código Penal, en 1998, solo una de cada cien personas acusadas de cometer algún delito contra los deberes de la función pública es condenada a pena de prisión efectiva.

Gráfico 7.1

**Número de personas sentenciadas por delitos contra la función pública**



Fuente: Undécimo Informe Estado de la Nación con base en Solana, 2005.